



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

# Onderzoeksrapport

## Grensbedragen O/GS en MSNP

definitief

## Colofon

Titel	Onderzoeksrapport Grensbedragen O/GS en MSNP
Uitgebracht aan	Directeur-generaal Toeslagen, mw. D.A. Hak MBA Directeur-generaal Belastingdienst, drs. P.H. Smink
Datum	6 juli 2021
Kenmerk	2021-0000131903

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Aanleiding opdracht—4</b>
<b>2</b>	<b>Centrale boodschap—6</b>
<b>3</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen—9</b> Bevindingen per deelvraag—10
<b>4</b>	<b>Verantwoording onderzoek—32</b>
4.1	Object van onderzoek, werkzaamheden en afbakening—32
4.2	Gehanteerde Standaard—32
4.3	Verspreiding rapport—33
<b>5</b>	<b>Ondertekening—34</b>
	<b>Bijlage: Managementreactie—35</b>

# 1 Aanleiding opdracht

## Aanleiding

Op 27 november 2020 is door de staatssecretaris Toeslagen en Douane aan de Tweede Kamer gemeld dat in gesprekken met ouders en met de Tweede Kamer veelvuldig aan de orde is gekomen dat bij de invordering van kinderopvangtoeslag (KOT) veel fout is gegaan en dat de kwalificatie opzet/grove schuld (O/GS) veelvuldig ten onrechte werd gesteld voor ouders waardoor zij niet in aanmerking kwamen voor een persoonlijke betalingsregeling.

Door de staatssecretaris is op 27 november 2020 ook aangegeven dat de afgelopen periode is getracht meer inzicht te krijgen in de werkwijze die is gevolgd bij het stellen van de kwalificatie O/GS en in de groep van gedupeerden die actief zouden kunnen worden benaderd. Dit inzicht betreft onder andere de grensbedragen die gehanteerd zijn bij het stellen van de kwalificatie O/GS in de invordering.

Omdat het inzicht in de tijd van de geldende procedures voor het stellen van de kwalificatie O/GS en de in de praktijk gehanteerde grensbedragen daarvoor nog niet volledig is, is een onderzoek door de Auditdienst Rijk (ADR) gewenst. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer ook aangegeven dat zij het signaal van gedupeerde ouders dat zij zijn geconfronteerd met verwijten van fraude in schuldhulpverleningstrajecten in het onderzoek van de ADR wil betrekken.

In deze rapportage staan de begrippen persoonlijke betalingsregeling, opzet/grove schuld, minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP), verzwaarde uitvraag en strengere behandeling centraal. In Tabel 1 wordt een toelichting gegeven bij deze begrippen. Het behandelen van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en MSNP is voor een groot deel belegd bij het Landelijk Incasso Centrum (LIC). Het LIC is een onderdeel van het cluster Inning van de directie Centrale Administratieve Processen (CAP).

Begrip	Toelichting
Persoonlijke betalingsregeling	Een burger kan een verzoek doen om een persoonlijke betalingsregeling. Een persoonlijke betalingsregeling betekent dat een betalingsregeling voor de duur van 24 maanden naar draagkracht wordt aangeboden waarbij de betalingscapaciteit per maand wordt uitgerekend. Een eventuele restschuld na 2 jaar wordt niet actief geïnd, maar slechts gedurende 3 jaar nog verrekend met eenmalige teruggaven Inkomensheffing of nabetalingen van toeslagen. Bij een standaard betalingsregeling moet de volledige schuld in gelijke termijnen van maximaal 24 maanden worden terugbetaald. Een standaard betalingsregeling is daarmee minder flexibel dan een persoonlijke betalingsregeling.
Opzet/grove schuld	Opzet is het willens en wetens handelen of nalaten. Onder opzet wordt mede verstaan voorwaardelijk opzet. Onder voorwaardelijk opzet wordt verstaan het willens en wetens aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een handelen of nalaten tot gevolg heeft dat de beboetbare gedraging wordt begaan.  Grove schuld is een in laakbaarheid aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid en omvat mede grove onachtzaamheid. Daarbij kan gedacht worden aan laakbare slordigheid of ernstige nalatigheid. Bij grove schuld had belanghebbende redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend.
Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen	MSNP betreft een buitengerechtelijk traject voor schuldsanering en is in beginsel een voorwaarde voordat een verzoek voor wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) ingediend mag worden.
Verzwaarde uitvraag	Meer bewijsstukken opvragen door Toeslagen dan bij een reguliere uitvraag.
Strengere behandeling	Een aanvraag van een betalingsregeling die aan de criteria voldoet wordt op grond van een door Toeslagen toegekend kenmerk niet toegekend.

Tabel 1. Duiding van in dit rapport gehanteerde begrippen.

### **Doelstelling en scope**

Het doel van het onderzoek is het geven van bevindingen bij de door de Belastingdienst opgestelde reconstructies bij:

- de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen op opzet/grove schuld bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling;
- de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden en
- de verzwaarde of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019 en de onderbouwing daarvan met bewijsmateriaal.

Het onderzoek richt zich op de toeslagschulden. Deze worden door de Belastingdienst aangeduid als de rode schulden. In het rapport worden in voorkomende gevallen ook belastingschulden (blauwe schulden) genoemd omdat grensbedragen soms betrekking hebben op het totaal van de rode en blauwe schulden.

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste bevindingen samengevat. De afzonderlijke onderzoeksvragen worden beantwoord in hoofdstuk 3. De verantwoording van het onderzoek staat in hoofdstuk 4.

## 2 Centrale boodschap

Het doel van het onderzoek is het geven van bevindingen bij de door de Belastingdienst opgestelde reconstructies over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De reconstructies gaan over de volgende onderwerpen:

- 1) de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen van O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling (onderzoeksvraag 1);
- 2) de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden (onderzoeksvraag 2);
- 3) de redenen die ten grondslag hebben gelegen aan verzwaarde uitvraag of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden (onderzoeksvraag 3).

De doorlooptijd van het onderzoek is ongeveer 5 maanden langer dan oorspronkelijk gepland. De belangrijkste reden hiervoor is dat de benodigde selecties uit de systemen voor de reconstructie behorende bij vraag 3 ingewikkelder waren dan was voorzien.

In hoofdstuk 3 worden de deelvragen beantwoord. Iedere deelvraag heeft dezelfde opbouw. Gestart wordt met de achtergrond van O/GS, MSNP of verzwaarde uitvraag en strengere behandeling. Vervolgens volgt een schematisch overzicht van de reconstructie van de Belastingdienst in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De hoofdlijn van de reconstructie van de Belastingdienst in een onderkende periode is in een kader weergegeven. Daarna geven wij per onderkende periode onze bevindingen bij de reconstructie en de onderbouwing daarvan. In hoofdstuk 3 zijn de belangrijkste bevindingen per onderzoeksvraag samengevat. Deze worden voorafgegaan door de overkoepelende bevindingen.

### *Overkoepelende bevindingen*

#### - Onderbouwing grensbedragen

Vanuit efficiencyoverwegingen zijn door CAP Inning grensbedragen gehanteerd om werkpakketten beheersbaar te houden. Onder het grensbedrag voor het verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling werd een persoonlijke betalingsregeling toegestaan, boven het grensbedrag volgde een beoordeling op O/GS. Bij minnelijke schuldsanering werden grensbedragen gehanteerd voor handmatige beoordeling en automatische afwijzingsbrieven. Het is veelal niet duidelijk of de gehanteerde grensbedragen en eventuele wijzigingen van grensbedragen bij het beoordelen op O/GS, voor een verzoek tot persoonlijke betalingsregeling dan wel verzoek voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden, de instemming van het management-/directieteam van CAP Inning hebben gehad. Ook ontbreken bewijsstukken met betrekking tot de totstandkoming (het zogenoemde wikken en wegen op basis van een risicoanalyse) van de gehanteerde grensbedragen. Dit betreft bijvoorbeeld beschouwingen over de verenigbaarheid van grensbedragen en de behandeling daarvan met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie).

#### - Deskundigheid en (verbijzonderde) interne controle

Bij het beoordelen op O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling en de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden werden veel medewerkers (veelal nieuwe medewerkers en uitzendkrachten) ingezet met weinig kennis van invordering. Het gaat hier om ingewikkelde invorderingsprocessen waarbij kennis van alle facetten van de invordering nodig is. Daarnaast zijn er geen (verbijzonderde) interne controles uitgevoerd dan wel bekend, gericht op het naleven van procedures en de totstandkoming en effecten van grensbedragen.

### *Gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen van O/GS (onderzoeksvraag 1)*

Vanuit efficiencyoverwegingen zijn grensbedragen gehanteerd om werkpakketten beheersbaar te houden. Een samenvatting van de gehanteerde grensbedragen is opgenomen op bladzijde 12 van dit rapport. Onder het grensbedrag werd een persoonlijke betalingsregeling toegestaan, boven het grensbedrag volgde een beoordeling op O/GS. Een uitzondering hierop betrof het grensbedrag van 3.000 euro dat werd gehanteerd in de periode 10 februari 2016 tot en met 22 februari 2016. Hierbij gold dat voor alle kinderopvangtoeslagschulden, voor zover die per jaar groter waren dan 3.000 euro, en overige toeslagen bij een totaal terugvorderingsbedrag van 5.000 euro of meer zonder verdere controle O/GS werd gesteld. In deze periode is voor ongeveer 990 burgers O/GS gesteld waarvan voor ongeveer 920 burgers geen inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden.

Vanaf 8 november 2019 is voor alle nieuwe verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagschuld geen beoordeling op O/GS meer uitgevoerd, tenzij er in het voortraject (de toekenningsfase) een inmiddels onherroepelijk geworden vergrijpboete is opgelegd of strafrechtelijke vervolging is ingesteld. Uitzonderd van het niet meer stellen van O/GS zijn 349 burgerservice nummers van burgers die vanwege misbruik van toeslagen onderwerp waren van een strafrechtelijk onderzoek, strafrechtelijk zijn vervolgd dan wel strafrechtelijk zijn veroordeeld. Deze 349 burgers zijn in een afzonderlijke registratie opgenomen die door CAP Inning is gebruikt in de periode 13 december 2019 tot 12 maart 2020. Bij burgers die zijn opgenomen in deze registratie vond nog wel een beoordeling plaats of er sprake was van O/GS.

### *Gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering (onderzoeksvraag 2)*

Vóór het ontstaan van het LIC in juli 2013 waren er dertien regionale incassocentra (RIC). Er werden tot in de loop van 2014 elke twee maanden twee regio's overgenomen door het LIC. Elk RIC hanteerde een eigen werkwijze, waardoor de gehanteerde grensbedragen in de periode tot half 2014 (deels) afhankelijk waren van de regio. Uit de reconstructie blijkt niet of, en zo ja welke, grensbedragen door de RICs zijn gehanteerd.

Vanaf maart 2015 werd bij het LIC een programma ingezet voor de geautomatiseerde ondersteuning bij het aanmaken en versturen van een schuldoverzicht. In het programma zijn grensbedragen opgenomen waarbij medewerkers boven de bovengrensbedragen de afwijsgonden niet behoefden te beoordelen. Deze afwijsgonden werden overgenomen in het schuldoverzicht dat automatisch werd verstuurd aan de schuldhulpverlener van de burger. In de brief stond vermeld dat de Belastingdienst niet zou meewerken aan een minnelijke schuldsanering of geen uitstel van betaling zou verlenen. Na deze afwijzing bestond nog wel de mogelijkheid van herziening, maar dat vereiste nadrukkelijke actie van de burger en diens schuldhulpverlener. De Belastingdienst heeft inmiddels een actie in gang gezet om ongeveer 400.000 brieven (schuldoverzichten) te analyseren.

Per juli 2018 is de Leidraad Invordering 2008 gewijzigd, waardoor bij een verzoek om MSNP de verwijtbaarheid ten aanzien van het ontstaan van een schuld een onderdeel is geworden van een belangenafweging. Verwijtbaarheid mocht vanaf dat moment daardoor niet langer alleen en primair een rol spelen. Hierbij is het uitgangspunt de vraag of het betaalvoorstel het maximaal haalbare is. Dit wordt vooral afgezet tegen het alternatief van een WSNP. Het programma dat werd gebruikt bij de behandeling van MSNP-verzoeken is op dit punt in juli 2018 niet geactualiseerd.

Een samenvatting van de gehanteerde grensbedragen is opgenomen op de bladzijden 18 en 22 van dit rapport.

*Redenen verzwaarde uitvraag bewijsstukken en strengere behandeling bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag (onderzoeksvraag 3)*

In de periode van 2012 tot en met 2019 is een aantal belangrijke ontwikkelingen gerealiseerd met betrekking tot handhaving door Toeslagen. In de door Toeslagen gemaakte reconstructie staan de ontwikkeling in de tijd van de handhavingsinstrumenten en redenen c.q. kenmerken (inclusief de periodes waarin deze kenmerken operationeel zijn geweest) centraal. Tevens wordt aangegeven in hoeverre kenmerken een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken en/of een strengere behandeling van een aanvraag van een betalingsregeling tot gevolg kunnen hebben gehad.

De voor dit onderzoek relevante kenmerken die voor enkele burgers uit onze deelwaarneming een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg hebben gehad zijn CAF, HOTHOR, Toezichtlijst en Afwijkend Behandelen. Ook het kenmerk Signaal heeft voor enkele burgers uit onze deelwaarneming geleid tot een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken. Een toelichting/definitie van deze kenmerken is opgenomen op de bladzijden 25 en 26 van dit rapport. Uit onze deelwaarneming blijkt dat deze kenmerken niet hebben geleid tot een strengere behandeling van verzoeken om een betalingsregeling. Wel konden boetes, ongeacht het geldende grensbedrag, tot een afwijzing van een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling (vergrijpboete) of MSNP (verzuim- of vergrijpboete) leiden.

Tevens zijn door Toeslagen in de periode 2017/2018 periodiek (volgens geïnterviewden zo'n 6 keer per jaar) bestanden aangeleverd aan CAP Inning. In deze bestanden stond een beperkt aantal burgers vermeld bij wie door Toeslagen fraude was vastgesteld en die in de strafrechtketen zijn gebracht. Uit onze deelwaarneming bleek dat voor de geselecteerde burgers een aantekening in het INL-systeem was opgenomen om ook FSV te raadplegen. Aan deze burgers werd in beginsel voor de in het bestand aangegeven toeslagsoorten en daarmee corresponderende toeslagjaren door CAP Inning geen persoonlijke betalingsregeling aangeboden. Toeslagen geeft in dit verband aan dat burgers die in de strafrechtketen zijn gebracht in beginsel een totale toeslagschuld hadden van meer dan 25.000 euro maar dat het niet is uit te sluiten dat in voornoemde bestanden ook burgers hebben gestaan met een lagere totale toeslagschuld.

Voor de genoemde kenmerken is bij Toeslagen geen documentatie beschikbaar waaruit blijkt dat de kenmerken die een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg kunnen hebben zijn beoordeeld op hun verenigbaarheid met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie). Tevens blijkt voor deze kenmerken niet dat in relatie tot de uitvoering (de uitvraag, de beoordeling en verdere acties) is beoordeeld dat de diepgang en te verkrijgen zekerheid door de Belastingdienst in verhouding staan tot de administratieve last voor de burger en/of de zekerheid had kunnen worden verkregen met een minder zware of strenge uitvoering. Het betreft hier de kenmerken die een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg kunnen hebben. Of de uiteindelijke verzwaarde uitvraag van bewijsstukken bij een toeslaggerechtigde proportioneel en subsidiair was valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek. Ook voor de criteria van de risicoclassificatiemodellen is bij Toeslagen geen documentatie beschikbaar waaruit blijkt dat zij zijn beoordeeld op hun verenigbaarheid met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie).



## 3 Beantwoording onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek hebben wij uitgewerkt in de volgende 3 deelvragen.

1. Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen op opzet/grove schuld (O/GS) bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling van de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Toelichting: De reconstructie behandelt de gehanteerde grensbedragen voor de beoordeling op O/GS die uit de MT-besluiten (en gehanteerde werkinstructies) blijken, de grensbedragen die daadwerkelijk zijn gehanteerd voor het beoordelen op O/GS en de wijze waarop de vorderingen in kaart zijn gebracht die in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 de kwalificatie O/GS hebben gehad. Een O/GS-kwalificatie heeft tot gevolg dat een burger geen persoonlijke betalingsregeling kon krijgen. Naast de onderbouwing met onderliggend bewijsmateriaal hebben wij de wijze van tot stand komen van de reconstructie onderzocht.

2. Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Toelichting: De reconstructie behandelt de gehanteerde grensbedragen bij de beoordeling van het verzoek om medewerking aan minnelijke schuldsanering die uit de MT-besluiten (en gehanteerde werkinstructies) blijken, de grensbedragen die daarbij daadwerkelijk zijn gehanteerd en de wijze waarop de verzoeken in kaart zijn gebracht voor medewerking aan minnelijke schuldsanering in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019. In het minnelijke schuldsaneringstraject probeert de schuldhulpverlener een regeling te treffen met schuldeisers. Naast de onderbouwing met onderliggend bewijsmateriaal hebben wij de wijze van tot stand komen van de reconstructie onderzocht.

De onderzoeksvragen 1 en 2 hebben betrekking op het inningsproces. Onderzoeksvraag 3 hieronder betreft het toeslagenproces. Bij onderzoeksvraag 3 worden de effecten meegenomen van het handelen van Toeslagen ten aanzien van toeslaggerechtigden op het beoordelen op O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling en de behandeling van verzoeken voor medewerking aan minnelijke schuldsanering.

3. Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie over de redenen die in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 ten grondslag hebben gelegen aan de verzwaarde uitvraag (meer bewijsstukken opvragen dan bij een reguliere uitvraag) bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag en aan de strengere behandeling bij het aanvragen van een betalingsregeling van toeslaggerechtigden onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Toelichting: De reconstructie behandelt een verzwaarde uitvraag bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag bij Toeslagen en de strengere behandeling bij het aanvragen van een betalingsregeling van toeslaggerechtigden bij CAP Inning. Naast de onderbouwing met onderliggend bewijsmateriaal hebben wij de wijze van tot stand komen van de reconstructie onderzocht.

Omdat door een extern kantoor onderzoek wordt gedaan naar de effecten van een registratie in Fraude Signalering Voorziening (FSV) is de eventuele invloed van FSV op de uitvraag en behandeling niet meegenomen in ons onderzoek.

In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord. Iedere deelvraag heeft dezelfde opbouw. Gestart wordt met de achtergrond van O/GS, MSNP of verzwaarde uitvraag en strengere behandeling. Vervolgens volgt een schematisch overzicht van de reconstructie van de Belastingdienst in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De hoofdlijn van de reconstructie van de Belastingdienst in een onderkende periode is in een kader weergegeven. Daarna geven wij per onderkende periode onze bevindingen bij de reconstructie en de onderbouwing daarvan.

## **Bevindingen per deelvraag**

### *Overkoepelende bevindingen*

#### *- Tot stand komen van de reconstructies*

De eerste versies van de reconstructies zijn gemaakt door medewerkers van de Belastingdienst die betrokken waren bij het beoordelen op O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling, de behandeling van verzoeken voor medewerking aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden en de verzwaarde uitvraag of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden. Aanvullingen op de eerste versies van de reconstructies hebben wij ter beschikking gesteld aan de Belastingdienst die deze in haar eerste versies van de reconstructies heeft verwerkt. Vervolgens heeft de Belastingdienst de definitieve reconstructies aan ons ter beschikking gesteld. Deze definitieve reconstructies hebben wij onderzocht. Wij hebben kennisgenomen van MT-verslagen, werkinstructies, richtlijnen en procedures. Tevens hebben wij deelwaarnemingen uitgevoerd op informatiesystemen van de Belastingdienst en Toeslagen en zijn interviews gehouden. De resultaten van ons onderzoek zijn in deze rapportage opgenomen. De belangrijkste resultaten uit onze analyse hebben wij als bevinding vermeld.

#### *- Onderbouwing grensbedragen*

Voor de in de gehele onderzoeksperiode gehanteerde grensbedragen en wijzigingen daarin bij het beoordelen op O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling en de behandeling van verzoeken voor medewerking aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden is het veelal niet duidelijk of deze de instemming hebben van het management-/directieteam. Ook ontbreken bewijsstukken met betrekking tot de totstandkoming (het zogenoemde wikken en wegen op basis van een risicoanalyse) van de gehanteerde grensbedragen. Dit betreft bijvoorbeeld beschouwingen over de verenigbaarheid van grensbedragen en de behandeling daarvan met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie).

#### *- Deskundigheid en (verbijzonderde) interne controle*

Bij het beoordelen op O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling en de behandeling van verzoeken voor medewerking aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden werden veel medewerkers (veelal nieuwe medewerkers en uitzendkrachten) ingezet met weinig kennis van invordering. Het gaat hier om ingewikkelde invorderingsprocessen waarbij kennis van alle facetten van de invordering nodig is. Daarnaast zijn er geen (verbijzonderde) interne controles uitgevoerd dan wel bekend, gericht op het naleven van procedures en de totstandkoming en effecten van grensbedragen.

Deelvraag 1 Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen op opzet/grove schuld (O/GS) bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling van de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Het antwoord op deze vraag is als volgt opgebouwd. Gestart wordt met de achtergrond van O/GS. Vervolgens volgt een schematisch overzicht van de reconstructie van de Belastingdienst in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De hoofdlijn van de reconstructie van de Belastingdienst in een onderkende periode is in een kader weergegeven. Daarna geven wij per onderkende periode onze bevindingen bij de reconstructie en de onderbouwing daarvan.

#### *Achtergrond O/GS*

Bij de Belastingdienst kwamen zogenoemde TG304-verzoeken binnen voor een persoonlijke betalingsregeling. De bij de behandeling van deze verzoeken gehanteerde grensbedragen zijn niet in de wet voorgeschreven en zijn primair gehanteerd vanuit efficiencyoverwegingen om werkpakketten beheersbaar te houden. Onder het grensbedrag werd er een persoonlijke betalingsregeling toegestaan, boven het grensbedrag volgde een beoordeling op O/GS<sup>[1]</sup>. Deze grensbedragen werden gehanteerd als beheersmaatregelen (efficiëntiegrenzen) die varieerden over de jaren.

In de Uitvoeringsregeling Awir en de Leidraad Invordering 2008 is het invorderingsbeleid vastgelegd en stond vermeld hoe omgegaan moest worden met een toeslagschuld die te wijten is aan O/GS (inmiddels is dit beleid gewijzigd/ingetrokken). In de situatie dat het ontstaan van een toeslagschuld te wijten was aan O/GS werd geen persoonlijke betalingsregeling toegekend maar behoorde alleen de standaard betalingsregeling tot de mogelijkheden. In het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (BBBT) staat beschreven wat verstaan wordt onder O/GS. In paragraaf 2 van het BBBT zijn algemene bepalingen opgenomen inzake O/GS. Zo dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan laakbare slordigheid of ernstige nalatigheid. Dit behoeft dus geen fraude te zijn. Bij grove schuld had de burger redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn of haar gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend. Zie in dit verband de toelichting op O/GS in tabel 1 op bladzijde 4.

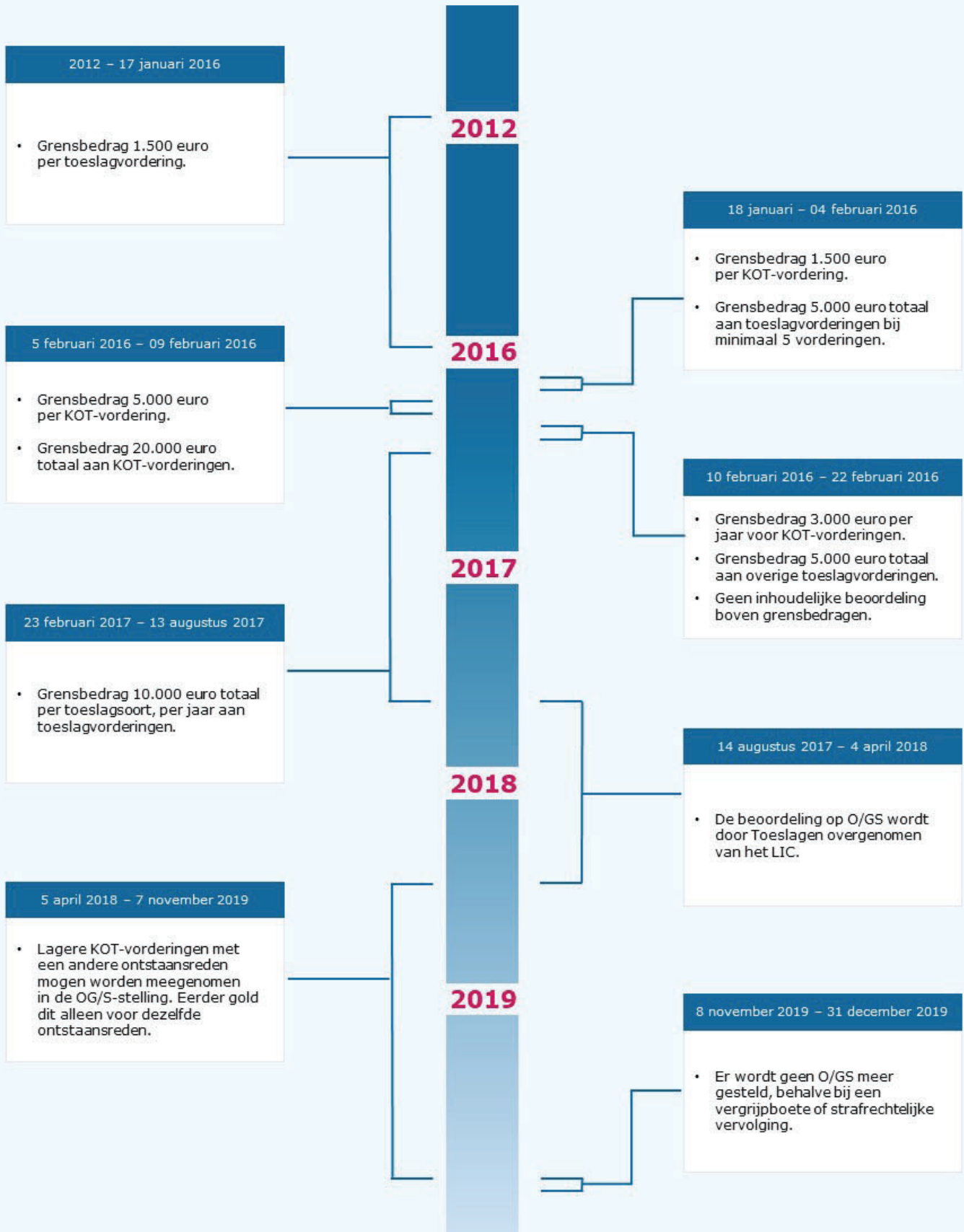
Een persoonlijke betalingsregeling betekent dat een betalingsregeling voor de duur van 24 maanden naar draagkracht wordt aangeboden waarbij de betalingscapaciteit per maand wordt uitgerekend. Een eventuele restschuld na 2 jaar wordt niet actief geïnd, maar slechts gedurende 3 jaar nog verrekend met eenmalige teruggaven Inkomensheffing of nabetalings van toeslagen. Bij een standaard betalingsregeling moet de volledige schuld in gelijke termijnen van maximaal 24 maanden worden terugbetaald. Een standaard betalingsregeling is daarmee minder flexibel dan een persoonlijke betalingsregeling.

---

<sup>[1]</sup> Een uitzondering hierop is de periode 10-2-2016 tot en met 22-2-2016. Hierbij gold dat voor alle KOT-vorderingen, voor zover die per jaar hoger waren dan 3.000 euro, en overige toeslagvorderingen bij een totaal aanslagbedrag van 5.000 euro of meer zonder verdere controle O/GS werd gesteld.

## Deelvraag 1:

Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen op opzet/grove schuld (O/GS) bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling van de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?



#### *Periode 2012 – 17 januari 2016*

In de periode 2012 – 17 januari 2016 is een grensbedrag van 1.500 euro voor een toeslagvordering gehanteerd. In het verleden (vermoedelijk in 2012) is het ook wel gebeurd dat, als er 1 vordering O/GS kreeg, dan alle vorderingen O/GS kregen. Deze werkwijze is in 2012/2013 aangepast. Het is onduidelijk op welke wijze dit grensbedrag tot stand is gekomen. Bij de overname van het invorderingsproces van toeslagen van de locatie Oss door het LIC in 2015 is het toenmalige gehanteerde grensbedrag ook overgenomen en daarmee gecontinueerd. Vanaf dat moment werden de grensbedragen in onderling overleg tussen team Vaktechniek, ervaren medewerkers, teamleiders en MT LIC bepaald. Er zijn voor deze periode nauwelijks bewijsstukken beschikbaar. In 2018 heeft een integrale schoning van stukken in het kader van de AVG plaatsgevonden. Vanaf maart 2015 kwamen veel nieuwe medewerkers in dienst die opgeleid werden en was detailuitwerking nodig voor de minder ervaren werkkrachten. Er werd gewerkt op basis van werkinstructie TG304, bijstellingen van deze werkinstructie werden digitaal verspreid.

Voor de periode 2012 – 17 januari 2016 blijkt uit de reconstructie dat nauwelijks onderliggend bewijsmateriaal beschikbaar is. Wij hebben een deelwaarneming uitgevoerd op O/GS-stellingen onder de 1.500 euro. Uit een door ons uitgevoerde analyse van de O/GS-stellingen blijkt dat ook voor toeslagvorderingen onder de 1.500 euro O/GS werd gesteld. De aangepaste werkwijze in 2012/2013 blijkt uit interviews.

#### *Periode 18 januari 2016 – 4 februari 2016*

In januari 2016 werd een werkwijze ingevoerd waarbij een grensbedrag van 1.500 euro per KOT-vordering werd toegepast. Voor overige toeslagsoorten (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget) was geen grensbedrag van toepassing. Wel volgde er een beoordeling op verwijtbaarheid (gevolg daarvan is O/GS-stelling) als er meer dan vier toeslagvorderingen open stonden en het totaal van deze vorderingen meer was dan 5.000 euro. Deze grensbedragen blijken uit de werkinstructie 'versnelde werkwijze TG304' uit het opleidingsmateriaal voor medewerkers. Van deze grensbedragen werd afgeweken als er eerder sprake was geweest van opzet. Als de nieuwe vordering om dezelfde reden moest worden terugbetaald, kreeg de burger ook voor de nieuwe vordering een O/GS-stelling. Er zijn voor deze periode nauwelijks bewijsstukken beschikbaar.

Ook voor de periode 18 januari 2016 – 4 februari 2016 blijkt uit de reconstructie dat nauwelijks onderliggend bewijsmateriaal beschikbaar is. Het belangrijkste onderliggend bewijsmateriaal is de werkinstructie 'versnelde werkwijze TG304'. Ook voor deze periode blijkt uit onze analyse dat ook voor toeslagvorderingen onder de 1.500 euro O/GS werd gesteld.

#### *Periode 5 februari 2016 - 9 februari 2016*

Begin februari 2016 is een nieuwe versnelde werkwijze TG304 gestart waarbij alleen werd beoordeeld op verwijtbaarheid als er sprake was van KOT-vordering(en) van meer dan 5.000 euro per jaar of als het totaal van de vorderingen KOT hoger was dan 20.000 euro.

Daarnaast bleef de regeling uit januari 2016 gecontinueerd van meer dan vier openstaande toeslagvorderingen voor de overige toeslagsoorten en het totale aanslagbedrag van meer dan 5.000 euro. Ook bleef de uitzondering gehandhaafd waarbij van de grensbedragen kon worden afgeweken als er eerder sprake was geweest van opzet bij vorderingen die om dezelfde reden moesten worden terugbetaald.

Aan de reconstructie over de periode 5 februari 2016 - 9 februari 2016 ligt de nieuwe werkwijze TG304 ten grondslag. De in de reconstructie genoemde



grensbedragen blijken ook uit door de door ons uitgevoerde analyse van O/GS-stellingen.

*Periode 10 februari 2016 - 22 februari 2016*

In het memo Versnellingsmaatregelen TG304 van 9 februari 2016 (versie 0.1) is aangegeven dat het MT LIC maatregelen had getroffen om het proces TG304 te versnellen en de werkvoorraad te reduceren. In de highlights van het MT-verslag uit week 7 in 2016 staat hierover het volgende: *"TG304: Aanbod en productie blijven bij elkaar in de buurt, zodat we niet inlopen. Medio week 6 werd besloten tot een vereenvoudigde werkwijze. Die bestaat er uit dat als het gaat om > 3.000 euro verwijtbaarheid wordt verondersteld. Er gaat dan een brief zonder nader onderzoek en motivering de deur uit. X geeft aan dat de productie dan vooral in zijn team fors gaat toenemen. Dat moet dan deze week gaan blijken. In Groningen is de toename beperkt, omdat zij KOT en verwijtbaarheid (>5.000 al naar Enschede doorzetten). Nu kunnen ze verwijtbaarheid >3.000 zelf afhandelen."* In de dagstart team bezwaar en beroep van 10 februari 2016 is aangegeven dat *"de posten die via voorgenoemde vereenvoudigde werkwijze worden afgedaan herkenbaar moeten zijn aan een aantekening in het INL-systeem middels "MT besluit feb"*.

In deze nieuwe situatie werden alle KOT-vorderingen voor zover die per jaar hoger waren dan 3.000 euro zonder verdere beoordeling op O/GS gesteld. Voor KOT-vorderingen lager dan 3.000 euro kregen de betreffende burgers een persoonlijke betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit. Dit betrof veelal burgers met 1 KOT-vordering. Soms werden meerdere KOT-vorderingen bij elkaar opgeteld.

Voor de ouders verbonden aan bepaalde kinderdagopvanginstellingen zoals Appelbloesem en de Parel golden al een aantal jaar aparte regelingen. Bij ouders verbonden aan Appelbloesem werd geen O/GS gesteld en deze ouders konden gebruik maken van een persoonlijke betalingsregeling. Bij ouders verbonden aan de Parel werd geen O/GS gesteld voor wat betreft de eigen bijdrage en konden ouders hiervoor gebruik maken van een persoonlijke betalingsregeling. Om de aparte regeling in de praktijk te effectueren werd gebruik gemaakt van een lijst met kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus die met betrekking tot de eigen bijdrage vergelijkbaar zijn met de Parel.

Voor de overige toeslagsoorten werd in deze periode bij een totaalbedrag van de vorderingen van 5.000 euro of meer zonder verdere beoordeling O/GS gesteld. Bij een totaalbedrag van de vorderingen van minder dan 5.000 euro werd een persoonlijke betalingsregeling aangeboden.

Deze grensbedragen en het zonder beoordeling toekennen van O/GS hadden als doel werkpakketten beheersbaar te houden. Overigens heeft het MT LIC op 16 februari 2016 verzocht alert te zijn om, bij het opstellen van plannen om werkzaamheden versneld af te doen, deze altijd te laten toetsen door Vaktechniek en ervoor te zorgen dat de burger hiervan geen nadeel ondervindt.

Aan de reconstructie over de periode 10 februari 2016 - 22 februari 2016 liggen de hierboven aangegeven cursieve passages uit het MT-verslag en de vastlegging van de dagstart ten grondslag. Aan de werkwijze bij kinderdagopvanginstelling de Parel en kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus die met betrekking tot de eigen bijdrage vergelijkbaar zijn met de Parel liggen instructies van Toeslagen ten grondslag. In interviews is deze werkwijze bevestigd door behandelaars. Uit een door ons uitgevoerde analyse van O/GS-stellingen uit deze periode blijkt dat voor ongeveer 990 burgers O/GS is gesteld voor één of meerdere vorderingen waarvan voor ongeveer 920 burgers geen inhoudelijke reden is vermeld en uitsluitend de duiding "MT besluit februari 2016" is opgenomen in de toelichting op de O/GS-kwalificatie.

*Periode 23 februari 2016 -13 augustus 2017*

In de periode 23 februari 2016 -13 augustus 2017 werd alleen op O/GS beoordeeld als er per toeslagsoort, per jaar een totaal aan vordering(en) was opgelegd van meer dan 10.000 euro. Wanneer er geen sprake was van O/GS werd een persoonlijke betalingsregeling aangeboden. In september 2016 is voor KOT toegevoegd dat van dit grensbedrag mocht worden afgeweken als er eerder sprake was geweest van opzet bij KOT-vorderingen die om dezelfde reden van O/GS-stellen moesten worden terugbetaald.

In deze periode (mei/juni 2016) gold dat voor de kinderdagopvanginstelling de Parel op aangeven van Toeslagen door CAP Inning een opmerking in het INL-systeem werd opgenomen. Dit betrof de melding dat bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling altijd eerst afgestemd moest worden met Toeslagen om te beoordelen of sprake was van O/GS van de ouders. Voor deze burgers gold dat te allen tijde op O/GS moest worden beoordeeld.

Aan de reconstructie over de periode 23 februari 2016 – 13 augustus 2017 liggen instructies van Toeslagen inzake kinderdagopvanginstelling de Parel ten grondslag. De in bovenstaande reconstructie opgenomen passage over de opmerking in het INL-systeem bij ouders verbonden aan de Parel wordt bevestigd in de door ons uitgevoerde deelwaarneming. In interviews is deze werkwijze bevestigd door behandelaars.

*Periode 14 augustus 2017 – 4 april 2018*

Toeslagen heeft vanaf 14 augustus 2017 de beoordeling van een TG304 van het LIC overgenomen. De grensbedragen en beoordelingscriteria zijn op dat moment niet veranderd.

In mailverkeer tussen Vaktechniek LIC en Toeslagen van 26 maart 2018 werd gevraagd hoe om te gaan met kinderdagopvanginstelling Twins. Het antwoord van Toeslagen was dat voor Twins Toeslagen in maart 2016 een bestand heeft opgeleverd en dat in het informatiesysteem INL moest worden opgenomen dat sprake is van frauduleuze opvang, ten onrechte aangevraagd, geen persoonlijke betalingsregeling toekennen en beoordelen op opzet. Dit is gedaan omdat bij de meeste gevallen was vastgesteld (of een zeer gegronde vermoeden bestond) dat er sprake was van valse stukken. Deze moesten dus altijd worden beoordeeld op O/GS.

Aan de reconstructie over de periode 14 augustus 2017 – 4 april 2018 liggen werkinstructies en instructies van Toeslagen inzake kinderdagopvanginstelling Twins ten grondslag. In interviews is deze werkwijze bevestigd door behandelaars. Wij hebben voor 20 willekeurig geselecteerde ouders die verbonden waren aan Twins vastgesteld dat de in de reconstructie aangegeven opmerking in het INL-systeem is opgenomen.

*Periode 5 april 2018 – 7 november 2019*

In de periode 5 april 2018 - 8 november 2019 is de werkwijze uit de periode 23 februari 2016 - 13 augustus 2017 gehandhaafd. In de periode 23 februari 2016 - 13 augustus 2017 werd alleen op O/GS beoordeeld als er per toeslagsoort, per jaar een totaal aan vordering(en) was opgelegd van meer dan 10.000 euro. Voor KOT is in de periode 5 april 2018 - 8 november 2019 hieraan toegevoegd dat, als er naast de hoge vordering(en) boven 10.000 euro nog andere KOT-vorderingen uit andere jaren zijn van onder de 10.000 euro, deze mochten worden meegenomen in de O/GS-kwalificatie, ook al was de reden van verwijtbaarheid een andere dan van de hoge vordering(en) boven 10.000 euro.

Aan de reconstructie over de periode 5 april 2018 – 7 november 2019 liggen werkinstructies ten grondslag. De in de reconstructie genoemde grensbedragen worden bevestigd door de door ons uitgevoerde analyse van O/GS-stellingen.

Vanaf 8 november 2019 is voor alle nieuwe verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagschuld geen beoordeling op O/GS meer uitgevoerd, tenzij er in het voortraject (de toekenningsfase) een inmiddels onherroepelijk geworden vergrijpboete is opgelegd of strafrechtelijke vervolging is ingesteld. Dit geldt ook voor verzoeken die nog niet onherroepelijk vaststaan, omdat er bijvoorbeeld nog een bezwaar- of beroepsprocedure loopt.

Aan de reconstructie over de periode 8 november 2019 – 31 december 2019 ligt een toezegging aan de Tweede Kamer ten grondslag. Onze analyse van O/GS-stellingen in deze periode bevestigt de hierboven beschreven werkwijze.

Uitgezonderd van het niet meer stellen van O/GS zijn 349 burgerservice nummers van burgers die vanwege misbruik van toeslagen onderwerp waren van een strafrechtelijk onderzoek, strafrechtelijk zijn vervolgd dan wel strafrechtelijk zijn veroordeeld. Deze 349 burgers zijn in een afzonderlijke registratie opgenomen die door CAP Inning is gebruikt in de periode 13 december 2019 tot 12 maart 2020. Bij burgers die zijn opgenomen in deze registratie vond nog wel een beoordeling plaats of er sprake was van O/GS.



Deelvraag 2 Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Het antwoord op deze vraag is als volgt opgebouwd. Gestart wordt met de achtergrond van minnelijke schuldsanering natuurlijke personen. Vervolgens volgt een schematisch overzicht van de reconstructie van de Belastingdienst in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De hoofdlijn van de reconstructie van de Belastingdienst in een onderkende periode is in een kader weergegeven. Daarna geven wij per onderkende periode onze bevindingen bij de reconstructie en de onderbouwing daarvan. De grensbedragen wijzigden in sommige periodes frequent. Het schematisch overzicht en de hoofdlijn van de reconstructie is gericht op de (wijzigingen van de) grensbedragen die ten minste twee maanden gehanteerd werden.

In de reconstructie van de Belastingdienst staan grensbedragen centraal. Deze grensbedragen werden gebruikt in de fase schuldoverzicht van MSNP en niet in de daaropvolgende fasen betaalvoorstel en heroverweging. In de fase betaalvoorstel werd vaak de uitkomst van de beoordeling in de fase schuldoverzicht overgenomen.

#### *Achtergrond MSNP*

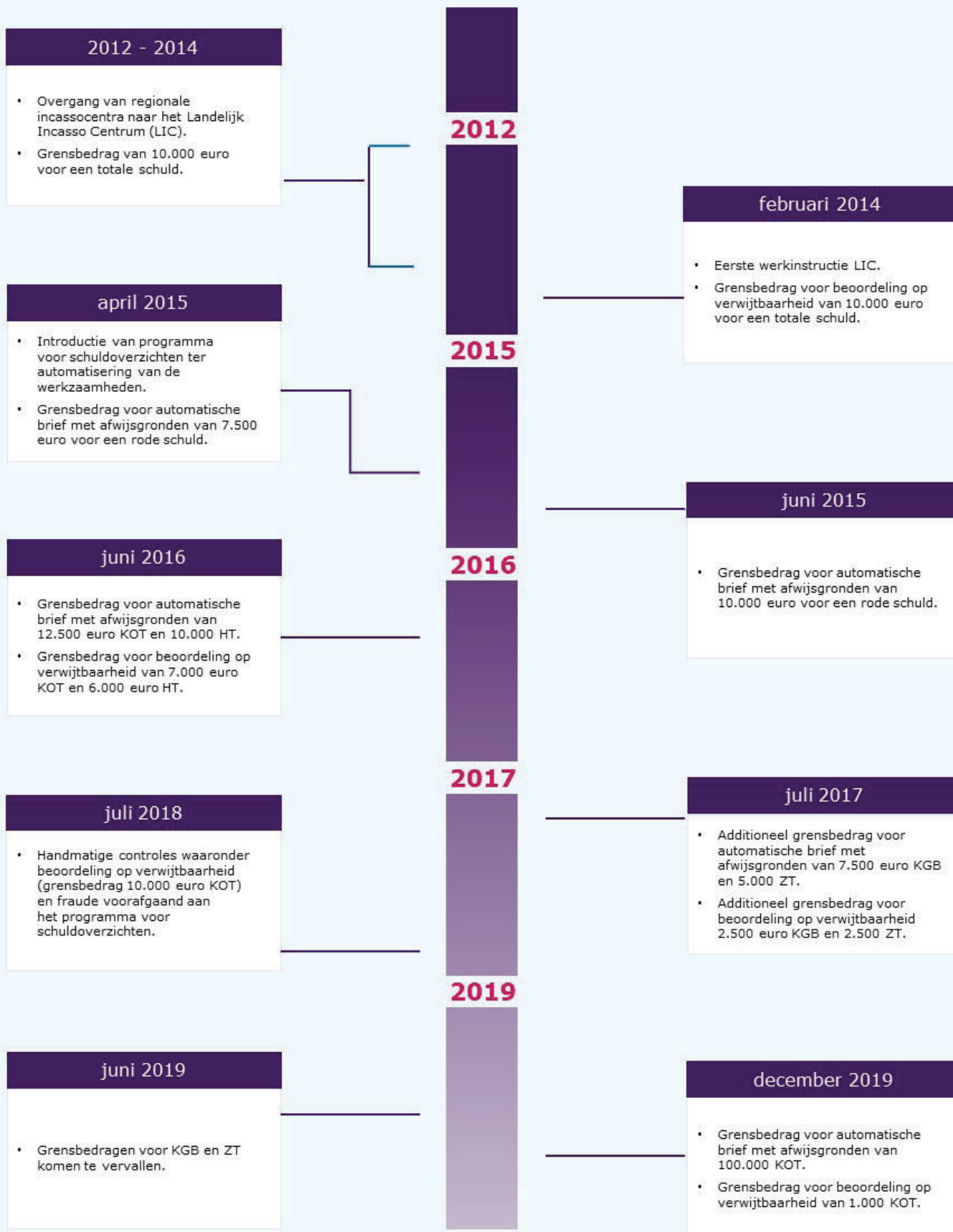
Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) betreft een buitengerechtigd traject en is in beginsel (er zijn uitzonderingen) een voorwaarde voordat een verzoek voor wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) mag worden ingediend. De voornaamste rechtsbronnen voor de MSNP zijn de Faillissementswet, jurisprudentie en de daaruit volgende Leidraad Invordering 2008. Een schuldhulpverlener schrijft namens de betreffende burger alle schuldeisers aan om een volledig beeld van de schulden te krijgen. De schuldeisers moeten een schuldoverzicht toesturen, zodat de schuldhulpverlener een betaalvoorstel kan doen. Wanneer niet alle schuldeisers akkoord gaan met dit betaalvoorstel kan er een verzoek tot heroverweging ingediend worden door de schuldhulpverlener. Bij een afwijzing van de heroverweging door een schuldeiser kan er bij de rechter nog verzocht worden om een dwangakkoord of kan een WSNP-traject bij de rechtbank worden opgestart. In dit hoofdstuk staat het verzoek tot schuldoverzicht centraal omdat hierbij door de Belastingdienst grensbedragen zijn gehanteerd. Afhankelijk van het grensbedrag werd door de Belastingdienst onderzoek gedaan naar afwijsgonden die, indien aanwezig, op het schuldoverzicht werden aangegeven.

De Belastingdienst int zowel belastingschulden als toeslagschulden. Voor toeslagschulden (rode schulden) is de Belastingdienst een concurrente schuldeiser. Het behandelen van MSNP-verzoeken is voor een groot deel belegd bij het Landelijk Incasso Centrum (LIC). MSNP-verzoeken (verzoek tot schuldoverzicht en betaalvoorstel) worden onder andere beoordeeld op verwijtbaarheid bij het ontstaan van schulden. Hiervoor wordt bij de beoordeling van toeslagschulden op verwijtbaarheid in beginsel met de afdeling Toeslagen gecommuniceerd. Heroverwegingen worden voor een belangrijk deel door het LIC afgehandeld. De afdeling Toeslagen is niet bij heroverwegingen betrokken.

Verzoeken komen binnen bij het LIC via het digitale postsysteem en via de NVVK-lijsten. De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is een branchevereniging voor schuldhulpverlening, sociaal bankieren en bewindvoering. Verzoeken van de grotere schuldhulpverleningsorganisaties die hierbij zijn aangesloten komen via deze lijsten binnen.

## Deelvraag 2:

Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?



Voor het ontstaan van het Landelijk Incasso Centrum (LIC) in juli 2013 waren er dertien regionale incassocentra (RIC). Er werden tot in de loop van 2014 elke twee maanden twee regio's overgenomen door het LIC. Elk RIC hanteerde een eigen werkwijze en daarmee is de werkwijze in de periode tot medio 2014 (deels) afhankelijk van de regio. Bewijsmateriaal over deze werkwijzen is veelal niet meer beschikbaar. In die tijd gold een grensbedrag van 10.000 euro voor betalingsregelingen en daarmee wellicht ook voor MSNP. Onder dit bedrag werd een MSNP toegekend, boven dit bedrag vond handmatige beoordeling plaats.

Uit de reconstructie blijkt niet of, en zo ja welke, grensbedragen door de RIC zijn gehanteerd. Het algemene grensbedrag van 10.000 euro blijkt uit interviews.

#### *Februari 2014: Handmatige beoordeling verzoek tot schuldoverzicht*

De eerste werkinstructie voor het behandelen van verzoeken tot MSNP binnen het LIC stamt uit februari 2014. Uit deze eerste werkinstructie blijkt een grensbedrag voor beoordelen op verwijtbaarheid (O/GS of fraude) van 10.000 euro. Uit de Leidraad Invordering uit 2008 blijkt dat in de situatie van O/GS geen kwijtschelding werd verleend. Totdat een RIC werd opgenomen in het LIC hanteerde de betreffende RIC een eigen werkwijze en werden bij het RIC ook de verzoeken tot MSNP afgehandeld. In 2014 zijn enkele aanpassingen op de werkinstructie doorgevoerd, resulterend in de werkinstructie van november 2014. De wijzigingen hadden betrekking op het afstemtraject na een constatering van een aantekening O/GS of fraude. Het voornoemde grensbedrag is niet gewijzigd. Verzoeken waarbij de totale schuld lager dan 10.000 euro is, werden toegekend.<sup>1</sup> Verzoeken waarbij de totale schuld hoger dan 10.000 euro is werden beoordeeld op verwijtbaarheid.

Aan de reconstructie over deze periode liggen werkinstructies uit 2014 en de Leidraad Invordering 2008 ten grondslag. Behandelaars bevestigen in interviews de voorgeschreven werkwijze voor beoordeling op verwijtbaarheid en de daarbij gehanteerde grensbedragen.

#### *2015: Programma voor schuldoverzichten*

Een programma dat in regio Haaglanden ontwikkeld was en reeds in gebruik was bij het LIC werd vanaf maart 2015 uitgebreid en ingezet ter verdere automatisering van de werkzaamheden. Het programma was bedoeld om in eerste instantie een schuldoverzicht te bieden en deze te versturen. Het programma controleerde op verschillende criteria die gebaseerd waren op toelatingseisen voor de WSNP zoals blijkend uit de Leidraad Invordering 2008 en jurisprudentie. Vervolgens werd het schuldoverzicht automatisch verzonden met daarbij mogelijke afwijsgonden voor het verzoek tot medewerking aan een regeling (in de vorm van uitstel).

Een afwijsgond betrof verwijtbaarheid. Voor deze afwijsgond toetste het programma op grensbedragen en werd gecontroleerd of er een aantekening van fraude of een bestuurlijke boete in de gegevens van de aanvrager in het INL-systeem was opgenomen.

In maart 2015 werd in het programma een grensbedrag van 3.000 euro gehanteerd voor een rode of blauwe schuld. Vanaf april 2015 was dit grensbedrag 7.500 euro. In juni 2015 is dit grensbedrag bijgesteld naar 10.000 euro. Boven het grensbedrag of bij aanwezigheid van een aantekening van fraude (vanaf maart 2015) of een bestuurlijke boete (vanaf november 2015) werd automatisch een schuldoverzicht met afwijsgonden verstuurd. Als afwijsgonden werden de termen verwijtbaar handelen of niet te goeder trouw gehandeld gehanteerd.

<sup>1</sup> Er waren in beginsel tot het programma in maart 2015 werd geïntroduceerd wel andere criteria waaraan voldaan moet worden: De belastingplichtige is particulier of is ex-ondernemer, heeft in de afgelopen 10 jaar niet in de WSNP gezeten en heeft aan zijn fiscale verplichting (aangiften inkomstenbelasting) van de afgelopen 5 jaar voldaan. De schulden zijn in de afgelopen 5 jaar ontstaan en de schuldhulpverlener is bevoegd.

Onder het grensbedrag en bij afwezigheid van een aantekening van fraude (vanaf maart 2015) en een bestuurlijke boete (vanaf november 2015) werd automatisch een schuldoverzicht verstuurd zonder afwijsgonden.

Na een afwijzing bestond nog wel de mogelijkheid van herziening, maar dat vereiste nadrukkelijke actie van de burger en diens schuldhelpverlener. De Belastingdienst heeft begin februari 2021 een actie in gang gezet om ongeveer 400.000 insolventiebeschikkingen te analyseren.

Naast het afhandelen van verzoeken tot MSNP door het programma zijn verzoeken soms handmatig afgehandeld.

Aan de reconstructie liggen het script van het programma en de per maand door het programma gegenereerde schuldoverzichten ten grondslag. Uit een door ons uitgevoerde analyse blijkt dat, wanneer er sprake is van een aantekening van fraude, een bestuurlijke boete of een schuld boven het grensbedrag, automatisch (d.w.z. zonder tussenkomst van een medewerker) een schuldoverzicht met afwijsgonden wordt verstuurd. In de brief met daarin het schuldoverzicht stond vermeld dat de Belastingdienst niet zou meewerken aan een minnelijke schuldsanering en/of geen uitstel van betaling zou verlenen.

#### *2016-2018: Doorontwikkeling programma voor schuldoverzichten*

Vanaf januari 2016 werden door het programma, naast automatisch afgehandelde verzoeken, ook verzoeken uitgeworpen voor beoordeling door een medewerker.

Er werden boven- en ondergrensbedragen geïntroduceerd. Onder de ondergrens en bij afwezigheid van andere afwijsgonden werd het schuldoverzicht automatisch verstuurd zonder afwijsgonden. Boven de ondergrens en onder de bovengrens werd het verzoek met mogelijke afwijsgonden uitgeworpen voor beoordeling door een medewerker. Bij deze handmatige beoordeling werd vanuit het programma een pop-up scherm getoond met mogelijke afwijsgonden. De medewerker kon vervolgens kiezen voor een brief met of zonder afwijsgonden. Boven de bovengrens werd een automatisch schuldoverzicht met afwijsgonden verstuurd.

Er werd voor het totaal van de rode en blauwe schulden een ondergrens geïntroduceerd van 750 euro die in mei 2016 verhoogd werd naar 1.250 euro en vervolgens in juni 2017 naar 1.500 euro. Dit is vervolgens zo gebleven.

Vanuit de vorige periode werd tot en met april 2016 de bovengrens van 10.000 euro voor een rode of blauwe schuld gehanteerd voor een automatisch verstuurd brief met afwijsgonden. In mei 2016 zijn er bovengrenzen ingevoerd voor de componenten van de rode en blauwe schulden en daarmee voor de KOT en de huurtoeslag. Voor KOT betrof dit 12.500 euro en voor de huurtoeslag 7.000 euro. De maand daarop (juni 2016) werden er ondergrenzen geïntroduceerd en werden de bovengrenzen verhoogd. Er werden onder- en bovengrensbedragen ingevoerd voor kinderopvangtoeslag (7.000 resp. 19.500 euro) en huurtoeslag (6.000 resp. 10.000 euro). In juli 2017 zijn er onder- en bovengrensbedragen toegevoegd voor zorgtoeslag (2.500 resp. 5.000 euro) en kindgebonden budget (2.500 resp. 7.500 euro).

In de situatie dat geen sprake is van een natuurlijk persoon (vanaf mei 2016) of als de persoon niet staat ingeschreven bij een Nederlandse gemeente (vanaf september 2015) werd automatisch een schuldoverzicht met afwijsgonden verstuurd. Daarnaast zijn de afwijsgonden WSNP (wanneer de belastingplichtige in de afgelopen 10 jaar een WSNP-traject is ingegaan) en fraude-aantekening relevant. Tot en met mei 2016 werd hiervoor automatisch een schuldoverzicht met afwijsgonden verstuurd. Daarna leidden deze afwijsgonden tot een uitworp voor beoordeling. De afwijsgond bestuurlijke boete (vergriep of verzuim), in relatie tot rode schulden, leidde tot en met oktober 2019 tot een automatisch verstuurd schuldoverzicht met afwijsgonden. Voor natuurlijke personen met een onderneming waren nog twee afwijsgonden relevant: een actieve plicht voor de loonbelasting en de omzetbelasting. Een actieve loonbelastingplicht heeft vanaf

mei 2016 geleid tot een automatisch verstuurd schuldoverzicht met afwijsgonden. Voor de actieve omzetbelastingplicht was dit de periode mei 2016 tot juni 2019. Daarna werd deze afwijsgond uitgeworpen voor beoordeling door een medewerker.

Naast het afhandelen van verzoeken tot MSNP door het programma zijn verzoeken soms handmatig afgehandeld.

Aan de reconstructie liggen het script van het programma en de per maand door het programma gegenereerde schuldoverzichten ten grondslag.

De doorontwikkeling van het programma voor schuldoverzichten betreft de introductie van boven- en ondergrensbedragen en de handmatige beoordeling tussen deze grensbedragen.

Voor de brieven die verstuurd zijn met behulp van het programma is niet vastgelegd welke brieven zonder tussenkomst van een medewerker en welke brieven na uitworp voor handmatige beoordeling zijn verstuurd.

#### *2018 Werkinstructies in VISIO*

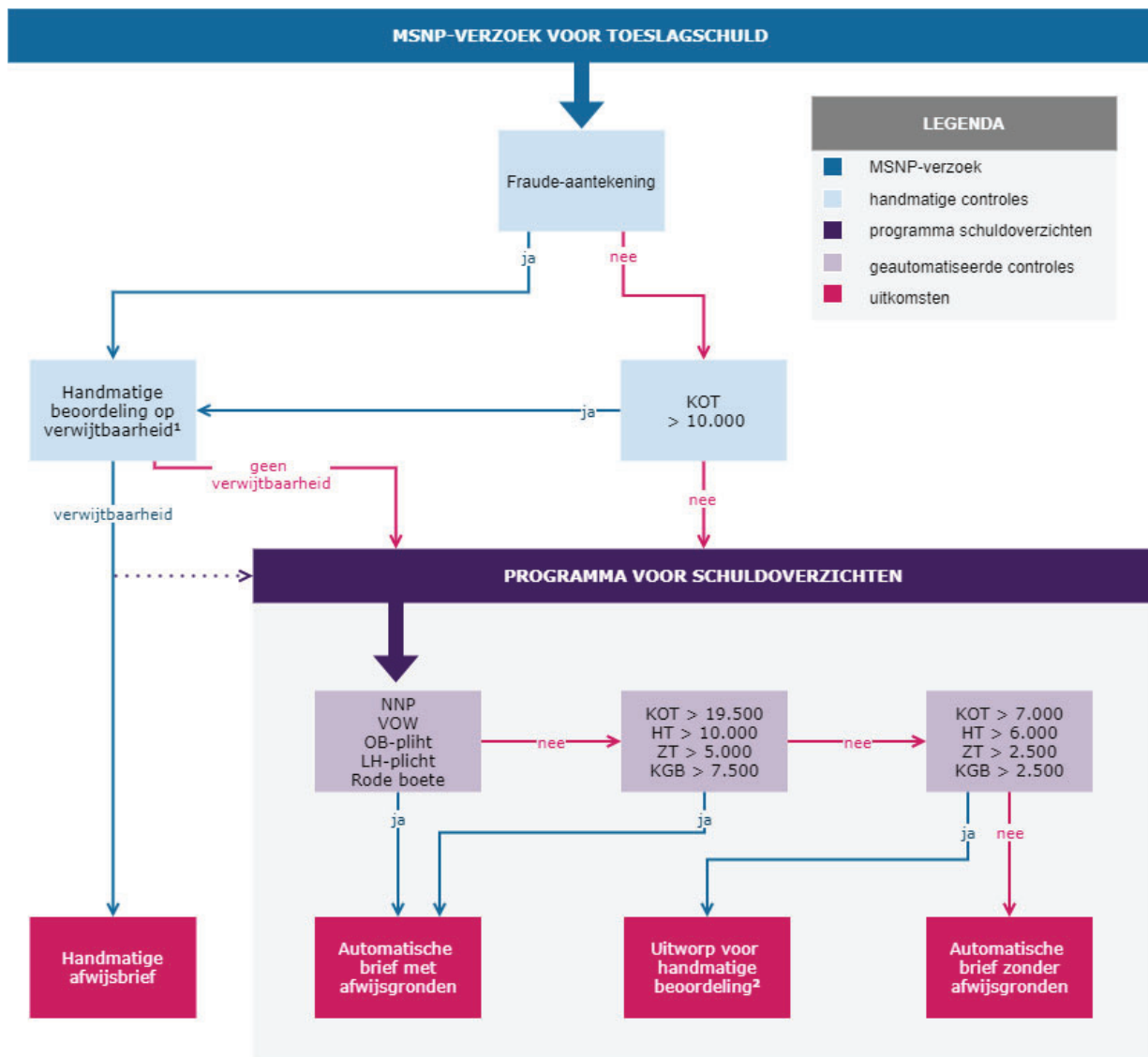
Vanaf juli 2018 kwamen er digitale werkinstructies die processtroombigrammen voor het behandelen van MSNP-verzoeken bevatten. In ieder geval sinds deze instructies werden er voorafgaand aan het programma voor schuldoverzichten handmatige controles uitgevoerd, die staan benoemd in de werkinstructies. De handmatige controles met betrekking tot verwijtbaarheid vonden plaats bij minimaal één kinderopvangtoeslagvordering boven het grensbedrag van 10.000 euro of bij de aanwezigheid van een aantekening van O/GS of fraude, waarna vervolgens FSV werd geraadpleegd en er contact werd opgenomen met de afdeling Toeslagen voor afstemming. Als hierbij niet werd overgegaan tot een afwijzing werd het verzoek vervolgens op het programma voor schuldoverzichten gezet en kon alsnog uitworp voor handmatige beoordeling (tussen de boven- en ondergrens) of automatische afwijzing (boven de bovengrens) plaatsvinden. Als uit de handmatige controles afwijsgonden bleken, werd het verzoek afgewezen via een handmatig opgestelde brief. Vaak werd alsnog het programma gebruikt om automatisch het schuldoverzicht te genereren.

Aan de reconstructie over deze periode liggen werkinstructies uit 2018 ten grondslag. In interviews is de voorgeschreven werkwijze voor handmatige controles voorafgaand aan het programma bevestigd door behandelaars.

Door de introductie van de handmatige beoordeling op verwijtbaarheid voorafgaande aan de beoordeling door het programma werd een extra beoordeling door een medewerker op verwijtbaarheid geïntroduceerd. Dit kan meer afwijzingen tot gevolg hebben gehad.

Van de afstemming met de afdeling Toeslagen hebben wij in onze deelwaarneming voorbeelden aangetroffen. In interviews geven behandelaars aan dat de afstemming een incidenteel karakter had.

Het proces zoals van toepassing sinds deze periode is weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1. In het stroomschema wordt de situatie weergegeven voor beoordeling op verwijtbaarheid vanaf juli 2018. Eerst vindt een handmatige beoordeling plaats bij aanwezigheid van een fraude-aantekening of een KOT-toeslagvordering van meer dan 10.000 euro. Vervolgens wordt het programma voor schuldoverzichten ingezet, waarmee onder andere wordt getoetst op de aanwezigheid van een bestuurlijke boete en grensbedragen voor de componenten van de toeslagschuld.

<sup>1</sup> Bij handmatige beoordeling op verwijtbaarheid vindt incidenteel afstemming plaats met Toeslagen.

<sup>2</sup> Bij uitworp voor handmatige beoordeling wordt vanuit het programma een pop-up scherm getoond met mogelijke afwijfsgronden. De medewerker kan vervolgens kiezen voor een brief met of zonder afwijfsgronden.



## 2018 Wijziging Leidraad

Per 1 juli 2018 is de Leidraad Invordering 2008 gewijzigd, waardoor bij een verzoek om MSNP (schuldoverzicht, betaalvoorstel en heroverweging) niet langer gekeken behoefde te worden naar de toelatingscriteria voor de WSNP (artikel 288 van de Faillissementswet), maar naar de afwegingen van het dwangakkoord (artikel 287a van de Faillissementswet). In de afwegingen van het dwangakkoord is verwijtbaarheid ten aanzien van het ontstaan van de schuld een onderdeel van de belangenafweging en mag verwijtbaarheid alleen en primair geen rol meer spelen bij het beoordelen van een verzoek om MSNP. Het dwangakkoord gaat uit van de vraag of het betaalvoorstel het maximaal haalbare is. Dit wordt vooral afgezet tegen het alternatief van een WSNP.

Aan de reconstructie over deze periode liggen de Leidraad Invordering 2008 en de Faillissementswet ten grondslag.

Uit een door ons uitgevoerde beoordeling van het programma schuldoverzicht blijkt dat dit programma niet is aangepast aan de op 1 juli 2018 gewijzigde Leidraad Invordering 2008.

### 2019 Geen beoordeling op verwijtbaarheid bij toeslagschulden

In juni 2019 zijn de grensbedragen voor zorgtoeslag en kindgebonden budget vervallen. Dit vanwege technische redenen en niet vanwege inhoudelijke argumenten. Op 6 november 2019 zijn medewerkers per mail op de hoogte gesteld dat er voor toeslagschulden niet meer wordt afgewezen op verwijtbaarheid. Rond deze periode is ook aangegeven dat er niet meer naar fraude-aantekeningen gekeken mocht worden. Op 5 december 2019 is het bovengrensbedrag voor KOT aangepast naar 100.000 euro en de ondergrens naar 1.000 euro, waardoor er in principe geen automatische afwijzingen en nauwelijks automatische toewijzingen meer plaatsvonden.

Uit een door ons uitgevoerde analyse blijkt dat er op 9 december 2019 (vanuit het programma) nog wel een afwijzing op grond van verwijtbaarheid ten aanzien van de KOT-schuld heeft plaatsgevonden. Bij deze afwijzing was ook sprake van andere afwijsgonden met betrekking tot de blauwe schuld.

De grensbedragen voor huurtoeslag zijn niet aangepast. Voor huurtoeslag hebben (vanuit het programma) in de periode 5 december 2019 tot en met 31 december 2019 drie afwijzingen plaatsgevonden. Bij één van deze afwijzingen was ook sprake van andere afwijsgonden met betrekking tot de blauwe schuld.

Deelvraag 3 Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie over de redenen die in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 ten grondslag hebben gelegen aan de verzwaarde uitvraag (meer bewijsstukken opvragen dan bij een reguliere uitvraag) bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag en aan de strengere behandeling bij het aanvragen van een betalingsregeling van toeslaggerechtigden onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?

Omdat door een extern kantoor onderzoek wordt gedaan naar de effecten van een registratie in FSV is de eventuele invloed van FSV op de uitvraag en behandeling niet meegenomen in ons onderzoek.

Het antwoord op deelvraag 3 is als volgt opgebouwd. Gestart wordt met de achtergrond voor het hebben kunnen leiden tot een verzwaarde uitvraag en strengere behandeling. Vervolgens geven wij een schematisch overzicht van de reconstructie van de Belastingdienst in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De hoofdlijn van de reconstructie van de Belastingdienst in de onderkende perioden is in een kader weergegeven. Daarna geven wij per onderkende periode onze bevindingen bij de reconstructie en de onderbouwing daarvan.

Wij zijn voor toeslaggerechtigden nagegaan in hoeverre sprake is geweest van een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken en/of een strengere behandeling bij de aanvraag van een betalingsregeling. Daartoe is gestart met een beoordeling van een willekeurige selectie van vraagbrieven over de onderzoeksperiode. In deze vraagbrieven werd aan toeslaggerechtigden om (aanvullend) bewijsmateriaal gevraagd. Uit deze beoordeling kwamen echter te weinig verzwaarde uitvragen naar voren om tot bevindingen te komen over de verzwaarde uitvragen en de oorzaken c.q. kenmerken van de verzwaarde uitvragen. Daarom is aan de hand van briefkenmerken gericht gezocht naar (mogelijk) verzwaarde uitvragen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de oorzaken c.q. kenmerken daarvan. Daarnaast zijn uitworpen door de risicoclassificatiemodellen kinderopvangtoeslag en huurtoeslag op verzwaarde uitvraag beoordeeld.

#### *Achtergrond verzwaarde uitvraag en strengere behandeling*

Bij Toeslagen is een handhavingproces ingericht ter controle van de juistheid van toeslagtoekenningen. De doelstellingen van handhaving zijn het vergroten van de nalevingsbereidheid en de toekenningszekerheid. Hiertoe worden handhavingsinstrumenten ingezet. Als resultaat van de inzet van een handhavingsinstrument kon aan een burger een kenmerk worden toegekend. Onderzocht is of dit kenmerk in de fase van de toekenning van een toeslag een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg heeft gehad bij aanvraag en wijziging van een toeslag. Ook is onderzocht of in de fase van terugvordering van een toeslag dit heeft geleid tot een strengere behandeling bij het verzoek tot een betalingsregeling door een toeslaggerechtigde. Het verzoek tot een betalingsregeling kan verwijzen naar een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling, een verzoek voor medewerking aan MSNP of een verzoek voor deelname aan WSNP. Bij een verzwaarde uitvraag worden als gevolg van handmatig toezicht meer bewijsstukken opgevraagd dan bij een reguliere uitvraag bij een aanvraag of wijziging van een toeslag. Deze handelwijze vindt zijn oorsprong in een verwacht verhoogd risico ten aanzien van onjuistheden in de aanvraag of wijziging. Onder een strengere behandeling van een aanvraag van een betalingsregeling door een toeslaggerechtigde wordt verstaan dat een aanvraag van een betalingsregeling die op zichzelf aan de criteria voldoet om te worden toegewezen op grond van een door Toeslagen toegekend kenmerk niet werd toegekend.

De verzwaarde uitvraag bij de Toezichtlijst en Afwijkend Behandelen (zie tabel 2 hieronder voor een toelichting) kan ook blijken uit de situatie dat de burger voor een enkele aanvraag en wijziging weliswaar niet verzwaard is uitgevraagd, maar wel bij elke aanvraag en wijziging (structureel) werd uitgevraagd, wat in zichzelf ook als een verzwaaring kan worden gezien. Dit kan zich ook voordoen bij het risicoclassificatiemodel waarbij een toeslagaanvrager op grond van indicatoren



meermaals met een hoge risicoscore wordt gewaardeerd. Deze omstandigheden vallen buiten de reikwijdte van ons onderzoek. Of een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken bij een toeslaggerechtigde proportioneel en subsidiair was valt eveneens buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

In de periode van 2012 tot en met 2019 is een aantal belangrijke ontwikkelingen gerealiseerd met betrekking tot handhaving door Toeslagen, zoals de invoering van handhavingsregie, de introductie en verdere ontwikkeling van kenmerken en het verschuiven van het toezicht en de interactie met de burger naar zo vroeg mogelijk in het proces. Het inrichten van toezicht in de actualiteit (d.w.z. zo kort mogelijk op de aanvraag) was en is nog steeds één van de speerpunten van handhaving. Het toezicht wordt inmiddels met behulp van derdengegevens voor een groot deel geautomatiseerd uitgevoerd. De reconstructie wordt gevormd door de ontwikkeling in de tijd van de handhavingsinstrumenten en redenen c.q. kenmerken waarbij ook aandacht is gegeven aan de periodes waarin deze kenmerken operationeel zijn geweest. Tevens wordt aangegeven in hoeverre kenmerken een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken en/of een strengere behandeling van een aanvraag van een betalingsregeling tot gevolg kunnen hebben gehad.

Wij hebben een selectie van verschillende soorten uitvraagbrieven geanalyseerd. Hieronder is in tabelvorm een samenvatting van de resultaten weergegeven; op diverse plaatsen in dit hoofdstuk zal naar deze tabel worden verwezen. Als er meerdere kenmerken zijn geconstateerd dan is er één kenmerk meegenomen. Dit is het kenmerk dat de belangrijkste grond voor de uitvraagbrief was. Vanwege het gericht zoeken naar kenmerken geeft het onderstaande aantal brieven geen indicatie over de mate waarin de kenmerken (in de tijd of binnen de gehele populatie toeslaggerechtigden) voorkomen.

<b>Kenmerk</b>	<b>Toelichting</b>	<b>Aantal brieven</b>	<b>Aantal verzwaarde uitvraag</b>	<b>Aantal strengere behandeling</b>
Afwijkend behandelen	Iedere burger kan (opnieuw) een toeslag aanvragen. In de situatie dat voor de burger een versterkt toezicht geldt zal de behandeling van de toelagetaanvraag niet automatisch worden afgedaan maar handmatig en intensiever plaatsvinden. Versterkt toezicht geldt onder andere voor burgers die de kenmerken Afwijkend Behandelen en Toezichtlijst (toezicht door fraudeteam) hebben.	9	4	0
CAF	CAF staat voor Combiteam Aanpak Facilitators. Met een onderzoek 'CAF' keek de Belastingdienst of een facilitator (bijvoorbeeld gastouderbureau/ kinderopvangorganisatie) en/of burgers die met de facilitator verbonden zijn of waren fraude pleegden.	7	5	0
HOTHOR	Hoge Tegemoetkoming, Hoog Risico. HOTHOR ontstaat wanneer op basis van een aanvraag of wijziging een toeslagbedrag wordt berekend dat boven een vastgestelde norm uitkomt. Er wordt dan een handmatige controle uitgevoerd om te kijken of de aanvraag of wijziging juist is opgegeven.	25	2	0
Signaal	Burgers en bedrijven kunnen zelfstandig zowel fysiek als digitaal risicosignalen met de Belastingdienst delen. Dergelijke meldingen worden ook wel 'Tips en kliks' genoemd. Fysieke meldingen van risicosignalen worden door de Belastingdienst via allerlei	11	8	0

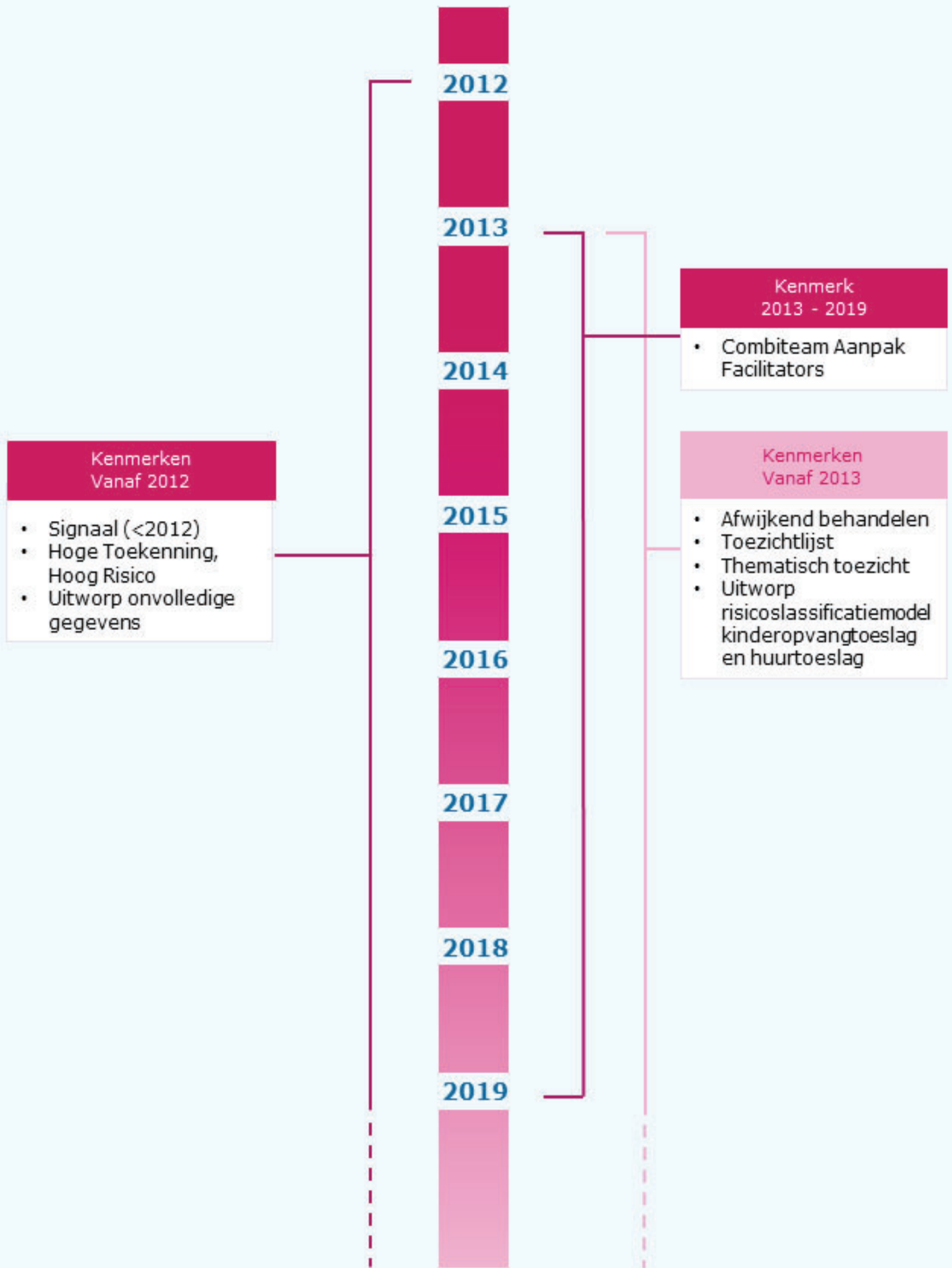
Kenmerk	Toelichting	Aantal brieven	Aantal verzwaarde uitvraag	Aantal strengere behandeling
	mogelijke wegen ontvangen. Voorbeelden hiervan zijn binnengekomen fysieke poststukken of brieven en fysiek bij een kantoor van de Belastingdienst gemelde risicosignalen. Ook kunnen tips via de Belastingtelefoon binnenkomen. Tips en kliks kunnen daarnaast afkomstig zijn van de digitale meldpunten van de Belastingdienst en Toeslagen			
Toezichtlijst	Iedere burger kan (opnieuw) een toeslag aanvragen. In de situatie dat voor de burger een versterkt toezicht geldt zal de behandeling van de toeslagaanvraag niet automatisch worden afgedaan maar handmatig en intensiever plaatsvinden. Versterkt toezicht geldt onder andere voor burgers die de kenmerken Afwijkend Behandelen en Toezichtlijst (toezicht door fraudeteam) hebben.	65	37	0
Thematisch toezicht	Thematisch toezicht betreft systematisch onderzoek naar de oorzaken van de niet-naleving van wet- en regelgeving.	8	1	0
Uitworp onvolledige gegevens	Indien de vereiste gegevens om een toeslag te berekenen of vast te stellen niet beschikbaar zijn, wordt de aanvraag of wijziging van een toeslag geautomatiseerd uitgeworpen voor handmatige behandeling.	37	0	0
Uitworp risico-classificatiemodel huurtoeslag	Het risico-classificatiemodel is een zelflerend model dat 'leert' op basis van voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van enkele tientallen indicatoren.	25	0 <sup>1</sup>	0
Uitworp risico-classificatiemodel kinderopvangtoeslag	Het risico-classificatiemodel is een zelflerend model dat 'leert' op basis van voorbeelden van juiste en onjuiste aanvragen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van enkele tientallen indicatoren.	25	0	0
Geen		99	9	1

Tabel 2. Uitkomsten van de beoordeelde brieven voor een verzwaarde uitvraag of strengere behandeling als gevolg van een kenmerk.

<sup>1</sup>Eén uitvraagbrief kon niet worden geraadpleegd.

### Deelvraag 3:

Hoe is de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie over de redenen die in de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 ten grondslag hebben gelegen aan de verzwaarde uitvraag (meer bewijsstukken opvragen dan bij een reguliere uitvraag) bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag en aan de strengere behandeling bij het aanvragen van een betalingsregeling van toeslaggerechtigden onderbouwd met onderliggend bewijsmateriaal?



## 2012 Invoering TVS

In 2012 is het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) ingevoerd, waarbij toezicht plaatsvond door middel van bedrijfsregels die geautomatiseerd uitworp genereren bijvoorbeeld bij onvolledigheid of het gegeven dat een kind te oud was voor dagopvang.

Door TVS en voorgaande systemen werd vastgesteld of de vereiste gegevens beschikbaar waren om een toeslag te berekenen of vast te stellen. Indien dit niet het geval was, werd de aanvraag of wijziging van een toeslag geautomatiseerd uitgeworpen voor handmatige behandeling. Dit heeft in beginsel geen verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg. Dit betreft de fase van de toekenning van een toeslag en werkt dan ook niet door bij de behandeling van de aanvraag van een betalingsregeling.

Er werd periodiek een selectie uitgevoerd gericht op hoge toekenningen bij de aanvraag en wijziging van een toeslag. Aan uitworp wordt het kenmerk HOge Toekenning HOog Risico (HOTHOR) toegekend. Het kenmerk HOTHOR kan bij aanvragers een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg hebben. Dit kenmerk heeft in beginsel geen strengere behandeling van een aanvraag van een betalingsregeling tot gevolg. Indien in de behandeling door de aanvrager niet gereageerd werd op vraagbrieven, kon dit, net als bij andere uitvragen, uiteindelijk leiden tot O/GS-stelling.

Al vóór 2012 werden door Toeslagen interne en externe signalen ontvangen. Signalen werden behandeld door het toenmalig Fraudeteam van Toeslagen. De totstandkoming of bron van een signaal is veelal niet te achterhalen. Een signaal zal bij aanvragers veelal een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg hebben. Een signaal bij Toeslagen heeft in beginsel geen strengere behandeling van een aanvraag van een betalingsregeling tot gevolg. Het oppakken van het signaal alsmede het registeren in FSV kan hier wel gevolgen hebben gehad. Een extern accountantsbureau heeft in haar rapport vastgesteld dat een signaal (mogelijk indirecte) gevolgen had voor de betalingsregeling. Momenteel loopt naar de effecten van FSV een onderzoek door een ander extern accountantsbureau.

Wij zijn voor de volgende toeslaggerechtigden nagegaan in hoeverre sprake is geweest van een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken en/of een strengere behandeling bij de aanvraag van een betalingsregeling:

- Toeslaggerechtigden die werden uitgeworpen omdat de vereiste gegevens niet beschikbaar waren om een toeslag te berekenen of vast te stellen;
- Toeslaggerechtigden met het kenmerk HOTHOR;
- Toeslaggerechtigden voor wie een signaal is ontvangen.

Wij hebben een selectie van verschillende soorten uitvraagbrieven geanalyseerd. Een samenvatting van de resultaten is opgenomen in tabel 2 hiervóór.

## 2013 Verdere ontwikkeling handhaving en introductie CAF

In 2013 is de handhaving verder ontwikkeld en is geïnvesteerd in het verkrijgen van actuele derdengegevens ter ondersteuning van het toezicht in de actualiteit, het nog verder verschuiven van toezicht naar het moment voorafgaand aan toekenning en uitbetaling door het ontwikkelen en implementeren van een risicoclassificatiemodel en thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar. Ook is in september 2013 het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) gestart. Het CAF is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Een CAF-zaak heeft betrekking op mogelijk misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator (bijvoorbeeld een houder van een gastouderbureau).

In 2013 werd bij de behandeling van de aanvraag en wijziging van huurtoeslag en kinderopvangtoeslag het gebruik van risicoclassificatiemodellen geïntroduceerd. Aan aanvragen en wijzigingen werd, op basis van wisselende indicatoren op basis van statistische verbanden in de actualiteit, een risicoscore toegekend. De posten met de hoogste risicoscore werden op basis van beschikbare capaciteit ter behandeling aangeboden in TVS. Dit heeft in beginsel geen verzwaarde uitvraag van bewijsstukken en/of een strengere behandeling van de aanvraag van een betalingsregeling tot gevolg gehad.

De basisset aan indicatoren is in 2013 opgesteld na expertsessies uit het toezicht van kinderopvang- en huurtoeslag. Destijds is niet vastgelegd op basis van welke ervaringen uit het toezicht de keuze voor een indicator is gemaakt. In het algemeen kan worden gezegd dat er in ieder geval een statistisch verband werd verwacht tussen de indicator en de kans op een incorrecte toeslagaanvraag. Indicatoren zijn vervolgens alleen in het model gebruikt als dit statistische verband er aantoonbaar is geweest.

In september 2013 werd ook het kenmerk CAF geïntroduceerd. In de situatie dat een burger verbonden was aan een facilitator bij wie er een vermoeden van misbruik was, werd aan een burger het kenmerk CAF toegekend. Dit kenmerk had veelal een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken bij aanvraag en wijziging van een toeslag tot gevolg indien de aanvraag/wijziging betrekking had op opvang bij de betreffende facilitator. Het kenmerk CAF heeft in beginsel geen strengere behandeling van de aanvraag van een betalingsregeling tot gevolg. Ook vóór 2013 was er aandacht voor facilitators. Voorbeelden hiervan zijn Appelbloesem en de Parel.

In 2013 is geïnvesteerd thematisch toezicht tijdens het toeslagjaar. Ook voorafgaand aan 2013 was er sprake van thematisch toezicht. Bij thematisch toezicht werden selecties voor toezicht gemaakt op basis van specifieke criteria. De criteria waren vaak gebaseerd op situaties die zich in de praktijk hadden voorgedaan, zoals afwijkingen in de aanvraag of nieuwe ontwikkelingen. De geselecteerde burgers voor thematisch toezicht werden in beginsel niet direct verzwaard uitgevraagd en/of strenger behandeld. Wel kon thematisch toezicht leiden tot het toekennen van een ander kenmerk en daarmee indirect tot een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken.

In 2013 zijn ook de Toezichtlijst (TL) en het kenmerk Afwijkend Behandelen (AB) geïntroduceerd. Het doel van de Toezichtlijst was monitoring op (eventuele) nieuwe, mogelijk foutieve, aanvragen en wijzigingen van toeslagen. Het kenmerk Toezichtlijst is geïntroduceerd als praktische oplossing (workarounds) om eerdere beslissingen op aanvragen van toelagerechtigden bij de behandeling van nieuwe aanvragen te betrekken. De Toezichtlijst werd beheerd door het toenmalig Fraudeteam van Toeslagen. In de situatie dat een vergrijp werd vastgesteld, werd een burger op de Toezichtlijst geplaatst. In het verleden werd minder stringent omgegaan met de instructie een burger uitsluitend op de toezichtlijst te plaatsen bij vaststelling van een vergrijp. De toezichtlijst had de werking dat wijzigingen en/of aanvragen van burgers niet worden verwerkt tot deze eerst handmatig zijn behandeld. Het kenmerk Toezichtlijst had in ongeveer de helft van de situaties een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken voor alle aanvragen en wijzigingen van alle toeslagsoorten tot gevolg.

Het kenmerk Afwijkend Behandelen (AB) werd gebruikt om een genomen besluit (wijziging of stopzetting van een toeslag) in stand te houden en om te voorkomen dat een genomen besluit overschreven kon worden bij de opvoering van nieuwe wijzigingen. Het kenmerk Afwijkend Behandelen werd toegekend vanuit Toezicht bij Toeslagen. In de situatie dat een burger het kenmerk Afwijkend Behandelen heeft, werd een aanvraag en/of wijziging van de burger voor een specifieke toeslag in een specifieke periode handmatig gecontroleerd, alvorens deze werd verwerkt. Het

kenmerk Afwijkend Behandelen kon bij aanvragers een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken in een periode voor één of meer specifiek bepaalde toeslagen tot gevolg hebben.

Door Toeslagen opgelegde boetes konden bij CAP Inning leiden tot een strengere behandeling bij beoordeling van verzoeken om een MSNP-traject en een persoonlijke betalingsregeling. Boetes werden geregistreerd en geïnd door CAP Inning. Bij aanwezigheid van een verzuim- en vergrijpboete (vanaf november 2015) werd automatisch een schuldoverzicht met afwijsgonden voor het MSNP-traject naar de schuldhulpverlener verstuurd. Ook werd in de situatie van een vergrijpboete geen persoonlijke betalingsregeling voor deze vergrijpboete toegekend.

Wij zijn voor selecties van de volgende groepen toeslaggerechtigden nagegaan in hoeverre sprake is geweest van een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken en/of een strengere behandeling bij de aanvraag van een betalingsregeling.

- Toeslaggerechtigden die zijn uitgeworpen o.b.v. een risicoclassificatiemodel.
- Toeslaggerechtigden met het kenmerk CAF;
- Toeslaggerechtigden waarop thematisch toezicht van toepassing is geweest;
- Toeslaggerechtigden met het kenmerk Toezichtlijst;
- Toeslaggerechtigden met het kenmerk Afwijkend Behandelen.

Wij hebben een selectie van verschillende soorten uitvraagbrieven geanalyseerd. Een samenvatting van de resultaten is opgenomen in tabel 2 hiervóór.

#### *2014 – 2019 Verdere ontwikkeling handhaving*

De hiervoor behandelde kenmerken HOTHOR, Toezichtlijst en Afwijkend Behandelen zijn in de periode 2014 tot en met 2019 gehanteerd. Ook konden in deze periode signalen worden afgegeven bij Toeslagen, is thematisch toezicht uitgevoerd, zijn de risicoclassificatiemodellen voor huurtoeslag en kinderopvangtoeslag gebruikt en is vastgesteld dat de vereiste gegevens beschikbaar zijn om een toeslag te berekenen of vast te stellen. Het kenmerk CAF is in de loop van 2019 afgeschaft.

Uit onze deelwaarneming blijkt dat een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken zich heeft voorgedaan bij de kenmerken CAF, HOTHOR, Toezichtlijst en Afwijkend Behandelen. Dit gold ook voor een signaal. Ook blijkt dat deze kenmerken niet hebben geleid tot een strengere behandeling door CAP Inning van verzoeken om een betalingsregeling.

De beoordeling van al dan niet opgeleverde bewijsstukken die Toeslagen uitvoert na een uitvraag als gevolg van één van de kenmerken kan wel doorwerken in het inningstraject. Dit gebeurt voornamelijk op twee manieren:

- Bij een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling wordt boven het geldende grensbedrag (zie deelvraag 1) vastgesteld of er sprake is van O/GS. Hierbij kan het herhaaldelijk niet reageren op een vraagbrief door een burger bijvoorbeeld als reden gelden voor het stellen van O/GS en daarmee voor het afwijzen van het verzoek.
- Na de beoordeling van al dan niet opgeleverde bewijsstukken kan Toeslagen een verzuim- of vergrijpboete opleggen. Deze boetes worden als vordering geregistreerd in het INL-systeem en leiden, ongeacht het geldende grensbedrag, tot een afwijzing van een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling (vergrijpboete) of MSNP (verzuim- of vergrijpboete).

Tevens zijn door Toeslagen in de periode 2017/2018 periodiek (volgens geïnterviewden zo'n 6 keer per jaar) bestanden aangeleverd aan CAP Inning. In deze bestanden stond een beperkt aantal burgers vermeld bij wie door Toeslagen fraude was vastgesteld en die in de strafrechtketen zijn gebracht. Uit onze deelwaarneming bleek dat voor de geselecteerde burgers een aantekening in het

INL-systeem was opgenomen om ook FSV te raadplegen. Aan deze burgers werd in beginsel voor de in het bestand aangegeven toeslagsoorten en daarmee corresponderende toeslagjaren door CAP Inning geen persoonlijke betalingsregeling aangeboden. Toeslagen geeft in dit verband aan dat burgers die in de strafrechtketen zijn gebracht in beginsel een totale toeslagschuld hadden van meer dan 25.000 euro maar dat het niet is uit te sluiten dat in voornoemde bestanden ook burgers hebben gestaan met een lagere totale toeslagschuld.

Voor de genoemde kenmerken is bij Toeslagen geen documentatie beschikbaar waaruit blijkt dat de kenmerken die een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg kunnen hebben zijn beoordeeld op hun verenigbaarheid met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie). Tevens blijkt voor deze kenmerken niet dat in relatie tot de uitvoering (de uitvraag, de beoordeling en verdere acties) is beoordeeld dat de diepgang en te verkrijgen zekerheid door de Belastingdienst in verhouding staan tot de administratieve last voor de burger en of de zekerheid had kunnen worden verkregen met een minder zware of strenge uitvoering. Het betreft hier de kenmerken die een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg kunnen hebben. Of de uiteindelijke verzwaarde uitvraag van bewijsstukken bij een toeslaggerechtigde proportioneel en subsidiair was, valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

Overigens merken wij in dit verband op dat voor de criteria van de risicoclassificatiemodellen (bijvoorbeeld wanbetaler zorgtoeslag en Nederlanderschap/niet Nederlanderschap) bij Toeslagen ook geen documentatie beschikbaar is waaruit blijkt dat zij zijn beoordeeld op hun verenigbaarheid met wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie).



## 4 Verantwoording onderzoek

### 4.1 Object van onderzoek, werkzaamheden en afbakening

De onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 3) hebben wij beantwoord aan de hand van de door de Belastingdienst opgestelde reconstructies van de kalenderjaren tussen 2012 en 2019 en onderliggend bewijsmateriaal. Deze reconstructies waren het object van onderzoek. Het betreft reconstructies met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen van O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling (eerste versie 6 januari 2021);
- de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden (eerste versie 7 januari 2021);
- de redenen die ten grondslag hebben gelegen aan verzwaarde uitvraag of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden (eerste versie 26 februari 2021).

Wij hebben kennisgenomen van MT-verslagen, werkinstructies, richtlijnen en procedures. Tevens hebben wij deelwaarnemingen uitgevoerd op informatiesystemen van de Belastingdienst en Toeslagen en zijn interviews gehouden.

De doorlooptijd van het onderzoek is ongeveer 5 maanden langer dan oorspronkelijk gepland. De belangrijkste reden hiervoor is dat de benodigde selecties uit de systemen voor de reconstructie behorende bij vraag 3 ingewikkelder waren dan was voorzien. Bij vraag 3 is de definitie van verzwaarde uitvraag aangescherpt. Verzwaarde uitvraag is gedefinieerd als: meer bewijsstukken opvragen dan bij een reguliere uitvraag.

Wij hebben geen juridisch-inhoudelijk onderzoek uitgevoerd of de regelgeving goed is toegepast. Tevens was ons onderzoek niet gericht op mogelijke individuele fraudegevallen. Ten aanzien van de deelwaarnemingen merken wij op dat op basis van een deelwaarneming geen uitspraak over het geheel kan worden gedaan. In dit verband is ook relevant dat in 2018 een integrale schoning van stukken in het kader van de AVG heeft plaatsgevonden en dat op het programma voor schuldoverzichten dat bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden werd gebruikt niet de reguliere wijzigingsbeheerprocedures van toepassing zijn geweest. De volledigheid van de aan ons verstrekte informatie hebben wij niet kunnen vaststellen.

### 4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoekopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoekopdracht.



### 4.3

#### **Verspreiding rapport**

De opdrachtgevers, Directeur Generaal Toeslagen, D.A. Hak MBA en Directeur Generaal Belastingdienst, drs. P.H. Smink, zijn eigenaren van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

## 5 Ondertekening

Den Haag, 6 juli 2021

[...]

Auditmanager  
Auditdienst Rijk

## Bijlage: Managementreactie

> Retouradres

Auditdienst Rijk  
Postbus 20201  
2500 EE 'S GRAVENHAGE

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**  
[...]

[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

**Ons kenmerk**  
2021-0000131644

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 5 juli 2021  
Betreft Managementreactie onderzoeksrapport ADR:  
"grensbedragen O/GS en MSNP"

Bijgaand vindt u onze reactie op uw bevindingen uit het Onderzoeksrapport ADR: 'Grensbedragen O/GS en MSNP'. Wij willen onze dank uitspreken aan de ADR voor het uitvoeren van het onderzoek op ons verzoek.

### **Managementreactie onderzoeksrapport 'Grensbedragen O/GS en MSNP'**

Het doel van het onderzoek is het geven van bevindingen bij de door de Belastingdienst opgestelde reconstructies bij:

- 1) de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen op opzet/grove schuld (O/GS) bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling;
- 2) de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden en
- 3) de verzwaarde of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019 en de onderbouwing daarvan met bewijsmateriaal.

Het onderzoek is erop gericht om een zo'n compleet mogelijk beeld te krijgen van de gevolgen die dat in de praktijk heeft gehad voor de burger. Het onderzoek richt zich daarbij primair op de toeslagschulden. Deze worden in het ADR-rapport aangeduid als rode schulden. In het rapport worden in voorkomende gevallen, met name bij onderzoeksvraag 2 ook belastingschulden (blauwe schulden) genoemd omdat grensbedragen soms betrekking hebben op het totaal van de rode en blauwe schulden. De reconstructie is door de ADR aangevuld aan de hand van bestudering van MT-besluiten, werkinstructies en richtlijnen en procedures. Tevens zijn ter aanvulling deelwaarnemingen uitgevoerd op informatiesystemen van de Belastingdienst en zijn interviews gehouden.

### **Reactie op de bevindingen van de ADR**

Op 27 november 2020 is door de staatssecretaris Toeslagen en Douane aan de Tweede Kamer gemeld dat in gesprekken met ouders en met de Tweede Kamer veelvuldig aan de orde is gekomen dat bij de invordering van kinderopvangtoeslag (KOT) veel fout is gegaan. De kwalificatie opzet/grove schuld (O/GS) werd veelvuldig ten onrechte gesteld voor ouders waardoor zij niet in aanmerking kwamen voor een persoonlijke betalingsregeling met zeer ernstige gevolgen voor de betrokken ouders. Voor zowel de Belastingdienst als voor Toeslagen herkennen wij ons in de uitkomsten van het onderzoek. De manier waarop de burgers zijn behandeld is verkeerd geweest en had niet mogen gebeuren. Er zijn inmiddels naar aanleiding van de signalen die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen in sommige specifieke gevallen reeds maatregelen genomen. Hiervan bent u – op ambtelijk niveau – op de hoogte gesteld en deze maatregelen zullen bij de aanbidding van uw rapport aan de

Tweede Kamer in de begeleidende brief worden meegenomen. In de reactie op de bevindingen beperken wij ons in de managementreactie tot de punten die nog niet met u zijn besproken.

Ons kenmerk  
2021-0000131644

### **Onderzoeksvraag 1: bevindingen van de ADR bij de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen op opzet/grove schuld (O/GS) bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling:**

Het zonder verdere inhoudelijke beoordeling stellen van O/GS, zoals de ADR vaststelt voor de 920 burgers, had nooit mogen gebeuren. Voor onterechte O/GS kwalificaties is voor de Kinderopvangtoeslag een herstelregeling in het leven geroepen en bij een terugvordering voor de Kinderopvangtoeslag van tenminste € 1.500 kan beroep worden gedaan op de compensatieregeling, dan wel de catshuisregeling. Daarna kunnen deze gedupeerden zich eventueel wenden tot de commissie werkelijke schade. Van deze 920 burgers zijn er 587 burgers in beeld en deze groep maakt onderdeel uit van de hersteloperatie Toeslagen. De overige 333 burgers zijn nog niet in beeld. Deze burgers vallen nog niet onder de huidige regelingen, maar onder de nieuw op te stellen regeling gedupeerden niet-kinderopvangtoeslag. Dat wordt momenteel nader uitgezocht en met deze burgers zal vervolgens contact worden opgenomen. Over de wijze van compensatie en de vormgeving daarvan loopt momenteel met uw Kamer het gesprek.

Wij vinden het belangrijk om te benadrukken dat - conform afspraken - de belastingdienst sinds november 2019 is gestopt met beoordeling van O/GS bij verzoeken tot een persoonlijke betalingsregeling. Dit wordt in het rapport ook benoemd. Op basis van de bevindingen van de ADR wordt er naar de toekomst toe extra aandacht besteed aan de (vastlegging) van besluitvorming omtrent werkinstructies en procedures. Deze verbeteringen hangen samen met de verbetering van de informatiehuishouding. De kabinetsreactie op het rapport "Ongekend onrecht" laat zien dat hierop in de uitvoering verdere verbeteringen en investeringen noodzakelijk zijn.

### **Onderzoeksvraag 2: bevindingen van de ADR bij de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden**

Het automatisch afwijzen van deelname aan MSNP op basis van grensbedragen zonder verdere inhoudelijke beoordeling had niet mogen gebeuren.

De ADR heeft geconcludeerd dat vanaf maart 2015 bij het LIC een programma is ingezet voor de geautomatiseerde ondersteuning bij het aanmaken en versturen van een schuldoverzicht. In het programma zijn grensbedragen opgenomen waarbij medewerkers boven de bovengrensbetragten de afwijsgonden niet behoeften te beoordelen. Deze afwijsgonden werden overgenomen in het schuldoverzicht dat automatisch werd verstuurd aan de schuldhulpverlener van de burger. In de brief stond vermeld dat de Belastingdienst niet zou meewerken aan een minnelijke schuldsanering of geen uitstel van betaling zou verlenen. Na deze afwijzing bestond nog wel de mogelijkheid van herziening, maar dat vereiste nadrukkelijke actie van de burger en diens schuldhulpverlener.

Naar aanleiding van de eerste conceptbevindingen van de ADR zijn in maart 2021 direct voorzorgsmaatregelen genomen om te voorkomen dat de Belastingdienst automatisch afwijzingsbrieven voor deelname aan een minnelijke schuldhulpverlening verstuurt aan de schuldhulpverlener. Dit was bij de brief van 21 februari jl.<sup>1</sup> nog niet bekend, maar vervolgens is bij brief van 12 maart jl. naar aanleiding van de bevindingen aangegeven dat alle afwijzende beschikkingen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 31066, nr. 804.

MSNP (bovengenoemde brieven) momenteel handmatig worden gecontroleerd. Ook is de onderzoeksperiode van de analyse door de Belastingdienst met 1 jaar verlengd; van einddatum 1 maart 2020 naar 9 maart 2021. Dit is het moment van het instellen van de handmatige controle van alle afwijzende beschikkingen. Daarnaast betreft de Belastingdienst in zijn analyse ook afwijzingsbrieven enkel vanwege een registratie FSV en/of kwalificatie O/GS of afwijsgonden op basis van de hoogte van een toeslag- of belastingschuld.

Ons kenmerk  
2021-0000131644

Naar aanleiding van gesprekken tussen de ADR en de Belastingdienst in aanloop naar het definitieve rapport zijn in maart 2021 direct beheersmaatregelen getroffen ten aanzien van de conceptbevindingen van de ADR ten aanzien van de grensbedragen en MSNP:

- In de brief aan de Tweede Kamer van 12 maart jl.<sup>2</sup> is aangegeven worden sinds 9 maart jl. alle afwijzende beschikkingen MSNP momenteel handmatig worden gecontroleerd.
- Op 27 januari jl.<sup>3</sup> is de Tweede Kamer bovendien geïnformeerd dat de Belastingdienst een analyse is gestart naar de mogelijk onterechte afwijzingen van MSNP verzoeken. Tot maart 2020 is de werkinstructie gehanteerd waarin stond dat bij individuele schulden boven de € 10.000 een verzoek tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) werd afgewezen indien in FSV de registratie "melding fraudepost" stond. Zoals aan de Tweede Kamer op 22 april jl.<sup>4</sup> is aangegeven, is de onderzoeksperiode van deze analyse met één jaar verlengd; van einddatum 1 maart 2020 naar 9 maart 2021. Dit is het moment van het instellen van de handmatige controle van alle afwijzende beschikkingen.
- Daarnaast betreft de Belastingdienst in deze analyse ook afwijzingsbrieven die enkel op basis van een registratie in FSV en/of kwalificatie O/GS of afwijsgonden op basis van de hoogte van een toeslag- of belastingschuld zijn gebaseerd. Op 17 juni jl.<sup>5</sup> is de TK geïnformeerd over de stand van zaken van dit onderzoek.

Als de analyse gereed is, ontstaat er inzicht in de gevolgen die een onterechte afwijzing MSNP heeft gehad. Op basis van dit inzicht zullen wij oplossingsrichtingen verkennen voor passend herstel als er sprake is van een nadeel als gevolg van een onterechte afwijzing MSNP.

### **Onderzoeksvraag 3: bevindingen van de ADR bij de verzwaarde of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden**

Wat betreft onderzoeksvraag 3 constateert de ADR dat in de periode 2012-2019 geen documentatie is rondom de verenigbaarheid van wet- en regelgeving met de (destijds) gebruikte indicatoren in het risico-classificatiemodel en de kenmerken die een verzwaarde uitvraag van bewijsstukken tot gevolg konden hebben. Tevens blijkt voor deze kenmerken niet dat in relatie tot de uitvoering (de uitvraag, de beoordeling en verdere acties) is beoordeeld dat de diepgang en te verkrijgen zekerheid door de Belastingdienst in verhouding staan tot de administratieve last voor de burger en of de zekerheid had kunnen worden verkregen met een minder zware of strenge uitvoering.

Toeslagen heeft de afgelopen periode gewerkt om de interne check and balances te versterken. Inmiddels zijn door Toeslagen verschillende Gegevens Effectenbescherming Beoordelingen (GEB) opgesteld. Deze GEB's zien op het

<sup>2</sup> Brief 12 maart Kamerstuk 31 066, nr. 800

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 807

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 816

<sup>5</sup> Brief 17 juni: Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 852

proces RisicoClassificatie, het proces Verwerken van Risicosignalen en de GEB Toezicht. In de GEB's wordt aandacht besteed aan welke gegevens in de processen worden verwerkt, welke wettelijke grondslagen hieraan verbonden zijn en hoe deze voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze GEB's zijn conform proces getoetst door de privacy officer en voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming van het ministerie van Financiën. Voor de GEB Toezicht loopt deze procedure nog.

**Ons kenmerk**  
2021-0000131644

### **Overkoepelende bevindingen**

De bevinding van de ADR met betrekking tot de inzet van medewerkers met weinig kennis van het ingewikkelde invorderingsproces is een terechte constatering. In de beginfase van het LIC zijn door het management medewerkers met weinig ervaring op de invorderingsproces ingezet. Daarbij moesten zij gebruik maken van werkinstructies die van onvoldoende kwaliteit waren. In de loop van de tijd is hier veel in geïnvesteerd en ook de komende jaren is het investeren in kennis en werkinstructies een blijvend proces. Ter ondervanging van de ontbrekende interne controle is sinds maart 2021 als waarborg het vier-ogenprincipe ingericht. Hiermee zorgt de Belastingdienst ervoor dat de door de ADR geconstateerde bevindingen in de toekomst zich niet meer kunnen voordoen.

Verder constateert de ADR helaas dat het proces van totstandkoming en onderbouwing van de gebruikte grensbedragen gebreken kent en ook dat er in het verleden geen (verbijzonderde) interne controles zijn uitgevoerd. Dit is een terechte en ernstige constatering. De Belastingdienst zal haar processen en de controle daarop, waar nodig, aanpassen en continue blijven verbeteren.

Het is onbevredigend dat de ADR op een aantal punten geen definitief antwoord heeft kunnen vinden, omdat is vastgesteld dat deze informatie niet meer beschikbaar of herleidbaar is. Ook ontbreken bewijsstukken met betrekking tot de totstandkoming van besluitvorming. Dit betreft bijvoorbeeld beschouwingen over de verenigbaarheid van grensbedragen en de besluitvorming met de wet- en regelgeving (inclusief jurisprudentie). Dit bevestigt het beeld van onvolkomenheden in de informatiehuishouding. Het is in lijn met de kabinetsreactie op het rapport "Ongekend onrecht" en laat zien dat in de informatiehuishouding vergaande verbeteringen noodzakelijk zijn.

Hoogachtend,

Peter Smink

Ditte Hak

directeur-generaal Belastingdienst

directeur-generaal Toeslagen





---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00