



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Sanering Belastingenschulden behandeld door Landelijk Incasso Centrum in de periode 1 januari 2012 tot 1 juni 2021

definitief

Colofon

Titel	Onderzoeksrapport sanering Belastingsschulden behandeld door Landelijk Incasso Centrum in de periode 1 januari 2012 tot 1 juni 2021
Uitgebracht aan	drs. J.M. Melsen
Datum	31 mei 2023
Kenmerk	2023-0000082447

Inlichtingen
Auditdienst Rijk

Persoonsgegevens

Inhoud

Aanleiding opdracht—5

Bij het MSNP-traject voor belastingschulden speelden grensbedragen een rol, handmatige beoordeling door beperkte groep ervaren medewerkers—6

1 Werkinstructies MSNP ontwikkeld vanuit werkvloer waren leidend en grensbedragen werden toegepast—8

- 1.1 Formele, uniforme werkinstructies MSNP waren vanaf 2014 leidend voor medewerkers—8
- 1.2 In werkinstructies MSNP speelde aard van de schuld geen rol—9
- 1.3 Geautomatiseerde stap in werkinstructie MSNP is steeds verder verfijnd—9
- 1.4 Werkinstructies en grensbedragen ontwikkeld vanuit de werkvloer zonder expliciete MT CAP/Inning accordering—11
- 1.5 Beoordeling uitworp door een beperkte groep ervaren medewerkers—12

2 MSNP-project Belastingdienst voorzien van kwaliteitscontroles—13

- 2.1 Belastingdienst heeft een omvangrijk onderzoek in gang gezet inclusief handmatige (her)controles en steekproeven—13
 - 2.1.1 Een aanvullende maatregel wordt nog getroffen om de volledigheid van de te onderzoeken populatie verder te verbeteren—14
- 2.2 Uitvoering onderzoekaankpak van de Belastingdienst leidt met kleine onzekerheid tot beeld over wat de negatieve gevolgen waren voor de burger met een onterechte afwijzing MSNP—14

3 Ervaringen van schuldhulpverleners met Belastingdienst zijn overwegend positief—17

- 3.1 Samenwerking met de Belastingdienst wordt door de gesproken schuldhulpverleners als goed ervaren—17
 - 3.1.1 Onbekend bij de schuldhulpverleners dat de Belastingdienst werkte met grensbedragen—17
 - 3.1.2 Belastingdienst heeft een voorbeeldfunctie—17
 - 3.1.3 Initieel niet meewerken van de Belastingdienst leidde niet per definitie tot het mislukken van een MSNP-traject—17

4 Aanbevelingen en/of vervolgstappen—19

5 Verantwoording onderzoek—20

- 5.1 Werkzaamheden en afbakening—20
- 5.2 Gehanteerde Standaard—21
- 5.3 Verspreiding rapport—21

6 Ondertekening—22

Management reactie—23

Bijlage 1: Tabel met grensbedragen belastingmiddelen—29

Bijlage 2: Tabel met automatische afwijsgonden—30

Bijlage 3: Tabel met aantallen BSN's—31

Aanleiding opdracht

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft begin 2021 onderzoek gedaan naar:

- het toekennen van de kwalificatie opzet/grove schuld (O/GS) en
- de verzwaarde behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden bij de dienst Toeslagen en
- naar de werkwijze van de Belastingdienst bij het behandelen van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP)¹.

Het deel van het onderzoek van de ADR dat gericht was op het behandelen van MSNP-verzoeken richtte zich in beginsel op situaties waarbij sprake was van toeslagschulden of een samenloop van toeslag- en belastingschulden. De situatie met uitsluitend een belastingschuld viel hierbij buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Bij de Belastingdienst zijn twijfels ontstaan over het gebruik van de werkinstructies en gehanteerde grensbedragen. Daarbij speelde het gebruik van een "programma voor schuldoverzichten" door de Belastingdienst een belangrijke rol. Deze twijfels waren gebaseerd op de uitkomsten van het eerder genoemde ADR rapport, waarin staat dat bij beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP, de hoogte van de schuld een belangrijke rol heeft gespeeld en dat de hoogte van een schuld reden is geweest tot afwijzing van deelname aan een MSNP-traject zonder inhoudelijke beoordeling. Om duidelijkheid te verkrijgen of dit ook voor belastingschulden geldt, heeft de Belastingdienst de ADR gevraagd om een onderzoek hiernaar uit te voeren.

Context

Het MSNP-traject is een juridisch proces. Dit traject heeft een lichter regime dan wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) en is daarmee minder belastend voor de burger. Een belangrijk verschil tussen deze twee trajecten is dat bij MSNP alle schuldeisers moeten instemmen met het traject en dat bij WSNP de rechter de schuldeisers kan dwingen om in te stemmen. MSNP en WSNP kennen geen verschillen inzake de beslagvrije voet.

Een burger kan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject alleen aanvragen voor alle schulden. Dus het totaal aan schulden, inclusief alle belasting- en alle toeslagschulden. De schuldhulpverlener geeft in het schuldvoorstel een bepaald percentage voor concurrente schulden en een bepaald percentage voor preferente schulden aan. Daarmee heeft de schuldeiser bij aanvang van het traject een prognose van wat hij gaat ontvangen aan bedragen. Belastingschulden maken deel uit van de preferente schulden en toeslagschulden maken deel uit van de concurrente schulden. Preferente schulden worden bij voorrang op concurrente schulden voldaan.

Voor een nadere duiding van de context, zie de brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het eerdere onderzoek van de ADR².

¹ ADR onderzoeksrapport Grensbedragen O/GS en MSNP met kenmerk 2021-0000131903

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/06/aanbiedingsbrief-bij-onderzoek-adr---grensbedragen-opzet-grove-schuld-ogs-en-minnelijke-schuldsanering-natuurlijke-persoonen-msnp>

Bij het MSNP-traject voor belastingschulden speelden grensbedragen een rol, handmatige beoordeling door beperkte groep ervaren medewerkers

Doelstelling van het onderzoek is het geven van bevindingen bij de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie naar de behandeling en de daarbij gehanteerde grensbedragen van verzoeken voor deelname aan MSNP bij belastingschulden.

Bijbehorende centrale onderzoeksvraag is:

Wat was in de periode 2012 tot en met juni 2021 de werkwijze van de Belastingdienst bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering bij belastingschulden? Met bijzondere aandacht zal gekeken worden naar de gehanteerde grensbedragen en handmatige beoordelingen.

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de deelvragen over de werkinstructies MSNP (hoofdstuk 1), het MSNP-project van de Belastingdienst (hoofdstuk 2) en de ervaringen van de schuldhulpverleners (hoofdstuk 3).

Werkinstructies MSNP

Uit het onderzoek blijkt dat de werkinstructies leidend waren voor medewerkers (paragraaf 1.1).

In de werkinstructies werd geen onderscheid gemaakt tussen toeslagschulden en belastingschulden. In de praktijk werden er meer MSNP-trajecten geweigerd bij toeslagschulden dan bij belastingschulden, omdat daar de bedragen hoger waren en de informatievoorziening en communicatie tussen medewerkers belemmerend werkten (paragraaf 1.2)

Vanaf maart 2015 was binnen de Belastingdienst door de invoering van een bovengrens in het programma voor het schuldoverzicht een controle op de hoogte van de schuld. Als de schuld hoger was dan de bovengrens volgde een automatische initiële afwijzing vanwege vermoeden van verwijtbaarheid (paragraaf 1.3).

De werkinstructies en grensbedragen zijn ontwikkeld vanuit de werkvloer zonder expliciete accordering door MT CAP/inning (paragraaf 1.4).

Als de bedragen tussen de ondergrens en de bovengrens van het soort toeslag of het belastingmiddel vielen kwam de post in de uitworp, waarna een handmatige beoordeling van de uitworp volgde. De handmatige stap werd in de regel uitgevoerd door een beperkt aantal ervaren behandelaars op basis van het desbetreffende artikel van de leidraad invordering namelijk: "73.5 Insolventieprocedure - minnelijke schuldsanering door leden van de NVVK³ of gemeenten".

Op basis van bovenstaande bevindingen adviseren wij om:

- In de totstandkoming werkinstructies MSNP een stap accorderen door het MT toe te voegen bij ingrijpende, strategische wijzigingen aangevuld met een stap vaktechnisch advies;
- Te onderzoeken welke IC-maatregelen er extra binnen het MSNP-traject ingebouwd kunnen worden;
- Periodiek te evalueren in hoeverre de werkinstructies worden opgevolgd.

³ NVVK = branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening

MSNP-project Belastingdienst

De Belastingdienst heeft om de burgers in beeld te brengen, waarvan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject is afgewezen, een omvangrijk onderzoek in gang gezet. Dit was een toezegging aan de Kamer.

Met betrekking tot het MSNP-traject uitgevoerd door de Belastingdienst hebben we de volgende bevindingen:

- Belastingdienst heeft een omvangrijk onderzoek in gang gezet inclusief handmatige (her)controles en steekproeven (2.1);
- Een aanvullende maatregel wordt nog getroffen om de volledigheid van de te onderzoeken populatie verder te verbeteren (2.1.1);
- Uitvoering onderzoekaankpak van de Belastingdienst leidt tot beeld over wat de negatieve gevolgen waren voor de burger met een onterechte afwijzing MSNP (2.2).

Op basis van bovenstaande bevindingen adviseren wij om:

- De geplande activiteiten zoveel mogelijk door te zetten om aanvullend zoveel mogelijk kwalificerende dossiers te identificeren en af te werken.
- Als alle fases van het MSNP-project afgerond zijn, het project af te sluiten met een decharge document.

Ervaringen schuldhulpverleners

De meest gehoorde ervaring is dat de Belastingdienst een goed meewerkende schuldeiser is waarmee goed kan worden samengewerkt en kan worden overlegd.

Met betrekking tot de ervaringen van de schuldhulpverleners hebben we verder de volgende bevindingen:

- Onbekend bij de schuldhulpverleners dat de Belastingdienst werkte met grensbedragen (3.1.1);
- Belastingdienst heeft een voorbeeldfunctie (3.1.2): als de Belastingdienst meewerkte, wilden andere schuldeisers ook meewerken;
- En het initieel niet meewerken van de Belastingdienst leidde niet per definitie tot het mislukken van een MSNP-traject (3.1.3).

Op basis van bovenstaande bevindingen adviseren wij om:

- Te onderzoeken of conform de WSNP-monitor⁴ er ook iets vergelijkbaars voor MSNP kan worden opgesteld.

⁴ Zie: [Monitor Wsnp - Raad voor Rechtsbijstand Wsnp \(bureauwsnp.nl\)](https://www.bureauwsnp.nl)

1 Werkinstructies MSNP ontwikkeld vanuit werkvloer waren leidend en grensbedragen werden toegepast

In dit hoofdstuk worden per paragraaf de onderzoeksvragen beantwoord, die zijn gerelateerd aan de werkinstructies MSNP. Voor een toelichting op de uitgevoerde werkzaamheden, zie hoofdstuk 4.

1.1 Formele, uniforme werkinstructies MSNP waren vanaf 2014 leidend voor medewerkers

Onderzoeksvraag 1 In hoeverre zijn in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de werkinstructies MSNP gevolgd door de medewerkers?

Periode 2012 tot 2014

In de periode 2012 tot 2014, de periode voorafgaand aan de centralisatie van de incassocentra waren er geen formele, uniforme werkinstructies. Voor deze periode is het bijna ondoenlijk te achterhalen of de behandelaars de wellicht bestaande informele werkinstructies hebben gevolgd. De regionale incassocentra hanteerden verschillende grensbedragen.

Periode 2014 tot juli 2018

Vrij snel na de start van het Landelijke Incassocentrum (LIC) zijn er uniforme werkinstructies opgesteld. Het LIC is ontstaan uit de samenvoeging van meerdere regionale incassocentra tot uiteindelijk 2 insolventieteams. Eén in Amsterdam en één in Groningen. Tijdelijk tussen 2014 en 2016 was er ook een insolventieteam in Enschede.

In de periode 2014 tot juli 2018 hadden vooral de nieuw ingestroomde behandelaars de werkinstructies uitgeprint op hun bureau liggen. Het LIC hield dagstarts waarin operationele zaken werden besproken en er waren soms berichten vanuit LIC-vaktechniek via de mail over operationele zaken. Volgens de geïnterviewde teamleiders van de insolventieteams in Amsterdam en Groningen waren de werkinstructies leidend, maar is een 100% garantie dat de werkinstructies te allen tijde zijn gevolgd door de medewerkers niet te geven.

Periode juli 2018 tot juni 2021

In juli 2018 zijn de bestaande werkinstructies in digitale stroomschema's opgenomen.

Vanaf toen werden uitgeprinte werkinstructies niet meer gebruikt en moesten de behandelaars de werkinstructies er zelf bij zoeken.

Bedoeld effect van werkinstructies in de vorm van stroomschema's op de PC is dat de behandelaars altijd de beschikking hebben over de meest recente werkinstructies. Om behandelaars te attenderen op wijzigingen in de werkinstructies was er een mogelijkheid om je te abonneren op de wijzigingen in de werkinstructies. Daarnaast werden behandelaars in sommige gevallen gefaciliteerd met meerdere schermen om altijd de werkinstructie bij het operationele werk zichtbaar te hebben.

In paragraaf 1.4 is de wijze van totstandkoming van de werkinstructies nader beschreven.

1.2 In werkinstructies MSNP speelde aard van de schuld geen rol

Onderzoeksvraag 2 Op welke wijze speelde in de periode van 2012 tot en met juni 2021 bij beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP, aard van de schuld een rol?

Bij de beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP speelde de aard van de schuld (toeslag- of belastingschuld) geen rol. Er was een algemene werkwijze voor zowel toeslag- als belastingschulden, beschreven in werkinstructies. Deze werkinstructies zijn in de periode van 2014 tot en met juni 2021 op enkele momenten aangepast.

Er waren vanaf 2016 andere grensbedragen voor verschillende toeslag- en belastingschulden (zie bijlage 1), maar de systematiek was hetzelfde.

Ondanks deze zelfde systematiek pakte de beoordeling van met name verwijtbaarheid voor toeslag- en belastingschulden in de praktijk wel anders uit. Er is sprake van verwijtbaarheid als betrokkene heeft nagelaten om een of meer wijzigingen in de feiten of omstandigheden tijdig te melden, terwijl hij weet of redelijkerwijs kan en behoort te weten dat deze van belang zijn voor de hoogte of het recht op uitkering.

Oorzaken dat de signalen van verwijtbare zaken eerder bij toeslagschulden dan bij belastingschulden leidde tot weigering van een MSNP-traject door de Belastingdienst waren:

- De toeslagschulden waren in de regel veel hoger dan de belastingschulden. Dit had onder andere te maken met het feit dat Toeslagen complete bedragen terugvorderde op basis van een klein gebrek in de verantwoording van de aanvrager van een toeslag;
- De communicatie met de medewerkers bij Toeslagen verliep indirect via de "Toeslagen fraude Postbus". Via de Postbus kwam een reactie die dieper inging op de gegevens die de behandelaars van Toeslagen konden zien. De communicatie verliep dus over het algemeen niet rechtstreeks via de contactpersonen binnen Toeslagen.

Bij de belastingmiddelen konden ervaren behandelaars vaak zien welke collega's bijvoorbeeld een vergrijpboete⁵ hadden opgelegd. Vervolgens konden deze collega's benaderd worden voor het stellen van verdere vragen.

- De systemen van Toeslagen (TVS⁶, Q-schijf) waren in eerste instantie niet toegankelijk voor de behandelaars uit de insolventieteams om relevante informatie te verkrijgen om alsnog de aanvraag tot deelname aan het MSNP-traject goed te keuren.

Vanaf 2016 konden behandelaars TVS raadplegen naast de communicatie via de "Toeslagen fraude Postbus". In TVS was vaak wel te zien of er een verzuimboete⁷ of vergrijpboete was, maar niet waarom, hoe etc. Bij de beoordeling van belastingmiddelen ging het vaak wat makkelijker, omdat de behandelaar Klantbeeld het Aanslag Belastingensysteem (ABS) tot zijn beschikking had.

1.3 Geautomatiseerde stap in werkinstructie MSNP is steeds verder verfijnd

Onderzoeksvraag 3 Hoe verliep de geautomatiseerde stap in het proces in de periode van 2012 tot en met juni 2021 op basis van het gebruikte programma voor schuldoverzichten bij de beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP?

⁵ Vergrijpboete = aangifte opzettelijk onjuist of onvolledig

⁶ TVS = systeem voor het toekennen, uitbetalen, en terugvorderen van toeslag en voor het houden van toezicht op de uitvoering daarvan.

⁷ Verzuimboete = aangifte niet of niet op tijd gedaan en aanslagbelasting niet op tijd betalen

De Belastingdienst heeft een reconstructie opgesteld inzake het gebruikte programma voor schuldoverzichten. Basis hiervoor is het Excel-sheet zoals opgenomen in bijlage 1 en bijlage 2. Hierin staan de verschillende grensbedragen vermeld gerelateerd aan de verschillende versies van het programma. De ADR heeft de werking van het programma niet geverifieerd.

Het handmatig aanmaken van een schuldoverzicht is bewerkelijk, waardoor het niet aannemelijk is dat behandelaars buiten het programma hebben gewerkt. Volgens mededeling van de geïnterviewde medewerkers van het LIC was het script weleens een dag niet beschikbaar omdat het aangepast moest worden. Er werd dan niet handmatig gewerkt, maar er werd gewacht tot het script bijgewerkt was.

Maart 2015

In de maand maart 2015 gold een grensbedrag van € 3.000,- voor alle middelen. Dit houdt in dat boven dit grensbedrag automatisch werd afgewezen (versie 0.3 van script).

In de periode 2012 tot maart 2015 werd er landelijk geen script gebruikt. In de regio Den Haag was er wel een voorloper van het script in gebruik. In 2014 is dit script kortstondig door het LIC gebruikt. Het diende om het schuldoverzicht te genereren. Er werd in dit script niet met bedragen gewerkt. Wel werd in dit script automatisch afgewezen op de aanwezigheid van een specifieke code (1x1) die erop duidde dat de betreffende burger in behandeling was bij het fraudeteam.

April tot en met mei 2015

In de maanden april tot en met mei 2015 gold een grensbedrag van € 7.500,- voor alle middelen. Dit houdt in dat boven dit grensbedrag automatisch werd afgewezen (versie 1.1 van script).

Juni tot en met december 2015

In de maanden juni tot en met december 2015 gold een grensbedrag van € 10.000,- voor alle middelen. Dit houdt in dat boven dit grensbedrag automatisch werd afgewezen (versie 2.2 van script).

Januari tot en met april 2016

In de maanden januari tot en met april 2016 gold een bovengrensbedrag van € 10.000,- en een ondergrensbedrag van € 750,- voor alle middelen. Dit houdt in dat onder het grensbedrag niet werd beoordeeld op verwijtbaarheid. Als de MSNP-aanvraag verder voldeed aan de criteria niet "Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW)" en wel "Natuurlijk Persoon", stemde de Belastingdienst in met aanvraag. Tussen het ondergrensbedrag en het bovengrens bedrag volgde een uitworp, zie ook paragraaf 1.5. Bij een schuld hoger dan het bovengrensbedrag volgde een automatische afwijzing.

Mei 2016 tot en met december 2020

Vanaf mei 2016 is het script verfijnd met boven- en ondergrensbedragen per belastingmiddel. (versie 3.1 van script).

Kortom vanaf maart 2015 was binnen de Belastingdienst door de invoering van een bovengrens in het programma voor het schuldoverzicht een controle op de hoogte van de schuld. Als de schuld hoger was dan de bovengrens volgde een automatische afwijzing vanwege vermoeden van verwijtbaarheid. Een van de geïnterviewde medewerkers benadrukte dat de term verwijtbaarheid in de zin van artikel 288 Faillissementswet, een veel lagere lat heeft dan de termen 'fraude' of 'grove schuld'. De jaarlijkse afwijzing via het script was 5 à 10 procent van alle dossiers die via het script zijn gelopen.

Bij navraag bleek er geen MT-besluit voor het instellen en wijzigen van bovengrenzen. Zie voor een nadere beschrijving van de totstandkoming van de grensbedragen paragraaf 1.4.

Het lag daarna aan de schuldhulpverlener of hij toch doorging met het traject en een betaalvoorstel MSNP aanbood of via de rechter een dwangakkoord indiende. Zie voor de ervaringen van de schuldhulpverleners hoofdstuk 4.

Als extra controle zijn vanaf begin 2021 incidenteel en vanaf april 2021 structureel alle door het script automatisch afgewezen MSNP-verzoeken handmatig beoordeeld door een ervaren LIC medewerker die geen behandelaar was van het MSNP-verzoek. Dit heeft in enkele gevallen alsnog geleid tot goedkeuring door de Belastingdienst van de MSNP-aanvraag.

Het 4-ogen principe is hier als volgt gehanteerd, namelijk een beoordeling door het script en een herbeoordeling door een tweede behandelaar bij uitwerp door het script.

Daarnaast is de bovengrens in december 2019 voor de Kinderopvang toeslag op €100.000 gezet, zodat er praktisch gezien voor deze toeslag geen automatische afwijzingen meer waren. Dit gold niet voor de overige toeslagen en de belastingmiddelen.

1.4 Werkinstructies en grensbedragen ontwikkeld vanuit de werkvloer zonder expliciete MT CAP/Inning accordering

Onderzoeksvraag 5 Hoe zijn in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de gebruikte werkinstructies en grensbedragen tot stand gekomen en liggen hier MT-besluiten van CAP/Inning omtrent de MSNP-werkstroom aan ten grondslag?

Zowel de werkinstructies als de grensbedragen zijn niet totstandgekomen op basis van expliciete MT-besluiten van CAP/Inning.

De uniforme werkinstructies insolventie zijn vlak na de oprichting van het LIC tot stand gekomen. Twee ervaren medewerkers verdeeld over de teams waren de drijvende krachten hierachter. Daarna zijn wijzingen in de werkinstructies vanuit signalen uit de teams via LIC vaktechniek doorgevoerd en vanaf 2018 via het schrijverscollectief. Het schrijverscollectief is een groep experts op het gebied van het maken van procesbeschrijvingen.

De grensbedragen zijn tot stand gekomen op basis van een onderbouwde inschatting van een fiscalist. Deze onderbouwing is in het vorige ADR onderzoek door de fiscalist uitgebreid toegelicht voor de diverse belastingmiddelen en toeslagen.

Inhoudelijk overleg tussen de fiscalist, de desbetreffende leidinggevende en het MT CAP/Inning heeft in de periode dat gewerkt is met grensbedragen niet plaatsgevonden.

1.5 Beoordeling uitworp door een beperkte groep ervaren medewerkers

Onderzoeksvraag 6 Hoe verliep in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de handmatige stap in het proces van de beoordeling bij een verzoek tot deelname MSNP na "uitworp"?

Als de gegevens van het MSNP-traject in het script waren ingevuld, werd het script gedraaid. Als de bedragen tussen de ondergrens en de bovengrens van het soort toeslag of het belastingmiddel vielen kwam de post in de uitworp, waarna een handmatige beoordeling van de uitworp volgde.

De handmatige stap werd in de regel uitgevoerd door drie ervaren behandelaars op basis van het desbetreffende artikel van de leidraad invordering namelijk: "73.5 Insolventieprocedure - minnelijke schuldsanering door leden van de NVVK⁸ of gemeenten". Over de handmatige behandelwijze van de behandelaars waren geen nadere formele richtlijnen op papier gezet.

Niet alle behandelaars deden nader onderzoek. Het nadere onderzoek was makkelijker uit te voeren voor belastingschulden als voor toeslagschulden, vanwege eerder genoemde redenen, zie paragraaf 1.2.

⁸ NVVK = branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening

2 MSNP-project Belastingdienst voorzien van kwaliteitscontroles

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord die zijn gerelateerd aan het bij het uitbrengen van voorliggend rapport nog lopende MSNP-project uitgevoerd door de Belastingdienst. Voor een toelichting op de uitgevoerde werkzaamheden, zie hoofdstuk 4.

2.1 Belastingdienst heeft een omvangrijk onderzoek in gang gezet inclusief handmatige (her)controles en steekproeven

Onderzoeksvraag 4 Hoe heeft de Belastingdienst de burgers getracht in beeld te brengen, waarvan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject in de periode van 2012 tot en met juni 2021 is afgewezen?

De Belastingdienst heeft om de burgers in beeld te brengen, waarvan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject is afgewezen, een omvangrijk onderzoek in gang gezet.

Dit onderzoek ofwel het MSNP-project Belastingdienst is te karakteriseren als een organisch gegroeid project. Na toezeggingen aan de Tweede Kamer moest in korte tijd een omvangrijk dossieronderzoek worden opgezet. Er was niet vooraf een blauwdruk ofwel uitgewerkt plan van aanpak.

De ADR beperkte zich in haar onderzoek tot een onderzoek naar de volgende fases, te weten^{9,10}:

- 0 – Opstellen groslijst (aanlevering vanuit DF&A);
- 1 – Vaststellen of er sprake is van MSNP-afwijzing;
- 2a – Analyse afwijzing MSNP aanvraag;
- 2b1 – Vaststellen of deelname aan MSNP (on)terecht is afgewezen.

De onderzoekinrichting van de Belastingdienst heeft tijdens de uitvoering nadere vorm gekregen. Dit omvangrijk dossieronderzoek was nodig, omdat de Belastingdienstsystemen geen opvraging ondersteunen van beschikkingen waar de Belastingdienst niet meewerkt aan een MSNP-aanvraag. Om die reden moet uit de bestaande systemen herleid worden dat de Belastingdienst niet meewerkte aan een MSNP aanvraag. Voor deze herleiding is door de Belastingdienst een onderzoeksproces ingericht.

- ⇒ Dit onderzoeksproces is gestart begin 2021 met een geautomatiseerde selectie van relevante dossiers. Dit was *fase 0 "Opstellen groslijst"*. De geselecteerde dossiers zijn ingelezen in een behandelapplicatie. Basis was de circa 430.000 uitgaande insolventie brieven in de onderzoeksperiode opgeslagen in het digitale archief (BARC), aangevuld met 91.000 BSN's toegevoegd vanuit WAB¹¹&INL¹². De ADR heeft de gebruikte queries van DF&A bekeken en de risico's in het selectieproces nagelopen. Hieruit kwamen geen vermeldingswaardige bevindingen.
- ⇒ De dossiers waarvan er aanwijzingen waren voor een MSNP-traject zijn in *fase 1* handmatig gecheckt "*Vaststellen of er sprake is van een MSNP-afwijzing*". Vanwege aanwijzingen dat niet alle MSNP-trajecten die initieel zijn afgewezen en waar later alsnog mee is ingestemd werden opgenomen in de onderzoekspopulatie, is een deel van de populatie nogmaals onderzocht.

⁹ Deze beperking is mede ingesteld, omdat het MSNP-project bij de Belastingdienst nog loopt.

¹⁰ Zie voor aantallen, bijlage 3

¹¹ WAB = Postsysteem Belastingdienst

¹² INL = Inningensysteem Belastingdienst

Ook is in deze fase een steekproef uitgevoerd op dossiers waarvoor geen bewijs voor afwijzing MSNP (aanwijzing en/of brief) was. Zie voor uitkomsten paragraaf 2.1.1.

- ⇒ In fase 2a "Analyse afwijzing MSNP aanvraag" is op basis van een werkinstructie een handmatige analyse gedaan naar de afwijsgonden voor een MSNP-traject. Ter afsluiting van fase 2a is een steekproef gehouden. Zie voor beschrijving uitkomsten paragraaf 2.2.
- ⇒ In fase 2b "Vaststellen of deelname aan MSNP (on)terecht is afgewezen" is gestart met een verificatie of het dossier inderdaad een MSNP-afwijzing betrof. Vervolgens is op basis van een werkinstructie een analyse gedaan of de afwijzing onterecht was. Een onterecht afwijzing betrof hier: FSV, Opzet of Grove Schuld" (O/GS), fraude en/of grensbedragen. Echter de combinatie van bovenstaande afwijzing met een "formele" afwijsggrond kan alsnog tot een terechte afwijzing hebben geleid.

2.1.1 *Een aanvullende maatregel wordt nog getroffen om de volledigheid van de te onderzoeken populatie verder te verbeteren*

Als afsluiting van fase 1 is een steekproef uitgevoerd ter controle of de dossiers in totaal 85.000 waarvoor geen bewijs voor afwijzing MSNP (aanwijzingen vanuit WAB&INL en/of brief uit BARC) was.

De steekproef wees uit dat bij 30 tot 1.200 dossiers waarschijnlijk wel sprake is van een niet-meewerken door de Belastingdienst.

Aangezien er vanuit de Belastingdienstsystemen geen verdere mogelijkheden meer waren om dit nader uit te zoeken is er, naar wij hebben vernomen, in eerste instantie een Bestuurlijk besluit genomen dat deze groep zichzelf moet melden. Echter alleen de mensen die een registratie hebben in FSV kunnen zichzelf melden en aangezien er ook mensen in deze groep kunnen zijn zonder FSV registratie, is er enige onzekerheid of de totale populatie in beeld is. Alle mensen die een vermelding hadden in FSV hebben overigens ook een brief gekregen, waarmee ze zijn opgeroepen om zich te melden als ze van mening zijn dat ze door de vermelding in FSV benadeeld zijn voor deelname aan een MSNP-traject.

In maart 2023 wordt een aanvullende maatregel uitgewerkt die deze onzekerheid ten dele mitigeert door de gebruikte gegevensbasis (aanwijzingen vanuit WAB&INL en/of brief uit BARC) te vergroten. Dit zijn zogenaamde saldolijsten, beschikbaar vanuit een samenwerkingsovereenkomst met de NVVK, waarin mensen staan die een MSNP-traject aanvragen bij een schuldhulpverlener.

Met deze extra informatie neemt de kans toe op identificatie van aanvragers voor een MSNP-traject bij een schuldhulpverlener waaraan de Belastingdienst geen medewerking heeft verleend. Als deze mensen geïdentificeerd zijn, kunnen zij worden benaderd door de Belastingdienst.

2.2 **Uitvoering onderzoekaankpak van de Belastingdienst leidt met kleine onzekerheid tot beeld over wat de negatieve gevolgen waren voor de burger met een onterechte afwijzing MSNP**

Onderzoeksvraag 7 Heeft de gevolgde werkwijze (afwijzing MSNP zonder vooronderzoek) in de periode van 2012 tot en met juni 2021 geleid tot nadelige gevolgen voor de burgers en zo ja wat waren de directe gevolgen?

Fase 2a – Analyse afwijzing MSNP aanvraag

Het doel van fase 2a "analyse afwijzing MSNP aanvraag" was: is er sprake van afwijzing MSNP. Zo ja, wat was dan de specifieke afwijsggrond. Op basis van de werkinstructie: "Instructie inhoudelijke beoordeling posten met mogelijke afwijzing vanwege niet te goeder trouw, O/GS en/of FSV".

In de werkinstructie was voorzien in een controle of in het dossier een grensbedrag

is overschreden, waarbij een onderscheid is gemaakt in de periode maart 2015 tot en met april 2016 (alleen grensbedrag totale schuld) en de periode vanaf mei 2016 (specifieke grensbedragen per belastingmiddel en soort toeslag).

Een afwijzing niet te goeder trouw werd vastgelegd in stam derden van het inningsysteem van de Belastingdienst. De aantekeningen uit stam derden waren in eerste instantie verwijderd. De Belastingdienst heeft een mogelijkheid gevonden om deze verwijderde aantekeningen alsnog te raadplegen. In de werkinstructie is hier rekening mee gehouden door te stellen dat: "Vermoed je dat in jouw post aantekeningen ontbreken? Laat de post dan op je naam staan tot hier duidelijkheid over is."

Ook is in de werkinstructie voorzien dat een medewerker niet aan een post in de behandelapplicatie werkt waarvoor hij de aanvankelijke MSNP-aanvraag heeft afgewezen. Of hiervan sprake is, is vast te stellen, maar deze controle is vooralsnog niet uitgevoerd.

Fase 2a is veelal door andere medewerkers uitgevoerd dan fase 1, vaak met meer ervaring in het proces MSNP. Oorspronkelijk was het plan dat alleen collega's insolventie deze fase zouden doen. Uiteindelijk hebben meer dan 200 medewerkers meegewerkt aan deze fase: medewerkers insolventie, intensieve Incasso, productieteams, uitzendkrachten, MKB.

In de loop van fase 2a is besloten de kwaliteit van de uitvoering via steekproeven vast te stellen. De steekproef is in augustus/september 2021 uitgevoerd.

Als resultaat geeft fase 2a drie groepen:

1. Geen MSNP-afwijzing;
2. Wel MSNP-afwijzing op andere gronden, en;
3. Wel MSNP-afwijzing op gronden die onterecht zouden kunnen zijn.

Over de 1^{ste} en 2^{de} groep zijn later (na augustus/september 2021) aanvullende steekproeven uitgevoerd. De 3^{de} groep is in zijn geheel nader onderzocht in fase 2b1.

We hebben de afwikkeling van de twee belangrijkste conclusies uit de steekproef van augustus/september 2021 nagelopen.

1. In de populatie zitten personen (tussen 700 en 2700) die zich niet kwalificeren voor nader onderzoek

De fase 2b1 die volgt op fase 2a, begint met een verificatie-stap. Hierin gaat de behandelaar na of het dossier daadwerkelijk kwalificeert voor nader onderzoek, dat wil zeggen of het een afwijzing van een MSNP-verzoek betreft. In de verificatie-stap in fase 2b1 worden de dossiers geïdentificeerd die zich niet kwalificeren voor nader onderzoek, deze worden verwijderd uit het vervolg van het onderzoek.

2. In de populatie zitten personen (tussen 2200 en 6300) met een mogelijk onterecht afwijzing MSNP die niet in beeld zijn voor nader onderzoek en compensatie.

Een deel van de 1^{ste} en 2^{de} groep is toegevoegd aan de volgende stap in het onderzoek (fase 2b1).

Voor het niet-toegevoegde deel lopen meerdere acties om op een andere geautomatiseerde wijze de kwalificerende dossiers alsnog te identificeren, zodat die ook toegevoegd kunnen worden aan het onderzoek.

Fase 2b1 - Vaststellen of deelname aan MSNP (on)terecht is afgewezen

De 2^{de} groep (wel MSNP-afwijzing op andere gronden) is onderverdeeld naar de afwijsgonden die beschreven zijn in de beschikking die naar de aanvrager is gestuurd. Dit betreft zogenaamde "formele" of andersoortige (met name verwijtbaarheid) afwijsgonden. Alle dossiers met andersoortige afwijsgonden zijn nader onderzocht in fase 2b1. Dit betrof 6.000 dossiers.

Op de overige dossiers (met "formele" afwijsgonden) is een steekproef uitgevoerd om het aandeel dossiers in te schatten die alsnog kwalificeren voor nader onderzoek. Deze steekproef is 1.715 dossiers groot en is inmiddels uitgevoerd. De inschatting is dat tussen de 140 tot 410 dossiers (99%-betrouwbaarheidsinterval) alsnog kwalificeren voor nader onderzoek.

Deze dossiers worden, conform het bestuurlijke besluit (vanuit het directeurenoverleg MSNP), geïdentificeerd met een geautomatiseerde selectiewijze.

Automatische selectiewijzen

Momenteel worden door de Belastingdienst twee verschillende automatische selectiewijzen uitgewerkt. Dit staat beschreven in de "Memo aanpak herbeoordeling 36.000":

1. Een selectiewijze waarbij gebruik wordt gemaakt van een andere gegevensbron uit het MSNP-aanvraagproces t.w. de zogenaamde "verslaglijsten inclusief saldo-lijsten". Dit zijn lijsten met MSNP-aanvragen die de Belastingdienst ontvangt van convenant partners binnen de pilot GKB (Gemeentelijke Kredietbank).
Van deze lijsten wordt onderzocht in hoeverre deze de onderzoeksperiode afdekken, in hoeverre deze lijsten geautomatiseerd verwerkt kunnen worden, welke inspanning dat vraagt en wat mogelijke resultaten kunnen zijn.
2. In de tweede selectiewijze wordt het idee uitgewerkt om te leren van de geïdentificeerde afwijzingen. Hierbij wordt onderzocht "Welke gegevens identificeren de in fase 2b1 geselecteerde groep MSNP afwijzingen?" om vervolgens met die identificerende gegevens alsnog de overige kwalificerende (maar gemiste) dossiers te selecteren. Deze uitwerking wacht momenteel op uitvoeringscapaciteit (bij DF&A).

Wat betreft de 1^{ste} groep (Geen MSNP-afwijzing): na uitvoering van de steekproef op de 2^{de} groep is bestuurlijk besloten ook binnen de 1^{ste} groep de kwalificerende dossiers alsnog te identificeren. Ook op deze groep zullen de uit te werken automatische selectiewijzen worden toegepast.

Tenslotte worden aanvullend nog uit de groep van 50.000 BSN's alle burgers met een FSV registratie handmatig beoordeeld.

Negatieve gevolgen voor burger

In de onderzoeksanpak worden de volgende categorieën onderkend van onterechte afwijzingen MSNP-traject en de gevolgen voor de burger.

- MSNP-later alsnog toegelaten;
- WSNP-later alsnog toegelaten;
- Beëindigd door terechte afwijzing;
- Compensatieperiode loopt nog;
- Meerdere compensatieperiodes^{1,3}.

^{1,3} Meerdere compensatieperiodes heeft te maken met burgers die onterecht zijn afgewezen (compensatieperiode 1), vervolgens terecht zijn afgewezen en na een herziening nogmaals onterecht zijn afgewezen (compensatieperiode 2).

3 Ervaringen van schuldhulpverleners met Belastingdienst zijn overwegend positief

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag 8 beantwoord. Deze is gerelateerd aan de ervaringen van de schuldhulpverleners met de Belastingdienst. Voor een toelichting op de uitgevoerde werkzaamheden, zie hoofdstuk 4.

3.1 Samenwerking met de Belastingdienst wordt door de gesproken schuldhulpverleners als goed ervaren

Onderzoeksvraag 8 Wat waren de ervaringen in de periode van 2012 tot en met juni 2021 van de schuldhulpverleners met de werkwijze van de Belastingdienst en wat waren de effecten daarvan op het MSNP-traject?

De schuldhulpverleners die geïnterviewd zijn (5 NVVK-leden en één niet lid), waren positief over de samenwerking met de Belastingdienst. In de meerderheid van de gevallen was de Belastingdienst welwillend om aan een MSNP-traject mee te werken. Na het convenant met de NVVK uit 2020¹⁴ heeft de Belastingdienst praktisch altijd ingestemd met een verzoek tot deelname MSNP. De ervaringen met de Belastingdienst zijn hieronder in een drietal concrete bevindingen aangegeven.

3.1.1 *Onbekend bij de schuldhulpverleners dat de Belastingdienst werkte met grensbedragen*

Alle geïnterviewde schuldhulpverleners geven aan dat zij als schuldhulpverleners niet op de hoogte waren dat de Belastingdienst werkte met grensbedragen.

3.1.2 *Belastingdienst heeft een voorbeeldfunctie*

Alle geïnterviewde schuldhulpverleners geven aan dat als de Belastingdienst meewerkt, de overige schuldeisers geneigd zijn om ook mee te werken. Er is een niet te onderschatten voorbeeldfunctie die de Belastingdienst heeft. De meest gehoorde ervaring is dat de Belastingdienst een goed meewerkende schuldeiser is waarmee goed kan worden samengewerkt en kan worden overlegd.

3.1.3 *Initieel niet meewerken van de Belastingdienst leidde niet per definitie tot het mislukken van een MSNP-traject*

Eén van de geïnterviewde schuldhulpverleners gaf aan dat zij aan het begin van de periode van 2012 tot en met ongeveer 2019 het niet akkoord van de Belastingdienst op een MSNP-traject "accepteerde". Wel werd een standaard heroverwegingsverzoek gestuurd, maar verder bleef het daarbij. Indien het MSNP-traject mislukte, werd er een verzoekschrift WSNP ingediend. De laatste tijd (sinds een aantal jaar) wordt de Belastingdienst benaderd met het verzoek om expliciet aan te geven wat de reden is van weigering, tenzij dit reeds duidelijk staat vermeld in het niet akkoord. Vervolgens sturen zij een verzoek om het voorstel te heroverwegen inclusief een inhoudelijke motivatie. Sinds het overheidsconvenant van april 2020 is de samenwerking verder verbeterd.

Een aantal andere geïnterviewde schuldhulpverleners gaf aan dat zij allereerst de reden van afwijzing opvragen en dat zij vervolgens een verzoek tot herziening bij de Belastingdienst indienen. Met het convenant in 2020 waren er veel minder afwijzingen van de Belastingdienst.

¹⁴ Zie [Eén overheidsconvenant: Belastingdienst - NVVK](#)

Daarnaast staat het WSNP-traject ook altijd open voor de burger. Ervaringscijfers van de Belastingdienst geven aan dat van de 100 MSNP-trajecten er uiteindelijk 3 niet doorgingen. De reden hiervoor kan ook bij de schuldenaar hebben gelegen, dat deze zich niet aan de vereisten van het traject heeft gehouden.

4 Aanbevelingen en/of vervolgstappen

Werkinstructies MSNP

Op basis van de bevindingen inzake de onderzoeksvragen (1,2,3,5 en 6), zie hiervoor hoofdstuk 1, adviseren wij om:

- In de totstandkoming werkinstructies MSNP een stap accorderen door het MT toe te voegen bij ingrijpende, strategische wijzigingen aangevuld met een stap vaktechnisch advies;
- Te onderzoeken welke IC-maatregelen er extra binnen het MSNP-traject ingebouwd kunnen worden, bijvoorbeeld via de KMO/FIX werkwijze. Met name bij de beoordeling van uitval en uitworp is structureel gebruik maken van het 4-ogen principe wenselijk;
- Periodiek te evalueren in hoeverre de werkinstructies worden opgevolgd. Dit zou zowel kunnen leiden tot aanpassing van werkinstructies als ook van de praktische werkwijze binnen de insolventieteams.

MSNP-project Belastingdienst

Op basis van de bevindingen inzake de onderzoeksvragen (4 en 7), zie hiervoor hoofdstuk 2, adviseren wij om:

- De geplande activiteiten zoveel mogelijk door te zetten om aanvullend zoveel mogelijk kwalificerende dossiers te identificeren en af te werken. Dit kan door automatische selectiewijzen nader te ontwikkelen en deze op de 1^e en de 2^e groep uit fase 2a uit te voeren (zie memo aanpak Herbeoordeling 36.000).
- Als alle fases van het MSNP-project afgerond zijn, het project af te sluiten met een decharge document, waarin tellingen zijn opgenomen van de startpopulatie (dossier met minstens één MSNP afwijzing) tot aan de uiteindelijke categorieën (type afwijzingen) en dit document door het CAP-management te laten accorderen.
 Attentiepunten hierbij zijn:
 - Motiveer de acceptatie van een kleine onzekerheid met betrekking de volledigheid van de populatie, zoals genoemd in paragraaf 2.1.1;
 - Controleer dat behandelaars niet hun eigen post hebben gecontroleerd (paragraaf 2.2).

Ervaringen schuldhulpverleners

Op basis van de bevindingen inzake de onderzoeksvraag (8), zie hiervoor hoofdstuk 3, adviseren wij om:

- Te onderzoeken of conform de WSNP-monitor¹⁵ er ook iets vergelijkbaars voor MSNP kan worden opgesteld. Ervaringen van de schuldhulpverleners die een MSNP-traject aanbieden met schuldeisers zoals de Belastingdienst zouden daar een plaats in kunnen hebben.

¹⁵ Zie: [Monitor Wsnp - Raad voor Rechtsbijstand Wsnp \(bureauwsnp.nl\)](https://www.bureauwsnp.nl)

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

De onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1 tot en met 3) hebben wij beantwoord door het houden van interviews en het bestuderen van documentatie, waaronder scripts. Onderdeel van deze documentatie was een door de Belastingdienst opgestelde reconstructie van de behandeling in de kalenderjaren tussen 2012 en 2021. Hieronder wordt per onderzoeksvraag nader toegelicht welke werkzaamheden zijn uitgevoerd.

Voor onderzoeksvraag 1 *"In hoeverre zijn in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de werkinstructies MSNP gevolgd door de medewerkers?"* hebben we alle werkinstructies opgevraagd en hiervan kennisgenomen. Daarnaast hebben we met de teamleiders en 2 medewerkers van de teams van het LIC gesproken.

Voor onderzoeksvraag 2 *"Op welke wijze speelde in de periode van 2012 tot en met juni 2021 bij beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP, aard van de schuld een rol?"* hebben we met dezelfde teamleiders en medewerkers gesproken als voor onderzoeksvraag 1.

Voor onderzoeksvraag 3 *"Hoe verliep de geautomatiseerde stap in het proces in de periode van 2012 tot en met juni 2021 op basis van het gebruikte programma voor schuldoverzichten bij de beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP?"* hebben we de reconstructie en de onderliggende documentatie onderzocht.

Voor onderzoeksvraag 5 *"Hoe zijn in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de gebruikte werkinstructies en grensbedragen tot stand gekomen en liggen hier MT-besluiten van CAP/Inning omtrent de MSNP-werkstroom aan ten grondslag?"* hebben we met de teamleiders gesproken over de totstandkoming van de werkinstructies en met de deskundige die de grensbedragen heeft bepaald.

Voor onderzoeksvraag 6 *"Hoe verliep in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de handmatige stap in het proces van de beoordeling bij een verzoek tot deelname MSNP na "uitworp"?"* hebben we met de vaktechnisch medewerker van het insolventieteam Amsterdam gesproken.

Voor onderzoeksvraag 4 *"Hoe heeft de Belastingdienst de burgers getracht in beeld te brengen, waarvan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject in de periode van 2012 tot en met juni 2021 is afgewezen?"* hebben we de door de betrokken data-analist verstrekte documentatie onderzocht en hem geïnterviewd.

Voor onderzoeksvraag 7 *"Heeft de gevolgde werkwijze (afwijzing MSNP zonder vooronderzoek) in de periode van 2012 tot en met juni 2021 geleid tot nadelige gevolgen voor de burgers en zo ja wat waren de directe gevolgen?"* zijn we zoveel mogelijk aangesloten bij onderzoeksvraag 4.

Voor onderzoeksvraag 8 *"Wat waren de ervaringen in de periode van 2012 tot en met juni 2021 van de schuldhulpverleners met de werkwijze van de Belastingdienst en wat waren de effecten daarvan op het MSNP-traject?"* zijn 6 schuldhulpverleners geïnterviewd. Vijf NVVK-leden, en één niet NVVK-lid.

Wij hebben geen juridisch-inhoudelijk onderzoek uitgevoerd of de regelgeving goed is toegepast. Tevens was ons onderzoek niet gericht op mogelijke individuele fraudegevallen. We hebben een beperkt aantal interviews met medewerkers en schuldhulpverleners gevoerd, waardoor geen representatieve uitspraak over alle LIC medewerkers en schuldhulpverleners 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

mannelijke schuldsanering van toeslaggerechtigden werd gebruikt niet de reguliere wijzigingsbeheerprocedures van toepassing zijn geweest. De volledigheid van de aan ons verstrekte informatie hebben wij daarom niet kunnen vaststellen.

5.2 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 onderzoeksopdracht 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 onderzoeksopdracht.

5.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, drs. J.M. Melsen, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever 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.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

6 Ondertekening

Den Haag, 31 mei 2023

Persoonsgegevens

Auditdienst Rijk

Management reactie



Naam dienstonderdeel
Belastingdienst CAP

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Betreft Managementreactie onderzoeksrapport ADR:
"MSNP belastingsschulden behandeld door CAP-LIC"

Datum
25 mei 2023

Kopie aan

Bijlagen

Bijgaand vindt u mijn reactie op uw bevindingen uit het Onderzoeksrapport ADR: 'MSNP belastingsschulden behandeld door CAP-LIC'. Wij willen als Belastingdienst CAP onze dank uitspreken aan de ADR voor het uitvoeren van het onderzoek op ons verzoek.

Managementreactie onderzoeksrapport 'MSNP belastingsschulden behandeld door CAP-LIC'

De doelstelling van het onderzoek is het geven van bevindingen omtrent de door de Belastingdienst opgestelde reconstructie naar de behandeling en de daarbij gehanteerde grensbedragen van verzoeken voor deelname aan MSNP bij belastingsschulden.

Bijbehorende centrale onderzoeksvraag is:

Wat was in de periode 2012 tot en met juni 2021 de werkwijze van de Belastingdienst bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering bij belastingsschulden? Met bijzondere aandacht zal gekeken worden naar de gehanteerde grensbedragen en handmatige beoordelingen.

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 belastingsschulden. In het rapport worden in voorkomende gevallen, belastingsschulden "blauwe schulden" genoemd. 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.

Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek O/GS en minnelijke schuldsanering (MSNP) bij toeslagnschulden en/of een combinatie van toeslag- en belastingsschulden waarover de staatssecretaris Toeslagen en Douane de Tweede kamer heeft geïnformeerd op 6 juli 2021.

Het voorgenoemde onderzoek van de ADR richtte zich uitsluitend op gevallen waarin sprake is geweest van toeslagnschulden en/of een combinatie van toeslag- en belastingsschulden. In voorliggende onderzoek van de ADR is uitgegaan van situaties waarin uitsluitend sprake is geweest van belastingsschulden.

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre zijn in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de werkinstructies MSNP gevolgd door de medewerkers?

De ADR stelt terecht vast dat in verschillende periodes op verschillende manieren is omgegaan met werkinstructies. In de periode 2012 tot 2014, de periode voorafgaand aan de centralisatie van de incassocentra, waren er geen formele uniforme werkinstructies. De ADR concludeert dat het voor deze periode ondoenlijk is om te achterhalen of de behandelaars de mogelijk bestaande informele werkinstructies hebben gevolgd. Wel is achterhaald dat de regionale incassocentra verschillende grensbedragen hanteerden. In de periode 2014 tot juni 2021 was er sprake van gestandaardiseerde werkinstructies die leidend waren. Alhoewel een 100% garantie dat de werkinstructies te allen tijde zijn gevolgd door de medewerkers niet te geven is. De Belastingdienst/CAP vindt het belangrijk te benadrukken dat de huidige werkinstructies vaktechnisch afgestemd zijn.

Onderzoeksvraag 2: Op welke wijze speelde in de periode van 2012 tot en met juni 2021 bij beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP, aard van de schuld een rol?

Bij de beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP speelde de aard van de schuld (toeslag- of belastingschuld) geen rol in de periode van 2012 tot en met juni 2021. Er was een algemene werkwijze voor zowel toeslag- als belastingschulden, beschreven in de werkinstructies. Deze werkinstructies zijn in de periode van 2014 tot en met juni 2021 op enkele momenten aangepast. Er waren vanaf 2016 andere grensbedragen voor verschillende toeslag- en belastingschulden maar de systematiek was hetzelfde.

Ondanks deze zelfde systematiek pakte de beoordeling van met name verwijtbaarheid voor toeslag- en belastingschulden in de praktijk wel anders uit. Signalen van verwijtbaar handelen inzake toeslagschulden leidde vaker tot weigering van een MSNP-traject of een persoonlijke betalingsregeling. Een van de oorzaken die ertoe leidde dat de signalen van verwijtbaar handelen eerder bij toeslagschulden dan bij belastingschulden leidde tot weigering van een MSNP-traject door de Belastingdienst had betrekking op hoogte van de schuld. De toeslagschulden waren over het algemeen hoger in verband met een volledige terugvordering. Daarnaast speelde communicatie tussen invordering en Toeslagen ook een rol. Er was geen sprake van een directe communicatie waardoor de medewerkers van insolventie de reden achter een verzuim- of vergrijpboete niet konden achterhalen. Inmiddels worden eventuele afwijzingen beoordeeld middels een 4-ogenprincipe en wordt bij beoordeling ingegaan op individuele situatie van de aanvrager.

Onderzoeksvraag 3: Hoe verliep de geautomatiseerde stap in het proces in de periode van 2012 tot en met juni 2021 op basis van het gebruikte programma voor schuldoverzichten bij de beoordeling van een verzoek tot deelname aan MSNP?

De Belastingdienst heeft een reconstructie opgesteld van het gebruikte programma voor schuldoverzichten. De basis hiervoor was een Excel-sheet. Hierin staan de verschillende grensbedragen vermeld gerelateerd aan de verschillende versies van het programma door de jaren heen.

Vanaf maart 2015 was binnen de Belastingdienst door de invoering van een bovengrens in het programma voor het schuldoverzicht een controle op de hoogte van de schuld. Als de schuld hoger was dan de bovengrens volgde een automatische afwijzing vanwege een vermoeden van verwijtbaarheid. Voor het instellen en wijzigen van de bovengrens in het programma liggen geen MT-

besluiten ten grondslag. Bovengrens bedragen kwamen tot stand als gevolg van inzichten van procesdeskundigen en hadden betrekking op de effecten van wettelijke uitsluitingsgronden.

Het is goed om te benadrukken dat, als extra controle, vanaf begin 2021 incidenteel en vanaf april 2021 structureel alle door het script automatisch afgewezen MSNP-verzoeken handmatig beoordeeld worden door een ervaren LIC-medewerker, die geen behandelaar was van het MSNP-verzoek.

Onderzoeksvraag 4: Hoe heeft de belastingdienst de burger getracht in beeld te brengen, waarvan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject in de periode van 2012 tot en met juni 2021 is afgewezen?

De Belastingdienst heeft om de burgers in beeld te brengen, waarvan een verzoek tot deelname aan een MSNP-traject is afgewezen, een omvangrijk onderzoek in gang gezet. De onderzoeksrichting van de Belastingdienst heeft tijdens de uitvoering nader vorm gekregen. Dit omvangrijke dossieronderzoek was nodig, omdat de Belastingdienstsystemen geen opvraging ondersteunen van beschikkingen van situaties waarin de Belastingdienst niet meewerkt aan een MSNP-aanvraag. Om die reden moet uit de bestaande systemen herleid worden dat de Belastingdienst niet meewerkte aan een MSNP-aanvraag. Voor deze herleiding is door de Belastingdienst een onderzoeksproces ingericht.

Dit onderzoeksproces is begin 2021 gestart met een geautomatiseerde selectie van relevante dossiers. De geselecteerde dossiers zijn ingelezen in een behandelapplicatie. Basis hiervoor waren de circa 430.000 uitgaande insolventie brieven. De dossiers waarvoor er aanwijzingen waren voor een MSNP-traject zijn handmatig gecheckt. Bij een volgende fase is op basis van een werkinstructie een handmatige analyse gedaan naar de afwijsggronden voor een MSNP-traject. Ter afsluiting van deze fase is een steekproef gehouden. Tot slot is bij een volgende fase gestart met "*Vaststellen of deelname aan MSNP (on)terecht is afgewezen*" waarin een verificatie plaatsvond of het dossier inderdaad een MSNP-afwijzing betrof. Vervolgens is op basis van een werkinstructie een analyse gedaan of de afwijzing onterecht was. Een onterecht afwijzing betrof hier: FSV, Opzet of Grove Schuld" (O/GS), fraude en/of grensbedragen. Echter, de combinatie van bovenstaande afwijzing met een "formele" afwijsggrond kan alsnog tot een terechte afwijzing hebben geleid.

De Belastingdienst heeft aanvullende maatregelen genomen om de volledigheid van de te onderzoeken populatie nog verder te verbeteren. In dat kader hebben alle mensen die een vermelding hadden in FSV een brief ontvangen, waarmee ze zijn opgeroepen om zich te melden als ze van mening waren dat ze door de vermelding in FSV benadeeld zijn voor deelname aan een MSNP-traject. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van zogenaamde saldolijsten, beschikbaar vanuit een samenwerkingsovereenkomst met de NVVK, waarin mensen vermeld staan die een MSNP-traject aanvragen bij een schuldhulpverlener. Met deze extra informatie neemt de kans toe op identificatie van aanvragers voor een MSNP-traject bij een schuldhulpverlener waaraan de Belastingdienst geen medewerking heeft verleend. Als deze mensen geïdentificeerd zijn, kunnen zij worden benaderd door de Belastingdienst.

Onderzoeksvraag 5: Hoe zijn in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de gebruikte werkinstructies en grensbedragen tot stand gekomen en liggen hier MT-besluiten van CAP/Inning omtrent de MSNP-werkstroom aan ten grondslag?

De ADR komt tot de conclusie dat zowel de werkinstructies als de grensbedragen niet tot stand gekomen zijn op basis van expliciete MT-besluiten van CAP/Inning.

De uniforme werkinstructies insolventie zijn vlak na de oprichting van het LIC tot stand gekomen. Ervaren medewerkers verdeeld over de teams waren de drijvende krachten hierachter. De grensbedragen zijn tot stand gekomen op basis van een onderbouwde expertise inschatting zonder inhoudelijk overleg met desbetreffende leidinggevende en het MT CAP/Inning.

Inmiddels heeft MT CAP/Inning deze aanbeveling van de ADR overgenomen door bij totstandkoming werkinstructies MSNP een stap 'accorderen door het MT' toe te voegen bij ingrijpende, strategische wijzigingen aangevuld met een stap 'vaktechnisch advies'.

Onderzoeksvraag 6: Hoe verliep in de periode van 2012 tot en met juni 2021 de handmatige stap in het proces van de beoordeling bij een verzoek tot deelname MSNP na "uitworp"?

Als de gegevens van het MSNP-traject in het script waren ingevuld, werd het script gedraaid. Als de bedragen tussen de ondergrens en de bovengrens van het belastingmiddel vielen kwam de post in de uitworp, waarna een handmatige beoordeling van de uitworp volgde. Over de handmatige behandelwijze van de behandelaars waren geen nadere formele richtlijnen op papier gezet. De beoordeling werd gedaan door ervaren behandelaren op basis van artikel 73.5 van de Leidraad Invordering.

Onderzoeksvraag 7: Heeft de gevolgde werkwijze (afwijzing MSNP zonder vooronderzoek) in de periode van 2012 tot en met juni 2021 geleid tot nadelige gevolgen voor de burgers en zo ja wat waren de directe gevolgen?

Uit het onderzoek blijkt dat de gevolgde werkwijze, namelijk afwijzing zonder vooronderzoek bij een aantal burgers heeft geleid tot nadelige gevolgen. Er zijn burgers die na een afwijzing MSNP:

- Niet zijn toegelaten tot MSNP/WSNP traject;
- Later alsnog zijn toegelaten tot MSNP/WSNP traject;

Momenteel wordt hard gewerkt aan een voorstel tot een compensatiebeleid voor burgers die te maken hebben gehad met een onterechte afwijzing. Er zijn burgers voor wie na een afwijzing MSNP de compensatieperiode nog steeds loopt en er zijn burgers die te maken hebben met meerdere compensatieperiodes. De Tweede Kamer wordt hierover periodiek op de hoogte gehouden.

Onderzoeksvraag 8: Wat waren de ervaringen in de periode van 2012 tot en met juni 2021 van de schuldhulpverleners met de werkwijze van de Belastingdienst en wat waren de effecten daarvan op het MSNP-traject.

In het kader van onderzoeksvraag 8 heeft de ADR een aantal schuldhulpverleners geïnterviewd. De schuldhulpverleners die geïnterviewd zijn (vijf NVVK-leden en één schuldhulpverlener die niet is aangesloten bij de NVVK), waren positief over de samenwerking met de Belastingdienst. In de meerderheid van de gevallen was de Belastingdienst welwillend om aan een MSNP-traject mee te werken. Sinds het afsluiten van het convenant met de NVVK in 2020 heeft de Belastingdienst bijna altijd ingestemd met een verzoek tot deelname MSNP.

Alle geïnterviewde schuldhulpverleners hebben aangegeven dat als de Belastingdienst meewerkt aan een MSNP-traject, de overige schuldeisers geneigd

zijn om ook mee te werken. De Belastingdienst heeft een niet te onderschatten voorbeeldfunctie. De meest gehoorde ervaring is dat de Belastingdienst een goed meewerkende schuldeiser is waarmee goed kan worden samengewerkt en kan worden overlegd.

Wat betreft de effecten van een weigering tot deelname door de Belastingdienst hebben de schuldhulpverleners aangegeven dat zij allereerst de reden van afwijzing opvragen en dat zij vervolgens een verzoek tot herziening bij de Belastingdienst indienen. Ervaringscijfers van de Belastingdienst geven aan dat van de 100 MSNP-trajecten er uiteindelijk drie niet doorgingen. De reden hiervoor kan ook bij de schuldenaar hebben gelegen, bijvoorbeeld als deze zich niet aan de vereisten van het traject heeft gehouden.

De Belastingdienst is zich bewust van zijn voorbeeldfunctie en is daarom blij met de positieve signalen van de schuldhulpverleners en streeft er naar om de samenwerking in de toekomst nog verder te verbeteren. Daarbij staat de Belastingdienst open voor suggesties die tot een betere schuldhulpverlening richting de burger kunnen leiden.

Overkoepelende bevindingen

De ADR constateert terecht dat het gebruik van een geautomatiseerde stap met bovengrens bedragen geleid heeft tot afwijzingen. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot onterechte afwijzingen. Daarnaast constateert de ADR dat er gebruik gemaakt is van werkinstructies die van onvoldoende kwaliteit waren en niet op belangrijke onderdelen afgestemd waren met het MT. 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 dat de door de ADR geconstateerde bevindingen zich in de toekomst niet meer kunnen voordoen.

De ADR heeft op een aantal punten geen definitief antwoord kunnen vinden, omdat is vastgesteld dat deze informatie niet meer beschikbaar of herleidbaar is. Ook ontbreken bewijsstukken met betrekking tot de totstandkoming van besluitvorming. Graag had de Belastingdienst gezien dat alle vragen beantwoord zouden worden. Dit bevestigt het beeld van onvolkomenheden in de informatiehuishouding en laat zien dat verbeteringen noodzakelijk zijn. Hier wordt door de Belastingdienst reeds aan gewerkt en de Belastingdienst gaat de komende jaren door met het investeren in een betere informatiehuishouding.

Hoogachtend,

Jan Melsen

Persoonsgegevens

Bijlage 1: Tabel met grensbedragen belastingmiddelen

<i>Belastingmiddel</i>	Mrt 2015	April 2015	Juni 2015	Jan. 2016	Mei 2016	Juni 2016	Sept. 2016	Okt. 2016	Nov. 2016	Juni 2017	Juli 2017	Dec. 2020	Jan. 2021	Feb. 2021	Mrt 2021	April 2021	Mei 2021	Juni 2021
Totale schulden	3.000	7.500	10.000	10.000	-	-	-	35.000	20.000	20.000	35.000	35.000	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	750	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.500	1.500	1.500	-	-	-	-	-	-
inkomstenbelasting/premies volksverzekeringen (IB/PVV)					7.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
					-	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500
Premie zorgverzekeringswet (Zvw)					-	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
					-	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Motorrijtuigenbelasting (MRB-aantal aanslagen)					7	20	20	20	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
					-	10	13	13	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Motorrijtuigenbelasting (MRB-bedrag)					700	4.000	4.000	4.000	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500
					-	1.500	2.000	2.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Omzetbelasting (OB)					2.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500
					-	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Loonheffing (LH)					2.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500
					-	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Bijlage 2: Tabel met automatische afwijsgonden

<i>Automatische afwijsgonden</i>	Mrt 2015	Sept. 2015	Mei 2016	Juni 2016	Juni 2019	Dec. 2020	Jan. 2021	Feb. 2021	Mrt 2021	April 2021	Mei 2021	Juni 2021
WSNP	WAAR	WAAR	WAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR
NNP			WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR
VOW		WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR
OB-plicht			WAAR	WAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR
LH-plicht			WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR
X-Post	WAAR	WAAR	WAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR	ONWAAR

- WSNP** = Voor de WSNP geldt dat er werd gezocht naar een einddatum van de WSNP in de afgelopen tien jaar.
NNP = Filteren op niet-natuurlijke personen. Zelfs bij een lage schuld of bij geen schuld, werd een verzoek afgewezen.
VOW = Dit criterium is opgenomen om te voorkomen dat niet-ingeschrevenen in aanmerking kwamen voor uitstel.
OB-plicht = Schuldenaren met een actieve onderneming
LH-plicht = De gedachtegang is gelijk aan die van de OB-plicht als afwijsggrond
X-post = Op basis van een X in het teamnummer (fraude, vrijplaatsen) werd het verzoek afgewezen.

Bijlage 3: Tabel met aantallen BSN's

Fase 1		
	Aantallen	Resultaat
Geautomatiseerde selectie op MSNP-afwijzing	Totale populatie = 174.000 BSN's	48.000 BSN's
Handmatige selectie op MSNP-afwijzing	Rest populatie = 126.000 BSN's	2.000 BSN's 50.000 BSN's
Steekproef op fase 1 om alsnog MSNP-afwijzingen te identificeren	Dossiers met geen bewijs voor afwijzing MSNP = 85.000 BSN's	30 tot 1.200 BSN's (zie 2.1.1)

Fase 2a		
	Aantallen	Resultaat
Handmatige selectie op afwijsgroep	1. Geen MSNP afwijzing	36.000 BSN's
	2. Afwijzing MSNP op formele gronden	8.000 BSN's
	3. Afwijzing MSNP op onterechte gronden	6.000 BSN's
Steekproef op fase 2a	Groep 1/2	tussen 700 en 2700 BSN's die zich niet kwalificeren voor nader onderzoek (ingangcheck fase 2b1)
	Groep 1/2	tussen 2200 en 6300 met een mogelijk onterecht afwijzing MSNP (toegevoegd aan 2b1 + herbeoordeling 36.000)

Fase 2b1		
	Aantallen	Resultaat
Check op groep 3	6.000 BSN's	n.t.b.
Herbeoordeling groep 1	36.000 BSN's	n.t.b.
Toevoegen alle BSN's met FSV registratie - nog niet opgenomen in de onderzoekspopulatie	Uit populatie 50.000 BSN's	Circa 3.000 BSN's

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Persoonsgegevens