



Toeslagen
Belastingdienst

Verdiepend onderzoek Opzet/Grove Schuld Resultaten

28 mei 2020

0

Introductie | Onderzoek naar O/GS label

Context

Tot voorkort bestond er bij de Belastingdienst het label 'Opzet/Grove Schuld' (afgekort O/GS) om personen aan te duiden die geen gebruik mochten maken van een betalingsregeling in het geval van terugvorderingen. In een groot aantal gevallen is gebleken dat het gebruik van dit label onevenredig hard uitpakte. Dit is de reden waarom het label O/GS in de toekomst niet meer gehanteerd zal worden en alle personen die een dergelijk label hebben gekregen én nog een openstaande schuld hebben, alsnog een betalingsregeling aangeboden krijgen.

ADR heeft eerder onderzoek gedaan naar institutionele vooringenomenheid en daarin ook gekeken naar het O/GS label. In dit onderzoek is gekeken hoeveel burgers in CAF-zaken een O/GS label kregen, of een reden voor het label werd gecommuniceerd en of er een vierogen principe gehanteerd werd. Het ADR onderzoek keek niet of het label al dan niet terecht werd toegekend.

Naast het afgeronde onderzoek van de ADR lopen er nog een aantal onderzoeken, waaronder een onderzoek naar kwijtgeraakte stukken en een onderzoek naar etnisch profileren (van de Autoriteit Persoonsgegevens). Het is onbekend of deze mogelijke misstanden ook een rol speelden bij het toekennen van het O/GS label.

Opzet

Er is **een kleinschalig verdiepend onderzoek uitgevoerd** naar de redenen **waarom** iemand in het verleden een O/GS label heeft gekregen en **hoe** een dergelijke beslissing tot stand kwam.

Er zijn **18 diverse (geanonimiseerde) O/GS casussen** uit het Toeslagensysteem bekeken en de tijdslijnen tot besluit O/GS zijn geanalyseerd met als doel te identificeren:

- I. Hoe het proces en tijdslijn tot toekenning van het O/GS label er in deze casussen uitzag, of hier een rode draad in te vinden is en of hier een opvallende dan wel ongebruikelijke werkwijze is toepast
- II. Of het O/GS label onterechte of vooringenomen manier (denk hierbij aan profileren en/of zoekgeraakte stukken) is toegekend

Vervolgens hebben we gesproken met 4 ervaringsdeskundigen m.b.t. het O/GS label om een beter beeld te krijgen van het proces rondom het toekennen van het O/GS label. Kernvragen hierin waren waarom er individuen in eerste instantie om extra informatie gevraagd werden, of er mogelijk gedupeerden zijn waarvan stukken zijn kwijtgeraakt, hoe het doen-vernemen meespeelde, en of er mogelijk sprake is geweest van een vorm van etnisch profileren

Hoofdconclusies onderzoek O/GS label (I/II)

Dit onderzoek kent twee doelen, voor ieder doel zijn eigen conclusies getrokken, deze zijn gebaseerd op twee bronnen: interviews met ervaringsdeskundigen (o.a. zaakbehandelaars, fraude-medewerkers) en een casusonderzoek waarin 18 O/GS casussen zijn gereconstrueerd.

NB. Op basis van deze gelimiteerde informatie is het niet mogelijk conclusies te trekken die in het algemeen voor het O/GS label gelden. Dit verdiepend onderzoek heeft dan ook enkel als doel voor Toeslagen om van te leren en beter begrip te krijgen van de doelgroep gedupeerden die behandeld worden bij het verwijderen van het O/GS label, en niet om processen aan te passen of Toeslagen-brede conclusies te trekken.

Conclusies doel I: Identificeren knelpunten in het proces van toekenning van het O/GS label

- Allereerst, het OGS label bestaat uit twee categorieën: Opzet en Grove Schuld. Wij constateren dat deze twee categorieën in één label gieten mogelijk al een eerste knelpunt is omdat 'opzet' betekent dat er verdenkingen zijn van fraude (illegaal handelen), terwijl grove schuld met name gaat over mensen die per ongeluk hebben gehandeld (bijv. vergeten toeslag stop te zetten). De grote variëteit in de aard van deze twee categorieën maakt het lastig om ze over een kam te scheren.
- Het proces van het toekennen van het O/GS label bestaat uit twee stappen verdeeld over Toeslagen en Invorderingen:
 - Bij Toeslagen worden risicovolle aanvragen en wijzigingen automatisch selecteert door een 'risicoclassificatie model'. Deze risicovolle aanvragen worden vervolgens behandeld door een Toeslagen-medewerker die kan bepalen of extra informatie benodigd is. Als dit het geval blijkt te zijn en de burger geeft hierop geen (volledige) of incorrecte respons volgt een nihil-stelling
 - De casus wordt vervolgens overgedragen aan een Invorderingen-medewerker. Deze medewerker verstuurt een terugvordering, de burger kan ervoor kiezen om voor deze terugvordering een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. Indien de burger dit doet kijkt de Invorderingen-medewerker of er een vermoeden bestaat tot O/GS. Als dit vermoeden bestaat wordt een Fraude-medewerker ingeschakeld om te bepalen of er inderdaad sprake is van O/GS. Als dit zo is krijgt de burger op deze terugvordering het label O/GS (de burger zelf krijgt dit label niet) en wordt de persoonlijke betalingsregeling afgewezen. De burger kan tegen deze afwijzing in bezwaar gaan, niet tegen het label zelf
- Gedurende dit proces lijkt het doen-vermogen van de burger vaak te worden overschat. Er is zelden telefonisch contact met de burger gezocht en er werden extra stukken opgevraagd zonder verdere ondersteuning. Burgers reageerden hierdoor vaak te laat of onvolledig, mogelijk niet met opzet
- Ook was er slechts beperkte ruimte voor maatwerk door sturing op kwantiteit. Hierdoor kreeg de burger direct een nihilstelling als de burger (deels) onvolledige of (deels) incorrecte stukken aanleverde, of te laat aanleverde. Dit kan mogelijk in sommige gevallen als onredelijke harde behandeling worden gezien. Op signalen vanuit de werkvloer over een mogelijk onredelijke harde behandeling van burgers werd vaak niet gereageerd

Hoofdconclusies onderzoek O/GS label (II/II)

- Daarnaast werden burgers met een laag doen-vermogen vermoedelijk vaker gecontroleerd door de manier waarop het proces was ingericht. Aan het begin van het proces bepaalde een zelflerend systeem welke burgers gecontroleerd moeten worden. Doordat burger met een laag doen-vermogen vaker een nihil-stelling kregen leerde het systeem dat deze burgers gecontroleerd moesten worden
- Doordat het proces is gesplitst in twee delen, en er onderling geen contact was tussen de afdelingen, is het burgerbelang mogelijk uit het oog verloren. Burgers werden niet integraal behandeld waardoor niet hun gehele situatie kon worden meegenomen in de verschillende besluitvormingen in het proces

Conclusies doel II: Begrijpen van type casuïstiek en mogelijk overlap met andere doelgroepen van gedupeerden

- Er is veel gewerkt met standaardteksten en summiere documentatie waardoor de daadwerkelijke situatie moeilijk te reconstrueren is en het daarom niet mogelijk is met zekerheid te zeggen wat er precies aan de hand was per casus
- Er is mogelijk een verband tussen het O/GS label en zoekgeraakte stukken. In ~25% van de onderzochte casussen wordt er expliciet gerefereerd naar stukken die burger aangeeft opgestuurd te hebben en die bij de Belastingdienst niet bekend zijn
 - NB. Wanneer de burger aangaf dat stukken waren toegestuurd werd er een extra zoekopdracht uitgevoerd naar deze stukken om O/GS op basis van zoekgeraakte stukken (zo veel mogelijk) te voorkomen
- Er lijkt overlap te zijn met gedupeerden in de doelgroep hardheid van het stelsel. In de casuïstiek zien we dat er in ~50% van de gevallen onvolledige of onjuiste informatie aangeleverd is, waarvan recentelijk is geconcludeerd dat een volledige nihil-stelling mogelijk te hard is
 - Ook maakten ~50% van burgers bezwaar wat een indicatie is dat burgers het niet eens waren met de uitkomst en zich mogelijk onjuist behandeld voelen.
 - Ook vanuit ervaringsdeskundigen geven aan dat medewerkers dit proces in sommige gevallen ook als onredelijk hard ervaren
- Er zijn geen directe aanleidingen gevonden die duiden op etnisch profileren gedurende het proces tot O/GS label, wel was het hebben van geen Nederlandse nationaliteit tot mid-2017 een indicator in het risicoclassificatie-model en daarmee een motivatie tot het controleren van de aanvraag
 - NB. Het gebruiken van deze indicator was een bewuste keuze n.a.v. de Bulgarenfraude en is na mid-2017 niet meer gebruikt

Verdieping | Mogelijke knelpunten in het proces



1. Hoge toeslag, hoog risico profiel

4

Verdieping | Mogelijke knelpunten in het risicoclassificatiemodel (stap 1 in het proces)

Alle KOT aanvragen en wijzigingen worden maandelijks door een risicoclassificatiemodel gehaald. Dit model kent een score toe aan elke aanvraag of wijziging en bundelt vervolgens casussen (BSNs) die in dezelfde risicogroep vallen. De bundels met een hoog risicoprofiel worden vervolgens doorgezet naar een Toeslagen medewerker voor handmatige controle. Het risicoclassificatiemodel kent twee stappen:

1a Classificeren van aanvragen

Een KOT aanvraag of wijziging wordt getoetst aan de hand van 90 indicatoren. Deze kenmerken veranderen continu doordat het systeem leert wat relevante kenmerken zijn. Kenmerken die niet meer relevant zijn worden uit het systeem gehaald en nieuwe kenmerken die het systeem als relevant ziet worden toegevoegd. Een medewerker van Toeslagen bepaalt welke kenmerken worden toegevoegd, dit kan het systeem niet zelf doen. Kenmerken van dit systeem die zijn toegespitst op de aanvrager zijn o.a.:

- Hoogte inkomen
- Leeftijd (uit het systeem gehaald)
- Hebben van de Nederlandse nationaliteit (relevant tijdens de Bulgarenfraude, eind 2017 uit het systeem gehaald)
- Burgerlijke staat
- Hoeveelheid kinderen
- Hebben van andere openstaande schulden
- Afstand woonadres tot kinderopvang

1b 'Leren' van afhandeling aanvragen

Indien een correctie op de aangevraagde KOT van meer dan 50% nodig bleek te zijn werd de casus als 'rood' teruggevoerd in het risicoclassificatiemodel. Het model keek vervolgens naar de indicatoren van deze aanvraag en leerde hiervan. Hierdoor werd het systeem steeds slimmer en kon het zelf aangeven welke indicatoren goed werkten om fraude op te sporen en welke niet. Indien een aanvraag gecontroleerd is en de aanvraag bleek te kloppen werd dit ook in het systeem teruggevoerd. Deze persoon werd vervolgens in de opvolgende 9 maanden niet nogmaals gecontroleerd.

NB. Er zijn naast directe terugkoppeling ook andere bronnen van Toeslagen aan het model toegevoegd om cirkelreductie te voorkomen. Ook zijn er steekproeven gedaan op goedgekeurde aanvragen, resultaten hiervan zijn teruggevoerd in het model.

1 (Mogelijk) Risico 2 Observatie

1 Er werd gewerkt met een **target bedrag aan terugvorderingen**. Indien dit bedrag niet gehaald werd werden burgers met een lager risicoprofiel bekeken totdat het bedrag gehaald werd – hierdoor is mogelijk het burgerbelang uit het oog verloren

2 Door de manier waarop het model was ingericht **kwamen burgers met een laag doen-vermogen waarschijnlijk vaak bovendien** – het systeem leerde dat deze burgers vaak een terugvordering kregen. Doordat er daarnaast slechts **beperkte ruimte was voor maatwerk**, zowel in het model als de verdere behandeling, zijn juist deze burgers waarschijnlijk **onredelijk hard behandeld**. Medewerkers hebben dit meermalen aangegeven, met deze signalen is weinig gedaan

3 Het **niet hebben van een Nederlandse Nationaliteit** was tot mid-2017 een indicator voor het toekennen met een hoger risicoprofiel

4 Het **toekennen van het O/GS label werd niet teruggevoerd in het risicoclassificatiemodel**, dit waren twee losse processen. Hierdoor kon het niet zo zijn dat een burger hoger risicoprofiel kreeg door het O/GS label

Verdieping | Mogelijke knelpunten in het toekennen van het O/GS label (stap 7 in het proces)

Sub-proces tot toekennen O/GS label

Om een helder beeld te krijgen van het toekennen van het O/GS label is extra ingezoomd op het sub-proces binnen stap 7 van het gehele proces zoals beschreven op slide 4 omdat in deze stap het label daadwerkelijk wordt toegekend. Dit proces is een samenwerking tussen team Fraude en Invorderingen en kent drie (hoofd)stappen:

- 7a Indien een medewerker van Invordering een vermoeden heeft van O/GS wordt een Fraude-medewerker ingeschakeld. Dit gebeurt enkel voor Toeslag aanvragen of wijzigingen van meer van €10.000,-. Deze grens is bepaald omdat anders te veel verzoeken binnenkomen.
- 7b Vervolgens keek de Fraude-medewerker of er sprake was van O/GS aan de hand van vaste werkinstructies die de toen geldende jurisprudentie volgden
- 7c Door middel van standaardteksten laat de Fraude-medewerker aan Invorderingen weten of er sprake is van O/GS. Indien dit het geval is krijgt de burger het O/GS label

Gesignaleerde aandachtspunten

- 1 Door een Fraude-medewerker is zelden tot nooit contact opgenomen met de burger. De medewerkers stuurden volledig op de informatie die hun beschikbaar is gesteld vanuit Toeslagen. Hierdoor is mogelijk niet de volledige situatie van de burger meegenomen in de besluitvorming
- 1 In een ruime meerderheid van alle behandelde gevallen was de kinderopvang al enige tijd stopgezet terwijl de toeslag nog doorliep. Een groot deel hiervan liet vervolgens nooit van zich horen. Daarnaast stond een deel van de ouders nooit bij een kinderopvangorganisatie geëgistreed. Hierdoor kon worden geconcludeerd dat de terugvordering van de toeslag mogelijk terecht was
- 1 De focus van Fraude-medewerkers lag op het behandelen van een zo groot mogelijke hoeveelheid casussen, daarom werd er gewerkt met zogenaamde 'standaardteksten'. Deze teksten werden in een tekstblok geplakt en was vaak de enige documentatie op basis waarvan het O/GS label werd toegekend. Hierdoor kon het voorkomen dat de documentatie zeer gering was waardoor de casus moeilijk te toetsen of te reconstrueren is
- 1 Indien een burger op een eerdere aanslag het label O/GS had gekregen werden andere aanslagen van deze burger ook door een Fraude-medewerker beoordeeld, ook als deze andere aanslagen onder de €10.000,- grens lagen
- 1 Signalen van Fraude-medewerkers werden vaak niet gehoord door de beslissende ambtenaren o.a. over de focus op kwantiteit waardoor maar weinig tijd per casus besteed kon worden

Ter achtergrond | **Werkinstructies team Fraude voor OGS**

Voor het bepalen van opzet of grove schuld is gedegen onderzoek nodig, er zijn geen exacte kaders voor de bepaling. Een casebehandelaar kijkt bij een individuele casus of:

- **De burger willens en wetens gehandeld** of nagelaten te handelen (opzet). Hiervoor kan de burger een vergrijpboete krijgen
- **De belanghebbende redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen** dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend (grote schuld). De burger kan hiervoor een verzuimboete krijgen.

Concreet kent het proces van behandeling de volgende stappen:

- I.** LIC ontvangt verzoeken om persoonlijke betalingsregelingen en zet deze door naar TG304
- II.** Medewerkers van het team TG304 beoordelen of deze verzoeken gedaan worden voor terugvorderingen die beoordeeld moeten worden op opzet of grove schuld. Is dat het geval, dan wordt het verzoek voor beoordeling doorgezonden naar Toeslagen.
- III.** Bij Toeslagen controleert Team Fraude de terugvorderingsbeschikking en bepaalt of sprake is van opzet of grove schuld. De medewerkers van team Fraude bekijken het klantbeeld en bepalen hoe en door wie de terugvordering is ontstaan.

Indien team TG304 vaststelt dat er sprake is van O/GS dan moet dit gemotiveerd worden in een "tekstblok". Omdat elke situatie haar eigen specifieke omstandigheden heeft is het praktisch niet mogelijk om uit te gaan van standaardtekstblokken, iedere casus heeft hierdoor een unieke motivatie. Dit tekstblok moet team TG304 sturen naar het LIC via WAB. Vervolgens met het BSN van deze burger in FSV en BPM worden gezet via het Toeslagen Fraude Postbus(Meldpunt) inclusief de motivatie in het tekstblok.

Voor beoordeling of er sprake is van O/GS (stap II) gebruikt team TG304 de volgende richtlijnen:

- Er wordt geen informatie aangeleverd
- Gaat het om 120 t/m 230 uur kot, dan is er bij een urenverschil van meer dan 40 uur gedurende 3 of meer maanden sprake van OGS.
- Gaat het om 120 uur of minder kot, dan is er bij een urenverschil van meer dan 20 uur gedurende 3 of meer maanden sprake van OGS.
- Bij een inkomensverschil in 1 jaar van € 10.000 of meer is er sprake van OGS.
- Bij inkomensverschillen bij meerdere jaren van € 5.000 of meer is er sprake van OGS.
- Controleer of het geld is overgemaakt naar het rekeningnummer van de aanvrager.
- Controleer of er adreswijzigingen zijn geweest waardoor mogelijke post niet is ontvangen.
- Controleer bij non-respons of er mogelijk wel informatie door ons is ontvangen die niet volledig was.
- Controleer de voor en achterliggende jaren. Een wijziging die relevant is voor het berekeningsjaar kan ook het jaar ervoor gedaan zijn.
- Controleer of het voorschot aan het begin van het jaar eventueel verrekend is met andere schulden. Dit kan van invloed zijn op in hoeverre de klant ergens van op de hoogte had kunnen/moeten zijn.

Ter achtergrond | Uitkomsten casusonderzoek

Tabel 1: opvallende karakteristieken casussen

Vraag	Aantal	
Bij hoeveel burgers kwam bezwaar aan te pas?	8	In een opvallend grote hoeveelheid casussen (~30%) is bezwaar gemaakt
Bij hoeveel burgers is informatie niet terug te vinden? (en zegt de burger dit wel ingestuurd te hebben)	5 ¹	Bij 2 casussen is expliciet genoemd dat de burger zegt dat de stukken wel aangeleverd zijn en mogelijk zijn zoekgeraakt, bij 3 andere casussen is hier vermoeden van
Bij hoeveel burgers gaat het om een niet-geregistreerde kinderopvang?	3	

Tabel 2: reden van toekenning O/GS label (waarschijnlijke reden voor casussen zonder reden in het systeem)

Reden	Opgegeven reden in het systeem	Waarschijnlijke reden voor OGS label	Totaal	
Non respons	3	0	3	
Onvolledige bewijsstukken	2	2	4	In een opvallend grote hoeveelheid casussen (~50%) is er sprake van onvolledige of onjuiste informatie vanuit de burger
Recht op KOT niet aan kunnen tonen	2 ²	0	2	
Onjuiste info doorgegeven	1	4	5	
KOT niet tijdig stopgezet	1	0	1	
Persoonlijke regeling alsnog toegekend	1	1	2	
Reden onbekend	0	1 (#14)	1	
Totaal	10	8	18	

1. Waarvan in 2 casussen dit expliciet is genoemd in en in 3 casussen een vermoeden bestaat; 2. in beide casussen is het label na bezwaar ingetrokken

Ter achtergrond | Onderzoek ADR

Het ADR heeft onderzoek gedaan in 2019 naar het handelen van de Belastingdienst in toeslag-gerelateerde CAF zaken in de periode 1 januari 2010 tot 16 oktober 2019 om vast te stellen of er sprake is geweest van een behandeling die vergelijkbaar is met de aanpak die bij de CAF11-zaak is gehanteerd. Dit rapport is 12 maart jl. opgeleverd.

Binnen het kader van dit onderzoek heeft de ADR gekeken of het invorderingsproces zorgvuldig is verlopen. Hier is ook gekeken naar gebruik van het O/GS label. Voor dit specifieke deel van het onderzoek zijn 25 casussen willekeurig gekozen waarbij het label O/GS van toepassing is geweest om te bepalen of het invorderingsproces op zorgvuldige wijze is verlopen.

Uit dit onderzoek zijn vier conclusies voortgekomen:

- I. In alle 25 gevallen is een vastgelegde onderbouwing in een brief of beschikking aangetroffen voor de toekenning van de kwalificatie 'opzet/grove schuld'
- II. Het O/GS label wordt toegekend op basis van een interne werkinstructie (gebaseerd op de Uitvoeringsregeling AWIR) waarin richtlijnen/aandachtspunten en voorbeelden zijn opgenomen
- III. In veel gevallen is geen tweede beoordeelaar betrokken bij het toekennen van het O/GS label. Dit werd formeel als niet noodzakelijk gezien, maar was gezien de gevolgen van de beslissing voor de burger wel wenselijk geweest
- IV. Naast de CAF-11 zaak zijn er ongeveer 600 burgers uit CAF-overige zaken die het O/GS label hebben gekregen

Nota bene: Het ADR onderzoek heeft **niet** onderzocht of de kwalificatie 'opzet/grove schuld' al dan niet terecht is toegekend

