Voorstel dossieronderzoek effecten FSV op toeslaggerechtigden

In onze brief van 26 mei 2020[1] hebben wij een extern onderzoek aangekondigd naar de effecten van een vermelding in FSV voor burgers en bedrijven. Conform onze planning in de brief van 13 oktober jl., vindt u hierbij de opzet van het onderzoek. In deze opzet worden de overwogen opties geschetst, zodat uw Kamer zoveel mogelijk betrokken is bij de opzet van het onderzoek.

Bij de hersteloperatie wordt bij een potentieel gedupeerde bekeken of er wel of niet sprake was van registratie in FSV, en wordt gekeken naar het mogelijke effect daarvan. Bij het geplande onderzoek naar de effecten van FSV wordt breder gekeken welke gevolgen er zijn geweest van registratie in FSV. Vanwege de verhoogde kans op nadelige gevolgen voor toeslaggerechtigden[2] achten wij het onderzoeken van deze doelgroep het urgentst. Daarom hebben we besloten ons eerst op de gevolgen voor deze groep te richten. Parallel wordt gewerkt aan de onderzoeksopzet voor de doelgroep belastingplichtige burgers en bedrijven.

Onderzoeksvragen
1. Wat waren de effecten van een melding in FSV in het proces van selecteren en behandelen voor toeslaggerechtigden.
2. In welke mate hebben deze effecten zich voorgedaan en
3. Wat kunnen we concluderen over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen die (mede) gebaseerd waren op een melding in FSV?

Methode en uitvoering
Het voorstel is om voor elk van de jaren 2014-2019 75 willekeurig geselecteerde dossiers in de FSV te bestuderen om de bovenstaande vragen te beantwoorden. Zo wordt voor elk jaar een deel van de geraakte toeslaggerechtigden bekeken: bijvoorbeeld 4% van alle dossiers uit 2015 (2.132 dossiers in totaal) tot 17% voor 2019 (429). Bovendien kunnen we zo beoordelen of de gevolgen van FSV-registratie met de jaren zijn veranderd. Met deze methode wordt naar het volledige dossier gekeken: niet alleen naar de vermelding op het gebied van toeslagen in FSV maar ook naar andere vermeldingen in FSV die betrekking hadden op belastingen bij de betreffende persoon.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het causale effect van een FSV-registratie moeilijk vast te stellen kan zijn. Het is immers niet altijd mogelijk andere verklaringen dan een FSV-registratie voor bepaalde situaties uit te sluiten. Wel werpt deze methode van dossieronderzoek licht op de behandeling waarmee in de FSV geregistreerde burgers te maken kregen. Met deze methode wordt het gehele proces weergegeven waar toeslaggerechtigden mee te maken hebben gekregen, de rol van FSV hierin, wat de uitkomsten zijn geweest, welke beslissingen tot die uitkomst hebben geleid en wat de fiscale omstandigheden zijn waar mensen in terecht zijn gekomen.

Achtergrond

Het meten van effecten van een vermelding in FSV
Bij onderzoek naar de effecten van een FSV-registratie moet een aantal dingen in overweging genomen worden. Ten eerste, bij het meten van effecten moet van tevoren helder en eenduidig bepaald worden welke effecten verwacht worden. Zonder deze duidelijkheid kun je geen effecten vaststellen (wat moet je meten?). Een twee punt is de zuiverheid waarmee een FSV-effect vastgesteld kan worden. Om een causaal effect van FSV te kunnen vaststellen moeten alle andere verklaringen van een eventueel effect uitgesloten worden. Dat is in dit geval erg lastig: de onduidelijkheid omtrent het gebruik van signalen in FSV, de onduidelijkheid waarmee een BSN in FSV terecht is gekomen en de rol van de subjectieve oordeelsvorming van de betreffende behandelaar zijn zaken die de betekenis die aan een FSV-registratie gegeven kunnen worden ernstig bemoeilijken.

Onderzoekspopulatie
Voor een dossieronderzoek zijn allereerst aantallen nodig. Om hoeveel FSV-dossiers gaat het? Hieronder een overzicht voor de jaren 2015-2019.[3]

Jaar	Postbus	FSV	AO	Boete
2019	6132	429	47	78

[1] Kamerstukken II 2019-2020, 31066, nr. 632
[2] Bijlage bij Kamerstukken II 2020-2021 31066, nr. 709
[3] Op het moment van schrijven zijn de aantallen van 2014 nog onbekend, maar er kan naar alle waarschijnlijkheid een steekproef getrokken worden voor dit jaar.

2018	6875	481	80	112
2017	7306	658	119	65
2016	8286	994	158	94
2015	8880	2131	202	148
Totaal	*37479*	*4693*	*606*	*497*

Tabel 1. Overzicht aantal BSN's in FSV (AO = overdracht strafrecht)

De onderzoekpopulatie is de groep BSN's met een registratie in FSV en Intensief toezicht. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze te bepalen.

Optie 1. Alle BSN's met een FSV-registratie in de tijdsperiode 2014-2019. De omvang van deze populatie bedraagt naar schatting 39.000 (gebaseerd op Tabel 1; aantallen 2014 ontbreken). Gezien de omvang is het voorstel om per jaar een a-selecte gestratificeerde steekproef te trekken van 75 dossiers per jaar.[4] De steekproef is omvangrijk en betreft 6 jaren, waardoor de uitspraken robuust zullen zijn. Er kan worden gekozen om het aantal dossiers uit te breiden, maar dat betekent ook direct iets voor de doorlooptijd van het onderzoek.

Optie 2. Meest recente groep toeslaggerechtigden (2019) met een FSV-registratie. Bij deze optie worden tevens alle BSN's die in 2019 een FSV-registratie hebben gehad onderzocht, in dit geval 429 dossiers. De steekproef is dus gelijk aan de populatie. De gehele populatie uit 2019 wordt onderworpen aan onderzoek. De steekproef betreft slechts één jaar (teven wel het meest recente jaar), en de omvang is aanzienlijk om robuuste uitspraken (voor dat jaar) te doen.

Optie 3. A-selecte van 150 dossiers uit de BSN's omschreven bij optie 2. Bij deze variant wordt een random steekproef getrokken uit de 429 BSN's die in 2019 in FSV geregistreerd stonden. De omvang is minimaal, waardoor de robuustheid niet gegarandeerd is en de uitspraken slechts gelden voor het jaar 2019.

<u>*Geschatte kosten dossieronderzoek*</u>
De inschatting is dat één dossieronderzoek ca. 1 dag (8 uren) kost, uitgevoerd door een senior onderzoeker. Geschatte kosten EUR 1.200 per dag (excl. btw). Dit is exclusief analyse en rapportage. Deze moeten hier nog bij opgeteld worden. De kosten ervan zijn nu nog niet in te schatten. Daarnaast moet bij uitbesteding rekening gehouden worden met opleidingskosten en de voorwaarden omtrent het gebruik van de data: welke applicaties zijn er? Hoe gebruik je ze? Voor de opties zoals vermeld onder 'onderzoekspopulatie en steekproef' zijn de geschatte kosten als volgt:

Optie 1. 600 dossiers (100 per jaar) à EUR 1.200 = EUR 720.000 (exclusief btw), excl. analyse, rapportage en opleidingskosten.

Optie 2. 450 dossiers (75 per jaar) à EUR 1.200 = EUR 540.000 (exclusief btw), excl. analyse, rapportage en opleidingskosten.

Optie 3. 300 dossiers (50 per jaar) à EUR 1.200 = EUR 360.000 (exclusief btw), excl. analyse, rapportage en opleidingskosten.

[4] Om ook goed te kunnen onderzoeken of veranderingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de behandeling en effecten van FSV-signalen door de jaren heen.