Onderzoek effecten FSV MKB

2022-0105/SM/sv/rh

17 maart 2022

pwc

Vertrouwelijk

Disclaimer

Maart 2022

Dit document betreft een rapport dat de hoofdlijnen van de resultaten van ons onderzoek weergeeft en is geschreven onder verantwoordelijkheid. Dit document wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft daarmee geen document opgesteld door accountants, belastingadviseurs of daaraan gelijk te stellen dienstverlening.
Wij hebben ten aanzien van de aan ons aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) geen juridische of fiscaal-inhoudelijke beoordeling uitgevoerd. U kunt contact over dit onderzoek opnemen via.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het document gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het document, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het document ten grondslag ligt.

Wij stellen dit document uitsluitend op voor de Belastingdienst als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van dit document. De Belastingdienst vrijwaart PwC te allen tijde tegen vorderingen van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de Belastingdienst, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob-verzoek) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob-verzoek en daarom voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob-verzoek te verstrekken. Daarbij zouden wij het op prijs stellen dat u ons in de gelegenheid brengt om onze visie te geven op het Wob-verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob-verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.

Voorwoord

Circa twee jaar geleden kwamen de eerste vragen over het gebruik van de Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV) naar voren. Inmiddels is veel meer duidelijk over FSV en de effecten die deze voorziening op burger en toeslaggerechtigden heeft gehad. Daarbij is helaas geconcludeerd dat mensen negatieve gevolgen van FSV hebben ondervonden en dat deze effecten voor individuele burgers en toeslaggerechtigden groot kunnen zijn.

Dit rapport geeft inzicht in de effecten van FSV op een deel van de populatie dat tot dusverre nog niet onderzocht was: de ondernemer. Dit onderzoek maakt daarmee het beeld compleet van de effecten van FSV voor de totale populatie aan FSV-geregistreerden. Wij leveren voorliggend rapport circa vier maanden later op. In het onderzoek is vertraging ontstaan in het proces van de terbeschikkingstelling van toegang tot systemen, data en informatie ten behoeve van het dossieronderzoek.

In de afgelopen elf maanden hebben wij in totaal 1380 individuele dossiers gereconstrueerd en bestudeerd. Daarbij hebben wij in totaal meer dan 30 systemen van eerst de directie Toeslagen en later de directies Particulieren en MKB geraadpleegd. De rapportages over onze bevindingen bij Toeslagen en Particulieren zijn reeds naar buiten gebracht. Ook is ons eerdere rapport over de omvang van de gegevensdeling reeds gepubliceerd en wordt parallel aan dit onderzoek naar de effecten van FSV op ondernemers het onderzoek naar Query's aan de Poort afgerond en opgeleverd. De vijf rapporten geven gezamenlijk een compleet beeld van welke rol FSV binnen de Belastingdienst heeft gehad en wat daarvan de effecten zijn.

Wij zijn ons bewust dat naast alle antwoorden die de onderzoeken hebben gegeven er ook vragen blijven bestaan en nieuwe vragen opkomen. Tegelijk hopen wij als onderzoekers dat de gegeven inzichten in de rapportages richting geven voor waar en voor wie corrigerende maatregelen (bijvoorbeeld het tegemoetkomen van burgers of ondernemers) in werking moeten worden gesteld.

Amsterdam, maart 2022

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een sectie over de hoofdlijnen en een verdiepende sectie. De sectie over de hoofdlijnen presenteert de conclusies van ons onderzoek naar de effecten van FSV voor burgers en bedrijven die door de directie MKB in FSV zijn geregistreerd. Deze conclusies zijn verwoord in de beantwoording van de ons gestelde onderzoeksvragen. De verdiepende sectie behandelt de technische achtergronden en geeft verdieping van de analyses zoals gepresenteerd in de sectie op hoofdlijnen.

Deze rapportage is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Hieronder geven wij per hoofdstuk weer wat beschreven wordt.

Beschrijving per hoofdstuk van de sectie hoofdlijnen

Hoofdstuk 1 – Inleiding – beschrijft een inleiding op het onderzoek waarin kort de achtergrond en aanleiding van het onderzoek beschreven is.

Hoofdstuk 2 – Selectie-effecten van FSV – beschrijft de verschillende selectie-effecten die wij hebben waargenomen op basis van FSV-registraties.

Hoofdstuk 3 – Directe effecten van FSV – gaat in op de directe effecten van een door MKB geregistreerde FSV-melding en de effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte.

Hoofdstuk 4 – Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – beschrijft de handelswijze van MKB in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hoofdstuk 5 – Interactie met CAF - beschrijft de interactie die er is geweest tussen FSV en het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators).

Hoofdstuk 6 – Tot slot – beschrijft ons slotwoord. Hierin benoemen wij een aantal aanvullende observaties die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

Beschrijving per hoofdstuk van de verdiepende sectie

Hoofdstuk 1 – Inleiding – beschrijft een inleiding op het onderzoek. Hierin wordt kort de achtergrond en aanleiding van het onderzoek beschreven en de door ons gevolgde aanpak.

Hoofdstuk 2 – Registratie van signalen in FSV – gaat in op het gebruik van FSV en de wijze van registreren in FSV binnen de directie MKB.

Hoofdstuk 3 – Selectie-effecten van FSV – beschrijft de verschillende selectie-effecten die wij hebben waargenomen op basis van FSV-registraties.

Hoofdstuk 4 – Directe effecten van FSV – gaat in op de directe effecten van een door MKB geregistreerde FSV-melding en de effecten van het afhandelingsproces waar FSV onderdeel van uitmaakte.

Hoofdstuk 5 – Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – beschrijft de handelswijze van MKB in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hoofdstuk 6 – Overige bevindingen – beschrijft ons slotwoord. Hierin benoemen wij een aantal aanvullende observaties die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en waar deze in het onderliggende rapport behandeld worden.

Onderzoeksvraag	Onderdeel rapportage
1. Wat waren de effecten voor belastingplichtige burgers en MKB-bedrijven van FSV-registraties in het proces van selecteren en behandelen?	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 3 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 3 (Verdieping) Hoofdstuk 4 (Verdieping)
2. In welke mate (omvang) hebben deze effecten zich voorgedaan?	Hoofdstuk 2 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 3 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 3 (Verdieping) Hoofdstuk 4 (Verdieping)
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen door de Belastingdienst die (mede) gebaseerd waren op een registratie in FSV?	Hoofdstuk 4 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 5 (Verdieping)
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het Combinatieteam Aanpak Facilitators (CAF) in FSV?	Hoofdstuk 5 (Hoofdlijnen) Hoofdstuk 4 (Verdieping)

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Leeswijzer 4

Hoofdlijnen 9

1. Inleiding 10
   - 1.1. Onderzoeksopdracht 10
   - 1.2. Gevolgde aanpak 10
   - 1.3. Verspreiding en verwerking commentaren 11

2. Selectie-effecten van FSV 12
   - 2.1. Het gebruik van FSV in selecties binnen MKB 12
   - 2.2. Selectie-effecten voor ondernemers **Error! Bookmark not defined.**

3. Directe effecten van FSV 12
   - 3.1. Het gebruik van FSV bij beoordeling individuele dossiers 14
   - 3.2. Effecten FSV in dossiers ondernemers 14

4. Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 18

5. Interactie met CAF 20

6. Tot slot 21

Verdieping 22

1. Inleiding 23
   - 1.1. Onderzoeksvragen 23
   - 1.2. Gevolgde aanpak 23
   - 1.3. Verspreiding en verwerking commentaren 24

2. Registratie van signalen in FSV 25
   - 2.1. FSV als informatiebron 25
   - 2.2. De betekenis van FSV voor de fraudebestrijding binnen MKB verschilde per MKB-kantoor 25

3. Selectie-effecten van FSV 28
   - 3.1. FSV was een bron voor RAM, waarmee analyses werden gemaakt voor de prioritering van regionale- en landelijke projecten 29
   - 3.2. Het selecterende effect van FSV voor nader onderzoek door de Belastingdienst verschilt sterk per regio 30
   - 3.3. FSV was een selectiereden voor controle op de aanvraag van OB-nummers 30

3.4. FSV is gebruikt bij de selectie van controles binnen handhavingsknelpunten 31

4. Directe effecten van FSV 32

4.1. Financiële consequenties in relatie tot insolventie/MSNP 32
4.2. Risico op privacyschendingen en misinterpretatie 34
4.3. Afwijzen van OB-nummers, onder toezicht plaatsen individuele ondernemer voor de omzetbelasting 35
4.4. Registraties van familieleden 35
4.4.1. Verwerking van FSV-signalen van één ondernemer kon bij meerdere gelieerde relaties en familieleden tot selectie- en/of directe effecten leiden 35
4.4.2. Familierelatie als motivatie voor onderzoek 36
4.5. Nader onderzoek door Toeslagen voor (gezin van) de ondernemer 36
4.6. Een FSV-registratie binnen MKB kon volgen op onderzoek binnen project 1043 van Particulieren 37

5. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 39

5.1. Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 39
5.1.1. Het evenredigheidsbeginsel 39
5.1.2. Het zorgvuldigheidsbeginsel 39
5.1.3. Het gelijkheidsbeginsel 40
5.1.4. Het motiveringsbeginsel 40
5.1.5. Het ‘fair play’-beginsel 41
5.1.6. Privacybeginselen 41
5.2. Conclusies ten aanzien van de waarnemingen in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur 42

6. Overige bevindingen 43

6.1. Overige bevindingen en aanbevelingen 43
6.2. Rond 2010 speelde herkomst (nationaliteit) een rol bij de selectie van startersbezoeken MKB 44

Bijlage 45

A. Voorbeelden raadplegen FSV 46

A.1. Voorbeeld raadpleging FSV bij beoordeling OB-nummer 46
A.2. Voorbeeld raadplegen FSV-signaal na sluiting FSV 47
A.3. Voorbeeld raadplegen FSV-signaal na sluiting FSV 47
A.4. Voorbeeld verwijzing Q-schijf (export FSV) 48
A.5. Voorbeeld omgang signalen andere kantoren 49
A.6. Voorbeeld raadpleging FSV bij beoordeling OB-nummer 50
A.7. Voorbeeld Familierelatie als motivatie voor onderzoek 51
A.7.1. Mail met onderzoeksvoorstel 51
A.7.2. Onderzoeksopdracht 52

B. Onderzoeksverantwoording 53

B.1. Van populatie tot steekproef 53

B.2. Statistische uitspraken op basis van de ingevulde protocollen 55
B.3. Weging van waarnemingen 55
B.4. Statistische uitspraken op registratieniveau 56
B.5. Statistische uitspraken op ondernemerniveau 57
B.6. Uitspraken over deelpopulaties: prestratificatie en poststratificatie 57
B.7. Toegepaste stratificatievariabelen 58

Hoofdlijnen

1. Inleiding

In de debatten rond FSV zijn veelvuldig vragen gesteld over de werkwijze van de Belastingdienst, over het toepassen van selectiemechanismen in de fraudebestrijding en over de wijze waarop de burger geraakt is door het handelen van de Belastingdienst. Om de feiten inzichtelijk te krijgen hebben de staatssecretarissen van Financiën toegezegd extern onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de effecten van FSV.[1] Inmiddels is onder meer vanuit onderzoek door de Autoriteit Persoonsgegevens bekend dat FSV niet voldeed aan privacy vereisten. Tevens hebben eerdere PwC-onderzoeken aangetoond dat informatie uit FSV met derde partijen gedeeld is en dat in individuele dossiers van burgers met een FSV-registratie vanuit Belastingdienst-onderdelen Toeslagen en Particulieren effecten zijn opgetreden in de uitvoering van selectie- en beoordelingsprocessen door de Belastingdienst.[2]

Met de eerdere onderzoeken is reeds voor 124.062 burgers inzicht gecreëerd in wat de effecten van een FSV-registratie zijn geweest. Dit rapport richt zich op de groep van 55.071 ondernemers met een FSV-registratie.

1.1. Onderzoeksopdracht

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat waren de effecten voor belastingplichtige burgers en MKB-bedrijven van FSV-registraties in het proces van selecteren en behandelen?
2. In welke mate (omvang) hebben deze effecten zich voorgedaan?
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen door de Belastingdienst die (mede) gebaseerd waren op een registratie in FSV?
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het Combinatieteam Aanpak Facilitators (CAF) in FSV?

1.2. Gevolgde aanpak

Het voorliggende rapport heeft betrekking op de door de directie MKB[3] opgevoerde FSV-registraties in de periode 2014-2019.[4,5] Het betreffen 70.578 registraties welke betrekking hebben op 55.071 burgers en bedrijven (hierna: ondernemers). In dit rapport staan uitspraken die gebaseerd zijn op data-analyses van de volledige populatie en daarnaast staan er ook uitspraken op basis van een steekproef die naar de totale populatie zijn geëxtrapoleerd. De laatste betreffen schattingen (*maximum likelihood estimates*)[6]. Aantallen die op basis van deze schattingen worden gerapporteerd zijn op honderdtallen afgerond en zijn aangegeven met een tilde (‘~’). De percentages in dit rapport zijn afgerond op hele percentages.

De uitgevoerde steekproef is gestratificeerd[7] om effecten representatief in kaart te brengen voor de volledige groep van FSV-registraties binnen de directie MKB. De steekproef bevat 450 registraties die wij elk als een aparte casus onderzocht hebben. De uitkomsten van de 450

[1] Kamerbrief Staatssecretaris van Financiën – Fraude Signalering Voorziening (FSV) – Kenmerk 2020-0000082569.
[2] PwC, Onderzoek effecten FSV Toeslagen (2021); PwC, Onderzoek effecten FSV Particulieren (2022); PwC, Onderzoek naar gegevensdeling met derden (2022).
[3] De directie MKB refereert hier naar de huidige organisatorische vorm en de dienstonderdelen en taken die in de periode 2013-2020 in de directie MKB zijn opgegaan.
[4] FSV-registraties bevatten het veld "competente eenheid", binnen de scope van het onderzoek vallen alle registraties in de periode 2014-2019 met de directie MKB als competentie eenheid in de registratie.
[5] De directie MKB heeft voorheen andere organisatiestructuren gekend. Waar wij in dit rapport verwijzen naar de directie MKB bedoelen wij de directie MKB zoals deze nu organisatorisch is vormgegeven dan wel de organisatieonderdelen die met de kanteling van de topstructuur van de Belastingdienst in de directie MKB zijn opgegaan.
[6] In een separate bijlage geven wij de statistieken en hun bijbehorende 95% betrouwbaarheidsintervallen
[7] Een gestratificeerde steekproef vergroot de statistische efficiëntie, doordat de populatie opgedeeld wordt in verschillende groepen waarbinnen de effecten naar verwachting vergelijkbaar zijn. Door uit elk van de verschillende groepen registraties te trekken, neem je veel voorkomende maar ook hele uitzonderlijke effecten mee. Hierdoor kunnen er zelfs op hele uitzonderlijke effecten uitspraken gedaan worden. Deze methodiek staat uitgelegd in Bijlage B

onderzochte casussen zijn geanalyseerd en de resultaten zijn geëxtrapoleerd naar de totale populatie van 55.071 ondernemers. In de analyse is op basis van de beschikbare data onder andere gekeken naar hoe de afhandeling van het signaal is verlopen, welke rol FSV hierin had en op welke wijze invulling is gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb's). Dit resulteert in de door ons waargenomen en gerapporteerde effecten van FSV-registraties.

In de afrondende fase van ons onderzoek kwam inzicht in een nieuw proces waarin FSV een rol heeft gespeeld: het verstrekken van omzetbelastingnummers (OB-nummers) en het houden van intensief toezicht op omzetbelasting (OB). De noodzakelijke onderzoeksdata voor duiding van het effect van FSV op dit proces is zeer beperkt in dit rapport meegenomen omdat noodzakelijke gegevens, zoals een overzicht van aanvragen, uitworpen en conclusie van beoordelingen over de periode 2014-2019, niet beschikbaar zijn gekomen voor de onderzoekers.

1.3. Verspreiding en verwerking commentaren

Op 3 maart 2022 heeft PwC een definitieve conceptversie van dit rapport met 2022-0080/SM/lc/qz met de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek gedeeld. Het doel van deze deling is de begeleidingscommissie de gelegenheid geven om eventuele feitelijke onjuistheden of onvolkomenheden op te merken. Dit heeft geresulteerd in een lijst met commentaren vanuit de Belastingdienst.

PwC heeft de ontvangen commentaren doorgenomen en zelfstandig besloten om naar aanleiding van het commentaar eventuele aanpassingen in het rapport door te voeren. Het ontvangen commentaar en de reactie van PwC hierop (aanpassing doorvoeren of niet, inclusief motivatie) is schriftelijk vastgelegd en met het aanbieden van dit eindrapport meegestuurd naar de opdrachtgever.

Dit eindrapport (kenmerk: 2022-0105) heeft PwC op 17 maart 2022 zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever voor akkoord aan de opdrachtgever aangeboden.

2. Selectie-effecten van FSV

2.1. Het gebruik van FSV in selecties binnen MKB

De directie MKB gebruikte het Risico-Analyse Model (RAM) om de prioriteitstelling van het toezicht te bepalen, zowel op landelijk als regionaal niveau. Naast fiscale informatie over de ondernemer liep een FSV-registratie standaard mee als risico-indicator in RAM. Daarbij werden niet alleen door MKB opgevoerde FSV-registraties gebruikt, maar ook de FSV-registraties die zijn opgevoerd door Toeslagen en Particulieren. De signalen die betrokken werden in de risicoanalyses door MKB zijn dus breder dan de MKB-gerelateerde FSV-signalen.

Daarbij werd een FSV-registratie binair meegewogen: iemand stond geregistreerd in FSV of niet. Voor registraties van informatieverzoeken, hulpvragen en slachtoffermeldingen van ID-fraude, welke ook in FSV geregistreerd stonden, werd niet gecorrigeerd. Verder werd FSV nauwelijks geschoond, waardoor ook registraties van reeds afgeronde onderzoeken opnieuw zijn meegenomen in de risicoanalyses. Op deze wijze speelden afgehandelde en zelfs aantoonbaar onjuiste fraude-risicosignalen een blijvende rol bij risico analyses en de daaropvolgende selectie richting toezicht. Hierdoor was de lens van het toezicht door de Belastingdienst op ondernemers bovenmatig gericht op FSV-geregistreerden. Immers, een standaardonderdeel van de uitgevoerde risicoanalyses is gebaseerd geweest op de FSV-registraties naast indicatoren van fiscale risico's van ondernemers.

Naast het gebruik in RAM, werd FSV ook als risico-indicator gebruikt voor de selectie van te beoordelen OB-nummeraanvragen en de selectie van controles binnen handhavingsknelpunten. In het onderstaande bespreken wij de belangrijkste mechanismen die voor risicoselectie zijn aangetroffen op basis van hierboven omschreven omgang met FSV.

2.2. Selectie-effecten voor ondernemers

Een exacte meting van het effect van FSV op de doorselectie naar individuele ondernemers is niet mogelijk geweest. De hiervoor noodzakelijke documentatie van de risicoanalyses waarin deze informatie is ingezet is onvoldoende gedocumenteerd.

Ondanks deze beperking levert ons onderzoek de volgende inzichten op:

1. **FSV-geregistreerde ondernemers zijn bijna twee keer zo vaak gecontroleerd als vergelijkbare ondernemers zonder FSV-registratie.** Een FSV-geregistreerde ondernemer is bijna twee keer vaker gecontroleerd dan een vergelijkbare ondernemer die niet in FSV geregistreerd stond, zie Tabel 1.[8] Daarnaast constateren wij dat naarmate het aantal FSV-signalen per ondernemer toeneemt ook de kans op controle toeneemt. Bij ondernemers met zeven of meer FSV-registraties is de kans op controle bijna 94%.

	Aandeel ondernemers die zijn onderzocht[1]
Ondernemers in FSV	11%
Vergelijkbare ondernemers niet in FSV	6%

Tabel 1. Aandeel ondernemers die zijn onderzocht naar FSV-registratie

[8] Vergelijkbare ondernemer is hier gedefinieerd als een ondernemer die in dezelfde fiscale structuur werkt als de FSV-ondernemer maar die zelf geen FSV-signaal heeft. Waar wij refereren aan fiscale structuur betreft dit de fiscale structuur van de FSV-geregistreerden zoals bij ons aangeleverd door MKB. Deze structuur omvat de natuurlijke en niet-natuurlijke personen die van belang zijn bij het beschouwen van een ondernemer in FSV.

Omdat een standaardonderdeel van de risicoanalyses naast de fiscale risico's van ondernemers gebaseerd was op de FSV-registraties, speelden FSV-registraties – hoewel vaak niet expliciet vastgelegd - een rol in de selectie van de te onderzoeken dossiers.

2. **Het selecterend effect van FSV voor nader onderzoek door de Belastingdienst verschilt sterk per regio.** Het opvoeren en opvolgen van FSV-signalen verschilde per regio. Het aandeel ondernemers in FSV dat is onderzocht (mede) op basis van een FSV-signaal varieert tussen kantoren van <1% (kantoren Amsterdam en Maastricht) tot 29% (Rotterdam). Het selecterend effect van FSV en de doorwerking via (intensief) toezicht (en daaruit voortkomende correcties en boetes) wordt daarmee niet alleen bepaald door fiscale karakteristieken, maar ook in aanzienlijke mate door welk kantoor het signaal verwerkt. Inhoudelijk gelijksoortige signalen hadden tussen regio's ongelijksoortige uitwerking op een ondernemer.

3. **FSV was een selectiereden voor nadere beoordeling bij de aanvraag van een OB-nummer.** FSV is gebruikt als één van de "uitworpredenen" bij het beoordelen van OB-nummeraanvragen. In welke mate FSV bepalend is geweest bij de selectie van te beoordelen OB-nummeraanvragen hebben wij maar beperkt kunnen nagaan. Uit de partieel ter beschikking gekomen data blijkt dat FSV in 61 gevallen in de periode medio-september t/m december 2019[9] één van de redenen was voor uitworp voor nadere beoordeling van de toekenning van het OB-nummer.

4. **FSV is gebruikt bij de selectie van te controleren ondernemers binnen handhavingsknelpunten.** FSV was een informatiebron binnen de gebiedsgerichte aanpak van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en de wijkgerichte aanpak van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat regievoerders van de Belastingdienst in de RIEC-projecten toegang hadden tot FSV. Tevens hebben wij exports van FSV aangetroffen op de lokale schijven (Q-schijven) van MKB-kantoren dat actief gebruik indiceert. De mate van raadpleging van FSV tijdens deze projecten is niet vastgelegd en daarmee niet te kwantificeren.

[9] In deze periode was een belastingdienst- of toeslagschuld voor 119 burgers in FSV een reden van uitworp en voor 46 burgers in FSV was er een uitworp op basis van de 'X-team'-risicolijst, waar een '1x1'-indicatie in FSV aanleiding voor kon zijn

3. Directe effecten van FSV

3.1. Het gebruik van FSV bij beoordeling individuele dossiers

Na selectie (zie hoofdstuk 2) werden dossiers individueel beoordeeld. FSV werd in individuele dossiers binnen MKB gebruikt als informatiebron waarvan de informatie werd meegenomen in de opbouw van het onderzoek naar een ondernemer. Tijdens ons onderzoek hebben wij geen dossiers waargenomen waarin FSV-informatie de enige bron voor een oordeel in onderzoek vormde.

In de praktijk was een deel van de MKB-medewerkers niet op de hoogte van het gebruik van FSV doordat informatie in reeds verrijkte vorm vanuit het informatieloket naar de medewerker werd gedistribueerd. Ook stond FSV-informatie soms gekopieerd in systemen die medewerkers raadplegen (bijvoorbeeld in IKB[10]). Zo kon de uitvoerende medewerker zonder het te weten onderzoeksopdrachten uitvoeren die waren opgesteld na het raadplegen van (en dus mede op basis van) FSV. Dit maakt dat (een deel van de) medewerkers die als behandelaar van een FSV-signaal in de systemen staan individueel geen kennis hadden FSV als systeem.

3.2. Effecten FSV in dossiers ondernemers

Via dossieronderzoek zijn directe effecten van FSV-registraties op ondernemers onderzocht. De dossiers bij MKB zijn compleet en gemiddeld genomen (veel) omvangrijker gedocumenteerd dan wij in eerdere onderzoeken bij andere delen van de Belastingdienst hebben aangetroffen.

Wij hebben de volgende directe effecten waargenomen:

1. **Financiële consequenties in relatie tot insolventie of Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (MSNP).** In eerdere rapportages over de effecten van FSV bij Toeslagen en Particulieren hebben wij de relatie tussen FSV-registraties en het weigeren van persoonlijke betalingsregelingen en MSNP-verzoeken beschreven. Wij hebben in de onderzochte casussen binnen de directie MKB geen afwijzingen van verzoeken tot MSNP waargenomen met betrekking tot schulden die volgen na een FSV-registratie. Voor MKB komt daar als financiële consequentie in potentie de interactie van FSV bij faillissement bij. In de 450 onderzochte casussen hebben wij geen faillissementen waargenomen als gevolg van een FSV-registratie.

   Echter, bijna 60% van de ondernemers in FSV blijkt toeslagen te ontvangen, al dan niet samen met een fiscale partner. In ondernemersgezinnen[11] waarin de ondernemer een door MKB opgevoerde FSV-registratie met een ‘1x1’-indicatie heeft nemen wij circa 500 afwijzingen van verzoeken tot MSNP en (gedeeltelijke) kwijtschelding voor een gezinslid waar.[12] In eerdere rapportages over de effecten van FSV bij Toeslagen en Particulieren hebben wij al omschreven dat een ‘1x1’-indicatie in FSV ook van invloed kon zijn bij de afwijzing van verschillende betalingsregelingen met betrekking tot andere belasting- of toeslagschulden. Mogelijk hebben deze latere effecten van een ‘1x1’-indicatie in FSV circa 500 gezinnen van ondernemers geraakt.

[10] IKB = Informatiesysteem Klantbehandeling
[11] Voor dit onderzoek is gekozen voor definitie van familielid zoals gebruikt in het systeem IKB, te weten (fiscaal) partner, ouder of kind. Indien de FSV-geregistreerde een RSIN betreft dan ziet de term toe op deze relaties van de eigenaar van de onderneming.
[12] Wij hebben vanuit de steekproef het ontstaan van schulden buiten FSV om niet onderzocht.

Waarneming	Effect voor ondernemer	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje '1x1' aangezet.	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP.	4.758	9%	6% - 15%
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is daarna, na FSV-registratie, *voor een andere schuld* (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP als ondernemer, mogelijk op basis van een eerdere 1x1-indicatie in FSV.	~100	<1%	n.v.t.
	Daadwerkelijke uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling toeslagschuld, mogelijk op basis van een eerdere 1x1-indicatie in FSV.	~400	<1%	n.v.t.
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is een familielid daarna, na FSV-registratie, (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting voor een familielid van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP als ondernemer, mogelijk op basis van een eerdere 1x1-indicatie in FSV.	~500	<1%	n.v.t.
	Daadwerkelijke uitsluiting voor een familielid van persoonlijke betalingsregeling toeslagschuld, mogelijk op basis van een eerdere 1x1-indicatie in FSV.	Niet waargenomen		

Tabel 2. Waarnemingen impact FSV bij Invordering

2. **Risico op misinterpretatie en privacyschendingen.** Uit eerdere onderzoeken naar het gebruik van FSV[13] is naar voren gekomen dat de brede openstelling en duur van de registratie strijdig zijn met de privacybeginselen. Daarnaast hebben wij bij 11% van de in FSV-geregistreerde ondernemers (circa 6.300 ondernemers) bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit[14] in de FSV-registratie aangetroffen. Ook hebben wij waargenomen dat 7% van de ondernemers met het vinkje 'fraude' in FSV stond geregistreerd. In onze eerdere onderzoeken naar de effecten van FSV bij de directies Toeslagen en Particulieren hebben wij reeds gerapporteerd dat er inhoudelijk verschillend invulling werd gegeven aan de betekenis van het vinkje 'fraude'.

Waarneming	Effect voor ondernemer	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Na registratie werd ondernemer niet door MKB uit FSV verwijderd.	Privacybeginselen als doelbinding, dataminimalisatie en opslagbeperking worden niet nageleefd, waardoor persoonsgegevens van de burger inzichtelijk blijven.	54.964	99,8%	99,6% - 99,9%
Bijzondere persoonsgegevens (o.a. etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit zijn vermeld in FSV-registratie(s) van ondernemer.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden zijn bijzondere persoonsgegevens breed verspreid geraakt.	~6.000	11%	<1% - 19%
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje 'fraude' aangezet.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma 'fraudeur'.	3.902	7%	5% - 12%

Tabel 3. Waarnemingen ten aanzien van schending van privacybeginselen

3. **Afwijzen van OB-nummeraanvragen en het onder toezicht plaatsen van individuele ondernemer voor de omzetbelasting.** FSV werd gebruikt bij de beoordeling van individuele OB-nummeraanvragen. Wanneer een aanvraag van een OB-nummer onderzocht moest worden vormde FSV één van de informatiebronnen die bij deze beoordeling geraadpleegd werd. Bij het beoordelen van een aanvraag kon er ook, mede op basis van FSV, gekozen worden voor het intensief toezichtproces in de controle in het OB-proces door toekenning van een "negatieve norm".[15] De mate waarin FSV een rol heeft gespeeld bij het beoordelen van

[13] Autoriteit Persoonsgegevens (2021), KPMG (2020) en de Belastingdienst (2018).
[14] Nationaliteit betreft geen bijzonder persoonsgegeven. In het onderzoeksprotocol is echter geen onderscheid gemaakt tussen nationaliteit en etniciteit. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft, met betrekking tot de vermelding van nationaliteit in FSV, geconcludeerd dat deze verwerking niet rechtmatig is.
[15] Bij vermoeden van afwijkend fiscaal aangiftegedrag kon de BD een negatieve norm toepassen op de ondernemer (de zogeheten negatieve norm 5). Deze norm zorgt ervoor dat BTW-teruggave boven een "normbedrag" automatisch voor

OB-nummeraanvragen verdient nader onderzoek. Tijdens dit onderzoek behoorde de noodzakelijke informatie voor goede beoordeling op dit onderwerp niet tot de overgedragen informatie aan PwC.

4. **Registraties van familieleden.** Wij hebben waargenomen dat 22% van de ondernemers (te weten ~12.300 ondernemers) een familielid[16] heeft die met hetzelfde FSV-signaal staat geregistreerd als de ondernemer zelf. Dit gebeurde bijvoorbeeld wanneer een signaal op beide ondernemers of burgers betrekking had, maar ook wanneer het signaal relevant was voor de fiscale partner. Ook hebben wij in ~4.700 gevallen gezien dat een familielid of gelieerde relatie via IKB/KRB een notitie heeft die refereert naar de FSV-registratie van de ondernemer dan wel informatie uit die FSV-registratie bevat. Het effect van een FSV-registratie is in deze gevallen breder dan voor de individuele ondernemer. De volgende effecten zijn geïdentificeerd:

    a. **Nader onderzoek door Toeslagen voor (familielid van) de ondernemer.** Voor een selecte groep van 40 ondernemers in FSV wiens partner een FSV-registratie van Toeslagen had hebben wij onderzocht wat de redenen waren voor nader onderzoek bij Toeslagen. Daaruit blijkt in 5% van de gevallen de opvoering bij Toeslagen van de partner van de ondernemer voort te komen uit de FSV-registratie van de ondernemer bij MKB. De effecten hiervan zijn omschreven in de eerdere rapportage over de effecten van FSV voor toeslaggerechtigden.

    Vanwege de waargenomen interactie tussen FSV-registraties van MKB en de toegang tot deze signalen bij andere dienstonderdelen hebben wij in dit onderzoek de stopzettingen van toeslagen bij circa 55.000 ondernemers in FSV uitgevraagd. Voor circa 4.300 ondernemers in deze groep is de toeslag stopgezet en is in IKB of KRB een referentie naar FSV aangetroffen. Dit duidt niet op een causale relatie tussen de FSV-referentie en het stopzetten van de toeslag. Zo zal voor een aanzienlijk deel van de stopzettingen ook andere redenen, zoals bijvoorbeeld inkomensmutaties, ten grondslag liggen. Echter, omdat wij hebben waargenomen dat in beoordelingen van toeslagen IKB en KRB is geraadpleegd en omdat hierin FSV-informatie zichtbaar is raden wij de Belastingdienst aan nader te onderzoeken in welke mate FSV-registraties van MKB geleid hebben tot de waargenomen stopzettingen vanuit Toeslagen.

    b. **Een FSV-registratie binnen MKB kon volgen op onderzoek binnen project 1043 van Particulieren.** 16% van de ondernemers met een MKB-gelabelde FSV-registratie stond geregistreerd vanwege intensief toezicht bij Particulieren (op basis van een zogeheten AKI 1043[17] die werd toegekend na analyse aan de Poort). Ook bij familieleden van de ondernemers nemen wij intensief toezicht waar binnen het project 1043. Bij 6% van de ondernemers met een AKI 1043 of 1044 is deze AKI ook bij een familielid opgevoerd. De effecten hiervan via intensief toezicht is vergelijkbaar met de effecten zoals omschreven in de eerdere rapportage over de effecten van FSV bij Particulieren.

beoordeling werd geselecteerd. In de individuele beoordelingen van OB-nummers hebben wij gezien dat beoordelingsinformatie inclusief FSV reden was voor toekenning van negatieve norm 5. Tevens moet worden opgemerkt dat de negatieve norm niet exclusief voor ondernemers met een FSV-registratie geldt. Hoewel de aanwezigheid in FSV geen directe reden was voor het afwijzen van een OB-nummer werd het wel als selectieregel gebruikt voor nader onderzoek.

[16] Zie voetnoot 11 voor de in dit rapport gehanteerde definitie van familielid.

[17] Zie pagina 24 rapportage PwC 2022, Effecten FSV Particulieren voor nadere toelichting AKI 1043.

4. Waarnemingen in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De bevindingen van ons onderzoek tonen dat een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur rond handelingen die met inzet van FSV zijn uitgevoerd gebrekkig zijn ingevuld. In deze sectie behandelen we de hoofdpunten, deze zijn in detail in de verdiepende sectie uitgewerkt.

De gebrekkige borging van het zorgvuldigheidsbeginsel is met name veroorzaakt door het niet goed documenteren van het gebruik van FSV in de diverse risicoanalyses en de daaropvolgende selecties. Het is daarmee niet meer na te gaan op basis van welke risico-afweging het toezicht op ondernemers is vormgegeven. Daar waar dit ook direct gevolgen heeft gehad voor ondernemers (zoals bij de beoordeling van aanvragen voor OB-nummers) leidt dit tevens tot een gebrekkige borging van het motiveringsbeginsel naar de individuele ondernemer toe (waarom is hen bijvoorbeeld een OB-nummer ontzegd?).

Zowel de selectie-effecten als de directe effecten duiden ook op een gebrekkige borging van het gelijkheidsbeginsel. Dit komt onder andere voort uit onze waarneming dat er regionale selectieverschillen zijn; gelijke casussen worden over de verschillende regio's niet gelijk behandeld.

Verder is het gevolg van het opnemen van alle beschikbare FSV-registraties als indicator in risicoanalyses dat elk type FSV-registratie van een burger of ondernemer als gelijk risico is behandeld voor een afwijking van fiscale wet- en regelgeving. Gezien het karakter van FSV waarin verschillende categorieën van signalen en meldingen, en dus niet alleen fraude-risicosignalen, zijn opgenomen duidt dit op een gebrekkige borging van het 'fair play'-beginsel.

Voorts zien wij een gebrekkige borging van het evenredigheidsbeginsel: de afweging van belangen bij handelingen met ingrijpende gevolgen voor de burger. De constatering dat een registratie in FSV tot een dubbel zo grote kans leidde om gecontroleerd te worden lijkt gegeven de inhoud van FSV-registraties, waaronder bijvoorbeeld informatieverzoeken en hulpvragen van burgers, niet evenredig. Hetzelfde geldt wanneer er onbedoelde financiële consequenties volgen uit de FSV-registratie zoals ook in eerdere rapportage waargenomen en zoals als risico gesignaleerd rond de gezinsleden van ondernemers in voorliggende rapportage.

De grote hoeveelheid persoonsgegevens (raakt 11% van de dossiers) en gebrekkige opschoning van FSV gaat tegen de AVG en privacy beginselen in. Onderstaande tabel geeft een samenvatting weer van de in dit onderzoek waargenomen FSV-registraties in het licht van verschillende Abbb's en andere rechtsbeginselen.

Categorie effect	Waarneming	Duidt op gebrekkig borging van …
Selectie-effecten van het gebruik van FSV door MKB	• FSV had zonder weging van de inhoud invloed op controle kans	‘Fair Play’-beginsel (art. 2.4 Awb) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb) Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Identieke soorten FSV-signalen werden regionaal verschillend opgevolgd. Afhankelijk van welk kantoor de afhandeling doet kan de opvolging verschillen.	Gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb)
	• FSV als selectiereden bij beoordeling van OB-nummeraanvragen	‘Fair Play’-beginsel (art. 2.4 Awb) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb) Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Gebruik van FSV bij handhavingsknelpunten	‘Fair Play’-beginsel (art. 2.4 Awb) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb) (omdat gebruik van FSV niet vastgelegd is)
Directe effecten van een door MKB geregistreerde FSV-melding	• Mogelijk financiële consequenties in relatie tot insolventie of MSNP via de lijn van het gezin van de ondernemer (effect ‘1x1’ registratie)	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb) Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Risico op misinterpretatie en privacyschendingen, niet schonen FSV	AVG en privacy beginselen Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	• Registraties van familieleden: nader onderzoek door Toeslagen voor (gezin van) de ondernemer, verscherpt toezicht bij IH voor (gezin van) de ondernemer	Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Gebruik van FSV (zonder weging van inhoud) bij afwijzing OB-nummeraanvragen (met beperkte archivering), onder toezichtplaatsing ondernemer voor omzetbelasting	Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb) *en* Motiveringsbeginsel (art. 3.46 Awb)

Tabel 4. Waarnemingen in relatie tot algemene beginselen behoorlijk bestuur

5. Interactie met CAF

Wij hebben waargenomen dat enkele honderden ondernemers zijn onderzocht op basis van een signaal vanuit het CAF-team binnen het project 1043 (zie 4b pagina 17). De interactie met CAF binnen deze onderzoeken volgt dezelfde dynamiek als beschreven in ons onderzoek naar de effecten van FSV bij Particulieren. Buiten het project 1043 hebben wij geen FSV-registraties bij MKB waargenomen die voortkomen uit interactie met het CAF-team.[18]

[18] De handelingswijze van CAF is buiten scope van dit onderzoek

6. Tot slot

Afsluitend geven wij een aantal observaties mee.

Risicoanalyses en daaruit voortkomende selecties nader onderzoeken

Hoewel de (overgedragen informatie over) individuele dossiers van ondernemers binnen MKB goed gedocumenteerd waren, was de documentatie over de risicoanalyses waarbinnen FSV-registraties een rol speelden – zoals de landelijke en regionale analyses in RAM en de risicoselectie op aanvragen voor OB-nummers – beduidend minder goed gedocumenteerd. Onze bevindingen ten aanzien van deze analyses en selectie-effecten hebben wij in dit rapport opgenomen. Wij bevelen de Belastingdienst aan aanvullend onderzoek naar de werking en effecten van de analyses in RAM en de daaropvolgende selecties uit te voeren.

Vertraging onderzoek

De aanlevering van onderzoeksgegevens vanuit de Belastingdienst aan PwC is tijdens het onderzoek meerdere malen vertraagd. De versnipperde IT- en datastructuur van de Belastingdienst, de onduidelijkheid over taken en rollen binnen de dienst en het grote aantal lokale kantoren waar informatie vandaan moest komen zijn hier mede oorzaak van. Ook waren discussies over toegang en vrijstellingen om data te mogen inzien die noodzakelijk waren voor het onderzoek bij herhaling reden voor vertraging. Het onderzoek heeft daarom twintig weken langer geduurd dan initieel voorzien. Voor de volgende twee processen werd de rol van FSV daarom pas aan het einde van het onderzoek inzichtelijk:

- het gebruik van FSV als selectiebron voor controles op OB-nummeraanvragen en FSV als informatiebron bij de beoordeling van die aanvragen, en
- het gebruik van FSV bij analyse van handhavingsknelpunten in RIEC-verband rond wijkgerichte aanpak.

De problemen die wij ervaren hebben bij het ontsluiten van data voor dit onderzoek maken dat wij niet uitsluiten dat FSV bij meer besluiten een rol gespeeld heeft dan wij hebben kunnen waarnemen.

Binnen één MKB-kantoor werd FSV actief gebruikt tot februari 2022

Wij hebben waargenomen dat één van de regionale MKB-informatieloketten informatie uit FSV nog steeds (februari 2022) gebruikt als informatiebron. In een aantal gevallen is hierbij expliciet benoemd dat het verzoek gedaan wordt als alternatief voor het raadplegen van FSV.[19] Voor de volledigheid merken wij op dat door andere MKB-informatieloketten (mailboxen) dergelijke verzoeken expliciet worden afgewezen.

Veel MKB-medewerkers kennen FSV niet maar werk(t)en met informatie uit FSV

Aanvullend merken wij op dat in de praktijk veel MKB-medewerkers niet op de hoogte zijn van het gebruik van FSV doordat informatie in verrijkte vorm vanuit het informatieloket naar de medewerker werd gedistribueerd. Zo kon de uitvoerende medewerker zonder het te weten onderzoeksopdrachten uitvoeren die waren opgesteld na het raadplegen van (en mede op basis van) FSV. Dit maakt dat medewerkers die als behandelaar van een FSV-signaal in de systemen staan individueel geen kennis gehad kunnen hebben van FSV als systeem.

Daarnaast nemen wij waar dat er bij 36% van de ondernemers in FSV (~20.000 ondernemers) een notitie over dit signaal is opgenomen in IKB of KRB. De inhoud van deze notities variëren van een verwijzing naar een ontvangen signaal tot de volledige inhoud van het signaal. Deze FSV-signalen zijn tot op heden te raadplegen door medewerkers die toegang tot IKB en KRB hebben.

[19] Antwoord op vragen van het lid Leijten over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) (2020), antwoord 14.

Verdieping

1. Inleiding

De directie MKB is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op de circa twee miljoen bedrijven die vallen onder de noemer midden- en kleinbedrijf. Hiertoe behoort ook de groep ZZP'ers. FSV ondersteunde het toezichtproces van de directie MKB in de periode 2013-2019.[20] Diverse interne en externe risicosignalen werden, voor de verschillende locaties, centraal geregistreerd in FSV. In eerdere rapporten zijn wij ingegaan op het ontstaan en gebruik van FSV binnen de Belastingdienst.

Naar aanleiding van diverse onderzoeken en rapporten naar het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst is door de staatssecretarissen van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd een onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van een FSV-registratie op burgers en bedrijven. Dit onderzoek vult deze vraag in voor de groep MKB-ondernemers- en bedrijven. Eerder rondden wij de rapporten naar toeslaggerechtigden en particulieren af en rapporteerden wij separaat over gegevensdeling met derden. Parallel aan dit rapport is tevens het rapport 'Query's aan de Poort' naar de Belastingdienst gestuurd waarin de selectieregels voor een groot deel van de registraties van particulieren nog nader worden geduid.

De aard van het onderzoek brengt met zich mee dat wij met dit rapport geen juridisch advies verstrekken. Voor zover wij in dit rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving kan dit beschouwd worden als het verstrekken van een juridische opinie of advies.

1.1. Onderzoeksvragen

De Belastingdienst heeft PwC de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat waren de effecten voor belastingplichtige burgers en MKB-bedrijven van FSV-registraties in het proces van selecteren en behandelen?
2. In welke mate (omvang) hebben deze effecten zich voorgedaan?
3. Wat kan er geconcludeerd worden over de rechtmatigheid van de besluitvorming en het daaruit voortvloeiende handelen door de Belastingdienst die (mede) gebaseerd waren op een registratie in FSV?
4. Wat waren de eventuele implicaties van registratie van samenhangende signalen afkomstig van het Combinatieteam Aanpak Facilitators (CAF) in FSV?

1.2. Gevolgde aanpak

Het voorliggende rapport heeft betrekking op de door de directie MKB opgevoerde FSV-registraties in de periode 2014-2019.[21,22] Het betreffen 70.578 registraties welke betrekking hebben op 55.071 burgers en bedrijven (hierna: ondernemers). In dit rapport staan uitspraken die gebaseerd zijn op data-analyses van de volledige populatie en daarnaast staan er ook uitspraken op basis van een steekproef die naar de totale populatie zijn geëxtrapoleerd. De laatste betreffen schattingen (*maximum likelihood estimates*).[23] Aantallen die op basis van deze schattingen worden gerapporteerd zijn op honderdtallen afgerond en zijn aangegeven met een tilde ('~'). De percentages in dit rapport zijn afgerond op hele percentages.

De uitgevoerde steekproef is gestratificeerd[24] om effecten representatief in kaart te brengen voor de volledige groep van FSV-registraties binnen de directie MKB. De steekproef bevat 450

[20] FSV is voor het eerst in gebruik genomen in 2013. 2014 is het eerste volledige jaar geweest waarin FSV is gebruikt.
[21] FSV-registraties bevatten het veld "competente eenheid", binnen de scope van het onderzoek vallen alle registraties in de periode 2014-2019 met de directie MKB als competentie eenheid in de registratie.
[22] De directie MKB heeft voorheen andere organisatiestructuren gekend. Waar wij in dit rapport verwijzen naar de directie MKB bedoelen wij de directie MKB zoals deze nu organisatorisch is vormgegeven dan wel de organisatieonderdelen die met de kanteling van de topstructuur van de Belastingdienst in de directie MKB zijn opgegaan.
[23] In een separate bijlage geven wij de statistieken en hun bijbehorende 95% betrouwbaarheidsintervallen
[24] Een gestratificeerde steekproef vergroot de statistische efficiëntie, doordat de populatie opgedeeld wordt in verschillende groepen waarbinnen de effecten naar verwachting vergelijkbaar zijn. Door uit elk van de verschillende

registraties die wij elk als een aparte casus onderzocht hebben. De uitkomsten van de 450 onderzochte casussen zijn geanalyseerd en de resultaten zijn geëxtrapoleerd naar de totale populatie van 55.071 ondernemers. In de analyse is op basis van de beschikbare data onder andere gekeken naar hoe de afhandeling van het signaal is verlopen, welke rol FSV hierin had en op welke wijze invulling is gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb's). Dit resulteert in de door ons waargenomen en gerapporteerde effecten van FSV-registraties.

In de afrondende fase van ons onderzoek kwam inzicht in een nieuw proces waarin FSV een rol heeft gespeeld. De noodzakelijke onderzoeksdata voor duiding van het effect van FSV op dit proces (het verstrekken van OB-nummers en houden van intensief toezicht OB) is zeer beperkt in dit rapport meegenomen omdat noodzakelijke gegevens niet beschikbaar zijn gekomen voor de onderzoekers.

1.3. Verspreiding en verwerking commentaren

Op 3 maart 2022 heeft PwC een definitieve conceptversie van dit rapport met 2022-0080/SM/lc/qz met de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek gedeeld. Het doel van deze deling is de begeleidingscommissie de gelegenheid geven om eventuele feitelijke onjuistheden of onvolkomenheden op te merken. Dit heeft geresulteerd in een lijst met commentaren vanuit de Belastingdienst.

PwC heeft de ontvangen commentaren doorgenomen en zelfstandig besloten om naar aanleiding van het commentaar aanpassingen in het rapport door te voeren. Het ontvangen commentaar en de reactie van PwC hierop (aanpassing doorvoeren of niet, inclusief motivatie) is schriftelijk vastgelegd en met het aanbieden van dit eindrapport meegestuurd naar de opdrachtgever.

Dit eindrapport (kenmerk: 2022-0080) heeft PwC op 17 maart 2022 zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever voor akkoord aan de opdrachtgever aangeboden.

groepen registraties te trekken, neem je veel voorkomende maar ook hele uitzonderlijke effecten mee. Hierdoor kunnen er zelfs op hele uitzonderlijke effecten uitspraken gedaan worden. Deze methodiek staat uitgelegd in Bijlage B

2. Registratie van signalen in FSV

Eerdere onderzoeken uitgevoerd naar het gebruik van FSV binnen Toeslagen en Particulieren hebben laten zien dat FSV breed en tegelijkertijd verschillend binnen de Belastingdienst gebruikt werd. Binnen de directie MKB werd FSV gebruikt als applicatie om signalen van mogelijke fraude over ondernemers te registreren en te selecteren. Dit hoofdstuk gaat in op de soorten signalen die door MKB in FSV geregistreerd werden. Het volgende hoofdstuk gaat in op de rol die FSV speelde bij de selectie van te onderzoeken casussen.

De directie MKB is landelijk georganiseerd, verdeeld over twintig regiokantoren. Van deze regiokantoren zijn er elf[25] die beschikten over Intensief Toezichtteams met de daarbij behorende informatieloketten die vanuit deze functie gebruik hebben gemaakt van FSV. Dit betreft de locaties Rotterdam, Breda, Den Haag, Amsterdam, Hoofddorp, Groningen, Arnhem/Doetinchem, Maastricht, Eindhoven, Utrecht en Enschede/Almelo. De werkwijze van deze kantoren met het inboeken in FSV is in theorie gelijk, tegelijkertijd laten onze analyses zien dat de manier en mate van registratie in FSV tussen kantoren in de praktijk verschilt.

2.1. FSV als informatiebron

FSV werd binnen MKB gezien als één van de beschikbare informatiebronnen. Informatieverzoeken, interne en externe signalen die binnenkwamen bij de informatieloketten van de elf regiokantoren werden in FSV geregistreerd. Bij de meeste kantoren werd er pas na de registratie van een signaal beoordeeld of het signaal relevant was. Indien dit het geval was kon het signaal opgewerkt worden naar een onderzoeksopdracht voor de Intensief Toezichtteams of voor regulier toezicht.

Bij het beoordelen van het signaal en bij het opstellen van een onderzoeksopdracht konden meerdere informatiebronnen geraadpleegd worden. Eén van deze informatiebronnen was FSV, waarin het betreffende signaal of eerdere registraties geraadpleegd konden worden. Signalen die eerder niet opgepakt waren of op zichzelf onvoldoende waren voor opvolging konden zo alsnog worden meegewogen voor onderzoek.

De signalen in FSV werden hierbij gezien als een mogelijk startpunt van onderzoek of ondersteunend hieraan. De medewerkers die deze opdrachten uitvoerden waren hierbij niet altijd op de hoogte van het oorspronkelijke signaal dat in FSV geregistreerd stond. Bij onderzoeken die gestart zijn binnen MKB op basis van een FSV-signaal heeft de registratie zelf geen doorslaggevende rol gespeeld bij het vormen van de conclusie binnen het onderzoek.

Naast de inhoudelijke opvolging van FSV-signalen werd FSV gebruikt als bron van informatie bij bijvoorbeeld de prioritering binnen landelijke of lokale projecten. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het bredere gebruik van FSV.

2.2. De betekenis van FSV voor de fraudebestrijding binnen MKB verschilde per MKB-kantoor

Binnen MKB waren er verschillende redenen voor opvoering in FSV. Onderstaande tabel werkt de vijf hoofd-opvoerredenen van een FSV-registratie door de directie MKB uit. Verder geeft de tabel ook de spreiding tussen kantoren, middels het hoogste en het laagste aandeel van de totale registraties per kantoor, weer.

[25] Dit betreft een clustering van 36 eenheden die door de Belastingdienst ten behoeve van dit onderzoek heeft aangebracht.

Reden opvoering registratie in FSV	Voorbeeld	Gebruikte formulieren FSV	% van totale registraties (schatting)	Spreiding tussen kantoren
Extern signaal: er is een externe tip ontvangen over een ondernemer. Deze tip wordt – bij de meeste kantoren – in FSV geregistreerd voordat er een onderzoek overwogen wordt.	De Belastingdienst ontvangt een anonieme tip dat een ondernemer zijn personeel zwart uitbetaalt. De burger waar deze tip betrekking op heeft wordt in FSV geregistreerd voordat er besloten wordt of een onderzoek wordt gestart.	Tipklikmelding, Project/Overig, Aangiftefraude	34%	15% - 59%
Intern signaal: er is een interne tip ontvangen over een ondernemer of facilitator.	Een Belastingdienstmedewerker ontdekt een inconsistentie in de aangiften van een ondernemer die extra aandacht vraagt en registreert dit in FSV.	Tipklikmelding, Aangiftefraude, Project/Overig, Informatieverzoek	13%	<1% - 22%
Informatieverzoek: een derde overheidspartij heeft om informatie gevraagd.	Een gemeente verzoekt de Belastingdienst om informatie met betrekking tot de financiële situatie van een ondernemer met als doel de aanvraag van een uitkering van de ondernemer te kunnen beoordelen. Het was binnen de directie MKB gebruikelijk deze verzoeken in FSV te registreren.	Informatieverzoek	36%	3% - 66%
AKI 1043: refereert naar belastingaangiften die met behulp van de Query's aan de Poort in het aangifte IH-proces zijn gesignaleerd als aangiften met een verhoogd risico. Toevoeging van deze codering leidde tot 'uitworp' van en nader onderzoek naar de aangifte van de betreffende burger, eventueel gevolgd door een registratie in FSV. Ook ondernemers kregen deze code op hun aangifte toegekend wanneer deze een verhoogd risico toonde.	Een aangifte wordt 'uitgeworpen' vanwege opvallend hoge ziektekosten in de belastingaangifte en is onderzocht binnen het project 1043. Na de start van het onderzoek volgt een FSV-registratie.	Aangiftefraude	15%	<1% - 36%
Overige signalen: registraties waarvan de oorsprong onbekend is of een uitzondering vormen.	-	Project/Overig, Aangiftefraude, Tipklikmelding, informatieverzoek	3%	<1% - 10%

Tabel 5. De belangrijkste opvoerredenen in FSV

De tabel laat zien dat de FSV-registraties onder MKB voor 70% bestonden uit externe signalen en informatieverzoeken. Tevens is zichtbaar dat de FSV-populaties van kantoren verschillende samenstellingen kennen; voor een aantal kantoren bestaat de meerderheid van registraties uit informatieverzoeken, terwijl er kantoren zijn waar deze verzoeken maar beperkt zijn geregistreerd. Dit bevestigt ons beeld dat het gebruik van FSV en formulieren die in FSV kunnen worden ingeboekt over de verschillende kantoren heen niet consistent was en dat FSV op verschillende wijze gebruikt werd.

Verder laten de spreiding van het gebruik van FSV voor de registratie van signalen alsmede de daarbij horende formulieren grote regionale verschillen zien. Zo had een gemiddeld MKB-kantoor 6.416 FSV-registraties die betrekking hebben op 5.054 ondernemers.26 Per kantoor varieerde het aantal echter van 1.064 tot 15.595 FSV-registraties die betrekking hebben op respectievelijk 1.343 tot 11.663 ondernemers.

[26] Een ondernemer kan over de tijd meerdere FSV-registraties hebben bij verschillende kantoren.

3. Selectie-effecten van FSV

De directie MKB gebruikt het Risico-Analyse Model (RAM) om de prioriteitstelling van het toezicht te ondersteunen, zowel op landelijk als regionaal niveau. Naast fiscale informatie liep een FSV-registratie standaard mee als risico-indicator in RAM. Daarbij werden niet enkel de FSV-registraties gebruikt die door MKB zijn opgevoerd, maar ook de FSV-registraties van Toeslagen en Particulieren. Deze FSV-data zijn met verschillende databronnen gecombineerd en toegepast in de analyses ter prioritering van onderzoeken binnen de directie MKB. Aangezien FSV nauwelijks werd geschoond, zijn ook registraties die hebben geleid tot afgeronde onderzoeken opnieuw meegenomen in de risicoanalyses voor de prioritering van onderzoeken. Op deze wijze speelden afgehandelde en zelfs aantoonbaar onjuiste frauderisico-signalen een blijvende rol bij analyses en de daaropvolgende risicoselectie.

Door het gebruik van FSV-registraties in de prioritering van onderzoeken op basis van risico-analysemodellen hebben er selectie-effecten opgetreden in het toezicht vanuit de Belastingdienst richting de populatie van FSV-ondernemers.[27] Door de invloed van FSV in de risicoanalyses van MKB was de kans dat de ondernemer die in FSV geregistreerd stond en dat deze werd geselecteerd voor onderzoek groter.

Tabel 6 toont het aandeel ondernemers waar minimaal één onderzoek heeft plaatsgevonden. De resultaten met betrekking tot de ondernemers die in FSV geregistreerd staan hebben wij vergeleken met ondernemers die niet in FSV geregistreerd staan. Dit hebben wij gedaan op basis van het dossier van ondernemers in dezelfde fiscale eenheid waar de in FSV-geregistreerde ondernemer ook deel van uitmaakt. De vergelijking in de tabel wordt daarmee gemaakt tussen vergelijkbare ondernemers met als belangrijkste verschil een FSV-registratie.

	Onderzocht[28]
Ondernemers in FSV	11%
Vergelijkbare ondernemers niet in FSV	6%

Tabel 6. Aandeel ondernemers die zijn onderzocht naar FSV-registratie

De resultaten in tabel 6 wijzen erop dat ondernemers in FSV bijna twee keer zo vaak geselecteerd worden voor onderzoek. Parallel hieraan nemen wij ook waar dat dossiers met meerdere FSV-signalen een steeds grotere kans op onderzoek hebben. Tabel 7 laat zien dat dit zelfs oploopt tot bijna 94% voor de ondernemers met zeven of meer FSV-registraties. Ondanks dat de hoeveelheid onderzoeken die herleidbaar is gestart op basis van een FSV-signaal beperkt is laten de cijfers uit tabel 7 zien dat naarmate het aantal FSV-registraties toenam, ook de kans op onderzoek toenam. Omdat een deel van de risicoanalyses was gebaseerd op de FSV-registraties in plaats van de fiscale risico's van de FSV-geregistreerden, maken wij hieruit op dat FSV-registraties– hoewel vaak niet expliciet vastgelegd – een rol hebben gespeeld in de selectie van te onderzoeken dossiers.

[27] Buiten de scope van dit onderzoek is de vraag of FSV-gegevens hadden mogen worden verwerkt gezien de conclusies over FSV door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP, 2021).

[28] Het aandeel onderzochte ondernemers is gebaseerd op de aanwezigheid van onderzoeken in het Informatiesysteem Klantbehandeling (IKB) (op basis van behandelopdrachten met een controlecode). Onderzoeken die zijn vastgelegd in Klant Relatiebeheer Belastingen (KRB) zijn hier niet in meegenomen, omdat de 'behandelverslagen' veel verschillende soorten documenten bevatten, naast behandelverslagen van onderzoeken hebben wij hier ook interne notities waargenomen. Indien wij naast IKB ook de behandelverslagen in KRB meewegen loopt het aandeel onderzochte ondernemers in FSV op naar 54% en onderzochte ondernemers die niet in FSV staan naar 29%. Onderzoeken naar ondernemers op basis van een AKI 1043 (16% van de ondernemers in FSV) en onderzoeken vanuit de directie MKB die zijn geregistreerd in andere systemen maken eveneens geen onderdeel uit van deze cijfers.

Aantal FSV-registraties	Onderzocht
1	4%
2	17%
3	30%
4	59%
5	65%
6	85%
7 of meer	94%

Tabel 7. Het aandeel onderzochte ondernemers naar aantal FSV-registraties

Wij hebben deze selectie-effecten waargenomen bij de volgende selectieprocessen:

1. FSV was een bron in RAM, waarmee analyses werden gedraaid voor de prioritering van regionale- en landelijke projecten (par. 3.1);
2. De opvolging van FSV-signalen werd regionaal verschillend geprioriteerd, met een grotere mate van opvolging bij meerdere registraties (par. 3.2);
3. FSV is gebruikt als uitworpreden bij het aanvragen van OB-nummers (par. 3.3);
4. FSV als informatiebron binnen de gebiedsgerichte aanpak van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) (par. 3.4).

In onderstaande paragrafen zetten wij deze punten verder uiteen.

3.1. FSV was een bron in RAM, waarmee analyses werden gemaakt voor de prioritering van regionale- en landelijke projecten

Veel onderzoeken binnen MKB worden gestart vanuit een regionaal of landelijk project. Hierbij worden gericht onderzoeken gestart bij ondernemers binnen een bepaald gebied of sector binnen een aandachtsgebied, zoals Handel & Transport, Vastgoed & Landbouw en Arbeid & Dienstverlening.

Eén van de instrumenten die bij de sectoranalyses werden ingezet om prioritering aan te brengen, betrof RAM.[29] Ten behoeve van de prioritering in zowel regionale als landelijke projecten kon vanuit RAM een overzicht van risico-indicatoren opgevraagd worden bij de data-analisten van MKB. Op basis van deze risico-indicaties werd een selectie gemaakt van bedrijven die onderzocht werden binnen het project in kwestie. Deze overzichten van RAM bevatten onder andere informatie over de omzet van de onderneming en de laatste keer dat de onderneming onderzocht is, maar ook of de ondernemer een FSV-registratie had. Er was tevens de mogelijkheid om de data te verrijken met informatie over de werkstroom waarin de FSV-registratie stond en met het aantal FSV-registraties van burgers en bedrijven uit de fiscale eenheid[30] van de ondernemer. De FSV-data die binnen RAM gebruikt werden omvatte alle registraties binnen FSV, dus van zowel Toeslagen, Particulieren als MKB.

Aangezien er geen onderscheid gemaakt werd tussen de soorten registraties of verschillend gebruik van FSV binnen de directies zijn signalen van heel verschillende aard gelijk gewogen als een binaire indicator: iemand stond geregistreerd in FSV, of niet. Gelet op het feit dat de reden van opvoer in FSV niet per se te maken heeft met een vermoeden van fraude (denk onder andere aan de registratie van informatieverzoeken, hulpvragen en slachtoffermeldingen van ID-fraude) heeft dit gezorgd voor een (ongewenste) vertekening van de gesignaleerde risico's. De mate waarin is niet meer te reconstrueren omdat niet gedocumenteerd is wanneer FSV-registraties een

[29] In het verleden is het model binnen de directie Centrale Administratieve Processen (CAP) opgezet.
[30] Dit konden familieleden zijn maar ook gelieerde ondernemers en bedrijven.

rol hebben gespeeld bij de selectie van onderzoeken. Verder zijn hebben wij tijdens het onderzoek vernomen dat bij de uitfasering van RAM in 2018 alle analyses die met RAM zijn gemaakt verwijderd. Het lijkt daarom niet mogelijk de rol van FSV-signalen afkomstig van Toeslagen, Particulieren of MKB bij landelijke en lokale projecten te kwantificeren of reconstrueren[31].

3.2. Het selecterende effect van FSV voor nader onderzoek door de Belastingdienst verschilt sterk per regio

Wij hebben onderzocht in welke mate FSV-signalen inhoudelijk bijdragen aan het opstarten van onderzoeken. Tabel 8 laat zien dat 9% van de ondernemers in FSV is onderzocht (mede) op basis van een FSV-signaal.[32] Tussen de kantoren varieert dit percentage echter tussen de <1% (kantoren Amsterdam en Maastricht) en 29% (Rotterdam) van ondernemers die zijn onderzocht op basis van een FSV-signaal. Gevolg hiervan is dat het selecterend effect van FSV en de doorwerking via toezicht (en daaruit voortkomende correcties en boetes) regioafhankelijk is.

De spreiding per kantoor kunnen wij deels verklaren door een verschil in samenstelling van de soorten FSV-registraties. Eerder concludeerden wij namelijk dat FSV binnen MKB met name gebruikt werd voor de registratie van externe signalen en informatieverzoeken. Omdat informatieverzoeken zelden om nader onderzoek vragen heeft een kantoor met veel informatieverzoeken in FSV relatief minder signalen waar een onderzoek uit voort kan komen, terwijl een kantoor met veel externe signalen relatief veel signalen heeft waar een onderzoek uit kan voortkomen.

Wanneer wij echter enkel de opvolging van externe signalen vergelijken tussen kantoren is er nog steeds een grote spreiding zichtbaar. Deze spreiding is afnemend tussen de kantoren: bij één regionaal kantoor volgde er een onderzoek bij 20% van de externe signalen, bij vier regionale kantoren werd dit gedaan bij 7% tot 12% van de externe signalen en bij zes kantoren was dit minder dan 4,5%. Op basis hiervan achten wij het aannemelijk dat de discretionaire ruimte in de werk- of behandelwijze van een casus die per kantoor aanwezig was medebepalend is geweest voor de mate waarin en wijze waarop opvolging werd gegeven aan signalen.[33]

Waarneming	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Ondernemers die zijn onderzocht bij MKB op basis van FSV-signalen	~5.000	9%	<1% - 29%
Ondernemers die in FSV staan met een extern signaal en zijn onderzocht bij MKB op basis van FSV-signalen	~2.300[34]	4%	<1% - 20%

Tabel 8. Schattingen van onderzoeken ten gevolge van FSV

3.3. FSV was een selectiereden voor controle op de aanvraag van OB-nummers

Wanneer een ondernemer een OB-nummer aanvraagt bij de Kamer van Koophandel (KvK) of de Belastingdienst voert de directie MKB een beoordeling uit voorafgaand aan de afgifte van het OB-nummer.

[31] In de eerdere onderzoeken die wij voor FSV hebben op de Q-schijven vaak nog historische data aangetroffen, zoals bijvoorbeeld deelbestanden van FSV. Wij sluiten niet uit dat op de Q-schijven ook nog oude RAM analyses vindbaar zijn. Dit hebben wij niet onderzocht.
[32] De 9% ondernemers die zijn onderzocht op basis van een FSV-signaal overlappen met de 11% onderzochte ondernemers in FSV in tabel 6. Hierbij is het belangrijk om op te merken de 11% onderzochte ondernemers enkel gebaseerd is op onderzoeken in IKB, zoals toegelicht in toelichting van tabel 6.
[33] Andere factoren die zijn aangedragen als verklaring van spreiding betreffen het werkaanbod, de capaciteit en de aanwezige competenties.
[34] Bijna de helft van de ondernemers die zijn onderzocht bij MKB op basis van FSV-signalen staan in FSV met een extern signaal. Het percentage binnen deze groep ondernemers die met een extern signaal in FSV zijn geregistreerd is 11%.

In 2017 is bij vier MKB-kantoren een pilot gestart met het OB-risicomodel, waarmee alle aanvragen van OB-nummers getoetst konden worden.[35] Op basis van een set aan risico-indicatoren werden aanvragen met een verhoogd risico uitgeworpen. Aanvragen die werden uitgeworpen door het risicomodel werden vervolgens handmatig beoordeeld voordat een OB-nummer verstrekt werd. Tot december 2019 vormde een registratie in FSV één van de risico-indicatoren en daarmee reden voor uitworp uit dit risicomodel. Verder leidde een '1x1'-indicatie en de aanwezigheid van een belasting- of toeslagschuld tot een uitworp, welke mogelijk voortkwam uit een FSV-registratie.

Het OB-risicomodel model werd in september 2019 Belastingdienst-breed ingezet, maar kort daarop stopgezet. Uit de beperkte data die wij ter beschikking hebben gekregen blijkt dat FSV in 61 gevallen één van de redenen was voor uitworp voor nadere beoordeling van de aanvraag van het OB-nummer voor de periode medio-september t/m december 2019. In deze periode was een belasting- of toeslagschuld voor 119 burgers in FSV een reden voor uitworp. Daarnaast was er voor 36 burgers in FSV een uitworp op basis van de 'X-team'-risicolijst, waar een '1x1'-indicatie in FSV aanleiding voor kon zijn.

Hoewel de aanwezigheid in FSV geen directe reden was voor het afwijzen van een OB-nummer werd het wel als selectieregel gebruikt voor nader onderzoek binnen het OB-risicomodel. Op het effect van FSV op de beoordeling van een OB-nummeraanvraag gaan wij verder in paragraaf 4.3.

3.4. FSV is gebruikt bij de selectie van controles binnen handhavingsknelpunten

De Belastingdienst werkt samen met gemeenten, de Politie en het Openbaar Ministerie in de RIEC's en LSI met als doel vanuit een integrale aanpak respectievelijk georganiseerde misdaad en arbeid-gerelateerde fraude in het sociale domein tegen te gaan. Zo kan bijvoorbeeld de Belastingdienst binnen de RIEC's gevraagd worden mee te werken bij een bepaald handhavingsknelpunt door informatie te delen met de samenwerkingspartners van het RIEC om zo tot een effectieve aanpak te komen.

Op de samenwerkingsruimten van MKB hebben wij exportbestanden van FSV aangetroffen als onderdeel van de onderliggende stukken rondom twee handhavingsknelpunten. Deze bestanden bevatten zowel FSV-registraties van MKB als van Particulieren en Toeslagen. In hoeverre er gebruik gemaakt is van de FSV-registraties in de uitvoering van de betreffende RIEC-projecten is niet bekend. Actief gebruik van FSV bij handhavingsknelpunten binnen RIEC tijdens de onderzoeksperiode achten wij echter plausibel gegeven de exports vanuit FSV die wij hebben aangetroffen op de lokale schijven (Q-schijven) van MKB-kantoren. Verder is uit nadere toelichting van medewerkers gebleken dat regievoerders van de Belastingdienst, die op locatie meewerkten met RIEC-projecten, toegang hadden tot FSV. De mate van raadpleging van FSV in context van deze projecten werd niet vastgelegd en is dus niet te kwantificeren.

[35] Voor 2017 werd gewerkt met de zogenoemde A/B-lijst, zie par. 4.3.

4. Directe effecten van FSV

Naast het reconstrueren van de processen waarin FSV een rol heeft gespeeld binnen MKB hebben wij 450 signalen uit FSV die zijn opgevoerd door de directie MKB onderzocht. De dossiers die wij hebben onderzocht waren compleet en bevatten heldere motivaties en onderbouwingen. Binnen ons onderzoek hebben wij gezocht naar directe effecten van FSV op ondernemers. Uit onze eerdere onderzoeken met betrekking tot Toeslagen en Particulieren is een aantal directe effecten voortgekomen die wij ook bij MKB getoetst hebben. Daarnaast hebben wij MKB-specifieke directe effecten waargenomen. Deze effecten zetten wij in onderstaande paragrafen uiteen.

4.1. Financiële consequenties in relatie tot insolventie/MSNP

In eerdere rapportages over de effecten van FSV bij Toeslagen en Particulieren hebben wij de relatie tussen FSV-registraties en het weigeren van persoonlijke betalingsregelingen en MSNP-verzoeken beschreven. Voor MKB komt daar in potentie ook nog de interactie van FSV met faillissement bij. In de 450 onderzochte casussen hebben wij geen faillissementen waargenomen als gevolg van een FSV-registratie. Ook hebben wij in de onderzochte casussen binnen de directie MKB geen afwijzingen van verzoeken tot MSNP waargenomen met betrekking tot schulden die volgen op een FSV-registratie.

FSV bevatte de mogelijkheid om bij de registratie de indicatie ‘1x1’ aan te vinken: een signaal van *mogelijke* fraude. In onze eerdere onderzoeken hebben wij reeds geconcludeerd dat de directie Invordering de indicatie ‘1x1’ opvatte als *bewezen* opzet of grove schuld. ‘1x1’ kon alleen geregistreerd worden op het formulier ‘aangiftefraude’ in FSV. De directie MKB maakte, in tegenstelling tot Toeslagen en Particulieren, beperkt gebruik van het formulier “aangiftefraude” in FSV: 19% van de FSV-registraties voor MKB is binnen dit formulier opgevoerd. Ter vergelijking: de directie Toeslagen maakte vrijwel volledig gebruik van dit formulier en de directie Particulieren voor ca. 60%.

Het veel beperktere gebruik van het formulier ‘aangiftefraude’ door MKB kan een belangrijke verklaring zijn voor een lager percentage ‘1x1’ in FSV-registraties. Onderstaande tabel laat zien dat bij 9% van de ondernemers ‘1x1’ aangevinkt stond in de registratie in FSV. Wij hebben binnen de onderzochte steekproef van 450 FSV-registraties niet waargenomen dat de ‘1x1’-indicatie in FSV heeft geleid tot weigering van een betalingsregeling. Dit terwijl wij wel in 2% van de onderzochte casussen een verwijzing naar FSV hebben aangetroffen in het vrije tekstveld van INL (de applicatie die door Invordering gebruikt werd). Hierbij dient opgemerkt te worden dat wij binnen de door ons onderzochte steekproef geen aanvragen voor MSNP hebben waargenomen en slechts één aanvraag voor gedeeltelijke kwijtschelding van belastingschulden met betrekking tot schulden die volgen op een FSV-registratie.

Echter, bijna 60% van de ondernemers in FSV blijkt toeslagen te ontvangen, al dan niet samen met een fiscale partner. In ondernemersgezinnen[36] waarin de ondernemer een door MKB opgevoerde FSV-registratie met een ‘1x1’-indicatie heeft nemen wij echter ~500 afwijzingen van verzoeken tot MSNP en (gedeeltelijke) kwijtschelding door een familielid waar. Wij hebben vanuit de steekproef van 450 casussen het ontstaan van schulden buiten FSV om niet onderzocht. In eerdere rapportages over de effecten van FSV bij Toeslagen en Particulieren hebben wij omschreven dat een ‘1x1’-indicatie in FSV ook van invloed kan zijn bij de afwijzing van verschillende betalingsregelingen met betrekking tot andere belasting- of toeslagschulden. In potentie hebben deze latere effecten van een ‘1x1’-indicatie in FSV ~500 gezinnen van ondernemers geraakt.

[36] Voor dit onderzoek is gekozen voor definitie van familielid zoals gebruikt in het systeem IKB, te weten (fiscaal) partner, ouder of kind. Indien de FSV-geregistreerde een RSIN betreft dan ziet de term toe op deze relaties van de eigenaar van de onderneming.

Waarneming	Effect voor ondernemer	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje '1x1' aangezet.	Verhoogde kans op uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP.	4.758	9%	6% - 15%
In het vrije tekstveld van INL wordt er gerefereerd aan FSV.	De FSV-registratie van de ondernemer staat vermeld in de incassosystemen van Invordering.	~1.100	2%	n.v.t.[37]
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is daarna, na FSV-registratie, *voor een andere schuld* (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP als ondernemer, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~100	<1%	n.v.t.
	Daadwerkelijke uitsluiting van persoonlijke betalingsregeling toeslagschuld, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~400	<1%	n.v.t.
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje '1x1' aangezet en is een familielid daarna, na FSV-registratie, (gedeeltelijke) kwijtschelding, MSNP of persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschuld geweigerd.	Daadwerkelijke uitsluiting voor een familielid van (gedeeltelijke) kwijtschelding belastingschuld of MSNP als ondernemer, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	~500	<1%	n.v.t.
	Daadwerkelijke uitsluiting voor een familielid van persoonlijke betalingsregeling toeslagschuld, mogelijk op basis van een eerdere 1x1 registratie in FSV.	Niet waargenomen		

Tabel 9. Waarnemingen impact FSV bij Invordering

[37] De spreiding tussen kantoren is niet van toepassing voor deze waarneming omdat het een werkwijze van de directie Invordering betreft.

4.2. Risico op privacyschendingen en misinterpretatie

Uit eerdere onderzoeken naar het gebruik van FSV[38] is naar voren gekomen dat de brede openstelling en de duur van de registraties strijdig zijn met de privacybeginselen. Zoals ook het geval was bij de directies Toeslagen en Particulieren geldt voor MKB dat FSV niet opgeschoond werd; van alle door MKB in FSV geregistreerde ondernemers is 99,8% niet meer uit FSV verwijderd. Aangaande dit feit is de spreiding tussen de verschillende kantoren minimaal.

Wij hebben bij 11% van de in FSV geregistreerde ondernemers (circa 6.300) bijzondere persoonsgegevens (onder andere etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit[39] in de FSV-registratie aangetroffen. De spreiding tussen kantoren met betrekking tot het registreren van deze gegevens is hierbij relatief groot. Bij twee kantoren hebben wij waargenomen dat 19% van de geregistreerde ondernemers in FSV stond geregistreerd met deze gegevens, bij vier kantoren tussen de 10% en 13%, bij twee kantoren tussen de 3% en 5% en bij de overige kantoren minder dan 1%.

Daarnaast hebben wij waargenomen dat 7% van de ondernemers met het vinkje ‘fraude’ in FSV stond geregistreerd. In onze eerdere onderzoeken naar de effecten van FSV bij de directies Toeslagen en Particulieren hebben wij reeds gerapporteerd dat er inhoudelijk verschillend invulling werd gegeven aan de betekenis van het vinkje ‘fraude’. Een belangrijk deel van de ondernemers in FSV met het vinkje ‘fraude’ kreeg dit bij een registratie op basis van een AKI 1043. Binnen dit project is de interpretatie van dit vinkje dat de ondernemer is onderzocht in het kader van fraudebestrijding. Het verschillend gebruik van het vinkje ‘fraude’ in combinatie met de brede inzichtelijkheid van FSV (circa 4.500 medewerkers hadden leesrechten) brengt een belangrijk risico op misinterpretatie voort.

Waarneming	Effect voor ondernemer	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Na registratie werd ondernemer in FSV door MKB niet verwijderd.	Privacybeginselen als doelbinding, dataminimalisatie en opslagbeperking worden niet nageleefd, waardoor persoonsgegevens van de burger inzichtelijk blijven.	54.964	99,8%	99,6% - 99,9%
Bijzondere persoonsgegevens (o.a. etniciteit, medische gegevens, justitieel verleden) en/of (tweede) nationaliteit zijn vermeld in FSV-registratie(s) van ondernemer.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, zijn bijzondere persoonsgegevens breed verspreid geraakt.	~6.300	11%	<1% - 19%
Bij registratie(s) van ondernemer in FSV werd vinkje ‘fraude’ aangezet.	Door breed gebruik binnen de Belastingdienst en mogelijke deling met derden, kans op misinterpretatie en onbedoeld stigma ‘fraudeur’.	3.902	7%	5% - 12%

Tabel 10. Waarnemingen ten aanzien van schending van privacybeginselen

[38] Autoriteit Persoonsgegevens (2021), KPMG (2020) en de Belastingdienst (2018).
[39] Nationaliteit betreft geen bijzonder persoonsgegeven. In het onderzoeksprotocol is echter geen onderscheid gemaakt tussen nationaliteit en etniciteit. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft, met betrekking tot de vermelding van nationaliteit in FSV, geconcludeerd dat deze verwerking niet rechtmatig is.

4.3. Afwijzen van OB-nummers, onder toezicht plaatsen individuele ondernemer voor de omzetbelasting

Zoals beschreven beoordeelt de Belastingdienst vanuit haar taak als toezichthouder de aanvragen van OB-nummers. Daarnaast past de Belastingdienst intensief toezicht toe binnen de controle in het OB-proces.

In onze onderzoeksperiode waren verschillende methoden in gebruik op basis waarvan een ondernemer werd onderzocht in het afgifteproces van OB-nummers: (1) de A/B-lijsten en (2) het OB-risicomodel voor afgifte omzetbelastingnummer. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 speelde FSV hierbij een rol.

Wanneer een aanvraag onderzocht moest worden op basis van plaatsing op de A/B-lijsten of op basis van een uitworp uit het OB-risicomodel vormde FSV één van de informatiebronnen die bij deze beoordeling geraadpleegd werd. Wij hebben templates waargenomen in de functionele mailboxen die bevestigen dat FSV standaard geraadpleegd werd door een deel van de medewerkers. Een voorbeeld van het gebruik van dit template hebben wij opgenomen in appendix A.6.

Bij het beoordelen van een aanvraag kon er ook, mede op basis van FSV, gekozen worden voor het intensief toezichtproces in de controle in het OB-proces door toekenning van een “negatieve norm”.[40] In dit intensief toezicht wordt gewerkt met normgrenzen. Zodra een dergelijke normgrens overschreden wordt valt de ondernemer onder intensief toezicht. Intensief toezicht houdt dan in dat de aangifte-OB van de ondernemer middels verschillende informatiebronnen werd gecontroleerd.

De mate waarin FSV een rol heeft gespeeld bij het afwijzen van aanvragen voor OB-nummers hebben wij niet kunnen kwantificeren wegens gebrek aan data. Ook de mate waarin FSV een rol heeft gespeeld bij het intensief toezicht in de controle van aangiften-OB hebben wij vanwege gebrek aan data niet inzichtelijk kunnen maken. Wij adviseren de Belastingdienst de rol van FSV in dit proces nader te onderzoeken.

4.4. Registraties van familieleden

Tijdens ons onderzoek hebben wij onderzocht wat de mogelijke effecten van een FSV-registratie op de gelieerde relaties of familierelaties van de ondernemer waren. Voor dit onderzoek is gekozen voor definitie van familielid zoals gebruikt in het systeem IKB, te weten (fiscaal) partner, ouder of kind. Indien de FSV-geregistreerde een RSIN betreft dan ziet de term toe op deze relaties van de eigenaar van de onderneming.

4.4.1. Verwerking van FSV-signalen van één ondernemer kon bij meerdere gelieerde relaties en familieleden tot selectie- en/of directe effecten leiden

Wij hebben waargenomen dat 22% van de ondernemers een gelieerde relatie of familielid had die met hetzelfde FSV-signaal stond geregistreerd als de ondernemer zelf. Dit gebeurde bijvoorbeeld wanneer een signaal op beide ondernemers of burgers betrekking had, maar bijvoorbeeld ook wanneer het signaal relevant was voor de fiscale partner. De mate waarin dit voorkwam verschilde sterk per kantoor: waar op sommige locaties dit een uitzondering vormde is op een andere locatie 51% van de ondernemers in FSV op basis van hetzelfde signaal geregistreerd als een gelieerde relatie of familielid. Eén signaal kan op deze wijze meerdere ondernemers raken met selectie-effecten en directe effecten van FSV-registraties.

Daarnaast hebben wij waargenomen dat bij 2% van de ondernemers er een verwijzing naar hun FSV-registratie is opgenomen bij een gelieerde relatie in het IKB of KRB en dat dit bij 6% van de ondernemers bij een familielid is gebeurd. Wanneer medewerkers van de Belastingdienst deze systemen raadplegen worden zij op de aanwezige FSV-registratie gewezen. De kans wordt

[40] Bij vermoeden van fraude kon de Belastingdienst een negatieve norm toepassen op de ondernemer (de zogeheten negatieve norm 5). Deze norm zorgt ervoor dat BTW-teruggave boven een “normbedrag” automatisch voor beoordeling werd geselecteerd. In de individuele beoordelingen van OB nummers hebben wij gezien dat beoordelingsinformatie inclusief FSV reden was voor toekenning van negatieve norm 5.

hiermee groter dat de FSV-registratie op een later moment een rol speelt bij de selectie of uitvoering van onderzoeken, ook wanneer deze in eerste plaats niet gaan over de burger in kwestie.

Waarneming	Effect voor relaties en familieleden	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Ondernemers in FSV van wie gelieerde relaties of familieleden met hetzelfde signaal in FSV zijn geregistreerd.	Selectie-effecten en directe effecten van een FSV-signaal raken meerdere burgers en/of ondernemers.	~12.300	22%	2% - 51%
Ondernemers in FSV waarbij FSV-signalen leiden tot een notitie in IKB/KRB bij een gelieerde relatie.	Verhoogde kans op het raadplegen van FSV bij de uitvoering van onderzoek.	~1.300	2%	<1% - 14%
Ondernemers in FSV waarbij FSV-signalen leiden tot een notitie in IKB/KRB bij een familielid.	Verhoogde kans op het raadplegen van FSV bij de uitvoering van onderzoek.	~3.400	6%	<1% - 26%

Tabel 11. Waarnemingen gerelateerd aan gelieerde relaties en familieleden

4.4.2. Familierelatie als motivatie voor onderzoek

In aanvulling op de waargenomen effecten van FSV-registraties hebben wij waargenomen dat familierelaties zijn meegenomen in de motivatie om een onderzoek uit te voeren. Eén van de 450 gestoken FSV-registraties bevatte een extern signaal dat is meegenomen als argumentatie om een startersbezoek te plannen. Daarnaast werd er in de onderzoeksopdracht aandacht gevraagd voor de mogelijk “slechte invloed” die de vader van de ondernemer gehad zou hebben. In de bijbehorende mail met de opdrachtverstrekking wordt het externe signaal over de “uitbundige levensstijl” en de “niet zo compliante vader” als motivatie van het startersbezoek benoemd. De betreffende mail en opdrachtverstrekking zijn geanonimiseerd opgenomen in appendix A.7.

Hoewel het een enkele gedocumenteerde waarneming betreft suggereert het, in combinatie met de waarnemingen uit voorgaande paragrafen, dat ervaringen met familieleden een rol spelen bij de totstandkoming en uitvoering van onderzoeken naar ondernemers.

4.5. Nader onderzoek door Toeslagen voor (gezin van) de ondernemer

Vanwege de waargenomen interactie tussen MKB en Toeslagen hebben wij in dit onderzoek de stopzettingen van toeslagen bij de circa 55.000 ondernemers in FSV uitgevraagd. Voor een selecte groep van 40 ondernemers in FSV wiens partner een FSV-registratie van Toeslagen had hebben wij onderzocht wat de redenen waren voor nader onderzoek bij Toeslagen. Daaruit blijkt in 5% van de gevallen de opvoering bij Toeslagen van de partner van de ondernemer voort te komen uit de FSV-registratie van de ondernemer bij MKB. Verder hebben wij gezien dat een beperkt aantal medewerkers van Toeslagen toegang had tot de systemen IKB en KRB waarin FSV-informatie, soms letterlijk, gekopieerd was en dat deze informatie in beoordelingen is betrokken.

Vanwege de waargenomen interactie tussen FSV-registraties van MKB en de toegang tot deze signalen bij andere dienstonderdelen hebben wij in dit onderzoek de stopzettingen van toeslagen bij circa 55.000 ondernemers in FSV uitgevraagd. Voor circa 4.300 ondernemers in deze groep is de toeslag stopgezet en is in IKB of KRB een referentie naar FSV aangetroffen. Dit duidt niet op een causale relatie tussen de FSV-referentie en het stopzetten van de toeslag. Zo zal voor een

aanzienlijk deel van de stopzettingen ook andere redenen, zoals bijvoorbeeld inkomensmutaties, ten grondslag liggen. Omdat wij echter hebben waargenomen dat in beoordelingen van toeslagen IKB en KRB is geraadpleegd en omdat hierin FSV-informatie zichtbaar is raden wij de Belastingdienst aan nader te onderzoeken in welke mate FSV-registraties van MKB geleid hebben tot de waargenomen stopzettingen of andere effecten voor toeslagengerechtigden.

Waarneming	(Geschatte) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Ondernemers in FSV die toeslagen hebben ontvangen.	~32.100	58%	n.v.t.
Ondernemers in FSV van wie er toeslagen zijn stopgezet en bij wie er een notitie is opgenomen in IKB of KRB met betrekking tot de FSV-registratie.	~4.300	8%	n.v.t.

Tabel 12. Waarnemingen met betrekking tot toeslagen

4.6. Een FSV-registratie binnen MKB kon volgen op onderzoek binnen project 1043 van Particulieren

De FSV-populatie van MKB-registraties bevatte ook signalen die in het kader van project 1043 zijn onderzocht: belastingaangiften die binnen de directie Particulieren met behulp van de Query's aan de Poort in het aangifte IH-proces zijn gesignaleerd als aangiften met een verhoogd risico.

Tabel 16 laat zien dat 16% van de ondernemers (circa 8.600 ondernemers) in FSV is onderzocht in het kader van project 1043. De effecten betreffende boetes of correcties geven wij hier ook bij aan, met de kanttekening dat wij geen inhoudelijk oordeel hebben over de juistheid van opgelegde boetes of aangebrachte correcties.

Tabel 16 toont een grote spreiding tussen kantoren met betrekking tot onderzoeken binnen het project 1043. Deze spreiding komt overeen met het verschil in het aandeel van signalen binnen de kantoren zoals getoond in hoofdstuk 2.

Ook bij familieleden van de ondernemers nemen wij intensief toezicht waar binnen het project 1043. 12% van de ondernemers heeft een familielid dat middels een AKI 1043 of 1044 onder intensief toezicht heeft gestaan bij Particulieren. De relatie met de ondernemers als fiscaal partner verklaart dit voor een deel: 6% van de ondernemers heeft zelf een AKI 1043 of 1044 en een familielid met een AKI 1043 of 1044.

Voor de volledigheid vermelden wij aanvullend dat enkele honderden ondernemers zijn onderzocht op basis van een signaal vanuit het CAF-team binnen het project 1043. De interactie met CAF binnen deze onderzoeken volgt dezelfde dynamiek als beschreven in ons onderzoek naar de effecten van FSV bij Particulieren. Buiten het project 1043 hebben wij geen FSV-registraties bij MKB waargenomen die voortkomen uit interactie met het CAF-team.

Waarneming	(Geschat) aantal ondernemers	% van totale populatie	Spreiding tussen kantoren
Ondernemers zijn onderzocht in het kader van project 1043.	~8.600	16%	<1% - 33%
- *Ondernemers zijn op deze wijze onderzocht en hebben een correctie gekregen*	~6.800	12%	<1% - 25%
- *Ondernemers zijn op deze wijze onderzocht en hebben hierna een verzuimboete gekregen*	~500	<1%	<1% - 5%
- *Ondernemers zijn op deze wijze onderzocht en hebben hierna een vergrijpboete gekregen*	~100	<1%	<1% - 1%
Ondernemers zijn onderzocht binnen project 1043 op basis van een CAF-signaal.	~700	1%	<1% - 7%
Ondernemers in FSV met een familielid met een AKI 1043 of AKI 1044.	~6.500	12%	n.v.t.
Ondernemers in FSV met een AKI 1043 of AKI 1044 en een familielid met een AKI 1043 of AKI 1044.	~3.300	6%	n.v.t.

Tabel 13. Waarnemingen ten aanzien van Project 1043

5. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

5.1. Waarnemingen ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Wij hebben, net als bij onze onderzoeken naar het gebruik van FSV binnen Toeslagen en Particulieren, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ('Abbb') als overkoepelend uitgangspunt genomen om het handelen van MKB van duiding te voorzien. De Abbb, aangevuld met andere rechtsbeginselen, geven duiding aan de wijze waarop bestuursorganen hun wettelijke taken dienen uit te voeren. De Belastingdienst hanteert deze Abbb als spelregels voor haar handelen.[41]

Een deel van de Abbb is wettelijk vastgelegd. Voor alle beginselen geldt, dat de invulling daarvan in sterke mate afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. In veel gevallen moet vertrouwd worden op jurisprudentie of andere meer concrete duiding, om tot een concreet normatief kader voor overheidshandelen te komen.

De hoedanigheid en werking van de Abbb maken dat voor een sluitend oordeel over de mate waarin de directie MKB deze beginselen op de juiste wijze toepast, een volledige analyse van de (juridische) feiten en omstandigheden van de individuele casus nodig zou zijn. Tegelijkertijd kunnen de beginselen wel gebruikt worden om duiding te geven bij kaders voor overheidshandelen. Met die blik zijn onderstaande passages ingevuld.

5.1.1. Het evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat het bestuursorgaan ervoor moet waken dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (artikel 3:4 Awb).[42] Op basis van dit beginsel mag verwacht worden dat een belangenafweging plaatsvindt voor bijvoorbeeld besluitvorming of handelingen met ingrijpende gevolgen voor de burger.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- FSV had, zonder weging van de inhoud van het signaal, invloed op de kans op controle. Tevens bleven reeds afgehandelde signalen in risicoanalyses meedraaien;
- FSV registratie kan door misinterpretaties van de registratie onbedoelde financiële consequenties hebben gehad in relatie tot insolventie of MSNP;
- Door het opvoeren van FSV-registraties bij van familieleden en gelieerde relaties zijn ook zij nader onderzocht en onder verscherpt toezicht gekomen;
- Het gebruik van FSV als ongeschoond bestand bij afwijzing OB-nummeraanvragen, de daarop volgende onder toezichtplaatsing van de ondernemer voor omzetbelasting heeft het risico op onterechte afwijzingen van OB-nummeraanvragen vergroot.

Deze bevindingen duiden op een gebrekkige borging van het evenredigheidsbeginsel rond de hierboven omschreven handelingen.

5.1.2. Het zorgvuldigheidsbeginsel

Bij het zorgvuldigheidsbeginsel wordt een formeel zorgvuldigheidsbeginsel en een materieel zorgvuldigheidsbeginsel onderscheiden (artikel 3:2 Awb).

[41] https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/meningsverschil/spelregels/algemene_beginselen_van_behoorlijk_bestuur

[42] Het evenredigheidsbeginsel is tevens opgenomen in artikel 13b in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) dat kortweg stelt dat MKB bij het vaststellen van een beschikking de rechtstreeks betrokken belangen afweegt (lid 1). Lid 2 van dit artikel bepaalt dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking in te dienen doelen.

Het formeel zorgvuldigheidsbeginsel behelst voor het bestuursorgaan een verbod op vooringenomenheid bij de taakvervulling en een gebod op onafhankelijke uitvoering. Het materieel zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen. Het materieel zorgvuldigheidsbeginsel noodzaakt tot deugdelijke dossiervorming en eenduidige inhoudelijke beoordeling van informatie in de afhandeling van een fraudesignaal.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- De verwerking van FSV in verschillende soorten risicoanalyses is beperkt gedocumenteerd en gearchiveerd, daarmee lastig te reconstrueren en gaat zover wij overzien voorbij aan de richtlijnen 'Selectielijst Belastingdienst Centrale Administratie'[43];
- In risicoanalyses uitgevoerd in RAM werd geen rekening gehouden met de inhoudelijke verschillen tussen FSV-registraties en werd geen rekening gehouden met reeds afgehandelde signalen.
- Van circa 102.000 registraties uit FSV in de risicoanalyses van MKB die voortkomen uit 'queries aan de Poort'[44] kan de totstandkoming niet sluitend gereconstrueerd worden. Deze risicosignalen zijn wel gebruikt in de risicoanalyses zoals uitgevoerd binnen MKB, waaronder de toekenning van OB-nummers en gebruik bij handhavingsknelpunten (zoals RIEC).
- Wegens verschillen in opvolging van FSV signalen (gebrek aan consistentie in afhandeling FSV) heeft een identiek FSV signaal binnen MKB verschillende consequenties voor de ondernemer kunnen hebben.

Deze bevindingen duiden op gebrekkige borging van het zorgvuldigheidsbeginsel rond de hierboven omschreven handelingen.

5.1.3. Het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat de Belastingdienst gelijke gevallen op een gelijke manier moet behandelen. Daarbij geldt het algemene principe dat iedere burger gelijke rechten heeft en een gelijke behandeling in gelijke gevallen moet krijgen. Het gelijkheidsbeginsel kan gerekend worden tot de gelijkheidsrechten onder de grondrechten en/of mensenrechten en is vastgelegd in veel internationale verdragen.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarneming van belang:

- Regionale selectieverschillen: verschil in gebruik van FSV tussen de verschillende MKB-kantoren waardoor gelijke gevallen (bijvoorbeeld externe signalen) niet op gelijke manier worden behandeld.

5.1.4. Het motiveringsbeginsel

Het motiveringsbeginsel schrijft voor dat een bestuursorgaan haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (artikel 3:46 Awb). In dit kader mag verwacht worden dat de burger of ondernemer duidelijk is of duidelijk gemaakt kan worden, hoe tot een bepaald oordeel gekomen is en op welke inhoudelijke gronden dit gebaseerd is. Dat is belangrijk omdat de informatiepositie van de burger of ondernemer voorwaardelijk is voor een goede inschatting van diens rechtspositie.

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarnemingen van belang:

- Het gebruik van FSV in verschillende risicoanalyses en selecties is niet vastgelegd.

[43] https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/selectielijsten/concept_selectielijst_bd_centrale_administratie_versie_ter_inzage.pdf
[44] Zie de PwC-rapportage 'Query's aan de Poort' voor de duiding op de risico's die voortkomen uit het gebruik van die 102.000 signalen in risicoanalyses.

- Uitkomsten van analyses vanuit het RAM zijn niet bewaard, waardoor niet te achterhalen valt welke rol FSV daarin gespeeld heeft.[45] Ook voor de beslissingen ten aanzien van de beslissingen over het afwijzen van aanvragen voor OB nummers lijkt de archivering beperkt, wat de motivatie van beslissingen uit het verleden in de weg staat.

Deze bevindingen zeggen iets over de wijze waarop in de opbouw naar besluitvorming door MKB de motivering daarvoor werd opgebouwd en vastgelegd. Hierdoor nemen wij een beperkte invulling van het motiveringsbeginsel waar rond de hierboven omschreven handelingen. Dit ziet vooral op de selectie gerelateerde beslissingen zoals die binnen MKB zijn uitgevoerd.

5.1.5. Het 'fair play'-beginsel

Het 'fair play'-beginsel heeft betrekking op de wijze waarop de Belastingdienst in brede zin moet handelen (artikel 2:4 Awb). Dit heeft onder andere betrekking op het in behandeling nemen van verzoeken en het voorkomen van een niet-redelijke verdeling van de bewijslast bij bezwaarprocedures. Concreet betekent het dat de Belastingdienst een beslissing moet nemen zonder partijdig of vooringenomen te zijn.[46]

In het kader van dit beginsel achten wij de volgende waarneming van belang:

- De Belastingdienst heeft registraties uit FSV gehanteerd als risico-indicator in risicoselecties (RAM, OB-risicomodel, LSI/RIEC projecten) zonder te corrigeren voor het type FSV-signaal. Daarbij gaat de Belastingdienst ervan uit dat geregistreerde burgers en ondernemers per definitie een risico vormen ten aanzien van afwijking van fiscale wet- en regelgeving.

Deze bevinding duidt op een vooringenomenheid ten aanzien van de waarde van een FSV-signaal en raakt de positie van de Belastingdienst ten opzichte van in FSV-geregistreerde burgers en ondernemers.

5.1.6. Privacybeginselen

Uit eerdere onderzoeken naar het gebruik van FSV is naar voren gekomen dat de randvoorwaarden voor de naleving van de AVG- en privacybeginselen in FSV niet of onvoldoende aanwezig waren. De privacywetgeving schrijft onder andere voor dat bij opslag van persoonsgegevens sprake moet zijn van doelbinding: gegevens mogen alleen 'welbepaald en uitdrukkelijk omschreven' bewaard worden.

In het kader van deze beginselen achten wij de volgende waarneming van belang:

- Bijzondere persoonsgegevens (onder andere medische gegevens, justitieel verleden) zijn in 11% van de MKB FSV-registraties vermeld.
- MKB FSV-registraties werden nauwelijks geschoond.

Bovenstaande en eerder bekend gemaakte grote hoeveelheden van uitgegeven autorisaties, het open karakter van FSV en de aangetroffen (bijzondere) persoonsgegevens in FSV wijzen op beperkte naleving van de privacybeginselen. AVG-principes als doelbinding, proportionaliteit en dataminimalisatie zijn daarbij slechts in beperkte mate ingevuld.

[45] Naar wij begrijpen is dit ook in strijd met de 'Selectielijst Belastingdienst Centrale Administratie', waarin staat dat de massale en geautomatiseerde verwerkingen van aangiften met betrekking tot de aangiftebelastingen na twaalf (in het geval van dividendbelasting, overdrachtsbelasting en omzetbelasting) of zeven jaar (overige middelen) na het relevante belastingjaar dienen te worden verwijderd.
[46] Zie: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/meningsverschil/spelregels/fair_play

5.2. Conclusies ten aanzien van de waarnemingen in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur

Onderstaande tabel geeft een samenvatting weer van de verhouding tussen de waargenomen effecten van FSV en het afhandelingsproces ten opzichte van verschillende Abbb's en andere rechtsbeginselen, zoals in de vorige paragraaf toegelicht.

Categorie effect	Waarneming	Duidt op gebrekkig borging van …
Selectie-effecten van het gebruik van FSV door MKB	• FSV had zonder weging van de inhoud invloed op controle kans	'Fair Play'-beginsel (art. 2.4 Awb) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb) Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Identieke soorten FSV-signalen werden regionaal verschillend opgevolgd. Afhankelijk van welk kantoor de afhandeling doet kan de opvolging verschillen.	Gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb)
	• FSV als selectiereden bij beoordeling van OB-nummeraanvragen	'Fair Play'-beginsel (art. 2.4 Awb) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb) Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Gebruik van FSV bij handhavingsknelpunten	'Fair Play'-beginsel (art. 2.4 Awb) Zorgvuldigheidbeginsel (art. 3.2 Awb) (omdat gebruik van FSV niet vastgelegd is)
Directe effecten van een door MKB geregistreerde FSV-melding	• Mogelijk financiële consequenties in relatie tot insolventie of MSNP via de lijn van het gezin van de ondernemer (effect '1x1' registratie)	Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb) Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Risico op misinterpretatie en privacyschendingen, niet schonen FSV	AVG en privacy beginselen Zorgvuldigheidsbeginsel (art. 2:4 Awb)
	• Registraties van familieleden: nader onderzoek door Toeslagen voor (gezin van) de ondernemer, verscherpt toezicht bij IH voor (gezin van) de ondernemer	Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb)
	• Gebruik van FSV (zonder weging van inhoud) bij afwijzing OB-nummeraanvragen (met beperkte archivering), onder toezichtplaatsing ondernemer voor omzetbelasting	Evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 Awb) *en* Motiveringsbeginsel (art. 3.46 Awb)

Tabel 14. Waarnemingen in relatie tot algemene beginselen behoorlijk bestuur

6. Overige bevindingen

De Belastingdienst heeft verschillende werkzaamheden gestart ten aanzien van de afhandeling van onbedoelde effecten van FSV. Vanuit het uitgevoerde onderzoek bij MKB hebben wij aanvullende waarnemingen die binnen dit traject relevant zijn.

6.1. Overige bevindingen en aanbevelingen

Risicoanalyses en daaruit voortkomende selecties nader te onderzoeken

Hoewel de (overgedragen informatie over) individuele dossiers van ondernemers binnen MKB goed gedocumenteerd waren, was de documentatie over de risicoanalyses waarbinnen FSV-registraties een rol speelden – zoals de landelijke en regionale analyses op basis van RAM en de risicoselectie op aanvragen voor OB-nummers – beduidend minder goed gedocumenteerd. Onze bevindingen ten aanzien van deze analyses en selectie-effecten hebben wij in dit rapport opgenomen. Wij bevelen de Belastingdienst aan aanvullend onderzoek naar de werking en effecten van de analyses in RAM en de daaropvolgende selecties uit te voeren.

Vertraging onderzoek

De aanlevering van onderzoeksgegevens vanuit de Belastingdienst aan PwC is tijdens het onderzoek meerdere malen vertraagd. De versnipperde IT- en datastructuur van de Belastingdienst, de onduidelijkheid over taken en rollen binnen de dienst en het grote aantal lokale kantoren waar informatie vandaan moest komen zijn hier medeoorzaak van. Ook waren discussies over toegang en vrijstellingen om data te mogen inzien die noodzakelijk waren voor het onderzoek bij herhaling reden voor vertraging. Het gebruik van FSV binnen het OB-nummer afgifteproces en binnen de RIEC/LSI-aanpak is op voorhand niet met ons gedeeld. Voor twee processen werd de rol van FSV daarom pas aan het einde van het onderzoek inzichtelijk op basis van onze eigen waarneming:

- het gebruik van FSV als selectiebron voor controles op OB-nummeraanvragen en FSV als informatiebron bij de beoordeling van die aanvragen, en
- het gebruik van FSV bij analyse van handhavingsknelpunten in RIEC-verband rond wijkgerichte aanpak.

Het onderzoek heeft om deze redenen twintig weken langer geduurd dan initieel voorzien. De problemen die wij ervaren hebben bij het ontsluiten van data voor dit onderzoek maken dat wij daarnaast niet uitsluiten dat FSV bij meer besluiten een rol gespeeld heeft dan wij hebben kunnen waarnemen.

Binnen één MKB-kantoor werd FSV actief gebruikt tot februari 2022

Wij hebben waargenomen dat één van de regionale MKB-fraude-informatieloketten informatie uit FSV nog steeds (februari 2022) gebruikt als informatiebron. In een aantal gevallen is hierbij expliciet benoemd dat het verzoek gedaan wordt als alternatief voor het raadplegen van FSV.[47] Voor de volledigheid merken wij op dat door andere MKB-informatieloketten (mailboxen) dergelijke verzoeken expliciet worden afgewezen.

Veel MKB-medewerkers kenden FSV niet maar werk(t)en met informatie uit FSV

Aanvullend merken wij op dat in de praktijk veel MKB-medewerkers niet op de hoogte zijn van het gebruik van FSV doordat informatie in verrijkte vorm vanuit het informatieloket naar de medewerker werd gedistribueerd. Zo kon de uitvoerende medewerker zonder het te weten onderzoeksopdrachten uitvoeren die waren opgesteld na het raadplegen van (en mede op basis

[47] Antwoord op vragen van het lid Leijten over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) (2020), antwoord 14.

van) FSV. Dit maakt dat medewerkers die als behandelaar van een FSV-signaal in de systemen staan individueel geen kennis gehad kunnen hebben van FSV als systeem.

Daarnaast nemen wij waar dat er bij 36% van de ondernemers in FSV (~20.000 ondernemers) een notitie over dit signaal is opgenomen in IKB of KRB. De inhoud van deze notities variëren van een verwijzing naar een ontvangen signaal tot de volledige inhoud van het signaal. Deze FSV-signalen zijn tot op heden te raadplegen door medewerkers die toegang tot IKB en KRB hebben.

De beste bron om informatie over het gebruik van FSV terug te vinden betreft enerzijds de FSV-bestanden zelf en anderzijds de mailboxen waarin over FSV-dossiers wordt gecommuniceerd. Wij adviseren dit type gegevensdragers bij toekomstig onderzoek naar gebruik FSV in samenhang mee te nemen.

6.2. Rond 2010 speelde herkomst (nationaliteit) een rol bij de selectie van startersbezoeken MKB

Tijdens ons onderzoek naar de effecten van FSV hebben wij verschillende documenten waargenomen over het beleid rondom de selectie van ondernemers voor deze startersbezoeken. Daarin kwam het voor dat de herkomst (nationaliteit) van ondernemers als een van de leidende selectiecriteria wordt genoemd. Deze voorbeelden maken onderdeel uit van de documentatie die op 24 februari is gedeeld met de Tweede Kamer, kenmerk 2022D07421. Deze voorbeelden hebben het karakter van teaminstructies en zijn regio specifiek. Het merendeel van de documenten heeft betrekking op de jaren rondom 2010, echter wij hebben ook documenten aangetroffen die dergelijke selectiecriteria bevatten zonder jaaraanduiding.

Bijlage

A. Voorbeelden raadplegen FSV

A.1. Voorbeeld raadpleging FSV bij beoordeling OB-nummer

Datum: 21-11-2019
Van: Medewerker
Aan: Postbus MKB

Hallo collega,

Bovenvermelde onderneming heeft zich aangemeld als ondernemer bij de KvK als activiteit persoonlijke dienstverlening. Het aantal werkzame personen is 0???.
Zijn er nog zaken waarbij rekening gehouden moet worden bij de afgifte van een OB-nummer?
Alle gegevens die ik heb zijn bijgevoegd.

Uitworp risico's [naam] [bsn]

- Is veelpleger
- Staat op risicolijst (FSV)
- Staat op risicolijst (X teams)
- Risicovol of afwijkend adres
- Belasting- of toeslagenschuld
- Afwijkend aangifte- en/of betaalgedrag

Gebleken tot nu toe is:

- Geen verdachte F10-aantekening in BVR
- Iets in FSV, geen autorisatie meer
- Fi-base inkomen 2018 [inkomen] van [naam] en uitkering
- IB-aangifte 2018, Loon en uitkering, geen aangifte ingediend.
- Relaties in BVR: heeft 3 kinderen. Woont met kinderen samen en woonadres=econadres.
- Behoorlijke schuld van 68.895 EUR, voornamelijk toeslagen

A.2. Voorbeeld raadplegen FSV-signaal na sluiting FSV

Dag [naam],
Ik kom jouw naam tegen in klantbeeld een ook [naam] heeft me naar jou doorverwezen.

Er is een tip/klik binnengekomen voor [bsn]
Voor nadere info contact opnemen met [naam] of jou….

Wij hebben binnen de regio XX een signaal via het RIEC binnen gekregen over hetzelfde subject.
Nu weet ik uiteraard dat FSV “dicht” zit maar volgens [naam] zou jij mogelijknog kunnen achterhalen wat de inhoud van de tip bij ons was…..

Ik hoor graag van je of dat lukt

Datum: 08-04-2021
Van: Postbus
Aan: Medewerker

Beste [naam],
Hierbij de melding en het vooronderzoek.
Met vriendelijke groet,

Informatieloket

A.3. Voorbeeld raadplegen FSV-signaal na sluiting FSV

Hallo [naam],

Ik heb het verzoek om ambtshalve vermindering (SLOK-aangifte) ten name van [naam] [bsn] in behandeling. Het betreft het jaar 2018. In KRB zag ik dat een tip/klik is binnengekomen. Graag zou ik van jou willen vernemen of dit betrekking heeft op het jaar 2018 en of dat er aspecten meespelen waar ik rekening mee moet houden bij dit verzoek.

Alvast dank voor je reactie.

Met vriendelijke groet,

Datum: 10-02-2022
Van: Postbus
Aan: Medewerker

Beste [naam],

Hierbij de melding en vooronderzoek.

Met vriendelijke groet,

Informatieloket

A.4. Voorbeeld verwijzing Q-schijf (export FSV)

Datum: 24-11-2020
Van: Postbus
Aan: Medewerker

Goedemorgen,
Ja alles goed.
Hierbij de melding , je weet dat op de Q schijf ook bijna alle meldingen staan.

Gr [naam]

Datum: 24-11-2020
Van: Medewerker
Aan: Postbus

Hoi [naam],

Dank voor de info.
Waar bedoel jij op de Q-schijf? OPO?

Met vriendelijke groet,
[naam]

Datum 24-11-2020
Van: Postbus
Aan: Medewerker

Hoi [naam].

Q-schijf [pad]-Analysemappen signalen.

Gr. [naam]

A.5. Voorbeeld omgang signalen andere kantoren

Datum: 03-05-2021
Van: Postbus MKB
Aan: Postbus Particulieren

Geachte collega,

Aangezien de behandeling van signalen momenteel is stilgelegd, kijken wij alleen of het binnengekomen signaal onder onze competitie valt. Als het signaal onder een andere competentie valt sturen wij het signaal door, zodat het signaal alvast bij de juiste behandelaar ligt.

In dit geval betreft het en signaal van [team] m.b.t. proces-verbaal: [nummer] dat is toegezonden op 29-04-2021. Genoemd persoon valt onder de competentie [code].

Bij deze wil ik jullie laten weten dat wij, Informatieloket [kantoor] nadat dit e-mailbericht is verzonden, het signaal definitief uit onze postbus zullen verwijderen.

Met vriendelijke groet,
[naam]

A.6. Voorbeeld raadpleging FSV bij beoordeling OB-nummer

Datum: 07-02-2020
Van: Medewerker
Aan: Postbus MKB

Hallo collega,

Bovengenoemde ondernemer heeft zich aangemeld als ondernemer bij de KvK met als activiteit [bedrijfsactiviteit].
Zijn er nog zaken waarbij rekening gehouden moeten worden bij de afgifte van een OB-nummer?
Alle gegevens die ik heb zijn bijgevoegd.

Uitworp risico's [burger] [bsn]

- Dit is een herstarter,
- Risicovol of afwijkend adres.
- Is veelpleger

Gebleken tot nu toe is:

- Geen verdachte F10-aantekening in BVR:
- Melding in FSV, [..], signalen politie mbt strafbare feiten
- Loon [werkgever] 2019 [loon]
- Schuld [schuld]
- IB-aangifte 2018 niet ingediend
- B03 gestaakt [datum], alleen 1e kwartaal [2018] nog [omzet] aan omzet. Nu aanvraag omzetbelastingnummer onder B04
- Firmant in VOF [onderneming], [rsin] t/m [datum], draagt af voor OB.

Met vriendelijke groet,

Behandelfunctionaris Omzetbelasting

Datum: 12-03-2020
Van: Medewerker
Aan: Medewerker

Hoi [naam],

In mijn beleving heb ik niet eerder op deze inschrijving gereageerd…

In dat geval, heeft inmiddels overleg met de regievoerder plaatsgevonden. Resultaat is dat het OB nummer afgegeven kan worden, met negatieve norm 5.

Met vriendelijke groet,

Heffingsspecialist Omzetbelasting

A.7. Voorbeeld Familierelatie als motivatie voor onderzoek

A.7.1. Mail met onderzoeksvoorstel

Datum: 11-01-2017
Van: Medewerker
Aan: MKB [kantoor] controlesignalen postbus

Beste collega,

Bij deze een voorstel voor een startersbezoek n.a.v. twee klikbrieven uit 2015.
Het betreft [naam] uit [adres].
BSN en entiteitsnummer: [bsn]
Start onderneming: [datum] > dus een jaar later dan de klikbrieven.
Aard van de onderneming: handel in [goederen] via internet
Middelen: IH en OB
Achtergrond: het betreft iemand van 21 jaar. Hij woont thuis en zijn vader is o.m. eigenaar van [onderneming]. Vader's betaalgedrag laat nogal te wensen over.
Omdat bel.pl. nogal opschept over zijn financiën en volgens de tipmelder er een uitbundige levensstijl op na houdt en vanwege een niet zo compliante vader zou een bezoek opheldering kunnen verschaffen over de omvang van zijn activiteiten en de betrouwbaarheid van zijn administratie.
In IKB is een behandelvoornemen opgevoerd en is de rubriek "Renseignementen" gevuld.

Zie PDF onder ondertekening.

Met vriendelijke groet,

[medewerker]

A.7.2. Onderzoeksopdracht

In 2015 zijn ten aanzien van bel.pl. twee klikbrieven ontvangen.

Hij wordt er van beschuldigd een zwarthandel te drijven in [goederen].

Volgens de klikmelder schept bel.pl. op over zijn verdiensten, lijkt een uitbundige levensstijl te genieten met dure feesten, reizen en auto's en dat hij naar de Belastingdienst een dikke middelvinger trekt.

[naam] heeft zich op [datum] ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

De aangegeven omzet van 3e KW 2016 bedroeg [bedrag].

Er staat geen auto op zijn naam geregistreerd.

De aangiften IH zijn geautomatiseerd afgedaan.

In 2015 genoot hij nog een studiefinanciering voor het MBO.

De vader van bel.pl. heeft als onderneming [onderneming]. De onderneming kenmerkt zich door een slecht betaalgedrag. De vraag is of vader een slechte invloed heeft op zijn zoon. De auto waarover gesproken wordt waar zoonlief mee zou rijden zou ook wel eens via de onderneming van vader geleasd kunnen zijn.

Het startersbezoek kan dienen om vast te stellen of de omvang van zijn activiteiten toch niet groter is dan hij doet voorkomen, of de administratie betrouwbaar is en aan belpl. Doet merken dat de belastingdienst hem toch meer in de gaten houdt dan hij vermoedt.

Als bij het bezoek het vermoeden ontstaat dat er meer handel is dan hij aangeeft dan kan via [link] een zoektocht aangevraagd worden bij [platform]. Probeer dan wel eerst zijn verkoopnummer te achterhalen.

B. Onderzoeksverantwoording

B.1. Van populatie tot steekproef

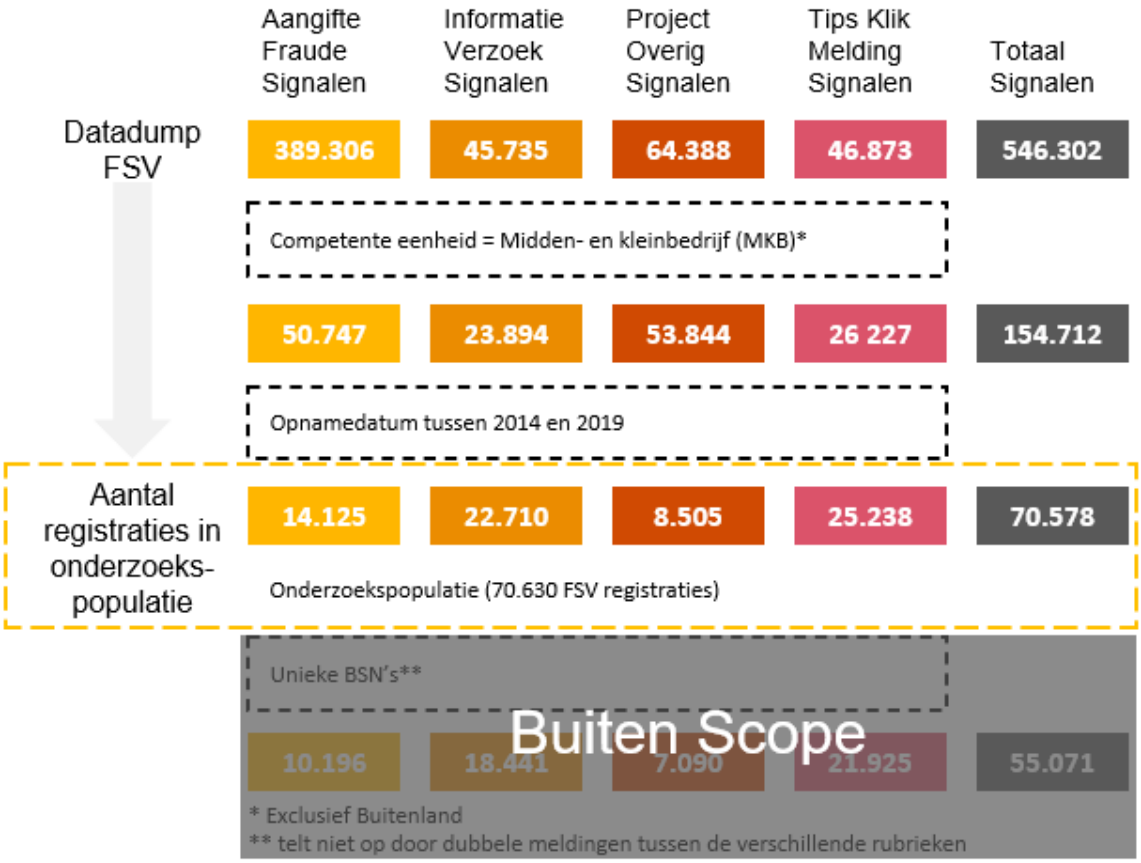
Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij een kopie van de data uit de in februari 2020 bevroren FSV-database ontvangen. In totaal betreffen dit 546.302 geregistreerde signalen. Binnen deze database met signalen zijn vijf typen van signalen te identificeren. Per type signaal kent FSV een afzonderlijk 'formulier' waarin verschillende kenmerken van het signaal vastgelegd worden. De vijf te onderscheiden typen zijn:

- **Aangiftefraudesignalen** – Dit betreft signalen die een (vermoeden van) mogelijke fraude vastlegt, waaronder aangiftefraude
- **Verwijderde aangiftefraudesignalen** – Dit betreffen aangiftefraudesignalen die na opvoering FSV weer verwijderd zijn.
- **Informatieverzoek signalen** – Dit betreffen registraties wanneer een externe overheidspartij op basis van een wettelijke grondslag inlichtingen vordert. Hierbij geldt dat informatie aangaande het verzoek wordt vastgelegd ten behoeve van een goede verwerking en contra-informatie/renseignementen worden vastgelegd. Deze categorie is inclusief de verwijderde informatieverzoeksignalen.
- **Projecten overig signalen** – Dit betreft de registratie van projecten (per segment, regionaal, plaatselijk) in het subjectgericht toezicht.
- **Tips- en kliksignalen** – Dit betreft de registratie van tips en meldingen van personen over mogelijke fraude[48].

Het rapport heeft betrekking op de door de directie MKB opgevoerde FSV-registraties in de periode 2014-2019. Dit betreffen 70.578 registraties welke betrekking hebben op 55.071 burgers en bedrijven (hierna: ondernemers). In dit rapport staan analyses waarvan de resultaten de volledige populatie omvatten, daarnaast staan er ook uitspraken op basis van een steekproef

[48] Ontwikkelspecificatie Dagboek FSV v1.1. - 2013

Onderstaand figuur visualiseert onze trechtering op basis waarvan wij een steekproef hebben getrokken:



Figuur B.1. Van onderzoekspopulatie naar steekproef

De steekproef is getrokken uit de 70.578 registraties in scope. Om de effecten te meten en het handelen van de Belastingdienst in kaart te brengen zijn 450 registraties geanalyseerd. Deze 450 dossiers zijn geselecteerd op basis van een *gestratificeerde* steekproef. Deze gestratificeerde steekproef biedt, in tegenstelling tot de bij een *ongestratificeerde* steekproef, de zekerheid dat iedere relevante deelpopulatie is vertegenwoordigd in de steekproef.

De gestratificeerde steekproef is ingericht op basis van bepaalde kenmerken van een FSV-registratie. Voor de gehele populatie zijn groepen geïdentificeerd waarvoor de effecten naar verwachting vergelijkbaar zijn. Van de groepen waarvan geschat wordt dat ze vergelijkbaar zijn, worden naar verhouding minder waarnemingen in de analyse meegenomen. Op deze manier kunnen er meer waarnemingen onderzocht worden waarvan verwacht wordt dat deze meer informatie geven over de verwachte effecten van FSV en het handelen van de Belastingdienst.

Stratificeren van de steekproef brengt daarmee de volgende voordelen:

- Het **meetprotocol** kan **efficiënter** toegepast worden**:** Voor bepaalde groepen hoeven onderdelen van het onderzoeksprotocol niet toegepast te worden.
- De steekproef is **statistisch efficiënter:** Zodra een heterogene populatie opgedeeld kan in homogenere subpopulaties (strata), leidt een gestratificeerde steekproef tot een smaller betrouwbaarheidsinterval dan een ongestratificeerde steekproef van dezelfde omvang.
- Het is mogelijk om **uitspraken voor deelpopulaties** te doen.

Het bepalen van de strata wordt in twee stappen gedaan. Ten eerste worden de stratificatievariabelen bepaald. In de tweede stap worden deze variabelen gebruikt om de strata te vormen. Dit proces wordt hieronder verder toegelicht.

- ***Stap 1 – Bepalen stratificatievariabelen:*** Om de populatie in strata in te kunnen delen zijn categorische[49] variabelen nodig die in staat zijn de spreiding (heterogeniteit) te reduceren. Om té kleine strata te voorkomen wordt hierbij gekeken of de groepen niet te scheef verdeeld zijn. Het uitgangspunt bij deze stap is dat een goede categorisering leidt tot kleinere verschillen (lees: meer homogeniteit) binnen de subpopulaties (strata), en grote verschillen tussen de subpopulaties.
- ***Stap 2 – Opstellen strata:*** De definitieve strata worden bepaald. Hierbij 'splitsen' we groepen op de volgorde van de variabelen zoals deze hierboven staan genoemd.

B.2. Statistische uitspraken op basis van de ingevulde protocollen

Het onderzoeksprotocol is toegepast op 450 dossiers. Doordat er een gestratificeerde steekproef is gebruikt, zijn de onderzochte dossiers niet evenredig verdeeld over de populatie. Om van de ingevulde protocollen tot statistisch verantwoorde uitspraken voor de gehele populatie te komen, is gebruik gemaakt van Bayesiaanse statistiek met weging.

Eén burger kan meerdere registraties in FSV hebben. De 450 registraties in de steekproef horen bij 448 ondernemers. Deze 448 ondernemers hebben in totaal 890 registraties in FSV. In dit rapport doen we uitspraken op zowel registratieniveau als op het niveau van ondernemers. Voorbeelden van uitspraken op respectievelijk registratie- en ondernemerniveau zijn:

- 15% van de FSV-registraties zijn opgevoerd in FSV met reden AKI 1043
- 17% van de ondernemers hebben een verzuimboete gekregen.

Daarnaast zijn er in het rapport uitspraken gedaan over de gehele populatie en voor deelpopulaties. Uitspraken over deelpopulaties worden gedaan op basis van pre-stratificatie of post-stratificatie. Bij pre-stratificatie wordt een uitspraak gedaan over een van tevoren gedefinieerde deelpopulatie (ook wel stratum genoemd). Bij post-stratificatie wordt achteraf een deelpopulatie gedefinieerd, bijvoorbeeld aan de hand van een uitkomst in het protocol, en worden voor deze groep uitspraken gedaan. Voorbeelden van pre- en postgestratificeerde uitspraken zijn respectievelijk:

- In hoeveel procent van de dossiers van 'stratum x' is een behandelverslag opgesteld?
- In hoeveel procent van de dossiers waarbij onrechtmatigheid is vastgesteld, is een vergrijpboete opgelegd?

B.3. Weging van waarnemingen

Bij het evalueren van een gestratificeerde steekproef worden de gevonden resultaten gewogen om representatieve uitspraken te doen over de gehele populatie. Als $n_i$en N_i de steekproef- en populatieomvang van stratum i voorstellen en n en N de totale steekproef- en populatieomvang, dan berekent de volgende formule de wegingsfactor w_i voor een bevinding in stratum i:

$$w_i = \frac{N_i/n_i}{N/n}$$

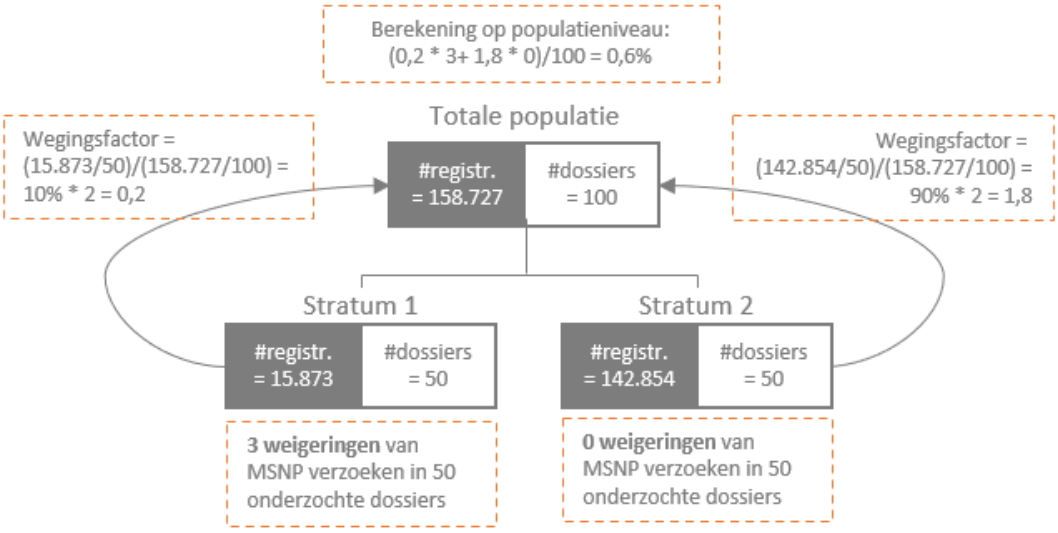
Ter illustratie dient het volgende voorbeeld:

Stel dat er maar twee strata zijn: één met een omvang van 10% en één met de overige 90%. Stel tevens dat er reden is om aan te nemen dat de kans dat een MSNP-verzoek geweigerd is in het eerste stratum groter is dan in het tweede stratum.

Bij een ongestratificeerde steekproef, oftewel een steekproef op de gehele populatie, is in het geval dat de kans op weigering van een MSNP-verzoek in alle registraties *klein* is, de kans dat er *in de steekproef geen enkele MSNP-weigering* wordt aangetroffen groot.

[49] Een '**categorische variabele**' kan enkel vooraf vastgestelde waarden aannemen, bijvoorbeeld de variabele 'opleidingsniveau' dat de verschillende waarden 'basisonderwijs', 'middelbaar onderwijs', 'MBO', 'HBO' of 'Universitair' kan aannemen.

Om een dergelijke misvatting in de steekproef te voorkomen wordt een gestratificeerde steekproef getrokken. Er zijn 50 dossiers onderzocht in beide strata, te weten: ‘stratum 1’ en ‘statum 2’ (zie Figuur B.2.). De trekkingskans verschilt per stratum. Om het totaal aantal weigeringen van MSNP te schatten, wordt elke waarneming vermenigvuldigd met de wegingsfactor. Dit leidt tot een wegingsfactor van 0,2 voor het eerste stratum en 1,8 voor het tweede stratum. Merk op dat de som van de gewichten van alle posten in de steekproef weer gelijk is aan de totale steekproefomvang van 100.



Figuur B.2. Fictief voorbeeld weging van waarnemingen

B.4. Statistische uitspraken op registratieniveau

In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen uitspraken op *registratieniveau* en uitspraken op *ondernemerniveau.* Uitspraken op registratieniveau zijn de uitspraken die worden gedaan over de registraties, bijvoorbeeld: 36% van de registraties zijn een informatieverzoek. Om uitspraken te vertalen naar percentages in de populatie is gebruikt gemaakt van Bayesiaanse statistiek. We lichten hier louter de belangrijkste uitgangspunten van deze benadering toe. Voor een uitgebreidere uitleg verwijzen we naar de literatuur.[50]

In de Bayesiaanse statistiek wordt gebruik gemaakt van 3 kansverdelingen die uitdrukken hoe waarschijnlijk bepaalde waarden zijn, te weten: de ‘prior’, ‘likelihood’ en ‘posterior’. De prior, ook wel ‘a-priori’ verdeling, is de verdeling die geformuleerd is op basis van ‘oude’ informatie, met andere woorden: de verdeling die wordt gemaakt alvorens de resultaten van de analyse bekend zijn. Deze prior verdeling wordt vervolgens met behulp van de likelihood, de nieuwe informatie uit de analyse, geüpdatet tot de posterior, ook wel de a-posteriori verdeling.

Elke uitspraak uit het rapport maakt gebruik van dezelfde prior-verdeling, te weten: $\beta(1,1)$. Op basis van de waarnemingen die uit het onderzoek volgen, wordt deze a priori verwachting aangescherpt tot een posteriorverdeling. Een steekproef met n waarnemingen waarin k taints zijn gevonden, leidt bij een aselecte steekproef tot de posteriorverdeling $\beta(1+k, 1+n-k)$.
Om rekening te houden met de verschillende trekkingskansen van de dossiers worden de taints gewogen opgeteld. De posteriorverdeling wordt dan gegeven door:

$$\beta\left(1+\sum w_i k_i, 1+n-\sum w_i k_i\right)$$

[50] Derks, K., de Swart, J., van Batenburg, P., Wagenmakers, E., Wille, J., & Wetzels, R. (2021). Priors in a Bayesian audit: How integration of existing information into the prior distribution can improve audit transparency and efficiency. International Journal of Auditing, Volume 25, Issue 3.

Waarbij w_i het genormaliseerde gewicht is van een waarneming, k_i de taint van deze waarneming en *n* het totale aantal waarnemingen.

De in de rapportage genoemde cijfers zijn de op basis van deze verdeling **vastgestelde meest waarschijnlijke schattingen** (*maximum likelihood estimates*, oftewel MLE) en 5%- en 95%-percentielen voor de onder- en bovengrenzen van de posteriorverdelingen. Deze onder- en bovengrenzen worden berekend met behulp van de eerder besproken gewichten.

Er is gekozen voor de MLE in plaats van de verwachtingswaarde, omdat de MLE onafhankelijk is van de prior. De 95% betrouwbaarheidsintervallen van de in het rapport benoemde cijfers staan in een separaat opgeleverde bijlage. Omdat de bètaverdeling continu is, is de geschatte ondergrens altijd hoger dan 0 en de geschatte bovengrens lager dan 1 (100%).

Doordat de onder- en bovengrens afhankelijk zijn van de prior, kan het voorkomen dat de meest waarschijnlijke schatting onder de ondergrens uitkomt. In deze gevallen wordt in de tabellenbijlage het eenzijdige betrouwbaarheidsinterval gegeven.

B.5. Statistische uitspraken op ondernemerniveau

Zoals beschreven worden er naast uitspraken op registratieniveau ook uitspraken gedaan op *ondernemerniveau*. Omdat een ondernemer met meerdere registraties in FSV kan staan, worden deze ondernemeruitspraken gebaseerd op alle onderliggende registraties per ondernemer. De kans van een bepaald effect op ondernemerniveau voor iedere ondernemer in FSV wordt daarom berekend aan de hand van de verschillende effectkansen van alle onderliggende FSV-registraties.

Om de meest waarschijnlijke schatter van een bepaald effect op ondernemersniveau berekenen, wordt gekeken naar de kans dat het effect minimaal 1 keer voorkomt voor de ondernemer. Hierbij maken we gebruik van de complement kans. Zo wordt, voor iedere FSV-registratie j van ondernemer o ,de kans P op een bepaald effect voor ondernemer o als volgt berekend:

$$P_o = 1 - \prod \overline{P_{o,j}}$$

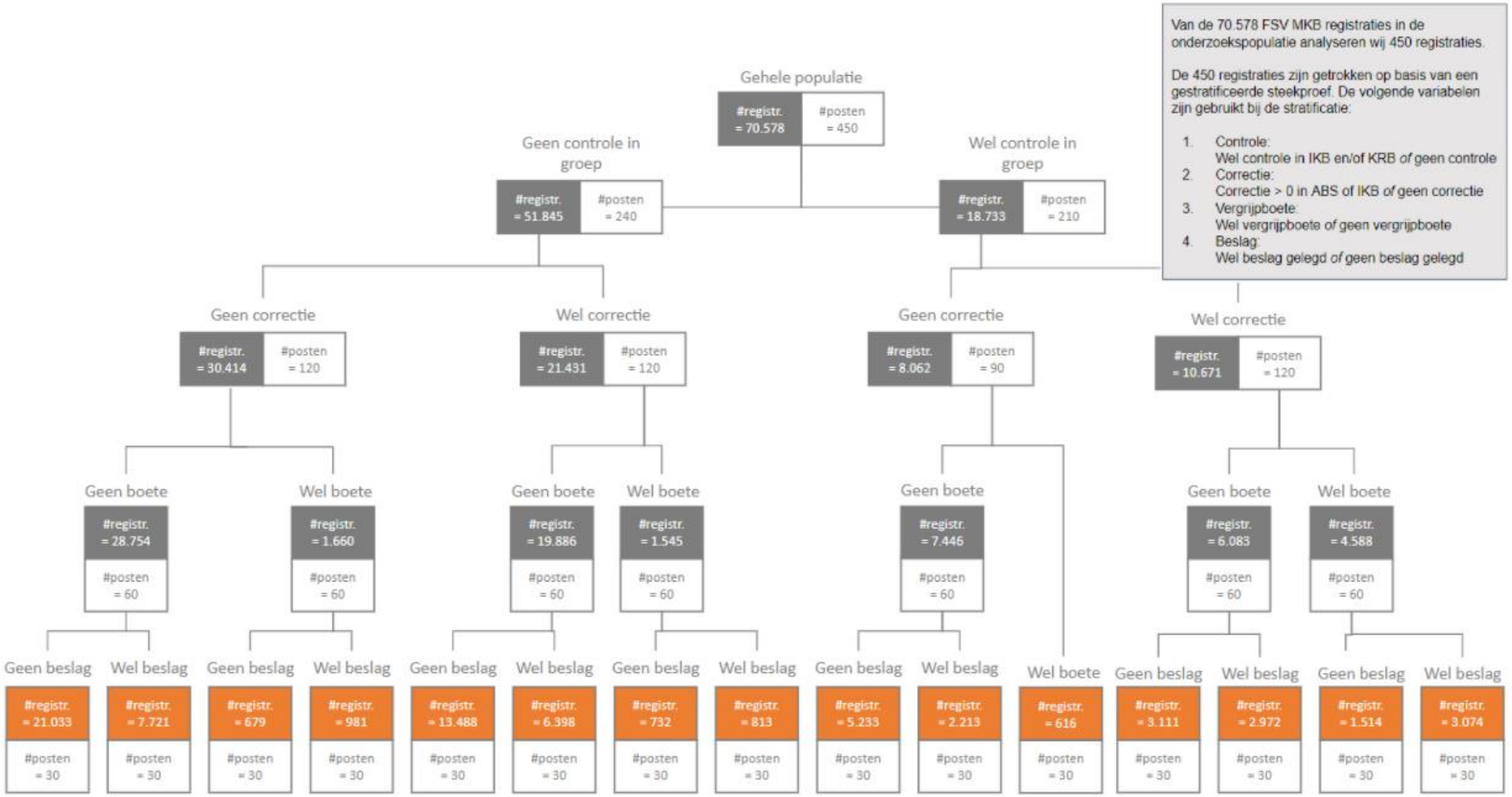
Waarbij $\bar{P}$ staat voor de kans dat dit effect nooit voorkomt.
Om tot de totale uitspraak te komen op ondernemerniveau dus voor de gehele populatie, wordt het gemiddelde genomen van de berekende kansen per ondernemer (P_o).

B.6. Uitspraken over deelpopulaties: prestratificatie en poststratificatie

Binnen de vooraf gedefinieerde strata hebben alle waarnemingen gelijk gewicht. Hierdoor kunnen uitspraken voor deze strata simpelweg op een ongewogen manier worden berekend.

Voor het onderzoek bleek het van grote waarde om naast de vooraf gedefinieerde strata ook andere groepen met elkaar te vergelijken, bijvoorbeeld de verschillende type signalen. Om deze vergelijkingen te maken, is post-stratificatie toegepast. Hierbij worden de dossiers gefilterd die voldoen aan een bepaalde eis, bijvoorbeeld er is een vergrijpboete opgelegd, om vervolgens voor deze deelpopulatie een uitspraak te doen volgens het hierboven beschreven protocol. In tegenstelling tot bij pre-stratificatie zijn de gewichten hierbij niet (per se) gelijk. De berekeningen worden voor deze deelpopulatie dus met gewichten toegepast.

B.7. Toegepaste stratificatievariabelen



'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.