



Belastingdienst

TER INFORMATIE

Aan

[redacted] Belastingdienst
[redacted] Belastingdienst
[redacted] Fiscaal Juridische Zaken
[redacted] Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

memo

Voorziene vraagstukken en gevoelige zaken vanuit
feitenonderzoek Projectcode 1043

Aanleiding

Op 13 mei jl. is een projectgroep ingesteld door [redacted] Particulieren [redacted]. Deze projectgroep heeft een feitenonderzoek verricht naar het gebruik van projectcode 1043. Op basis daarvan is een feitenrelaas gemaakt. Dit feitenrelaas projectcode 1043 wordt in week 32 door de adP aangeboden en besproken met [redacted].
Op vrijdag 26 juni 2020 is in het overleg met [redacted], FJZ en UHB aan [redacted] verzocht om in aanvulling op het feitenrelaas een overzicht aan te reiken met "Voorziene vraagstukken-/voorziene gevoelige zaken vanuit het feitenonderzoek en het feitenrelaas projectcode 1043". Dit overzicht is hierna opgenomen en is een uitbreiding van de casuïstiek-/het overzicht dat door de adP is aangereikt in het memo bij haar mail van 14 juni 2020.
Aan de hand van dit overzicht kan op het niveau van het Directieteam Belastingdienst of [redacted] in samenwerking met enkele bestuurders een filtering plaatsvinden van nieuwe onderzoeksvragen die door middel van opdrachtverstrekking uitgezet worden bij [redacted].

Overzicht voorziene vraagstukken en gevoelige zaken vanuit het feitenonderzoek projectcode 1043.

1. Gebruikte gegevens bij de detectie aan de Poort

Zwarte lijst

In het memo "Maatregelen VT- en rekeningnummerfraude" van 8 oktober 2007 van de voorzitter van de Belastingdienst/Noord, waar destijds de Procesadoptie Aanslagbelastingen was belegd, aan de Contactambtenaren wordt gesproken over een 'zwarte lijst'. Dit betrof een lijst van bankrekeningnummers waarvan was geconstateerd dat deze rekeningnummers werden gebruikt voor de uitbetalingen van vier of meer Voorlopige teruggaven (hierna: VT's). Deze lijst werd in 2008 gebruikt aan de Poort bij de signalering van BSN's die verbonden waren aan deze bankrekeningnummers. Dit betrof naar schatting 750 tot 1000 BSNs. De lijst is niet meer in gebruik. Het is niet precies bekend wanneer deze lijst is afgeschaft, maar de mogelijkheid om meerdere BSN's te koppelen aan één bankrekeningnummer is vanaf eind 2012 met het Project 1BRN (1

VERTROUWELIJK

Directie Particulieren

Bureau directeursondersteuning

Inlichtingen

[redacted]
M 06 [redacted]
[redacted]@belastingdienst.nl

Datum

4 augustus 2020

Versienummer

4 augustus 2020

Van
Algen

Bijla
1

Met opmerkingen [redacted] Ik stel voor de issues in dit memo in een apart overzicht op te gaan nemen met de te nemen maatregelen en stand van zaken genomen maatregelen. Dit overzicht kan worden gebruikt als instrument om de maatregelen monitoren en (bij) te sturen.

Met opmerkingen [redacted] Hoe wordt dit geagendeerd?

bankrekeningnummer) en de verscherping van de wijzigingsprocedure onmogelijk gemaakt.

De lijst van bankrekeningnummers werd destijds als een 'zwarte lijst' aangeduid. Of er volgens de definities van nu ook sprake was van een zwarte lijst, zou aan de hand van de selectiekaders in het KPMG-rapport FSV onderzoek Belastingdienst (hierna: FSV-rapport) kunnen worden beoordeeld (paragraaf 4.1.1 FSV-rapport). De lijst zou ook kunnen worden gezien als contra-informatie (paragraaf 4.4 FSV-rapport) omdat niet de belastingplichtige als verdachte wordt gekwalificeerd.

De gebruikte selectiecriteria en query's aan de Poort

Bij de Poort wordt gebruik gemaakt van query's en er wordt gewerkt met een instructie, genaamd 'Handleiding voor analisten werkzaam aan de Poort' die door een beperkt aantal medewerkers van CAP wordt gebruikt bij de behandeling van resultaten uit bovengenoemde selecties. De laatste ge-update versie van de Handleiding is van 30 juni 2020. Het betreft een document zonder formele status. In samenhang met de actuele vraagstukken rondom FSV(-achtigen), het gebruik van nationaliteit en de projectcode 1043 is recent ook nadrukkelijk gekeken naar de werkzaamheden aan de Poort.

De query's die op dit moment in gebruik zijn hebben allen een WMK-toets doorstaan. Op 7 juli 2020 hebben de directies CAP en P in samenspraak met Df&A het besluit genomen dat de datacoördinatoren van CAP en P alle WMK-toetsen nogmaals tegen het licht houden. Ook is hen gevraagd om daarbij de werkinstructie te beoordelen.

De datacoördinatoren van CAP en P komen gezamenlijk tot de conclusie dat de WMK-toetsen geen aanleiding geven tot twijfel over de rechtmatigheid van de (poort-)query's en dat als gevolg daarvan geen reden is om deze query's stop te zetten.

De datacoördinatoren van CAP en P hebben ten aanzien van de in gebruik zijnde informele werkinstructie opgemerkt dat, naast het gekleurd taalgebruik, het gebruik van de gegevens uit de query's in relatie tot de doelbinding niet op alle vlakken helder is c.q. wordt beschreven. Zo wordt in de werkinstructie bijvoorbeeld gesproken over het 'geoeffend oog' zonder beschreven wordt wat dit precies betekent.

De informele werkinstructie is op basis van het voorgaande op 8 juli 2020 door de directies CAP, P en Df&A per direct buiten werking gesteld. Vervolgens is de opdracht gegeven om met spoed per query nieuwe werkinstructies te schrijven die aansluiten op de doelbinding uit de WMK-toetsen.

Tevens is besloten om op het gegevens verwerkend proces een GEB te laten uitvoeren. Deze GEB zal door Cap en P worden opgepakt.

Hier is mogelijk sprake van een gevoeligheid voor wat betreft de oudere versies van de werkinstructie 'Handleiding voor analisten werkzaam aan de Poort'. Enerzijds vanwege het gekleurd taalgebruik en anderzijds omdat nu geen inschatting kan worden gemaakt van de verdere inhoud daarvan.

Nationaliteit

In het onderzoeksproces naar de verschijningsvormen en de georganiseerdheid van systeemfraude is in de landelijke selectiemodule VA over de belastingjaren 2012 tot en met 2019 in verband met een vermoeden van systeemfraude, waarbij mogelijk ook sprake was van identiteitsfraude, één selectieregel met nationaliteit

Met opmerkingen [] : Lijkt me goed om te doen.

Met opmerkingen [] : Blijkbaar heeft een eerste beoordeling plaatsgevonden. Wellicht anders formuleren. Het lijkt alsof wordt geadviseerd om dit uitbreider te onderzoeken. Als de lijst al lang niet meer gebruikt wordt is het de vraag of een (uitbreider) beoordeling nodig is.

Met opmerkingen [] : Voor maatregelen: langs de criteria halen van het FSV-rapport.

Met opmerkingen [] : Gevoeligheid verwoorden?

Met opmerkingen [] : Waarom is deze zin opgenomen en waarom relevant?

Met opmerkingen [] : Door wie opgesteld? Hij wordt blijkbaar wel geupdated

Met opmerkingen [] : Wat is dat ? voorbeelden?

Met opmerkingen [] : Is dit een voorbeeld van 'gekleurd taalgebruik'? Is gekleurd taalgebruik de beste term?

Met opmerkingen [] : Wie doet dat, wie toetst deze?

Met opmerkingen [] : Wanneer zijn deze klaar?

Met opmerkingen [] : Wat is het risico? Worden die nog gebruikt door medewerkers ipv de nieuwe werkinstructies?

Met opmerkingen [] : Hoe diep gaan we hierin? We kunnen nog alles detaillistischer noemen of ervoor kiezen om dit nu niet te doen?

gebruikt. Dit gebeurde in de periode dat de Belastingdienst als pinautomaat werd gebruikt.

De binnengekomen VT's of aangiften die door de selectiemodule werden gekenmerkt vanwege vermoedelijke (systeem)fraude, bijvoorbeeld door de combinatie hoog loon/loonheffing, hoge aftrekposten of niet bestaande werkgevers, werden aanvullend onderworpen aan een nadere analyse. Met behulp van de al bij de Belastingdienst aanwezige informatie over de aanvragers, zoals aangiften uit voorgaande jaren en bankrekeningen. Op basis hiervan konden de analisten aan de Poort nieuw opkomend georganiseerd misbruik ontdekken en een bijdrage leveren aan de aanpak en bestrijding hiervan.

IP-adressen

In het onderzoeksproces naar de verschijningsvormen en de georganiseerdheid van systeemfraude worden ook IP-adressen geanalyseerd. Dit was mogelijk door gebruikmaking van EVAT Webdienstenbeheer (hierna: EVAT)¹, waardoor de door facilitators veelgebruikte IP-adressen in beeld werden gebracht.

Van veelgebruikte IP-adressen, die aanleiding gaven om nader te onderzoeken, zijn de tenaamstellingen opgevraagd bij de Infodesk van de FIOD. Deze verzoeken zijn gebaseerd op art. 53 AWR, juncto 47, met toepassing van art. 67 AWR.

De lijst met tenaamstellingen is gebruikt door het CAF-team in het onderzoek naar georganiseerdheid en facilitators.

Het CAF-team vervaardigde overzichten van de BSN's van de belastingplichtigen die hun aangiften door tussenkomst van deze facilitators hadden ingediend. Deze CAF-lijsten werden gebruikt bij de detectie aan de Poort van VT's of aangiften waarin mogelijk sprake zou kunnen zijn van (systeem)fraude.

De gevoeligheid is tweeledig. Enerzijds het gebruik van een lijst met tenaamstellingen met verdachte IP-adressen en de vraag of deze nog wordt gebruikt in de actualiteit.

Anderzijds de CAF-lijst met BSN's van belastingplichtigen die hun aangiften hebben ingediend door tussenkomst van mogelijke facilitators.

2. Beoordelingsfase van de uitworp

Kritische opstelling ten aanzien van de onderbouwing van de teruggave

Door de opgedane kennis en ervaring bij het beoordelen van VT's of aangiften waarin sprake was van systeemfraude ten aanzien van het gebruik van valse kwitanties en/of het meermaals presenteren van dezelfde facturen voor verschillende VT's of aangiften, is bij de VT's en aangiften waarbij het vermoeden bestond dat er sprake was van systeemfraude, kritischer gekeken naar echtheid van de aangedragen bewijsstukken voor de onderbouwing van de gepresenteerde aftrekposten. Deze werden bijvoorbeeld integraal opgevraagd, men werd gevraagd alsnog de originele stukken en/of betaalbewijzen te overleggen.

¹ Verkeersgegevens van bezoekers die hun persoonlijke domein op de Belastingdienstsite hebben bezocht voor hun belastingzaken, zoals het IP-adres waarmee zij hebben ingelogd, en welke handelingen zij daar hebben verricht (zoals bijvoorbeeld het (laten) doen van de belastingaangifte), zijn op te vragen bij de Belastingdienst DCS in Apeldoorn.

VERTROUWELIJK

Met opmerkingen [] : Selectieregel nader uitwerken. Slotzin over nationaliteit is weggehaald. @ [] s.v.p. aansluiting bij SO nationaliteit.

Met opmerkingen [] : Lijkt me ook een gekleurde tekst

Met opmerkingen [] : Eens, Andere formulering gebruiken voor "Belastingdienst als pinautomaat".

Met opmerkingen [] : Door wie zijn deze gegevens op te vragen? Wat gebeurde hier vervolgens mee? Is dit AVG proof?

Met opmerkingen [] : Deze vraag zou ik wel beantwoord willen zien

Met opmerkingen [] : @ [] is dit echt een vraag? Of een retorische vraag?

Wanneer aannemelijk was geworden dat de opgevoerde aftrekpost daadwerkelijk ten laste was gekomen van de belastingplichtige, werd deze vanzelfsprekend door de inspecteur geaccepteerd.

De gevoeligheid zit hier in de mogelijkheid dat dezelfde uitvraag meer dan eenmalig heeft plaatsgevonden. Die situatie kan de belastingplichtige als belastend hebben ervaren.

Gebruik van het kenmerk nationaliteit in de uitvoering

Ingeven door schaarse toezichtcapaciteit en een groot aantal uitgeworpen VT's die voor nadere beoordeling op het voorkomen van systeemfraude in aanmerking kwamen, zijn om redenen van doelmatigheid (ook) in de beginjaren van het project 1043 toezichtkeuzes gemaakt.

Deze toezichtkeuzes werden bij aanvang van het project 1043 gemaakt aan de hand van een query op de voor beoordeling uitgeworpen VT's. Daarbij werd toen gekeken naar de aanwezigheid van de mogelijkheid tot terugvordering bij de aanvragers.

Ingezetschap van Nederland was daarbij een belangrijk gegeven om de mogelijkheid tot terugvordering vast te stellen van een ten onrechte eerder opgelegde VT. Binnen de op deze wijze tot stand gekomen lijst van te controleren VT-aanvragen, zijn de VT-aanvragen afkomstig van niet-ingezetenen met een niet EU-nationaliteit met voorrang beoordeeld. Dit gebeurde vanwege de beperkte mogelijkheid tot terugvordering buiten EU-verband.

De capaciteit die resteerde werd ingezet op de overige VT-aanvragen van niet ingezetenen met EU-nationaliteit om te eindigen bij de ingezetenen van Nederland, onafhankelijk van de nationaliteit van de aanvragers.

De gevoeligheid ligt hier in het gebruik van nationaliteit, echter dient hierbij opgemerkt te worden dat bovenstaande toelichting niet breed kan worden gedeeld vanwege het toezicht-strategische karakter. Het gebruik van nationaliteit kan vanuit burgerperspectief als discriminerend worden opgevat.

3. Follow up na geconstateerde systeemfraude

'Achtervolgen' van belastingplichtigen

Nadat in een aangifte (systeem-)fraude is vastgesteld, wordt voor de aangiften in de vijf opvolgende belastingjaren een AKI 1043 opgevoerd voor de nog in te dienen aangiften door deze belastingplichtige. Deze signalering wordt verwijderd zodra binnen die vijf belastingjaren een aangifte niet tot correcties leidt (deblokking).

In het onderzoek naar het feitenrelaas is naar voren gekomen dat mogelijk, ondanks het verwijderen van de AKI 1043, de latere aangifte(n) aan de Poort aan de hand van CAF-lijsten toch weer werd(en) bekeken. Hierdoor ontstond de kans dat voor deze volgende aangifte toch weer een AKI 1043 werd opgevoerd en aangeboden werd voor beoordeling in het intensief toezichtteam. Vanwege het ontbreken van een instructie voor of regie op het gebruik van de CAF-lijsten is dit een gevoeligheid.

Met opmerkingen [] : En dan werd vervolgens niet geregistreerd in FSV en werd ook de AKI er af gehaald?

Met opmerkingen [] : Het jaar daarna werd de AKI er inderdaad afgehaald.

Met opmerkingen [] : Wie maakte deze query en wie besloot over de parameters, zoals nationaliteit ?

DT; zie feitenrelaas. Vaktechniek wordt betrokken, maar ook DF&A. @ : klopt toch?

Met opmerkingen [] : Gekke zin, het feit dat je het voor de WOB eventueel zou mogen lakken maak de gevoeligheid toch niet minder ?

Met opmerkingen [] : Andere formulering? Begrijp ik goed dat gebruik nationaliteit onderdeel is van toezichtstrategie. In deze situatie geoorloofd is, maar toezichtstrategie delen we niet breed?

Met opmerkingen [] : Toch niet alleen vanuit burger perspectief?

Met opmerkingen [] : Als er niet binnen vijf jaar een aangifte wordt ingediend die niet tot correcties leidt wordt er toch niet gedeblokkeerd? Er wordt toch ook gedeblokkeerd als er na die vijf jaar een goede aangifte wordt ingediend?

Ook kon het voorkomen dat bij aangiften waarbij de AKI 1043 of AKI 1044 volgens de procedure had moeten worden verwijderd, dit niet is gebeurd. Ook dit is een gevoeligheid.

Gevolgen van de interactie met FSV

FSV gaf de mogelijkheid om de aanpak van systeemfraude IH te ondersteunen door middel van interne en externe risicosignalen te registreren. FSV was de opvolger van een lokaal dagboek PIT (Persoonsgericht Intensief Toezicht). FSV is van 2014 tot begin 2018 in gebruik geweest. FSV werd gevuld met de uitkomsten van beoordeling van de AKI 1043 en AKI 1044, *d*waarbij werden vinkjes gezet in het hokje 'fraude' en hokje '1x1'. Deze '1x1'-signalering wordt door het Landelijk Incasso Centrum gebruikt bij de beoordeling van verzoeken om betalingsregelingen.

Bij de toekenning van betalingsregelingen voor belastingschulden speelt de '1x1'-signalering geen rol en vormt voor de aanvraag van een betalingsregeling geen beperking.² Wel kan signalering effect hebben op de aanvraag wettelijke schuldsanering en kwijtschelding. Dit laatste is een mogelijke gevoeligheid. Er zijn op dit moment nog geen signalen bekend die erop wijzen dat belastingplichtigen hiermee te maken hebben gehad.

4. Bestuurlijke besluitvorming/-governance

- De governance rond de aanpak van systeemfraude is niet altijd duidelijk geweest. Besluitvorming is vaak impliciet.³ Daardoor bestaat er geen precies beeld van opdrachtgeverschap, mandaat, bestuurlijke verantwoordelijkheid en verantwoording over de gemaakte keuzes in de voorbije jaren.
- Niet alle documenten met informatie over bestuurlijke besluitvorming en afstemming met het kerndepartement over de rechtmatigheid van de in de uitvoering gebruikte werkwijzen en toegepaste criteria zijn nog beschikbaar.
- Wel zijn aanpak en resultaten van de aanpak van systeemfraude door de jaren heen steeds opgenomen in (bestuurlijk) breed gedeelde handhavingsarrangementen, toezichtplannen, Landelijke Handhavingsplannen en gepresenteerd richting bestuur en politiek in onder meer Jaarplannen Belastingdienst en Halfjaarsrapportages van de Belastingdienst.

5. Beschikbaarheid informatie ten behoeve van legitimatie project 1043

- Documenten met informatie over de bestuurlijke besluitvorming of gebruik van informatie zijn of verwijderd op basis van de aanwijzingen van de AVG-richtlijnen of verplaatst naar de datakluis. In de datakluis zijn de stukken persoonsgebonden opgeborgen. Er kan alleen door middel van het invoeren van een exacte naam naar een document worden gezocht en geen gebruik worden gemaakt van vrije zoekvelden.

² KPMG FSV-onderzoek bijlage C.5.2.

³ Dit wordt ook geconstateerd in het *rapport van de Commissie Onderzoek Belastingdienst* – 6.2 aanbevelingen, blz. 110 e.v.

VERTROUWELIJK

Met opmerkingen : Hier wordt onderzoek naar gedaan; aantal belastingplichtigen dat meerjarig is uitgeworpen.

Met opmerkingen : Deze is interessant voor het externe onderzoek naar mogelijke gevolgen voor burgers en bedrijven

Met opmerkingen : Samenhang beantwoording vragen.

- E-mailaccounts van medewerkers die in de jaren vanaf 2007 tot heden de Belastingdienst hebben verlaten, zijn verwijderd.
- De documenten met de achtergrond- en onderzoeksinformatie die ten grondslag liggen aan de gekozen werkwijzen in de aanpak van systeemfraude zijn niet allemaal beschikbaar.
- Rapportages met gevalideerde resultaten en effecten van de aanpak van systeemfraude zijn niet allemaal beschikbaar.

6. Gevoeligheid t.a.v. individuele casuïstiek vs. beeldvorming aanpak systeemfraude

Beeldvorming: Mensen worden achtervolgd door de signalering '1043'

Er is een actuele casus naar aanleiding van een ingediende klacht. Het gaat om een belastingplichtige van wie de aangifte één keer is geraakt door de uitworp op basis van AKI 1043. Het onderzoek met betrekking tot deze casus maakt geen onderdeel uit van het project 1043. De casus is in behandeling bij een klachtbehandelaar en er loopt ook een traject met de Nationale ombudsman om in gesprek met elkaar tot een oplossing te komen. Het wordt aanbevolen om deze zaak buiten de scope van dossier 1043 te houden en zeer terughoudend te zijn om casuïstiek te koppelen aan het dossier projectcode 1043.

7. Tot slot

Impact actuele gebeurtenissen

- De toezichtprocessen van de AKI's 1043 en 1044 over het belastingjaar 2019 worden door de actualiteit vooralsnog aangehouden in afwachting van verdere besluitvorming. Hierdoor komt het streven om meer te werken in de actualiteit onder druk te staan.
- De Belastingdienst brengt zijn toezichtstrategie niet naar buiten. Dit ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Het systeem van belastingheffing en de gebruikte automatiserings-systemen zijn complex. Dat maakt ook de bestrijding van systeemfraude niet eenvoudig. is de materie ~~maar is~~ moeilijk uit te leggen aan een 'niet ingewijde'.
- Aanpak van systeemfraude vereist kennis van de fiscaliteit, de processen en bekendheid/behendigheid met de systemen. Deze vaardigheden zijn schaars en de bemensing van de aanpak van systeemfraude is kwetsbaar. Het is een *understatement* dat de motivatie door de negatieve aandacht zwaar onder druk staat. Hier loopt de Belastingdienst een risico in zijn toezichtstaak.
- Daarbij komt dat de aangifte tegen de Belastingdienst een nadelige invloed lijkt te hebben loyaliteit van en waardering voor de medewerkers. Dit vraagt en heeft nadrukkelijk aandacht.

Bottom line

- De bestrijding van systeemfraude als onderdeel van de toezicht- en handhavingsstrategie behoort tot de wettelijke taak van de Belastingdienst.
- Sinds 2007 tracht de Belastingdienst met haar aanpak een halt toe te roepen aan het gebruik van de Belastingdienst als 'pinautomaat' door middel van systeemfraude. De Belastingdienst heeft daar veel successen bij behaald.

Met opmerkingen : Ik gok dat de Kamerleden hier anders naar kijken

Met opmerkingen : Eens. Voorstel verwijderen.

Met opmerkingen : Dekt deze aanduiding de lading?

Met opmerkingen : Anders benoemen/omschrijven

- Systeemfraude is nog steeds actueel. Door de aanpak binnen het VT- en aangifteproces zijn ook verschuivingen zichtbaar naar het bezwaarproces (aanvullingen). De bestrijding van systeemfraude zal ook in de komende jaren aandacht krijgen opgenomen zijn in het Jaarplan Belastingdienst.
- Als neveneffect in de aanpak van systeemfraude heeft de Belastingdienst, door uitbetalingen te voorkomen, slachtoffers van ID-fraude behoed voor de ingrijpende gevolgen van daden van facilitators (terugvorderen van ten onrechte uitbetaalde VT's).
- Elke ingediende aangifte kan aanlopen tegen de door onderzoek in beeld gebrachte kenmerken en worden uitgeworpen voor nadere beoordeling op het vermoeden van de aanwezigheid van systeemfraude (zonder aanzien des persoons).
- De blokkering van uitbetalingen was primair gericht op het voorkomen van risicovolle uitbetalingen aan fraudeurs en nooit om burgers -die er recht op hadden een teruggave te onthouden. Iedereen die na beoordeling toch recht bleek te hebben op een teruggave heeft deze **altijd** uitbetaald gekregen.
- Er zijn op dit moment geen klachten of andere signalen (van bijvoorbeeld de Nationale ombudsman) bekend of sprake is geweest van een stelselmatige onrechtmatige aanpak of een behandeling die onrechtvaardig voelde bij de beoordeling van VT's of aangiften.

Met opmerkingen

Echt altijd?