



Besproken met 25/1

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

@belastingdienst.nl
www.minfin.nl

Datum
15 januari 2021

Notitienummer
2021-0000009051

Auteur

Van
 Particulieren

Kopie aan

notitie

Hervatting controles aangiften IH aan de poort

Aanleiding

Naar aanleiding van de vragen die gerezen zijn over project 1043 is onder andere de analyse van de query's¹ die kan leiden tot het toekennen van AKI-codes 1043 en 1044 opgeschort. In de Kamerbrief van 13 oktober 2020 (kenmerk 2020-195040) heeft u aangegeven dat deze opschorting duurt tot het moment dat helder is welke waarborgen voor rechtsstatelijke toepassing aanwezig zijn. De afgelopen periode is gebruikt om de bestaande waarborgen en gewenste verbeteringen in beeld te brengen en de inbedding van aanvullende waarborgen in gang te zetten.

De Belastingdienst wil dit ruim vóór 1 maart 2021 hebben afgerond, zodat het besluit aan u kan worden voorgelegd de toekenning van de AKI-codes te hervatten. De opschorting van de analyses van de query's heeft gevolgen voor de controle op de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten en brengt in bepaalde situaties risico's en nadelen voor belastingplichtigen met zich mee. Door de aanstaande start van de aangiftecampagne 2020 op 1 maart, waarna er verspreid over twee maanden ca. 9,5 miljoen aangiften binnenkomen, zullen deze gevolgen en risico's aanzienlijk zijn. Met deze notitie wordt u geïnformeerd over de genomen stappen voor het op orde brengen van de waarborgen, mede met het oog op het te nemen besluit over de hervatting van de analyse van de query's.

Traject tot 1 maart

De Belastingdienst zet de volgende stappen in het op orde brengen van de waarborgen:

- De Belastingdienst levert in januari een beschrijving van de waarborgen die toegepast (gaan) worden bij de selectie en behandeling van aangiften in het IH-proces. De opzet en het bestaan van de waarborgen worden door de ADR gevalideerd.
- Op basis van deze beschrijving en de validatie daarvan wordt half februari aan u een beslissing voorgelegd over het wel/niet hervatten van de analyse aan de poort en het toekennen van AKI-codes 1043/1044 aan aangiften.
- De werking van de waarborgen wordt, na hervatting van de analyse aan de poort, in april en juni eveneens gevalideerd door de ADR.

¹ Een query is een zoekopdracht die toegepast wordt op een database. In dit geval betreft het zoekopdrachten op de ontvangen aangiftegegevens.

Kern

- In de Kamerbrief van 13 oktober is aangegeven dat er geen AKI-codes 1043/1044 aan aangiften gekoppeld zullen worden tot duidelijk is welke waarborgen aanwezig zijn.
- De query's worden tijdens deze opschorting wel gedraaid, maar de analyse van de query's die worden gebruikt voor de toekenning van AKI-codes 1043/1044 vindt niet plaats. Er vindt geen routing plaats naar de inspecteurs van de toezichtteams van aangiften waarin mogelijk sprake is van bewust of onbewust opgevoerde onjuiste (fiscale) gegevens en bedragen. Als gevolg van het niet uitvoeren van de analyse liggen ook hiermee samenhangende werkzaamheden stil, zoals het herstel van kennelijke vergissingen door belastingplichtigen in hun aangiften en het herstel van fouten die ontstaan bij het overbrengen van de gegevens van de papieren aangiften in het Aanslagbelastingen Systeem (ABS). Voor een benadering van de waarschijnlijke omvang van het probleem zijn in de toelichting cijfers opgenomen over het gemiddeld aantal betrokken aangiften en het financiële belang in de afgelopen drie jaar.
- De waarborgen rond de analyse van de query's die plaatsvinden aan de poort (de 'plek' waar de aangiften digitaal binnen komen) zijn versterkt. Deze waarborgen zijn onder meer:
 - de toepassing van de bestaande procedure voor deblokking van AKI-code 1043 voor volgende jaren als een belastingplichtige eenmaal een juiste aangifte indient,
 - de bestaande werkinstructie is vervangen door een instructieset voor de analyse van de query's en een bijbehorende werkwijzer die in lijn zijn met de AVG-richtlijnen voor de verwerking van persoonsgegevens,
 - een ingericht proces om signalen over (onjuist) gebruik van AKI-code 1043 op te vangen, te behandelen en te analyseren,
 - het onderzoek naar de proportionaliteit van het project 1043 over de afgelopen tien jaar; onderzocht wordt of de uitworp op grond van project 1043 in de afgelopen tien jaar een objectieve basis gehad heeft, en of de deblokking gefunctioneerd heeft.
- Jaarlijks worden voor ca. 26.000 burgers invul-, scan en overnamefouten gecorrigeerd, waarbij zowel fouten in het voordeel als in het nadeel van de burger hersteld worden. Voor belastingplichtigen is het risico van de opschorting dat herstel van onbewuste fouten door middel van de query's niet plaatsvindt, waardoor de belastbare bedragen te hoog of te laag zijn en zij daarvoor te veel of te weinig belasting betalen. Indien van toepassing kan dit gevolgen hebben voor uitkeringen, subsidies of toeslagen die op basis van inkomensgegevens worden toegekend.
- Het niet corrigeren van fouten kan daarnaast een negatief effect hebben op het vertrouwen in de Belastingdienst en op de compliance.
- Vanaf 1 maart 2021 start de aangiftecampagne 2020. Omdat de hierboven genoemde risico's en nadelen van de opschorting zich vanaf dat moment zullen manifesteren voor grote aantallen aangiften, wil de Belastingdienst de analyse van de query's aan de poort op aangiften IH en het toekennen van AKI-codes 1043/1044 vóór 1 maart 2021 hervatten.

Toelichting

Hieronder vindt u (I) toelichting op de waarborgen van toepassing op de controles aan de poort en (II) de risico's als gevolg van de opschorting.

I. Stand van zaken waarborgen van toepassing op de controles aan de poort

In de Kamerbrief van 13 november 2020 (bijlage bij deze notitie) is aangegeven dat de komende periode geen AKI-codes 1043 en 1044 aan aangiften gekoppeld zullen worden. Volgens deze brief:

1. stopt deze periode zodra helder is welke waarborgen getroffen zijn voor de toekenning van deze AKI-codes aan aangiften;
2. wordt de beoordeling van uitgeworpen aangiften op basis van de AKI-codes 1043/1044 extra getoetst door fiscaal-rechtelijke vakspecialisten;
3. zal de Belastingdienst extra alert zijn op signalen van burgers die aangeven dat ze in hun ogen onterecht worden bevraagd en gevolgd door de Belastingdienst. Deze signalen zullen opgepakt worden en er zal een centrale analyse gemaakt worden van deze signalen;
4. wordt parallel gewerkt aan nieuwe handleidingen, waarin de waarborgen duidelijker zijn verwoord.

Ad 1. Waarborgen

- Op de toekenning van de AKI-code 1043 geldt reeds de deblokkeringsprocedure, waardoor de belastingplichtige niet langer dan nodig te maken krijgt met intensief toezicht. De deblokkeringsprocedure houdt in dat de AKI-code van een aangifte wordt verwijderd zodra een belastingplichtige een aangifte indient die geen risico's bevat die aan intensief toezicht onderworpen moeten worden².
- Het hernieuwde gebruik van de query's voor de selectie aan de poort van de aangiften IH 2019 is door data-coördinatoren van de betrokken uitvoerende directies door middel van een Willen-Mogen-Kunnen-toets (WMK-toets) beoordeeld en akkoord bevonden. De uitkomsten van deze beoordeling geven geen aanleiding om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uit te voeren op dit onderdeel van de selectie en behandeling van aangiften in het IH-proces. Daarbij komt dat de onderhavige selectie en behandeling van aangiften deel uitmaakt van het reeds bestaande werkproces IH, waardoor het niet verplicht is hierop een GEB uit te voeren.

Ad 2. Extra toetsing van de beoordeling van uitworp

- Indien een belastingplichtige te maken krijgt met (intensief) toezicht op grond van een toegekende AKI-code 1043, zijn op de behandeling de algemene waarborgen van toepassing. In het fiscale proces staan bezwaar en beroep open voor de belastingplichtige. Daarnaast is er de klachtprocedure en kan er eventueel een gang gemaakt worden naar de Nationale ombudsman.
- De Belastingdienst/Particulieren is gestart met het onderzoek naar de uitworp op grond van het project 1043 in de afgelopen tien belastingjaren. Voor de aangiften van belastingplichtigen die zeven tot tien jaar zijn aangeboden voor behandeling in het kader van project 1043, wordt door vaktechnisch specialisten stuk voor stuk beoordeeld of de uitworp op objectieve gronden heeft plaatsgevonden en of de

² Als bij analyse aan de poort de gegevens in een aangifte aanleiding geven om deze te onderwerpen aan intensief toezicht, dan wordt een AKI-code 1043 toegekend. Om de follow up van het intensief toezicht te kunnen volgen, wordt de AKI-code toegekend voor vijf volgende belastingjaren. Wanneer de aangifte van deze belastingplichtige over het volgende jaar binnenkomt, dan komt deze op de 'deblokkeringsquery' en worden de resultaten van het intensief toezicht ten aanzien van de aangifte over het voorgaande jaar bekeken. Als de aanslag van het vorige jaar (ongeveer) overeenkomstig de aangifte werd vastgesteld én de aangifte op de 'deblokkeringsquery' ook geen risico's bevat die voor intensief toezicht in aanmerking komen, dan verwijdert (deblokkeert) de poort de AKI en zal deze aangifte niet worden aangeboden voor intensief toezicht.

deblokkeringsprocedure heeft gefunctioneerd. Voor de aangiften van belastingplichtigen die gedurende één tot zes jaren, al dan niet aaneengesloten, zijn aangeboden voor behandeling in het kader van project 1043, wordt dit onderzoek steekproefsgewijs uitgevoerd. De beoordeling wordt getoetst door deskundigen van de directie MKB. Het onderzoek is in de afrondende fase, de uitkomsten zullen betrokken worden in het besluit tot hervatting dat aan u voorgelegd wordt.

- Vóór 1 maart 2021 zal geregeld worden dat de toekenning van AKI-codes 1043 collegiaal gereviewd wordt, zodat de werkwijze conform de nieuwe werkinstructie (ad 4) op dit punt geborgd wordt.

Ad. 3 Signalen van burgers over onterecht bevragen en volgen oppakken en analyseren

- Een analyse van klachten uit 2014 – 2020 gerelateerd aan project 1043 door de landelijk klachtcoördinator van de Belastingdienst heeft de voorlopige conclusie opgeleverd dat er geen aanwijzingen zijn van disproportionele selectie en behandeling.
- Over de recent ontvangen klachten, meldingen en andere signalen en de analyse daarvan wordt in januari gerapporteerd.
- De Belastingdienst blijft extra alert op signalen van burgers over het project 1043. Er is inmiddels een meldpunt ingericht voor deze signalen.
- Daarnaast is er een specifieke, landelijk geldende procedurebeschrijving opgesteld voor klachten en andere signalen die met het project 1043 te maken kunnen hebben.

Ad 4. Nieuwe handleidingen

- De werkinstructie voor de beoordeling van de query's is aangepast. Deze aanpassing is akkoord bevonden door de data-/AVG-coördinatoren en wordt op dit moment beoordeeld door CD Vaktechniek. De verwachting is dat CD Vaktechniek in januari 2021 uitsluitsel geeft. Na akkoord van CD Vaktechniek zal de werkinstructie formeel vastgesteld worden door de directeurs van de betrokken directies Particulieren, CAP en DF&A. Dit zal plaatsvinden voordat het besluit tot hervatting voorgelegd wordt.

II. Risico's als gevolg van het opschorten van de controles aan de poort

a) Routeren naar toezicht

De medewerkers aan de poort maken een inschatting of er objectief vast te stellen aanwijzingen aanwezig zijn voor mogelijke bewust of onbewust opgevoerde onjuiste (fiscale) gegevens en bedragen in de ontvangen aangiften. Indien uit de analyse blijkt dat een aangifte voor beoordeling moet worden aangeboden aan een inspecteur voor intensief toezicht, dan wordt deze voorzien van een AKI-code 1043. Vervolgens wordt de aangifte ingebracht in de selectiemodule van ABS. Dit systeem herkent deze AKI-code en routeert de aangifte dan voor de beoordeling en behandeling naar een intensief toezichtsteam. Gedurende de opschorting van de analyse en toekenning van de AKI-code 1043 vindt deze routing naar de inspecteurs van de toezichtteams niet plaats. ABS verwerkt ontvangen aangiften tot een definitieve of voorlopige aanslag. De aangiften waarin de berekening van de verschuldigde belasting leidt tot een (voorlopige) teruggave zullen zonder meer leiden tot uitbetaling. Voor onbewust gemaakte fouten zijn de gevolgen van de opschorting voor de belastingplichtige vergelijkbaar met de gevolgen die genoemd zijn bij het fouterstel (zie hierna). Soms weet een belastingplichtige niet dat bepaalde kosten (deels) niet aftrekbaar zijn. Als het daarentegen gaat om het bewust invullen van onjuiste gegevens kan het niet corrigeren een negatief effect hebben op de geloofwaardigheid van de Belastingdienst en daarmee de compliance; ook van burgers die hun aangifte wel juist invullen, maar hier kennis van nemen.

De afgelopen drie jaar zijn jaarlijks ca. 18.000 aangiften met een fiscaal belang³ van gemiddeld € 51 miljoen per jaar met behulp van query's aan de poort gerouteerd voor beoordeling door het intensief toezichtteam. Het overgrote deel van de te analyseren aangiften wordt ontvangen en geanalyseerd in de maanden maart tot juni. In de periode van 1 juli tot 1 november 2020 zijn 900 AKI-codes 1043 minder aan aangiften toegekend dan in dezelfde periode in 2019. In deze periode van 2020 zijn waarschijnlijk voor een vergelijkbaar aantal mogelijk onterechte uitbetalingen op basis van te lage voorlopige aangiften en definitieve aangiften gedaan.

Met de bestaande en aanvullend getroffen waarborgen rondom de analyses van de query's kan de Belastingdienst deze analyses weer inzetten om de aangiften met mogelijke bewust of onbewust opgevoerde onjuiste (fiscale) gegevens te detecteren, om de beoogde rechtmatigheid van de belastingopbrengsten te bereiken.

b) Fouterstel

Naast het detecteren van aangiften waarin bewust of onbewust fiscaal onjuiste gegevens zijn ingevuld worden met behulp van de query's aan de poort ook aangiften met scan-, overname- en invulfouten gedetecteerd. Zo lang de analyse van de query's is opgeschort, gaan deze aangiften door naar ABS en leiden tot een definitieve of voorlopige aanslag als deze niet worden opgemerkt door de HOT/HOR-signalering⁴. De onbedoelde fouten in de aangiften kunnen leiden tot een te hoog of een te laag verzamelinkomen, en beide kunnen nadelige gevolgen hebben voor de belastingplichtige. Een onjuist verzamelinkomen werkt door naar de te betalen IH of de teruggave daarvan. Doordat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de Basisregistratie Inkomens kan een onjuist verzamelinkomen, indien van toepassing, gevolgen hebben voor de toekenning van subsidies, uitkeringen en toeslagen door andere overheidsinstanties. Daardoor kan de belastingplichtige tijdelijk of permanent te veel of te weinig ontvangen of betalen. Dit kan tot financiële problemen leiden.

Het laten voortduren van de opschorting van het toekennen van AKI-codes heeft nadelige gevolgen voor een groep burgers. Uit de interne overzichten die door de analisten worden bijgehouden, blijkt dat de medewerkers aan de poort in de afgelopen drie jaar gemiddeld per jaar ca. 26.000 aangiften met invul-, scan- en overnamefouten, met een fiscaal belang³ van ca. € 164 miljoen (absolute waarde van te hoge en te lage bedragen in de aangifte, niet gesaldeerd), hebben gedetecteerd. De scan- en overnamefouten worden door de medewerkers aan de poort hersteld, de invulfouten worden doorgegeven aan medewerkers van de directie CAP. De aangiften worden door hen hersteld na (telefonisch) contact en in overleg met de betrokken belastingplichtige. In de periode van 1 juli tot 1 november 2020 zijn 600 aangiften minder aangeboden voor herstel dan in dezelfde periode in 2019. Omdat door de opschorting van de analyse van de query's geen gegevens beschikbaar zijn over de populatie van aangiften met fouten vanaf juli 2020 tot heden, is het niet mogelijk gericht herstel aan te bieden. De opschorting van de analyse van de query's heeft daarmee (zeer) waarschijnlijk nadelige gevolgen voor belastingplichtigen.

Daarnaast is het probleem in 2020 mogelijk groter door het stilleggen van de hulp bij aangifte als gevolg van de Covid-19 maatregelen: Ongeveer een kwart (ca. 10.000) van de belastingplichtigen die zich hadden aangemeld voor hulp bij

³ Met fiscaal belang wordt in deze notitie bedoeld het mogelijk voor correctie in aanmerking komende bedrag van de fiscale rubrieken in de aangifte, die van belang zijn voor de berekening van de grondslag (verzamelinkomen). De genoemde bedragen bestaan uit de som van de absolute waarden van de (dus niet gesaldeerde) te hoog of te laag opgenomen bedragen.

⁴ De HOT/HOR-signalering is een vangnet in het aanslagopleggingsproces dat toetst of hoge teruggaven of grote te betalen bedragen plausibel zijn. De signalering is objectief en is uitsluitend gebaseerd op de hoogte van bedragen.

aangifte in maart, hebben in de afgelopen periode hun aangifte zelf of met hulp van anderen ingevuld. Het is aannemelijk dat dit heeft geleid tot een toename van onbedoelde fouten in aangiften, die door opschorting van de analyse van de query's niet opgemerkt zijn.

De Belastingdienst heeft aanwijzingen dat onbedoelde fouten zich significant vaker voordoen bij belastingplichtigen met een Wajong- of bijstandsuitkering. Deze kwetsbare groepen ondervinden daardoor meer dan evenredig nadeel van het opschorten van de query's aan de poort.

Met de bestaande en aanvullend getroffen waarborgen rondom de analyses van de query's kan de Belastingdienst deze analyses weer inzetten om de aangiften met onbedoelde scan-, overname- en invulfouten te detecteren en voor de betrokken burgers te herstellen.

Geprint met Digidoc 2 op 19-01-2021, 10:14

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGBD 9051 Hervatting controles aangiften IH aan de poort

Nummer: 2021-0000000926

Algemeen taakverzoek:

Document: Notitie Hervatting controles aangiften IH aan de poort (2021-0000009051)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
	18-01-2021, 17:00	DGBD/MKB Paraferen
	18-01-2021, 12:28	DGBD/Particulieren Paraferen

Laatste wijziging: (P-DGBEL) op 19-01-2021, 10:13

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGBD 9051 Hervatting controles aangiften IH aan de poort

Nummer: 2021-0000000926

Algemeen taakverzoek: BDG: advies om te paraferen opmerkingen P en TF zijn verwerkt ☐ 20-1
BDG: aanhouden. Opmerkingen DGBD moeten verwerkt worden. Uitgezet bij P ☐ ☐ 19-1
BDG: wordt beoordeeld door ☐ 19/1
Parafenoverzicht toegevoegd ivm nieuwe lijn.

Document: Notitie Hervatting controles aangiften IH aan de poort (2021-0000009051)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
☐	21-01-2021, 17:19	DGBD Paraferen
☐	19-01-2021, 10:38	DGBD/C&F KOP Paraferen
☐	18-01-2021, 17:00	DGBD/MKB Paraferen
☐	18-01-2021, 12:28	DGBD/Particulieren Paraferen