



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen

Waarborgen Projectcode 1043

Definitieve versie

Colofon

Titel	Waarborgen Projectcode 1043
Uitgebracht aan	Algemeen Directeur Particulieren Belastingdienst
Datum	1 maart 2021
Kenmerk	2021-0000041581

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

Inleiding—4

Context—4

Managementsamenvatting—5

Leeswijzer—5

1 Deblokkeringsinstructie—6

1.1 De nieuwe handleiding bevat een aangepaste deblokkeringsinstructie, de second view is nog niet verwerkt—6

1.2 Geen activiteiten zichtbaar voor implementatie van de actuele richtlijnen—6

2 Query's voor de selectie aan de poort—7

2.1 WMK-toets richt zich op AVG aspecten, hierin komen de aspecten rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit niet aan de orde—7

2.2 Voor het 'selectieproces aan de poort' is nog geen GEB uitgevoerd.—8

3 Extra toetsing op de uitworp—9

3.1 Het proces is beschreven in een memo en instructies zijn vastgelegd in mails—9

3.2 Proces bestaat, aanlevering aangiften eigen verantwoordelijkheid medewerkers—10

4 Signalen en klachten burgers—11

4.1 Signalen—11

4.1.1 Een werkwijze voor signalen is opgesteld, opzet centrale analyse ontbreekt—11

4.1.2 Proces bestaat, centrale analyse van signalen heeft nog niet plaatsgevonden—11

4.2 Klachten—12

4.2.1 De procedure voor behandeling klachten 1043 is opgesteld—12

4.2.2 Proces bestaat, centrale analyse van klachten heeft nog niet plaatsgevonden—12

5 Accordering en vaststelling handleidingen—14

5.1 Datacoördinator geeft aan akkoord te zijn met de aangepaste generieke werkwijzer en de bijbehorende instructies—14

5.2 Generieke werkwijzen en bijbehorende instructies zijn afgestemd en formeel vastgesteld—14

6 Verantwoording onderzoek—15

6.1 Werkzaamheden en afbakening—15

6.2 Gehanteerde Standaard—16

6.3 Verspreiding rapport—16

7 Ondertekening—18

Bijlage 1 Managementreactie—19

Aanleiding opdracht

Inleiding

Naar aanleiding van politieke en media-aandacht voor projectcode 1043 en de signalen die mogelijk zouden duiden op een disproportionele behandeling, is de analyse van de query's¹, die kan leiden tot het toekennen van AKI-codes 1043 en 1044, opgeschort².

In de Kamerbrief van 13 oktober 2020 (kenmerk 2020-195040) is aangegeven dat deze periode van opschorting stopt zodra helder is welke waarborgen getroffen zijn om de rechtsstatelijke toekenning van deze AKI's aan aangiften te garanderen.

De afgelopen periode heeft de Belastingdienst gebruikt om de bestaande waarborgen en gewenste verbeteringen in beeld te brengen en de inbedding van aanvullende waarborgen in gang te zetten.

Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in de opzet en het bestaan van de specifieke waarborgen voor projectcode 1043, die de AKI-codes 1043 en 1044 omvat. De directeur Particulieren is opdrachtgever van dit onderzoek.

Context

Binnen het aanslagbelastingensysteem (ABS) wordt gebruik gemaakt van zogenoemde AKI's. Een AKI is een behandelvoornemen voor een aangifte IH (inkomensheffing) met de aanduiding "uitworp gewenst". Het project met de projectcode 1043 is onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Onder de projectcode 1043 vallen de AKI-codes 1043 en 1044.

In de Generieke Werkwijzer van februari 2021 zijn de AKI-codes als volgt opnieuw geformuleerd:

- AKI 1043. Dit zijn aangiften van belastingplichtigen waarbij sprake is van een risicovolle aangifte van een individuele belastingplichtige, dan wel van een belastingplichtige wiens risicovolle aangifte door tussenkomst van een facilitator is gedaan;
- AKI 1044. Dit zijn aangiften van belastingplichtigen waarvan de fiscaal dienstverlener of facilitator in een strafrechtelijk onderzoek is betrokken.

Aan aangiften kunnen de AKI-codes 1043 en 1044 worden toegekend. De aangiften komen bij de directie Centrale Administratieve Processen (CAP) binnen, de zogenoemde poort. Daar wordt aan de hand van query's en door de analist aan 'De Poort' van het IH-proces de AKI-code 1043 of 1044 toegekend. Door het opnemen van AKI's worden de aangiften herkend door de selectiemodule van de Belastingdienst, zodat deze in het geval van project 1043 voor behandeling verder worden geleid naar de inspecteurs van de Intensief Toezicht Teams van de directie Particulieren.

Er worden aan "de Poort" de volgende categorieën gedetecteerd:

- a. Risicovolle aangiften voor Intensief Toezicht (IT);
- b. Risicovolle aangiften voor Regulier Toezicht;
- c. Papieren aangiften met scan- en overnamefouten door de Belastingdienst;
- d. Vergissingen van de belastingplichtige (toets- en invulfouten);
- e. Eenvoudige looncorrecties (onder voorwaarden).

Aangiften die vallen onder categorie a krijgen een AKI-code 1043 of 1044.

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

² AKI staat voor Aanslagbelastingensysteem Klantinformatie. Zie voor Kamerbrief en feitenrelaas en beantwoording diverse Kamervragen: [Kamerbrief onderzoek naar projectcode 1043 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Managementsamenvatting

Door de Belastingdienst zijn de volgende specifieke waarborgen aangaande projectcode 1043 aangeleverd:

1. De deblokkering van AKI-code 1043/1044 voor volgende jaren als een belastingplichtige eenmaal een juiste aangifte indient.
2. Willen-Mogen-Kunnen toets (WMK-toets) op hernieuwd gebruik en op de inhoud van de query's door data/AVG-coördinatoren.
3. Extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van eerdere uitworp.
4. Procesinrichting ontvangst, behandeling en analyse signalen van burgers.

In de Kamerbrief van 13 oktober 2020 wordt aangegeven dat de Belastingdienst de waarborgen duidelijker verwoordt in nieuwe handleidingen.

De ADR heeft de opzet en het bestaan van deze waarborgen onderzocht en rapporteert over de bevindingen in deze rapportage.

De nieuwe handleidingen zijn specifiek gericht op de werkzaamheden analyse aan de Poort en betreffen de 'Generieke werkwijzer Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Alle belastingjaren (ist), Particulieren, Versie i1.2--februari 2021 en de set query's 'Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Analyseren query's (ist), Particulieren, Versie i1.1 – februari 2021'. Deze handleidingen zijn door de datacoördinator Particulieren voor akkoord bevonden, met CD Vaktechniek afgestemd en formeel vastgesteld door de directeur Particulieren, directeur CAP en directeur DF&A. De waarborg deblokkering is in deze handleidingen uitgewerkt, de nieuwe waarborg second view (die niet in de aangeleverde waarborgen zat) is niet verwerkt in de handleiding. Hiervoor is aanvullend een addendum opgesteld. Ook het, in het kader van dataminimalisatie, niet meer opnemen van de NAW-gegevens in de query's is in dit addendum vermeld. Activiteiten met betrekking tot de implementatie zijn nog niet zichtbaar.

Datacoördinatoren kwamen in juli 2020 op basis van eerder uitgevoerde WMK toetsen op de query's voor de selectie aan de poort tot het oordeel dat deze WMK-toetsen geen aanleiding geven tot twijfel over de rechtmatigheid conform artikel 6 AVG. Deze WMK toetsen richten zich op AVG-aspecten, hierin komen aspecten rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit niet aan de orde. De meest recente WMK-toets 'op de Poort' dateert van 3 februari 2020 en heeft betrekking op de 'jaaropschuif' van 9 query's. Voor het bedrijfsproces 'selectie aan de poort' is nog geen gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uitgevoerd.

De extra toetsing van de door middel van intensief toezicht behandelde aangiften is niet uitgewerkt in de handleiding, maar in aparte documenten (memo's/mails). Deze toetsing wordt uitgevoerd, naast de reeds bestaande maatregelen van kwaliteitsborging. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker om 1 op de 6 van de behandelde aangiften in te dienen voor extra toetsing.

Het ontvangen en verwerken van signalen en klachten over mogelijk onjuist gebruik van projectcode 1043 is eveneens beschreven in aparte documenten (memo's/mails). De behandeling van deze signalen en klachten vindt overeenkomstig deze opzet plaats. Er is geen procesbeschrijving van de centrale analyse en er is nog geen formele rapportage over de centrale analyse opgesteld.

Leeswijzer

De hoofdstukken 1 tot en met 5 zijn elk als volgt opgebouwd: waarborg, onderzoeksvragen, feitelijke bevindingen. In hoofdstuk 6 is de verantwoording van het onderzoek opgenomen.

1 Deblokkeringsinstructie

Waarborg:

De deblokkering van AKI-code 1043 en 1044 voor volgende jaren als een belastingplichtige eenmaal een juiste aangifte indient.

Onderzoeksvragen:

a: Is de (eventueel vernieuwde) deblokkeringsinstructie beschreven in de handleidingen? (opzet). (zie 1.1).

b: Welke activiteiten zijn er ondernomen voor het implementeren van deze instructie per 1 maart 2021? (voorbereiding bestaan). (zie 1.2)

1.1 De nieuwe handleiding bevat een aangepaste deblokkeringsinstructie, de second view is nog niet verwerkt

Er bestond reeds een handleiding voor analisten aan de poort waarin een deblokkeringsbeleid met betrekking tot AKI-codes 1043 en 1044 was opgenomen. In de Kamerbrief is toegezegd dat nieuwe handleidingen opgesteld zullen worden waarin de waarborgen duidelijker zijn verwoord.

De deblokkeringsinstructie is nu beschreven in *'Generieke werkwijzer Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Alle belastingjaren (ist), Particulieren, Versie i1.2--februari 2021*. In hoofdstuk 4 van de werkwijzer zijn de richtlijnen opgenomen voor deblokkering van de AKI-codes 1043 en 1044.

In de generieke werkwijzer is onder *'2.1.1 Actuele richtlijnen'* aandacht gevestigd op de volgende richtlijnen voor het gebruik van AKI bij IT-aangiften:

1. Vul (vanaf belastingjaar 2018) de blokkades 'Uitworp gewenst' en 'Uitworp VA gewenst' in voor een periode van 3 jaren (dit was 6 jaren).³
2. Beperk de blokkade van de AVA tot (telkens) 1 jaar. Jaarlijks wordt opnieuw beoordeeld of de blokkade nog noodzakelijk is.
3. Gevallen waarin het voornemen bestaat een AKI 1043 of 1044 toe te kennen of blokkade van de AVA aan te brengen, worden aan een second view onderworpen. Bij het in gebruik nemen van de Generieke werkwijzer worden de nog te bepalen instructies c.q. waarborgen expliciet gecommuniceerd.

In de set query's *'Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Analyseren query's (ist), Particulieren, Versie i1.1 – februari 2021* is de beoordeling over deblokkering specifiek opgenomen in de analyse van de query's op papieren aangiften, elektronische aangiften en voorraadsanering.

Belastingdienst heeft een addendum bij de generieke werkwijzer opgesteld waarin de second view nader is uitgewerkt. Tevens wordt genoemd dat in het kader van dataminimalisatie/AVG de NAW-gegevens niet meer opgenomen worden in de query's voor het belastingjaar 2020. De second view is hierin beschreven als activiteit, er is geen instructie hoe deze uitgevoerd moet worden. Dit addendum ligt op 23 februari 2021 bij de betrokken directeuren voor officiële vaststelling.

1.2 Geen activiteiten zichtbaar voor implementatie van de actuele richtlijnen

Er zijn voor de ADR per 23 februari 2021 nog geen activiteiten zichtbaar voor het implementeren van de in 1.1 genoemde actuele richtlijnen per 1 maart 2021. Door de Belastingdienst is aangegeven dat de nieuwe handleidingen en werkinstructies betrekking hebben op een kleine groep medewerkers die bekend is met de processen. Volgens de Belastingdienst maakt dit het makkelijker om de handleidingen en de werkinstructies te verstrekken en te implementeren.

³ VA = Voorlopige Aanslag, AVA = Automatische Voorlopige Aanslag

2 Query's voor de selectie aan de poort

Waarborg:

Willen-Mogen-Kunnen toets (WMK-toets) op hernieuwd gebruik en op de inhoud van de query's door data/AVG-coördinatoren.

Onderzoeksvragen:

a: Blijkt uit de aangeleverde stukken dat de query's voor de selectie aan de poort van de aangiften door middel van een WMK-toets door data-/AVG-coördinatoren van de betrokken uitvoerende directies zijn beoordeeld en akkoord bevonden? (zie 2.1)

b: Blijkt uit de aangeleverde stukken dat de uitkomsten van deze beoordelingen volgens de data-/AVG-coördinatoren geen aanleiding geven om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op dit onderdeel van de selectie en behandeling van aangiften in het IH-proces uit te voeren? (zie 2.2)

De in de opdrachtbevestiging opgenomen onderzoeksvraag a blijkt moeilijk te beantwoorden. Er zijn namelijk meerdere WMK-toetsen uitgevoerd op de query's over de afgelopen jaren. Daarnaast richtende WMK-toetsen zich alleen op AVG-aspecten, de in de Kamerbrief genoemde aspecten rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit komen hierbij niet aan de orde.

2.1 WMK-toets richt zich op AVG aspecten, hierin komen de aspecten rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit niet aan de orde

De WMK-toets (Willen, Mogen, Kunnen) die door de Belastingdienst is uitgevoerd is een instrument voor de beoordeling van verwerkingsactiviteiten met persoonsgegevens conform de beginselen uit artikel 5 AVG en de rechtmatigheid uit artikel 6 AVG. De aspecten die in de Kamerbrief aan de orde komen, namelijk rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit, zijn geen normen waaraan in deze WMK-toetsen met betrekking tot de AVG aandacht wordt besteed.

Uit toegezonden mailwisseling is de ADR gebleken dat in juli 2020, in opdracht van de directeuren CAP, DF&A⁴ en Particulieren, naar aanleiding van de discussie rondom de Fraude Signaleringsvoorziening (FSV) is gekeken naar de werkzaamheden aan de poort (de query's). Hierbij zijn WMK-toetsen uit voorgaande jaren meegenomen evenals de handleiding voor analisten aan de poort. De datacoördinatoren en (AVG-) specialisten, die bij deze opdracht betrokken waren, kwamen gezamenlijk tot het oordeel dat de WMK-toetsen geen aanleiding geven tot twijfel over de rechtmatigheid (conform artikel 6 AVG) van de (poort-)query's en er geen reden is om de query's stop te zetten.

De meest recente WMK-toets 'op de poort' dateert van 3 februari 2020 en is uitgevoerd door een datacoördinator van Particulieren. Deze WMK-toets betreft de jaaropschuif van 9 query's aan de poort voor detectie van bewuste/onbewuste fouten in ingediende aangiften m.b.t. de IH2019. In de WMK-toets is een aantal verbeterpunten opgenomen met betrekking tot de AO/IC en beveiliging, archivering en schoning (BAV); het is niet duidelijk of hieraan opvolging is gegeven. Een expliciet akkoord van de datacoördinator heeft de ADR niet in de aangeleverde stukken aangetroffen, wel is er een verklaring opgemaakt door de datacoördinator directie Particulieren waarin hij aangeeft dat deze WMK-toets, met enkele kanttekeningen, akkoord is bevonden. De kanttekeningen betreffen volgens de

⁴ Centrale Administratieve Processen, Data Fundamenten & Analytics

datacoördinator "enkele onvolkomenheden in de specificatie van in de WMK-toets vermelde wettelijke grondslagen met betrekking tot de AVG en andere wetgeving".

In de gespreksnotitie *Voortgangsoverleg werkgroep verbetering proces en organisatie inrichting risicodetectie en selectie IH 'De Poort' maandag 8 februari 2021* is een actiepoint benoemd om de huidige query's te beoordelen op objectiviteit. Dit actiepoint dateert van 26 november 2020. In notitie staat dat er nog geen reactie op dit punt is ontvangen.

2.2 Voor het 'selectieproces aan de poort' is nog geen GEB uitgevoerd.

In de aangeleverde verklaring geeft de datacoördinator Particulieren aan dat "bij de beoordeling van de WMK-toets is meegenomen dat er naar het oordeel van de datacoördinator (lees: Particulieren) geen GEB op dit onderdeel van het proces voor de behandeling van de aangiften inkomensheffing behoeft te worden uitgevoerd. Dit selectieproces 'aan de poort' is slechts een klein onderdeel van het veel bredere werkproces voor de behandeling van aangiften inkomensheffing (het gehele IH-proces), waardoor het niet in de rede ligt om slechts voor dit selectieproces een GEB uit te gaan voeren."

Uit toegezonden mailwisseling is gebleken dat in juli 2020 in opdracht van de directeuren CAP, DF&A en Particulieren, naar aanleiding van de discussie rondom FSV, is gekeken naar de werkzaamheden aan de poort (query's). Eén van de aanbevelingen van de bij de opdracht betrokken datacoördinatoren en (AVG-) specialisten was om een GEB uit te voeren op het gehele proces van aangiftebehandeling.

De Belastingdienst heeft de ADR medegedeeld dat in de Bestuursraad in oktober 2020 is besloten dat dit wordt opgepakt binnen het programma HVB (Herstellen, Verbeteren, Borgen), in het deelproject 'bedrijfsprocessen op orde'. Er wordt in 2021 gestart met het opstellen van een GEB voor het IH-deelproces 'risicoselectie' (wegen en bepalen handelkeuze). Aan de hand van de te creëren modeluitwerking zullen de overige deelprocessen in het IH-proces inclusief een GEB in beeld worden gebracht. Dit betekent dat de komende periode nog verschillende GEB's worden opgesteld om het gehele IH-proces (eventueel met aansluitend het proces van toezicht of 'bezwaar en beroep') met de daarbij behorende risico's in kaart te brengen.

3 Extra toetsing op de uitworp

Waarborg:

Extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van eerdere uitworp.

Onderzoeksvragen:

a: Is de extra toetsing op de behandeling op de uitgeworpen aangiften beschreven in de instructie? (opzet). (zie 3.1)

b: Is deze extra toetsing organisatorisch ingeregeld en conform de instructie? De ADR gaat voor dit bestaan 1 geselecteerde post uit januari/februari onderzoeken of deze conform de instructie voor extra toetsing is voorgelegd aan fiscaalrechtelijk vakspecialisten (bestaan). (zie 3.2)

3.1 Het proces is beschreven in een memo en instructies zijn vastgelegd in mails

Het proces van de extra toetsing is vastgelegd in een memo dat ter besluitvorming en meningsvorming is ingebracht in Centraal Overleg Particulieren (CO P) van 15 december 2020. In het verslag daarvan is aangegeven dat CO P instemt met de uitgangspunten voor de extra vaktechnische toets. Het memo is ingebracht in het overleg van Management Team Particulieren van 2 februari 2021. De vastlegging van de besluitvorming heeft de ADR per 23 februari 2021 nog niet ontvangen. In dit memo staat dat er korte werkinstructies zullen komen voor de medewerkers en vakspecialisten. Instructies staan beschreven in rondgestuurde mails.

De extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van de behandeling van eerdere uitworp betreft een toetsing op de fiscale inhoud van een uitgeworpen aangifte AKI-code 1043 of 1044 waarbij wordt gekeken of de juiste aanpak is gehanteerd en wet- en regelgeving goed zijn gevolgd. Behandelaars van de uitgeworpen aangiften worden geacht 1 op de 6 door hen behandelde aangiften naar een speciaal hiervoor ingestelde postbus te sturen (eigen verantwoordelijkheid van de medewerker). In het memo is beschreven dat een hiervoor aangestelde vaktechnisch specialist de extra toetsing uitvoert. De medewerker ontvangt de feedback van de toetsing retour en eventuele bijstellingen worden opgenomen in het behandelverslag. Er wordt geen overkoepelende analyse gemaakt van de resultaten. De 1 op 6 beoordeling richt zich niet op de terechte toekenning van een AKI-code 1043 en 1044, daar is de second view voor bedoeld (zie H 1.1.). De 1 op 6 toets richt zich op de vaktechnische kwaliteit van de aangiftebehandeling, het volgen van de wet- en regelgeving.

De extra toetsing vindt plaats in aanvulling op de reeds bestaande kwaliteitsborging bij de directie Particulieren. Deze reeds bestaande kwaliteitsborging is ook in hetzelfde memo opgenomen. Om te borgen dat de kwaliteit van het werk goed is, worden, naast de Belastingdienstbrede FIX-onderzoeken (Fiscaaltechnische kwaliteitsindex), in het toezicht en bezwaarproces per medewerker vijf posten per half jaar getoetst op kwaliteit. De Belastingdienst heeft mondeling toegelicht dat de vijf posten per medewerker willekeurig worden getrokken. De resultaten van deze persoonlijke review worden vastgelegd in KMO (Kwaliteitsmeting online). Dit is van toepassing op alle behandelaars Particulieren, dus ook op de medewerkers die de posten AKI 1043 en AKI 1044 behandelen.

3.2 Proces bestaat, aanlevering aangiften eigen verantwoordelijkheid medewerkers

Uit aangeleverde stukken blijkt dat medewerkers en vakspecialisten worden geïnformeerd over de extra toetsing in overleggen en via mails van leidinggevendenden. In de mails zijn instructies opgenomen. Voor de vier vestigingen van de directie Particulieren (Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Eindhoven) zijn postbussen voor de extra toetsing ingesteld. Medewerkers worden geacht hun te toetsen aangiftes (1 op 6) hier naartoe te mailen. Hierop vindt geen monitoring plaats.

De ADR heeft het bestaan van de extra toetsing vastgesteld. De ADR heeft door het volgen van 1 aangeleverde behandelde aangifte kunnen zien dat de postbussen in gebruik zijn en dat er brieven ter toetsing worden aangeboden. Tevens heeft de ADR gezien dat de aangewezen vaktechnische specialisten de brieven tegenlezen. Vragen en commentaar, of direct een akkoord, worden teruggestuurd aan de betreffende medewerker.

4 Signalen en klachten burgers

Waarborg:

Procesinrichting ontvangst, behandeling en analyse signalen van burgers

Onderzoeksvragen:

a: Zijn de procedure voor de ontvangst, behandeling en analyse van signalen van burgers en de procedure voor de behandeling van klachten van burgers over (onjuist) gebruik van AKI-code 1043 en 1044 vastgelegd? (opzet).

b: Zijn het proces van ontvangst, behandeling en analyse van signalen van burgers en het proces voor de behandeling van klachten van burgers ingeregeld en conform de vastgelegde procedures? De procedures voor signalen en klachten over projectcode 1043 zijn al door de directie Particulieren in gebruik genomen. De ADR gaat het bestaan van de procedures na voor 1 signaal en 1 klacht die tussen november en februari zijn binnengekomen (bestaan).

Opzet en bestaan van het proces signalen is opgenomen onder 4.1. Opzet en bestaan van het proces klachten is opgenomen onder 4.2.

Klachten betreffen uitingen van de burgers die betrekking hebben op de persoonlijke situatie. Als de burger in de uiting meldt dat hij klaagt over 1043 wordt deze klacht uit de reguliere klachtenproces gehaald en behandeld door de aangewezen klachtbehandelaren.

Bij signalen gaat het om uiting van de burger over de werkwijze van de Belastingdienst. Deze worden/zijn door medewerkers Belastingdienst doorgegeven aan de postbus.

4.1 Signalen

4.1.1 *Een werkwijze voor signalen is opgesteld, opzet centrale analyse ontbreekt*

De ADR heeft geconstateerd dat er een werkwijze is opgesteld door het Hoofd Particulieren Arnhem/Portefeuillehouder Vaktechniek. In de werkwijze is beschreven op welke manier signalen van burgers worden ontvangen, behandeld en geanalyseerd. Deze werkwijze is middels een nieuwsbrief van de directie Particulieren en via intranet Belastingdienst intern gecommuniceerd. De Belastingdienst heeft aangegeven dat de werkwijze niet is vastgesteld door of voorgelegd aan het MT.

In de werkwijze is beschreven dat signalen worden geleid naar een postbus bij het centraal punt klachten. De signalen worden in een Excel-bestand opgenomen door het klachtenteam in Arnhem. De signalen worden beoordeeld en geanalyseerd door een klachtcoördinator en een landelijk coördinator intensief toezicht.

De ADR heeft geen beschrijving over de opzet van de centrale analyse ontvangen m.b.t. de binnengekomen signalen.

4.1.2 *Proces bestaat, centrale analyse van signalen heeft nog niet plaatsgevonden*

Voor de signalen van burgers is een postbus ingericht. Deze postbus is sinds 1 december 2020 in gebruik. De Belastingdienst heeft aangegeven dat sinds 1 december 2020 acht signalen bij de postbus zijn binnengekomen. De signalen kunnen alleen door medewerkers doorgegeven worden via de mail. Signalen van burgers kunnen binnenkomen via de klachten- en bezwaarprocedure.

Volgens de werkwijze worden binnengekomen signalen in een Excel-bestand geregistreerd door het centraal punt klachten in Arnhem. Aangegeven is dat in de praktijk de registratie van signalen verloopt middels een persoonlijke map van de landelijk coördinator intensief toezicht Particulieren.

Alle signalen worden door de landelijk coördinator intensief toezicht opgepakt. Een signaal wordt individueel met een klachtencoördinator besproken en er wordt nagegaan of er leerpunten uit het signaal getrokken kunnen worden. Indien noodzakelijk wordt het signaal ook besproken met het Hoofd Particulieren Arnhem en in de lijn uitgezet om vervolg te geven op het signaal.

De landelijk coördinator intensief toezicht geeft aan periodiek de signalen te bespreken met het Hoofd Particulieren Arnhem. Aangegeven is dat er tot op heden geen centrale analyse heeft plaatsgevonden over de signalen omdat het aantal signalen (8 signalen op 22 feb 2021) te gering is om er een centrale analyse op uit te voeren.

Voor een aangeleverd signaal heeft de ADR het bestaan van het proces kunnen vaststellen tot de vervolgstap. De ADR heeft geconstateerd dat een signaal is ontvangen in de postbus en opgenomen in het Excel-bestand. Het signaal is in behandeling genomen en er is een reactie verstrekt aan de melder van het signaal. In de reactie is opgenomen dat er nog vervolgactie wordt ondernomen naar aanleiding van het signaal.

4.2 Klachten

4.2.1 *De procedure voor behandeling klachten 1043 is opgesteld*

De ADR heeft geconstateerd dat er een procedure voor de behandeling van klachten van burgers over (onjuist) gebruik van 1043 is vastgelegd in een mail afkomstig van de vaktechnisch coördinator klachten. Deze mail is gestuurd aan de behandelaars van de klachten 1043 met cc het Hoofd Particulieren Arnhem, het afdelingshoofd Ondersteuning Burgers en Klachtbehandeling en de teamleiders van de klachtenteams van Particulieren. Indien nieuwe afspraken worden gemaakt of aanvullende informatie beschikbaar is, wordt er een aangepaste procedure (per mail) gestuurd aan de behandelaars. Aangegeven is dat de procedure via mail gecommuniceerd kan worden omdat het om een beperkte groep behandelaars gaat.

De Belastingdienst heeft toegelicht dat de verstrekte instructies gebaseerd zijn op projectcode 1043, waaronder de AKI-codes 1043 en 1044 vallen.

De procedure bevat o.a. informatie omtrent het feitenrelaas dat de staatssecretaris op 13 oktober 2020 aan de TK heeft gestuurd, werkafspraken en vindplaatsen van relevante informatie voor de behandelaars. In de procedure is vastgelegd dat klachten 1043 formeel (lees: schriftelijk) worden afgedaan. Daarnaast geldt er voor de afhandeling van alle klachten 1043 een vier ogen-principe. Het vier ogen-principe beoogt extra kwaliteit.

De procedure wordt verstuurd door de vaktechnisch coördinator klachten met instemming van het Hoofd Particulieren Arnhem. De Belastingdienst geeft aan dat de procedure niet is vastgesteld door of voorgelegd aan het MT.

Verder geeft de Belastingdienst aan dat nieuwe behandelaars de procedure via de mail ontvangen en worden bijgepraat over de werkwijze van de afhandeling van klachten 1043.

4.2.2 *Proces bestaat, centrale analyse van klachten heeft nog niet plaatsgevonden*

In het algemeen geldt dat klachten binnenkomen bij het centraal punt klachten in Arnhem. Burgers hebben de mogelijkheid om hun klacht per brief, via de website, telefonisch (Belastingtelefoon) of via een interne medewerker van de Belastingdienst in te dienen. Voor de behandeling van klachten 1043 is er een team van zes behandelaars geformeerd. Het centraal punt klachten in Arnhem stuurt klachten die betrekking hebben op 1043 door naar deze zes behandelaars. Klachten worden geregistreerd in het KBB-systeem. Voor de 1043-klachten geldt dat deze

ook in een apart Excel-bestand worden bijgehouden. De ADR heeft een geanonimiseerde kopie van dit Excel-bestand ontvangen.

De ADR heeft geconstateerd dat de vaktechnisch coördinator klachten tweewekelijks een rapportage inzake de klachten 1043 opstelt. Die mailt hij aan het Hoofd Particulieren Arnhem. In deze rapportage is het aantal openstaande en afgehandelde klachten opgenomen. Daarnaast wordt de aard van de 1043-klachten in grote lijnen beschreven, echter wordt niet bijgehouden hoeveel klachten er per aard binnenkomen.

De ADR heeft geen informatie ontvangen over een verdere centrale analyse en, indien nodig, organisatorische vervolgacties op deze behandelde klachten.

De ADR heeft het bestaan van het klachtenproces vastgesteld door middel van het volgen van één aangeleverde klacht tot en met verzending van het besluit aan de burger.

5 Accordering en vaststelling handleidingen

Onderzoeksvragen:

a: Blijkt uit aangeleverde stukken dat de aanpassingen in de handleidingen akkoord zijn bevonden door de data-/AVG-coördinatoren? (zie 5.1)

b: Blijkt uit aangeleverde stukken dat de handleidingen akkoord zijn bevonden door Corporate Dienst Vaktechniek (CD Vaktechniek) en formeel zijn vastgesteld door de betrokken directies Particulieren, CAP en DF&A? (zie 5.2)

5.1 Datacoördinator geeft aan akkoord te zijn met de aangepaste generieke werkwijzer en de bijbehorende instructies

De datacoördinator Particulieren heeft in een memo d.d. 19 februari 2021 aangegeven dat hij akkoord is met de *Generieke werkwijzer, Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', versie i1.2 - Februari 2021* en het bijbehorende document over de *Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Analyseren query's (ist), versie i1.2 - Februari 2021*. De datacoördinator geeft tevens aan dat de door hem ingebrachte opmerkingen juist zijn verwerkt.

5.2 Generieke werkwijzen en bijbehorende instructies zijn afgestemd en formeel vastgesteld

De leidinggevende handhaving van CD Vaktechniek geeft in een mail van 5 februari 2021 aan dat de generieke werkwijzer 1.2 is afgestemd met CD Vaktechniek en dat hun feedback overeenkomstig eerdere mail juist is verwerkt. In zowel de colofon in de generieke werkwijzer als in de werkinstructies 'analyseren query's' is opgenomen: 'afgestemd met CD VT'.

In een oplegmemo aan de directeuren is verzocht door middel van een paraaf in Digidoc akkoord te geven op de vaststelling van de werkwijzer en de instructies waar deze de werkzaamheden van uw directie aangaan. In parafenoverzicht in Digidoc staan achtereenvolgens opgenomen: directeur Particulieren, directeur CAP en directeur DF&A op 10, 12 en 15 februari 2021.

Zoals in hoofdstuk 1.1 is beschreven, is er een addendum opgesteld ter aanvulling van de generieke werkwijze. Dit addendum ligt op 23 februari 2021 bij de betrokken directeuren voor officiële vaststelling.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Object van onderzoek zijn de volgende door de Belastingdienst aangeleverde specifieke waarborgen aangaande projectcode 1043.

1. De deblokking van AKI-code 1043/1044 voor volgende jaren als een belastingplichtige eenmaal een juiste aangifte indient.
2. Willen-Mogen-Kunnen toets (WMK-toets) op hernieuwd gebruik en op de inhoud van de query's door data/AVG-coördinatoren.
3. Extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van eerdere uitworp.
4. Procesinrichting ontvangst, behandeling en analyse signalen van burgers.

Doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de opzet en het bestaan van deze specifieke waarborgen voor projectcode 1043 die door de Belastingdienst zijn aangeleverd.

Over deze specifieke waarborgen zijn tijdens het onderzoek de volgende, met de opdrachtgever afgestemde, onderzoeksvragen beantwoord:

1 **Deblokkeringsinstructie**

- a. Is de (eventueel vernieuwde) deblokkeringsinstructie beschreven in de handleidingen? (opzet).
- b. Welke activiteiten zijn er ondernomen voor het implementeren van deze instructie per 1 maart 2021? (voorbereiding bestaan).

2 **Query's voor de selectie aan de poort**

- a. Blijkt uit de aangeleverde stukken dat de query's voor de selectie aan de poort van de aangiften door middel van een WMK-toets door data-/AVG-coördinatoren van de betrokken uitvoerende directies zijn beoordeeld en akkoord bevonden?

De in de opdrachtbevestiging opgenomen onderzoeksvraag a blijkt moeilijk te beantwoorden. Er zijn namelijk meerdere WMK-toetsen uitgevoerd op de query's over de afgelopen jaren. Daarnaast richtende WMK-toetsen zich alleen op AVG-aspecten, de in de Kamerbrief genoemde aspecten rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit komen hierbij niet aan de orde.

- b. Blijkt uit de aangeleverde stukken dat de uitkomsten van deze beoordelingen volgens de data-/AVG-coördinatoren geen aanleiding geven om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op dit onderdeel van de selectie en behandeling van aangiften in het IH-proces uit te voeren?

3 **Extra toetsing op de uitworp**

- a. Is de extra toetsing op de behandeling op de uitgeworpen aangiften beschreven in de instructie? (opzet).
- b. Is deze extra toetsing organisatorisch ingeregeld en conform de instructie? De ADR gaat voor dit bestaan 1 geselecteerde post uit januari/februari onderzoeken of deze conform de instructie voor extra toetsing is voorgelegd aan fiscaalrechtelijk vakspecialisten (bestaan).

4 **Signalen en klachten van burgers**

- a. Zijn de procedure voor de ontvangst, behandeling en analyse van signalen van burgers en de procedure voor de behandeling van klachten van burgers over (onjuist) gebruik van AKI-code 1043 en 1044 vastgelegd? (opzet)
- b. Zijn het proces van ontvangst, behandeling en analyse van signalen van burgers en het proces voor de behandeling van klachten van burgers ingeregeld en conform de vastgelegde procedures? De procedures voor signalen en klachten over projectcode 1043 zijn al door de directie Particulieren in gebruik

genomen. De ADR gaat het bestaan van de procedures na voor 1 signaal en 1 klacht die tussen november en februari zijn binnengekomen (bestaan).

5 **Accordering en vaststelling handleidingen**

- a. Blijkt uit aangeleverde stukken dat de aanpassingen in de handleidingen akkoord zijn bevonden door de data-/AVG-coördinatoren?
- b. Blijkt uit aangeleverde stukken dat de handleidingen akkoord zijn bevonden door CD Vaktechniek en formeel zijn vastgesteld door de betrokken directies Particulieren, CAP en DF&A?

Het onderzoek, uitgevoerd in februari 2021, is gebaseerd op documenten verkregen van de Belastingdienst aangevuld met toelichtingen. Deze informatie heeft de ADR kritisch beschouwd echter heeft de ADR geen controle uitgevoerd op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde informatie.

Het geven van inzicht of een oordeel over 'of de waarborgen zoals door de Belastingdienst aangeleverd voldoende zijn voor het rechtsstatelijk handelen door de directie Particulieren' is geen onderdeel van dit ADR-onderzoek. De ADR doet geen onderzoek naar noch een uitspraak over de ervaren disproportionaliteit van gebruik van de AKI-codes 1043 en 1044.

Het voorliggende onderzoek van de ADR richt zich niet op de werking van de genoemde waarborgen. Een onderzoek naar de werking zal pas kunnen plaatsvinden als de analyse van de query's en de toekenning van de AKI-codes is hervat. Voor het onderzoek naar de werking zal te zijner tijd een separate opdrachtbevestiging worden gemaakt.

6.2 **Gehanteerde Standaard**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd.

In dit rapport rapporteert de ADR enkel de feitelijke bevindingen op de met de opdrachtgever afgestemde onderzoeksvragen; de ADR doet geen uitspraak over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in totaliteit betekenen.

6.3 **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, mw. drs. L.W.J.M. (Liane) Vlaskamp RE RA, Belastingdienst, Algemeen directeur Particulieren, is eigenaar van dit rapport.

Het rapport wordt uitgebracht aan de opdrachtgever. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om te bepalen of de overeengekomen onderzoeksvragen toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht wordt dat zij zelf op basis van de gerapporteerde feitelijke bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie de ADR deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van

door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website. Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. Echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet-beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

7 Ondertekening

Amsterdam, 1 maart 2021

Bijlage 1 Managementreactie

Reactie van de directie Particulieren

De rapportage van de ADR is opgezet langs de structuur van de onderzoeksvragen. De onderstaande reactie sluit hierop aan.

1. Deblokkeringsinstructie

De werkwijzer en werkinstructies zijn bedoeld als vervanging voor de handleiding voor analisten aan de Poort IT van 30 juni 2020, die is gebruikt voor het belastingjaar 2019. Deze handleiding is afgelopen zomer buiten gebruik gesteld. De analyse van query's gericht op het meerjarig toekennen van AKI-codes 1043 en 1044 aan ontvangen aangiften IH is opgeschort, zoals aan de Tweede Kamer gemeld is in de brief van 13 oktober 2020. De verbeteringen die gaan gelden bij eventuele hervatting voor belastingjaar 2020 zijn in de nieuwe werkwijzer en werkinstructies reeds verwerkt, met uitzondering van het inkorten van de looptijd van in eerdere jaren opgevoerde AKI-codes 1043 of 1044 van zes naar drie jaar. Alle relevante verbeteringen in de waarborgen en beheersingsmaatregelen, inclusief die betrekking hebben op het deblokken, zijn volledigheidshalve in een op 23 februari jl. geaccordeerd addendum opgenomen. De in te voeren 'second view' op toegekende AKI's voordat de desbetreffende aangiften of verzoeken om voorlopige teruggave aan intensief toezicht onderworpen worden, wordt in het addendum vermeld maar moet nog nader uitgewerkt worden voordat de volledige analyse van de query's aan de poort hervat wordt.

Voor wat betreft de implementatie vermeldt het rapport dat er geen activiteiten zichtbaar zijn. Opgemerkt moet daarbij worden dat de deblokkering een proces is dat in continuïteit wordt uitgevoerd. De implementatie is daarom beperkt tot de inhoudelijke wijzigingen in de deblokkeringsinstructie. Het gaat daarbij om het (na hervatting) opvoeren van de desbetreffende AKI-codes voor drie jaar in plaats van voor zes jaar, om het terugbrengen van de termijn van reeds toegekende AKI-codes van zes naar drie jaar, en om de toepassing van de hiervoor genoemde second view. De algemeen directeur Particulieren heeft met instemming van het managementteam Particulieren op 25 februari 2021 het besluit genomen dat Landelijk Regie Particulieren deze implementatie met spoed oppakt.

2. Query's voor de selectie aan de poort

De ADR merkt op dat bij de toetsing aan AVG-gerelateerde beginselen de aspecten rechtsstatelijkheid en disproportionaliteit niet aan de orde komen. Echter, kennelijk onrechtmatig gegevensgebruik, zoals bijvoorbeeld het selecteren op buitenlandse achternamen of nationaliteit, zou bij de WMK-toets op de query's opgemerkt zijn. Met het oog op de handhaving van de objectiviteit bij de analyse van de query's wordt de eerder genoemde second view geïntroduceerd. De directie Particulieren heeft het voornemen in het kader van het traject 'Bedrijfsprocessen op orde' haar toezichtsprocessen aan een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) te onderwerpen. Omdat dit een omvangrijke opgave is, worden de opeenvolgende GEB's stapsgewijs uitgevoerd. In 2021 start een GEB gericht op het (risico)selectieproces, de processtap 'wegen en bepalen behandelwijze'.

3. Extra toetsing op de uitworp

Het MT Particulieren heeft in de vergadering van 2 februari 2021 besloten de extra toetsing te laten uitvoeren.

4. Signalen en klachten van burgers

De ADR geeft aan dat de opzet van de centrale analyse van signalen niet beschreven is, en dat de centrale analyse van signalen nog niet heeft plaatsgevonden. Hierbij is op te merken dat de signalen door de landelijk coördinator intensief toezicht en het hoofd Particulieren Arnhem / portefeuillehouder Vaktechniek in samenhang beoordeeld zijn. In deze signalen blijkt echter geen patroon te onderkennen dat wijst op disproportionele behandeling of anderszins op wenselijke of noodzakelijke procesaanpassingen. Deze conclusie is eveneens van toepassing op de ontvangen klachten die (mogelijk) gerelateerd zijn aan projectcode 1043.

Voor klachten en signalen merkt de ADR op dat de specifieke werkafspraken ten aanzien van signalen en klachten over projectcode 1043 niet aan het MT Particulieren zijn voorgelegd en daar zijn vastgesteld. De directie is echter op de hoogte van de hoofdlijn van de gemaakte werkafspraken, en deze werkafspraken zijn door medewerkers met voldoende mandaat in de hiërarchische lijn respectievelijk in de vaktechnische lijn geïnitieerd en gecommuniceerd. De specifieke afspraken over klachten die gaan over onjuist gebruik van projectcode 1043 zijn een aanvulling op de algemene klachtbehandeling die de Belastingdienst – rekening houdend met de wet- en regelgeving die hierop betrekking heeft – ingericht heeft.

5. Accordering en vaststelling handleidingen

Voor een aanvulling waar het gaat om het akkoord op het addendum zij verwezen naar de reactie bij het onderwerp 1. Deblokkeringsinstructie.

De directie Particulieren is tenslotte de ADR erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee deze opdracht aanvaard en uitgevoerd is.

De algemeen directeur Particulieren
L.W.J.M. Vlaskamp

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00