

Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020

Inleiding

Op 13 mei jl. is een projectgroep ingesteld door de Algemeen directeur van de directie Particulieren. Deze projectgroep heeft als doel uitvoering te geven aan de hieronder genoemde opdracht van de interim-directeur-generaal Belastingdienst:

"voer een feitenonderzoek uit, geef een feitenrelaas over het gebruik van de projectcode 1043, stel een tijdelijk op, zorg ervoor dat de gebruikte informatie verifieerbaar en toetsbaar is en betrek in verband met de appreciatie en externe toets vroegtijdig DO-control respectievelijk de ADR."

Deze opdracht vloeit voort uit vragen van uw Kamer over het 'dossier 1043', dat genoemd is in WOB-stukken die in november 2019 zijn gepubliceerd.

Daarnaast is van belang te melden dat TROUW en RTL op 7 juli jl. artikelen hebben gepubliceerd over dit onderwerp en op diezelfde dag vragen zijn gesteld door het lid Leijten (SP) aan de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst over de fraudejacht bij de inkomstenbelasting. Op 14 juli daaropvolgend zijn vragen ontvangen van het lid Azarkan (DENK) over tienduizenden burgers die jaren last hadden van 'fraudevermoedens' van de Belastingdienst.

Uitvoering van de opdracht

De opdracht moet inzichtelijk maken wat de aanleiding is geweest om binnen de Belastingdienst de projectcode 1043 te gaan gebruiken en op welke manier deze code binnen de huidige directies Particulieren en MKB en de voorgaande organisatieonderdelen van de Belastingdienst werd en wordt gebruikt.

Aan de hand van acht kernvragen worden deze aspecten ten aanzien van projectcode 1043 beantwoord. De kernvragen zijn opgenomen in de met de interim-directeur-generaal afgestemde opdrachtaanvaarding.

Scope van de opdracht

Bij de opdrachtformulering is ook gesproken over projectcode 1044: *"In het verlengde hiervan wordt ook projectcode 1044 in dit feitenonderzoek betrokken."* Tijdens de uitvoering van het feitenonderzoek is gebleken dat projectcode 1044, welke in eerste instantie ook genoemd is in combinatie met 1043, staat voor 'steekproef ondernemingen'. Deze projectcode heeft op geen enkele wijze een relatie met projectcode 1043. Daarom is projectcode 1044 geen verder object van onderzoek en is de opdracht beperkt tot projectcode 1043.

Zoals hiervoor is aangegeven, is de uitwerking van de opdracht mede opgebouwd aan de hand van de beantwoording van acht vragen. Het betreft de volgende kernvragen:

1. Wat is projectcode 1043?
2. Wat was de aanleiding om de projectcode 1043 te formuleren?
3. Is het gebruik van de projectcode in de tijd veranderd?
4. Welke selectieregels worden gebruikt binnen het project 1043?
5. Hoe past het gebruik van genoemde projectcode en hieraan gerelateerde selectieregels in de aangiftebehandeling Inkomensheffingen (hierna: IH) van zowel binnenlands als buitenlands belastingplichtigen?

6. Welke directies/behandelteams worden ingezet voor het afhandelen van de aangiften die worden uitgeworpen op basis van projectcode 1043?
7. Hoeveel aangiften zijn daadwerkelijk uitgeworpen voor het project 1043 en behandeld?
8. Wat zijn de resultaten en heeft effectmeting plaatsgevonden?

1. Wat is projectcode 1043?

De projectcode 1043 ziet op de projectmatige behandeling van het thema systeemfraude IH. De bestrijding van systeemfraude vindt plaats binnen de wettelijke taak van de Belastingdienst en is een vast onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie. Het doel van projectcode 1043 is het selecteren van aangiften Inkomstenbelasting met een verhoogd risico op systeemfraude voor nader onderzoek.

Het project 1043 is in het jaar 2010 onder nummer '1043' opgenomen in het Landelijk Handhavingplan (hierna: LHP) van de Belastingdienst. Het toekennen van een projectcode aan een project of thema maakt het mogelijk om binnen de interne registraties, zoals in het SAP-tijdregistratiesysteem, de aan het project bestede tijd te laten boeken door alle medewerkers in het land.

Het nummer 1043 is toegekend als een opvolgend nummer in de lijst van uit te geven projectcodes, startend bij 1001, en komt uit de registratie van het programma Basis Administratie Toezicht (hierna: BaTo).

Dit programma werd door de belastingregio's, voormalige dienstonderdelen van de Belastingdienst, gebruikt om verantwoording af te leggen over projecten.

Beschrijving van het proces Inkomensheffingen

Bij systeemfraude wordt, door middel van onjuiste gegevens, misbruik gemaakt van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen.

Voor een beter begrip van de inhoud van projectcode 1043 volgt een beknopte uitleg over het systeem ofwel proces IH.

Een burger kan belastingplichtig zijn voor de IH. Dat kan ingeval men bijvoorbeeld als particulier naast werkzaamheden uit loondienst ook resultaat uit overige werkzaamheden of inkomsten uit een eigen woning heeft of zich registreert als ondernemer (box I), dan wel inkomsten geniet uit aandelen (box II) of vermogen (box III). Bovendien kan aangifte IH worden gedaan als er aftrekposten zijn. In dat geval kan gedacht worden aan scholingsuitgaven, aftrekbare giften, ziektekosten etc.. Uiteraard afhankelijk van de betreffende belastingjaren. De Belastingdienst heeft als uitgangspunt om op verzoeken en aangiften van belastingplichtigen zo snel en adequaat mogelijk te reageren en het werk op een efficiënte en effectieve wijze uit te voeren.

Een aantal processtappen binnen de IH is in scope (gekomen) van toezicht.

1e voorlopige aanslag

Indien een belastingplichtige verwacht dat hij belasting moet betalen of dat hij recht heeft op een teruggave, kan hij er belang bij hebben dat de inspecteur een voorlopige aanslag (hierna: VA) voor het lopende jaar vaststelt. Bij een VA wordt de betaling of teruggave gespreid over de maanden die na de datum van de VA

nog resteren in het kalenderjaar waarover de VA wordt opgelegd. In geval van een VA met een teruggave spreken we over de Voorlopige Teruggaaf (hierna: VT).

In tegenstelling tot de aangiftebehandeling IH na afloop van het betreffende belastingjaar, zijn de voor de belastingheffing relevante gegevens in de fase van het toekennen van een VT, voorafgaand of tijdens het desbetreffende belastingjaar, in meer of mindere mate onzeker.

Automatische verlenging voorlopige aanslag

Ingeval een belastingplichtige in het voorgaande jaar al een voorlopige aanslag/voorlopige teruggave heeft gehad, dan wordt aan het einde van het jaar (nov/dec) voor het daaropvolgende jaar een voorlopige aanslag/teruggave opgelegd/verleend. Een voorbeeld hiervan is de belastingplichtige met een eigen woning en hypotheekrenteaftrek waarbij de teruggave wordt berekend over de bij de Belastingdienst bekende gegevens, waardoor de belastingplichtige automatisch een maandelijks uitbetaling ontvangt (1/12 deel per maand).

Herziening voorlopige aanslag

Sinds 1 januari 2010 kan de belastingplichtige verzoeken om een voorlopige aanslag IH te herzien. Indien de inspecteur het eens is met het verzoek om herziening kan hij de voorlopige aanslag aanpassen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een lager te betalen bedrag of een hoger terug te ontvangen bedrag.

Voorlopige aanslag na indienen aangifte

Eén van de boodschappen tijdens de aangiftecampagnes IH van de afgelopen jaren was dat, wanneer de aangifte IH tijdig wordt ingediend vóór 1 juli bericht volgt.

In een aantal gevallen moet de aangiftebehandeling nog plaatsvinden. Omdat door de Belastingdienst de garantie is gegeven dat als vóór 1 april een aangifte is ingediend vóór 1 juli bericht gegeven zal worden, wordt in die gevallen een voorlopige (negatieve) aanslag vastgesteld. Na de aangiftebehandeling kan dat bij de definitieve vaststelling van de aanslag per saldo leiden tot een te betalen bedrag. Bij het berekenen van de teruggave, die volgt uit de ingediende aangifte, wordt rekening gehouden met eerder toegekende voorlopige aanslagen.

Vaststelling van de definitieve aanslag.

Volgens het jaarplan 2020 ontving de Belastingdienst circa 12,5 miljoen aangiften IH over het belastingjaar 2018. Daarnaast blijkt uit het eindrapport onderzoek gestructureerde aanvullingen IH van 10 maart 2020 dat in het kalenderjaar 2019 ongeveer 600.000 aanvullingen op reeds ingediende aangiften IH zijn ontvangen. De Belastingdienst kan uiteraard niet alle aangiften en aanvullingen handmatig beoordelen. Daarom vindt in het kader van de behandeling van aangiften IH sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw geautomatiseerde risicoselectie plaats. Bij deze risicoselectie wordt de aangifte vergeleken met bij de Belastingdienst bekende contra-informatie zoals loon-, bank- en hypotheekgegevens. Deze risicoselectie kan leiden tot de uitworp voor behandeling van een aangifte. Dit betekent dat de aangifte aan de hand van feiten en omstandigheden getoetst kan worden aan de fiscale regelgeving. Daadwerkelijke toetsing is afhankelijk van een aantal factoren, zoals van nadere keuzes in het toezichtproces en/of inzetbare capaciteit. Eventuele toetsing vindt plaats door middel van het uitvragen van gegevens, het stellen van vragen en de fiscale waardering van de ontvangen informatie. In geval van afwijking van de ingediende aangifte wordt belastingplichtige in alle gevallen in kennis gesteld van (het voornemen tot)

afwijking. Een eventuele reactie wordt beoordeeld en uiteindelijk leidt dit tot vaststelling van de aanslag. Deze zogenoemde definitieve aanslag (hierna: DA) is achtereenvolgens vatbaar voor bezwaar en beroep.

Plaats van het project 1043 in bovenstaand proces.

In dit onderdeel (van het feitenrelaas) wordt een toelichting gegeven op de totstandkoming van het project 1043 en wat onder systeemfraude wordt verstaan.

In de jaren vanaf ca. 2007 zijn in de uitvoering de nodige maatregelen genomen om misbruik aan te pakken bij de toekenning dan wel herzien van de voorlopige teruggave, bij het vaststellen van de voorlopige aanslag en bij het vaststellen van de definitieve aanslag. In 2010 werd hiervoor projectcode 1043 geïntroduceerd. In de brief van 4 mei 2013 is de Tweede Kamer destijds geïnformeerd over maatregelen die genomen werden om zogenoemde systeemfraude te voorkomen.¹ Bij systeemfraude wordt, door middel van onjuiste gegevens, misbruik gemaakt van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen. Van belang is om te realiseren dat in deze periode nog geen sprake was van beheersmaatregelen, zoals de koppeling tussen DigiD en Burgerservicenummer (hierna: BSN), het Project 1 bankrekeningnummer (hierna: 1BRN) en de verscherping van de procedure rondom het wijzigingen van bankrekeningnummers. Het was dus nog mogelijk om met één DigiD onbeperkt aangiften in te dienen voor een onbeperkt aantal BSN's. Dit leidde tot een groot aantal gevallen van identiteitsfraude. Ook de beschikbare contra-informatie was nog niet op het niveau zoals de Belastingdienst dat nu kent.

2. Wat was de aanleiding om de projectcode 1043 te formuleren?

Aanleiding voor het thematisch en projectgericht aanpakken van signalen die duiden op systeemfraude ligt in de jaren vóór 2010. In die jaren zijn met name in het proces van voorlopige teruggaven hoge risico's gesignaleerd en nader onderzocht. Geconstateerd werd, dat uitbetalingen van gelden op basis van onjuiste/gefingeerde gegevens plaatsvond. Binnen het toezicht van de Belastingdienst lag de focus met name op het behandelen van de ingeleverde aangiften: de definitieve aanslagregeling. Dit werd gedragen door het uitgangspunt dat bij het opleggen van een definitieve aanslag, middels verrekening van de eerder opgelegde voorlopige aanslagen, tot uitdrukking werd gebracht wat een belastingplichtige per saldo nog te ontvangen of te betalen had. Er ontstond een invorderingsrisico door het uitbetalen van té hoge voorlopige aanslagen, welke bij de definitieve aanslag onterecht bleken te zijn uitbetaald.

Aanleiding projectgerichte aanpak systeemfraude

2007

In 2007 ontving de Risicobeheersingsorganisatie (hierna: RBO), een onderdeel van de Belastingdienst met o.a. de opdracht om handhavingsrisico's in beeld te brengen, te onderzoeken, een behandelaanpak te ontwikkelen en de uitvoering daarbij te ondersteunen, van de FIOD het signaal dat op grote schaal sprake was van een vermoeden van georganiseerde VT-fraude met een link naar het buitenland.

¹ Kamerstukken 2012 – 2013, 17050 – 432

De FIOD heeft aan de RBO de vraag gesteld of de RBO op dit vraagstuk iets kon betekenen. Er is hierop nader onderzoek ingesteld door de RBO. Op basis van vragen aan de destijds betrokken medewerker kan vermeld worden dat bevindingen en eerste resultaten zijn vastgelegd in een rapport dat is aangeboden aan het management van de RBO.² De voorzitter van Belastingdienst/Noord, waar destijds de Procesadoptie Aanslagbelastingen³ was belegd, werd aangewezen als verantwoordelijke om de aanbevelingen uit het rapport op te pakken. In zijn memo "Maatregelen VT- en rekeningnummerfraude" van 8 oktober 2007⁴ aan de Contactambtenaren⁵ zijn op basis van de verzamelde casuïstiek tot dan toe, maatregelen in gang gezet om het verschijnsel "VT- en rekeningnummer fraude" tot stilstand te brengen. Aangegeven wordt dat de verbetervoorstellen zijn voorgelegd aan 'DGBel'⁶

Dit memo vormde de eerste aanzet tot een landelijk gecoördineerde aanpak. De maatregelen werden tot stand gebracht door samenwerking met Belastingdienst/Centrale Administratie (hierna: B/CA) en de verantwoordelijken voor de Procesadoptie Inning, Procesadoptie Basisregistraties en Procesadoptie aanslagbelastingen.

Eén van de maatregelen was dat B/CA alle bankrekeningnummers onderzocht waaraan meer dan vier sofinummers⁷ / VT's gekoppeld waren. De op deze manier gesignaleerde verdachte bankrekeningnummers kwamen op een lijst. Teruggaven op deze rekeningnummers werden in afwachting van nader onderzoek tijdelijk geblokkeerd. Deze onderzoeken konden enige weken duren door het versturen van vragenbrieven naar de belastingplichtigen en de te hanteren responstijden.

Er werd door de RBO een projectgroep VT-fraude ingericht. Deze projectgroep heeft op basis van bovengenoemd memo twee maatregelen in gang gezet die konden leiden tot een aanzienlijke beperking van de VT-fraude met ingang van het belastingjaar 2007:

1. Het formuleren van een selectieregel die zag op de signalering van een niet realistische verhouding loon/loonheffing.
2. Het aan de Poort⁸ signaleren van sofinummers die verbonden waren aan de hierboven door B/CA gemaakte 'zwarte lijst' van bankrekeningnummers die werden gebruikt voor de uitbetalingen van vier of meer VT's. Dit betrof naar schatting 750 tot 1000 sofinummers.

De maatregelen waren beide belegd in het traject vóór de VA. Doel van de maatregelen was om posten met een hoog risicoprofiel te signaleren voordat uitbetaling van het bedrag plaatsvond. De voorgestelde maatregelen zagen bovendien op een betere landelijk gecoördineerde aanpak. Over de mate waarin de voorgestelde maatregelen bijdroegen tot het terugdringen van fraude in VT's, bestond toen nog geen duidelijkheid.

² Deze nota is ten tijde van dit feitenonderzoek (nog) niet voor handen gebleken.

³ Procesadoptie kan worden gezien als voorloper van de ketensturing; in dit geval van de aanslagbelastingen.

⁴ Memo "Maatregelen VT- en rekeningnummerfraude" d.d. 8 oktober 2007 van de voorzitter van Belastingdienst/Regio Noord aan de contactambtenaren van de Belastingdienst.

⁵ Contactambtenaren zijn belastingdienstambtenaren die op van artikel 84 Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn aangewezen door de minister van Financiën en minister van Justitie en Veiligheid om contact te onderhouden met het openbaar ministerie ten dienste van de vervolging en berechting van bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten.

⁶ Het werkgebied van DGBel is tegenwoordig onderdeel van UHB.

⁷ Het sofinummer (sociaal-fiscaal nummer) was de voorloper van het Burgerservicenummer (BSN)

⁸ Dit is de plek waar de aangiften IH en verzoeken om VT's digitaal binnenkomen.

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 1 december 2013 met de invoering van 1BRN en de verscherping van de wijzigingsprocedure onmogelijk gemaakt door de Belastingdienst.

2008:

Begin 2008 is gestart met het inrichten van Toezicht IH aan de voorkant van het proces, ook wel "detectie aan de Poort" genoemd. De Poort is de plek waar de VT-verzoeken en de aangiften IH digitaal binnen komen. De Poort werd (en is nog steeds) bemand met het "geoefend oog": analisten met fiscale kennis en kennis van de IH-processen.

Van oorsprong richtte de Poort zich op het signaleren en oplossen van inconsistenties in binnengekomen aangiften IH, zoals duidelijke cijferverwisselingen, komma-gebruik in plaats van punten, of het invullen van het BSN bij het loonbedrag.

2009:

In september 2009 constateerden de analisten aan de Poort mogelijke signalen van misbruik bij de verzoeken om VT's aan de hand van de HOTHOR-signalering (Hoge Teruggave Hoog Risico). De HOTHOR-signalering is een vangnetregeling in het administratieve proces om te toetsen of hoge teruggaven plausibel zijn. Het signaal 'HOT/HOR beoordeling' is een objectief signaal en uitsluitend gebaseerd op de hoogte van het bedrag van de teruggaaf.

In december 2009 zijn op 2 momenten query's gedraaid met daarin alle, in een periode van 10 dagen verleende VT's 2009 $\{> \text{€ X en } < \text{HOTHOR-grens}\}$. De analyse van deze query's was aanleiding voor een nader onderzoek naar mogelijk niet-compliant gedrag beneden de grenswaarde van de bestaande HOTHOR-grens.

De opgedane ervaringen leidden ertoe dat gedurende deze periode selectieregels werden toegevoegd aan de selectiemodule voor het VT-proces en dat verbanden werden gelegd om meer zicht te krijgen op de aanwezigheid van mogelijke 'georganiseerdheid' bij het indienen van die verzoeken.

Met deze ontwikkelingen kreeg de Poort een rol bij de detectie van risico's en betrokkenheid bij de latere projectcode 1043.

2010 – Ontstaan van project 1043 Systeemfraude IH (Start 1043)

In het najaar van 2009 is door de eerdergenoemde voorzitter van Belastingdienst/Noord, als verantwoordelijke voor de Procesadoptie Aanslagbelastingen, een landelijke projectleider aangesteld met de opdracht om de regio-overstijgende aanpak van de systeemfraude verder door te ontwikkelen. Dit had tot gevolg dat het project werd opgenomen in het LHP.

De wijze van aanpak van VT's en aangiften IH is onder de naam systeemfraude IH opgenomen in het LHP en heeft binnen de Landelijke Toezicht Organisatie (hierna: LTO) nummer 1043 als projectcode Overige Landelijke Toezicht Projecten (hierna: OLTP) meegekregen.

2011 – Systeemfraude op de Fiscale agenda 2011

Op 14 april 2011 bood de staatssecretaris de Fiscale agenda aan bij Tweede Kamer.⁹ Hierin werden de maatregelen aangekondigd om systeemfraude te

⁹ Kamerstukken 2010 – 2011, 32 740, nr. 1

bestrijden. De maatregelen omvatten activiteiten gericht op het voorkomen van systeemfraude, uitvoeringsmaatregelen die plegers van systeemfraude aanpakten en activiteiten waarmee slachtoffers van identiteitsfraude werden geholpen. Alle activiteiten werden gecoördineerd door de zogeheten 'antifraudebox' waarin alle disciplines samenwerkten (heffing, controle, inning, toeslagen, centrale administratie, Belastingtelefoon, FIOD).

2012 – Plan van aanpak systeemfraude IH

De activiteiten rondom projectcode 1043 kreeg steeds meer vorm en heeft uiteindelijk geresulteerd in het plan van aanpak systeemfraude IH 2012.

In dit plan is het begrip "systeemfraude" als volgt is omschreven:

"elke (georganiseerde) poging tot het laten uitbetalen van geld door de Belastingdienst welke is gebaseerd op gefingeerde of foute gegevens".

De kernwoorden hierbij zijn dat sprake dient te zijn van een al dan niet georganiseerde "poging" tot het "laten uitbetalen van geld" en het gebruik van "gefingeerde" dan wel "foute" gegevens.

De volgende doelstellingen, die vooral zijn gericht op het voorkomen van verschillende soorten schade, waren sinds 2010 leidend in de aanpak van signalen die duiden op systeemfraude IH:

- het voorkomen van fraude in algemene zin;
- het voorkomen dat men (systeemtechnisch) kan frauderen;
- het voorkomen dat men (gedrag-technisch) wil frauderen (verhoging compliance);
- het tijdig detecteren van fraude en/of vergissingen;
- het corrigeren van ingediende frauduleuze aangiften en verzoeken;
- het voorkomen van onterechte uitbetalingen van gelden;
- een doortastende aanpak en beboeten van gedetecteerde fraude; en
- opvang van slachtoffers van fraude.

Ten opzichte van de voor 2012 geldende aanpak betekende dat:

- meer mogelijkheden om de processen beter in te richten;
- meer mogelijkheden om beter te kunnen detecteren en opsporen;
- uitbouw van gebruik van intelligence;
- meer aandacht voor mogelijke fraudesignalen in de regio's;
- meer capaciteit (fte's) om mogelijke fraudesignalen te behandelen;
- meer aandacht voor preventie en reductie; en
- meer aandacht voor slachtoffers van (identiteits-)fraude.

In de LHP's werden jaarlijks een specifiek aantal uren (tijd) gepland voor de uitvoering van het project 1043 en deze uren werden ook geregistreerd. Over de voortgang is periodiek gerapporteerd aan de opdracht gevende directeur.

Ook is per 1 februari 2012 het loket Opvang Slachtoffers Identiteitsfraude ingericht. Dit naar aanleiding van geconstateerde identiteitsfraude door middel van onder andere het maken van dubbele kopieën van identiteitsbewijzen bij de aanvraag van telefoonabonnementen, het misbruiken van lijsten van cliënten van sociale hulpverleners en het hengelen van post uit de brievenbus. Het was mogelijk om met één DigiD voor elk beschikbaar BSN aangifte te doen en dus geld terug te vragen zonder dat de houder van het BSN hier van op de hoogte was. Het latere Project 1BRN was ook een directe reparerende reactie op deze vorm van identiteitsfraude.

2013 – Inrichting Combiteam Aanpak Facilitators

Medio 2013 wordt het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) ingericht. Aanleiding hiervoor was dat er meer dan 100 casus IH waren die voor aanmelding bij het Openbaar Ministerie in aanmerking kwamen overeenkomstig de geldende richtlijnen. Aangezien deze hoeveelheid niet allemaal in het strafrecht opgelost konden worden, ontstond het idee voor de inrichting van het CAF, waardoor casus in de administratieve sfeer (aanslagregeling en navorderingsaanslagen) konden worden opgelost. In het najaar 2013 ontstond verbinding tussen projectcode 1043 en het CAF. Waarbij binnen Particulieren het project 1043 zich richtte op de risico-detectie van hoog risico-aangiften en mogelijke systeemfraude in de IH en CAF zich richtte op de betrokken facilitator met wiens hulp of tussenkomst deze aangiften tot stand waren gekomen en/of waren ingediend. Deze verdeling van de aanpak tussen Particulieren en het CAF is in 2020 nog steeds op deze wijze ingericht.¹⁰

3. Is het gebruik van de projectcode 1043 in de tijd veranderd?

De projectcode 1043 is in 2010 ingevoerd voor de landelijke aanpak van de systeemfraude in het IH-aangifte en VT-proces. In 2012 is met het Plan van aanpak VTA Systeemfraude IH 2012 meer focus aangebracht op zowel inhoud als proces van dit project. De reikwijdte van de projectcode is niet vergroot. De criteria en parameters zijn in de loop der tijd aangepast aan de hand van de ervaringen met en ontwikkelingen in de aangiftepatronen, maar code 1043 is steeds gebruikt voor het project waarin aangiften op mogelijke systeemfraude werden gecontroleerd.

De in het PvA VTA Systeemfraude beschreven handelswijze zag enerzijds op het verbeteren en veiliger maken van het IH-aangifte proces en anderzijds het voorkomen van systeemfraude IH.

In de jaren daarna is de projectcode niet gewijzigd. Wel heeft, mede door de genomen maatregelen, een zichtbare verschuiving van het moment van misbruik plaatsgevonden. Waar het misbruik van het systeem zich bij aanvang met name aan de voorkant (VT) van het proces voordeed, verplaatste zich dat naar momenten later in het proces (DA/aanvullingen/bezwaar).

Deze maatregelen waren het instellen van een hoger veiligheidsniveau voor DigiD en wachtwoord, de code voor gemachtigde, een koppeling met het BSN, het Project 1BRN en de daarmee samenhangende aanscherping van de procedure om een bankrekeningnummer te wijzigen. De koppeling van het BSN voorkomt echter niet het misbruik in de gevallen dat belastingplichtigen hun eigen DigiD en wachtwoord afgeven aan een facilitator.

4. Welke selectieregels worden gebruikt binnen het project 1043?

Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst een korte uitleg gegeven over selectiemodules en selectieregels.¹¹

¹⁰ Het onderhanden werk van het CAF-team is per 3 juli jl. door de gezamenlijke opdrachtgevers opgeschort.

¹¹ Binnen de Belastingdienst worden voor 'selectieregel' ook wel de termen 'uitworpbevestiging' en 'weegregel' gebruikt. Deze drie termen komen voor in de brondocumenten die geraadpleegd zijn voor dit feitenrelaas

Het formuleren van selectieregels vindt tegenwoordig plaats door de Corporate Dienst Vaktechniek (hierna: CD VT). Dit was een taak van het Expertisecentrum Handhaving en Intelligence tot de opheffing van dit onderdeel in het kader van de inrichting van de Topstructuur Belastingdienst in 2018.

Voor wat betreft de keuze, welke risico's behandeld worden, adviseert het CD VT de uitvoerende directies. Bij het samenstellen van de selectieregels voor de IH wordt onder meer rekening gehouden met:

- aanpassingen in het aangifteformulier
- aanwezigheid van contra-informatie
- correcties uit het verleden
- gewijzigde wetgeving
- pilotresultaten
- steekproef resultaten

Iedere ingediende aangifte IH wordt in het Aanslagbelastingensysteem (hierna: ABS) door de selectiemodule gehaald. De selectiemodule is gevuld met selectieregels die voor dat jaar van toepassing zijn op de aangiften. Bij het grootste deel van de selectieregels wordt gebruik gemaakt van vergelijkingen van de velden in de aangifte met bijvoorbeeld loon-, bank- en hypotheekgegevens of met gegevens uit het voorgaande jaar. De rest van de selectieregels vergelijkt de gegevens in een aangifte uitsluitend met een parameter (bedrag). In het geval voor een aangifte een behandelvoornemen is opgenomen door middel van de aanduiding "uitworp gewenst", wordt deze aangifte eveneens geselecteerd voor behandeling. Dit behandelvoornemen d.m.v. de aanduiding "uitworp gewenst" wordt AKI genoemd. Deze afkorting staat voor ABS Klantinformatie.

Aan de Poort worden elk jaar op basis van query's¹² de geselecteerde aangiften geanalyseerd. De criteria en parameters die aan de basis liggen van deze query's worden ontleend aan reeds bekende patronen van onregelmatigheden in combinatie met nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. Als de beoordeling van een aangifte leidt tot een vermoeden van (systeem)fraude of een verhoogd risico daarop, heeft de Poort de mogelijkheid tot opvoering van twee soorten AKI's: AKI 1043 en AKI 1044.¹³

De AKI 1043 staat voor aangiften van belastingplichtigen waarbij vermoedelijk sprake is van individuele fraude dan wel georganiseerde fraude via een facilitator. De AKI 1044 staat voor aangiften van belastingplichtigen waarvan de fiscaal dienstverlener of facilitator in een strafrechtelijk onderzoek is betrokken. Door deze opgenomen AKI's worden de aangiften herkend door de selectiemodule en via "uitworp gewenst" voor behandeling verder geleid naar een Intensief Toezicht Team binnen de directie Particulieren.

Naast het opvoeren door de Poort, kan een AKI 1043 in een enkel geval ook worden opgevoerd door een behandelaar uit het Intensief Toezicht Team. Dit kan zich voordoen als een behandelaar uit een regulier toezichtteam een aangifte ter beoordeling van een reguliere (niet AKI 1043 of 1044) uitworpreden krijgt aangeboden, maar die naar zijn professionele oordeel kenmerken bevat die kunnen wijzen op individuele systeemfraude. Het Intensief Toezicht Team neemt dan de behandeling over van deze behandelaar van het reguliere team.

¹² Tot en met het halverwege kalenderjaar 2015 werden de dubbele nationaliteiten opgenomen in deze standaard query's. Vanaf het kalenderjaar 2016 is alleen de eerste nationaliteit in de query's opgenomen. M.i.v. november 2019 is ook de eerste nationaliteit uit de query's verwijderd. Alleen voor buitenlands belastingplichtigen is nationaliteit nog wel onderdeel van de query's, dit i.v.m. het kunnen bepalen van de relevante verdragstoepassing in het kader van voorkomen dubbele belasting.

¹³ Er bestaat ook een projectcode 1044 "steekproef Ondernemingen". Deze projectnummering heeft geen enkele relatie met de hier genoemde AKI 1044.

Zoals gezegd wordt een aangifte die door een selectieregel in de selectiemodule wordt geraakt "uitgeworpen". Uitgeworpen betekent dat een aangifte geselecteerd is voor behandeling. Zoals eerder aangegeven is daadwerkelijke toetsing afhankelijk van een aantal factoren, zoals van nadere keuzes in het toezichtproces en/of inzetbare capaciteit. De behandeling van uitgeworpen aangiften voor het project 1043 gebeurt in de Intensief Toezicht Teams van de directie Particulieren (voorheen fraudeteams).

Raakt een selectieregel een aangifte, dan wordt nog geen definitieve aanslag opgelegd, maar een (automatische) voorlopige aanslag. Als daarbij bijvoorbeeld sprake is van een AKI 1043 of AKI 1044, dan bestaat de mogelijkheid dat de Poort in AKI een blokkade heeft gevuld om deze (automatische) voorlopige aanslag te blokkeren, waarmee een mogelijk/voorzienbaar invorderingsrisico wordt vermeden.

Raakt geen enkele selectieregel een aangifte dan wordt de definitieve aanslag automatisch conform de aangifte opgelegd.

De aan de Poort opgevoerde AKI's krijgen een einddatum van $t+5$ jaar (waarbij t staat voor het 1^e belastingjaar waarvoor een aangifte wordt uitgeworpen). Deze signalering wordt opgevoerd om de aangiften van deze belastingplichtige gedurende vijf volgende belastingjaren te kunnen uitwerpen voor analyse. Als de aangifte over jaar $t+1$ binnenkomt ziet de Poort de resultaten van de kantoortoets van voorgaand jaar. Die kantoortoets is een zwaarwegende factor bij het bepalen van het gewenste toezicht voor de aangifte jaar $t+1$. Mocht de kantoortoets van jaar t bij binnenkomst van een (mogelijke) risicovolle aangifte over jaar $t+1$ nog niet voltooid zijn, dan wordt een definitief besluit over het gewenste toezicht voor dat jaar uitgesteld tot het tijdstip waarop het resultaat van de kantoortoets jaar t bekend is. Als de aangifte jaar $t+1$ geen risico's bevat die Intensief Toezicht vereisen, dan deblokkeert de Poort de AKI vanaf jaar $t+1$.

Ondanks deze deblokkering kan het voor komen dat aangiften van belastingplichtigen over een later belastingjaar aan de Poort worden beoordeeld om het aangiftepatroon van bepaalde facilitators te volgen.

Vanwege deze systematiek kan een aangifte, waarvan de AKI 1043 was verwijderd over een volgend belastingjaar, een check krijgen die kan leiden tot opvoeren van een nieuwe AKI 1043 of een nieuwe AKI 1044.

Voor de periode 2015 – 2018 zijn naast de AKI's 1043 en 1044, de AKI's 9044 en 9045 gebruikt voor de selectie van (vermoedelijke) individuele fraude. De AKI 9044 werd gebruikt voor (vermoedelijke) individuele fraude met noodzaak blokkade voorlopige aanslag. De AKI 9045 werd gebruikt voor (vermoedelijke) individuele fraude zonder noodzaak tot blokkade voorlopige aanslag.

Omdat deze uitsplitsing in de praktijk geen meerwaarde bleek te hebben, is het besluit genomen om deze AKI's niet langer meer te gebruiken en worden vanaf belastingjaar 2019 alleen nog de AKI's 1043 en 1044 opgevoerd voor de selectie van zowel (vermoedelijke) individuele als georganiseerde systeemfraude.

5 Hoe past het gebruik van genoemde projectcode en hieraan gerelateerde selectieregels in de aangiftebehandeling

inkomensheffingen (IH) van zowel binnenlands als buitenlands belastingplichtigen?

Binnenlands belastingplichtigen

De aangiften die door de selectiemodule worden uitgeworpen door middel van de AKI 1043 en AKI 1044, worden behandeld binnen de Intensief Toezicht Teams van de directie Particulieren vanwege de in die teams aanwezige kennis en expertise ten aanzien van de herkenning en aanpak van systeemfraude. Deze werkwijze is vastgelegd in het Memo aanpak systeemfraude van 13 november 2014¹⁴.

Op basis van de inhoudelijke beoordeling van de uitgeworpen aangifte kunnen aanvullende bewijsstukken opgevraagd worden. Na ontvangst van de gevraagde stukken wordt de aangifte beoordeeld op fiscale juistheid aan de hand van de feiten en omstandigheden. In geval van afwijking van de ingediende aangifte wordt belastingplichtige in alle gevallen in kennis gesteld van (het voornemen tot) afwijking. Een eventuele reactie wordt beoordeeld en uiteindelijk leidt dit tot vaststelling van de aanslag. Deze DA is achtereenvolgens vatbaar voor bezwaar en beroep.

De aangiften IH die voor beoordeling en behandeling binnen het project 1043 worden aangeboden, doorlopen daarmee het reguliere proces van aangiftebehandeling. De enige afwijking ten opzichte van de reguliere aangiftebehandeling was dat de aangiften die voor nader onderzoek in aanmerking kwamen, werden geregistreerd in FSV. Vanaf begin 2018 is gestopt met deze registratie omdat de ervaring was dat in de praktijk deze vastlegging niet werd gebruikt bij de bestrijding van systeemfraude en FSV dus geen toegevoegde waarde meer had voor het proces." Welke gevolgen FSV-registratie voor een burger had, wordt onderzocht in het onderzoek FSV.

Buitenlands belastingplichtigen

Voor buitenlands belastingplichtigen geldt het volgende: er is sprake van buitenlandse belastingplicht indien een belastingplichtige niet wordt aangemerkt als fiscaal inwoner van Nederland, maar wel sprake is van een fiscale bron van inkomen in Nederland.

De aangiften IH worden gedaan via het zogenoemde C- of M-biljet. Door de jaren heen wordt de C-aangifte in toenemende mate digitaal ingediend. Het M-biljet kan alleen op papier worden gedaan.

Het C-biljet wordt uitgereikt aan een buitenlands belastingplichtige en is vergelijkbaar met het P-biljet voor een binnenlands belastingplichtige.

Er zijn twee soorten behandelingen bij een C-biljet:

1. Behandeling kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen (KBB)

De belastingplichtigen hebben 90% of meer binnenlands inkomen ten opzichte van hun wereldinkomen.

Daarmee "kwalificeren" zij om in aanmerking te worden genomen voor de aftrekposten en fiscale behandeling die ook voor een binnenlands belastingplichtige geldt.

2. Behandeling middels verdragstoepassing

Indien er geen sprake is van een kwalificerende buitenlandse belastingplicht (het binnenlands inkomen is minder dan 90% ten opzichte van het wereldinkomen) dan volgt de behandeling middels verdragstoepassing. De bilaterale verdragen ter voorkoming van dubbele belasting bepalen welk land het recht van heffing heeft.

¹⁴ Memo Aanpak Systeemfraude d.d. 13 november 2014 van de directie MKB

Het M-biljet wordt uitgereikt aan belastingplichtigen die in een jaar (e)migreren. Deze zijn dus voor een bepaald gedeelte van het jaar binnenlands belastingplichtig en voor het andere gedeelte van het jaar buitenlands belastingplichtig. Naast het bepalen van de inkomensheffingen is hier de tijdsevenredigheid van belang met betrekking tot de (verplichte) verzekeringsplicht (volksverzekeringen). Het M-biljet is eenmalig, bij emigratie wordt daarna een C-biljet uitgereikt, bij immigratie een P-biljet.

Aangiften IH van buitenlands belastingplichtigen worden ook bij de Poort door de selectiemodule van ABS gehaald.

Naast specifieke selectieregels in de module voor de C- en M-aangiftebiljetten voor buitenlandse belastingplicht, worden ook de AKI's 1043 en 1044 aan deze aangiftebiljetten gekoppeld.

De beoordeling van de AKI 1043 of AKI 1044 wordt door de behandelaars van het kennis- en expertisecentrum buitenland in het reguliere toezichtproces meegenomen.

6. Welke directies/behandelteams worden ingezet voor het afhandelen van de aangiften die worden uitgeworpen om te worden behandeld op basis van projectcode 1043?

De meeste belastingplichtigen die worden geraakt door het project 1043 behoren tot de doelgroep van de directie Particulieren.¹⁵ De behandeling van die aangiften vindt plaats in de Intensief Toezicht Teams of het reguliere toezichtproces van het kennis- en expertisecentrum buitenland. De directie MKB ondersteunt voor zover noodzakelijk op verzoek van de directie Particulieren, met 'buitentoezicht'.¹⁶ Daarnaast heeft de directie MKB een zelfstandige rol bij de aanpak van vermoedens van systeemfraude bij facilitators. De bevindingen van de medewerkers van MKB kunnen leiden tot het inschakelen van de Boete- en Fraudecoördinator (BFC-er) en een zaak aanmelden bij de FIOD op grond van de geldende richtlijnen. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden kan dit leiden tot een overname van de behandeling door de FIOD.

Deze afspraken tussen de directies MKB en Particulieren werden gemaakt tussen de betrokken plaatsvervangend directeuren in hun rol als portefeuillehouder en zijn intern in de lijn afgestemd. Onderdeel van de afspraak was dat over en weer signalen werden uitgewisseld en dat de directie Particulieren de behandeling van de niet-winst-risico's voor zijn rekening zou nemen. Het werk bij MKB werd uitgevoerd door de fraude-EOS teams (EOS staat voor externe overheidssamenwerking).

7 Hoeveel aangiften zijn daadwerkelijk uitgeworpen voor het project 1043 en behandeld?

Kernvraag 7 wordt samen met kernvraag 8 beantwoord.

¹⁵ Systeemfraude IH kan zich ook voordoen in het IH-niet winst-gedeelte van de aangiften van 'particulieren' die verbonden zijn aan ondernemingen en rechtspersonen die onder MKB en GO vallen. Als alleen de IH-niet winst onderdelen van de aangiften leiden tot uitworp, worden deze behandeld door de directie Particulieren.

¹⁶ De directie Particulieren beschikt niet over buitendienstambtenaren.

8 Wat zijn de behandelresultaten en heeft er een effectmeting plaatsgevonden?

Hieronder wordt antwoord gegeven op vraag 7 en vraag 8.

Er heeft sinds 2013 geen aparte registratie van de behandelresultaten van project 1043 plaatsgevonden. Aangezien de handmatige behandeling van aangiften binnen het project 1043 altijd plaatsvindt in de Intensief Toezicht Teams van de directie Particulieren en binnen die teams het grootste deel van de capaciteit aan systeemfraude wordt besteed, geven de behandelresultaten van deze teams een indicatie van de behandelresultaten van project 1043.

De behandelresultaten van deze teams en opgelegde navorderingsaanslagen over de jaren 2011 tot en met 2019 zijn hieronder in tabel 1 en 2 opgenomen.

Toelichting op tabel 1

De behandelresultaten over de jaren 2011 tot en met 2013 komen uit het jaarverslag 2014 project systeemfraude IH. De resultaten over de jaren 2015 tot en met 2019 komen uit het Schakelbord Bestuurlijke Informatie-Dashboards Belastingen (Team niveau) van de Intensief Toezicht Teams Particulieren. Over 2014 zijn geen gegevens beschikbaar, hierdoor ontbreekt het jaar 2014 in deze tabel.

Tabel 1 **Behandelde aangiften IH intensief toezicht - 2011 t/m 2019**

| Jaar | Aantal afgedaan | Correctie op verzamelinkomen | Percentage gecorrigeerde aangiften |
|-------------|------------------------|-------------------------------------|---|
| 2011 | 21.137 | € 65.266.479 | 63% |
| 2012 | 18.965 | € 54.434.117 | 66% |
| 2013 | 9.355 | € 26.069.897 | 39% |
| 2014 | onbekend | onbekend | - |
| 2015 | 37.264 | € 197.000.000 | - |
| 2016 | 29.815 | € 126.400.000 | 65% |
| 2017 | 17.646 | € 45.402.564 | 73% |
| 2018 | 20.058 | € 84.755.876 | 69% |
| 2019 | 17.056 | € 94.887.901 | 73% |

Toelichting bij tabel 2

De navorderingsaanslagen over de jaren 2011 tot en met 2013 komen uit het jaarverslag 2014 project systeemfraude IH. De resultaten over de jaren 2016 tot en met 2019 komen uit de applicatie MOAW/ABS (Mijn Onderhanden en Afgedane Werk/ABS). Over 2014 en 2015 zijn geen gegevens bekend, hierdoor ontbreken deze jaren in de tabel.

Tabel 2 Aantal opgelegde navorderingsaanslagen - 2011 t/m 2019

| | |
|------|----------|
| 2011 | 1.288 |
| 2012 | 441 |
| 2013 | 105 |
| 2014 | onbekend |
| 2015 | onbekend |
| 2016 | 10.480 |
| 2017 | 11.617 |
| 2018 | 3.037 |
| 2019 | 3.803 |

Effectmeting

De effectmeting op het project is niet structureel ingericht. Voor het jaar 2013 is wel een effectmeting uitgevoerd en hierover is gerapporteerd in het concept jaarverslag systeemfraude IH 2014. Met betrekking tot het positief beïnvloeden van burgers is het volgende opgenomen:

"...Van de 46.000 bekende burgers (met een AKI-uitworp fraude in ABS) hebben in 2014 30.000 een aangifte over 2013 ingediend..." en "... Van de 30.000 ingediende aangiften zijn er bijna 17.500 stuks als risicoloos bestempeld (58%)..."

De conclusie die hieraan kon worden verbonden was dat deze groep burgers hun aangiftegedrag had gewijzigd omdat hun facilitator tot stoppen was gebracht dan wel dat hun aangiften over voorgaande jaren waren gecorrigeerd.

Bij de genoemde 17.500 risicoloze aangiften werd de AKI verwijderd en dus gedeblokkeerd. Voor deze aangiften was het niet meer nodig om in het intensief toezicht te worden betrokken.

Afrondende opmerkingen

Appreciatie ADR en DO-Control

In de opdracht is opgenomen ervoor te zorgen dat de gebruikte informatie verifieerbaar en toetsbaar is en in verband met de appreciatie en externe toets vroegtijdig DO-control respectievelijk de ADR te betrekken.

Er is een opdracht geformuleerd en voorgelegd aan de ADR om een audit te verrichten op de onderliggende informatie van het feitenrelaas. Op vrijdag 26 juni 2020 heeft de ADR aangegeven deze opdracht niet te kunnen aanvaarden. De reden hiervan is dat een audit op de volledigheid van de opgenomen feiten niet kan worden uitgevoerd.

DO-control heeft het feitenrelaas voorzien van een appreciatie; waar DO-control in de appreciatie heeft aangegeven aanvullende informatie op te nemen is het feitenrelaas verduidelijkt en aangevuld.

Vervolg

Het feitenrelaas projectcode 1043 bevat een beschrijving van feiten en gebeurtenissen over een periode van ca. 13 jaar aan de hand van acht kernvragen. De inhoud van dit feitenrelaas is gebaseerd op gesprekken met

directbetrokkenen bij het project 1043 en met procesdeskundigen IH en er is gebruik gemaakt van de beschikbare documentatie en rapportages. Door de projectgroep is naar beste eer en geweten informatie verzameld. Het valt echter helaas niet uit te sluiten dat na deze versie van het feitenrelaas (van september 2020) nog aanvullende informatie beschikbaar komt.