Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk
2021-0000134708

Uw brief (kenmerk)

Datum 7 juli 2021
Betreft Onderzoek Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

Geachte,

Hierbij ontvangt u het definitieve rapport van feitelijke bevindingen 'Waarborgen Projectcode 1043 (werking)', kenmerk 2021-0000134421.

Het conceptrapport is in juni 2021 afgestemd met diverse betrokkenen en na ontvangst van de managementreactie op 7 juli 2021 definitief gemaakt.

Wij vertrouwen erop u hiermee aan het verzoek tot uitvoering van onderzoek te hebben voldaan. Wij bedanken uw collega's voor de prettige samenwerking gedurende het onderzoek.

Als Auditdienst Rijk hechten wij veel waarde aan opdrachtgevers tevredenheid. Daarom zijn wij benieuwd hoe u de toegevoegde waarde van het onderzoek en de betrokkenheid van het projectteam heeft ervaren middels onderstaande link naar een korte vragenlijst. Het invullen duurt circa twee minuten. Uw mening stellen wij zeer op prijs en zullen die vertrouwelijk behandelen. Onze dank dat u daar de tijd voor wil nemen.

Naar de vragenlijst

Mocht het klikken niet werken dan kan u deze link kopiëren naar uw internetbrowser:
https://www.adronderzoek.nl/index.php/162795?lang=nl

Met vriendelijke groet,

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen
Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

Definitieve versie 1.0

Colofon

Titel	Waarborgen Projectcode 1043 (werking)
Uitgebracht aan	Algemeen Directeur Particulieren Belastingdienst
Datum	07 juli 2021
Kenmerk	2021-0000134421

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—4
Inleiding—4
Context—4

Managementsamenvatting—5
Leeswijzer—5

1 Deblokkeringsinstructie—6
1.1 De deblokkering wordt voor de 100 onderzochte posten conform instructie uitgevoerd—6

2 Query's voor de selectie aan de poort—7
2.1 In de onderzochte query's van belastingjaar 2020 komen de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land niet voor, de ADR heeft een bevinding bij scholingskosten—7
2.2 In de query's over 2019 en 2018 komen NAW-gegevens voor in de output—7

3 Extra toetsing op de uitworp—8
3.1 Onderzoek of 1 op 6 aangiften ter extra toetsing worden aangeboden heeft niet kunnen plaatsvinden—8
3.2 In grote lijnen wordt de extra toetsing voor de onderzochte posten conform opzet uitgevoerd—8

4 Signalen en klachten van burgers—10
4.1 De afhandeling van de 5 onderzochte signalen wordt conform opzet uitgevoerd, frequentie van de analyse niet kunnen vaststellen—10
4.2 De afhandeling van de 10 onderzochte klachten van burgers wordt conform opzet uitgevoerd—11

5 Accordering en vaststelling handleidingen—12
5.1 Voor AKI-toekenningen met het beginjaar 2020 is de aanduiding 'fraude' achterwege gelaten—12
5.2 De toekenning van de AKI-periode is niet in alle gevallen beperkt tot 1 jaar—13
5.3 Het vier-ogen-principe is nog niet uitgewerkt en kon daarom niet onderzocht worden—13

6 Verantwoording onderzoek—14
6.1 Werkzaamheden en afbakening—14
6.2 Gehanteerde Standaard—14
6.3 Verspreiding rapport—14

7 Ondertekening—16

Bijlage 1 Managementreactie—17

Aanleiding opdracht

Inleiding

Naar aanleiding van politieke en media-aandacht voor projectcode 1043 en de signalen die mogelijk zouden duiden op een disproportionele behandeling binnen de Belastingdienst, is de analyse van de query's, die kan leiden tot het toekennen van AKI[1]-codes 1043 en 1044, tijdelijk opgeschort.
In de Kamerbrief van 13 oktober 2020 (kenmerk 2020-0000195040) is aangegeven dat de periode van opschorting van projectcode 1043 stopt zodra helder is welke waarborgen getroffen zijn die de rechtstatelijke toekenning van deze AKI-codes aan aangiften garanderen.
De Auditdienst Rijk (ADR) is gevraagd om twee onderzoeken uit te voeren. Het eerste onderzoek betrof de opzet en het bestaan van de waarborgen. De ADR heeft op 1 maak,rt 2021 het rapport uitgebracht over dit eerste onderzoek, zie '*Rapport van feitelijke bevindingen waarborgen Projectcode 1043*' (kenmerk: 2021-0000041581)[2]. De Kamerbrief van 31 maart 2021 (kenmerk 2021-0000064081)[3] gaat in op de aangescherpte waarborgen en het stapsgewijs heropstarten van analyse aan de poort. In deze Kamerbrief geeft de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst opnieuw aan dat de ADR dit tweede onderzoek naar de werking van de waarborgen in de praktijk gaat uitvoeren[4].

Context

In de bovengenoemde Kamerbrief van 31 maart 2021 is aangegeven dat de Belastingdienst inmiddels het herstellen van onbewuste fouten en vergissingen die in het nadeel van belastingplichtige kunnen werken, heeft hervat. Ook het toewijzen van AKI-codes 1043/1044 is hervat. Met het herstarten van intensief toezicht wordt gewacht totdat de betreffende gegevensbeschermingseffect-beoordeling (GEB) is afgerond en hieruit blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is.

In de Kamerbrief is verder aangegeven dat de ADR op twee meetmomenten (over april en over mei) voor de zomer van 2021 een onderzoek zal uitvoeren naar de werking van de waarborgen in de praktijk. De onderzochte waarborgen en de desbetreffende onderzoeksvragen zijn in dit rapport aan het begin van ieder hoofdstuk beschreven.

[1] Binnen het aanslagbelastingsysteem (ABS) wordt gebruik gemaakt van zogenoemde AKI's (Aanslagbelastingensysteem Klantinformatie). Een AKI is een behandelvoornemen voor een aangifte inkomstenheffing door middel van de aanduiding "uitworp gewenst".
[2] Zie ADR-rapport van feitelijke bevindingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
[3] zie Kamerbrief over projectcode 1043 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
[4] Ook al eerdergenoemd in de Kamerbrief van 27 januari 2021 (kenmerk: 2021-0000015631).

Managementsamenvatting

Dit onderzoek heeft zich gericht op de werking van de volgende waarborgen aangaande projectcode 1043:

1. De deblokkering van AKI-code 1043 en 1044 voor volgende jaren als een belastingplichtige eenmaal een juiste aangifte indient.
2. Objectivering van query's aan de poort door het weglaten van de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land.
3. Extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van eerdere uitworp.
4. Procesinrichting van ontvangst, behandeling en analyse signalen en klachten van burgers.
5. Nieuwe toekenningen met AKI-codes 1043/1044 worden niet meer aangeduid met 'fraude'; de AKI-codes 1043/1044 worden voor een periode van één jaar toegekend, zolang de GEB nog niet is afgerond; het vier-ogen-principe zal worden toegepast op de toekenning van AKI-codes 1043/1044.

De ADR heeft de werking van deze waarborgen onderzocht en presenteert in dit rapport de bevindingen.

De ADR heeft uit het onderzoek de volgende feitelijke bevindingen op de specifiek met de opdrachtgever afgestemde onderzoeksvragen:

1. Deblokkering wordt voor de 100 onderzochte posten conform instructie uitgevoerd. Door het goed toepassen van de deblokkeringsinstructie wordt voorkomen dat een burger ten onrechte een AKI-code houdt. Het maakt daarbij niet uit voor hoeveel jaar een AKI-code is opgelegd, immers wordt de AKI-code gedeblokkeerd als blijkt dat in het eerdere belastingjaar geen correcties zijn opgelegd die normaliter leiden tot uitworp op basis van AKI (en zich geen andere risico's voordoen in de nieuwe aangifte).
2. In de onderzochte query's van belastingjaar 2020 komen de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en –land niet voor. In de query's over 2019 en 2018 komen NAW-gegevens wel voor in de output.
   De ADR merkt op dat bij de query waarin scholingskosten zijn opgenomen, trefwoorden worden gebruikt die betrekking hebben op inburgeringskosten. Hierdoor is een verhoogde kans dat de groep belastingplichtigen met een niet-Nederlandse nationaliteit is oververtegenwoordigd in de output van deze query.
3. De extra toetsing op de behandeling van aangiften die onderworpen zijn aan Intensief Toezicht wordt in grote lijnen overeenkomstig de opzet uitgevoerd. Door het niet (tijdig) beschikbaar zijn van de benodigde gegevens kon niet vastgesteld worden dat één op de zes van de behandelde aangiften voor deze extra toetsing is aangeboden.
4. De afhandeling van de 5 onderzochte signalen en 10 onderzochte klachten van burgers wordt conform opzet uitgevoerd. De ADR heeft nog niet kunnen vaststellen of de analyse van signalen maandelijks plaatsvindt.
5. Voor AKI-toekenningen met het beginjaar 2020 is de aanduiding 'fraude' achterwege gelaten. De toekenning van de AKI-periode is niet in alle gevallen beperkt tot 1 jaar. Daarnaast is het vier-ogen-principe nog niet uitgewerkt en kon daarom ook in opzet nog niet worden onderzocht.

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.

Onderzoeksvraag:
Wordt het proces rondom de uitgeworpen aangiften met AKI-code 1043 en AKI-code 1044, voor de in de deelwaarneming bekeken posten, conform de deblokkeringsinstructie uitgevoerd?
De ADR heeft in totaal 100 posten geselecteerd. Hiervan zijn 50 posten over april 2021 geselecteerd en 50 posten over mei 2021. Per maand zijn 25 posten geselecteerd waarbij deblokkering heeft plaatsgevonden en 25 posten waarbij deblokkering niet heeft plaatsgevonden om te onderzoeken of de deblokkering op deze posten conform instructie is toegepast.

1.1 De deblokkering wordt voor de 100 onderzochte posten conform instructie uitgevoerd

Voor het onderzoeken van de 100 posten is gebruik gemaakt van de deblokkeringsinstructie die is beschreven in *'Generieke werkwijzer Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Alle belastingjaren (ist), Particulieren, Versie i1.2--februari 2021* en het document *'Risicodetectie en Selectie IH 'De Poort', Analyseren query's (ist), Particulieren, Versie i1.1 – februari 2021.* Hierin zijn de deblokkeringsinstructies voor de papieren aangiften, de elektronische aangiften en de voorraadsanering opgenomen.

Over april 2021 zijn er:

- 25 binnengekomen aangiften onderzocht die gedeblokkeerd zijn. Deze onderzochte aangiften zijn conform deblokkeringsinstructie verwerkt.
- 25 binnengekomen aangiften onderzocht die niet gedeblokkeerd zijn. Deze onderzochte aangiften zijn conform deblokkeringsinstructie verwerkt.

Over mei 2021 zijn er:

- 25 binnengekomen aangiften onderzocht die gedeblokkeerd zijn. Deze onderzochte aangiften zijn conform deblokkeringsinstructie verwerkt.
- 25 binnengekomen aangiften onderzocht die niet gedeblokkeerd zijn. Deze onderzochte aangiften zijn conform deblokkeringsinstructie verwerkt.

Door het goed toepassen van de deblokkeringsinstructie wordt voorkomen dat een burger ten onrechte een AKI-code houdt. Het maakt hierbij niet uit voor hoeveel jaar een AKI-code is opgelegd, immers wordt de AKI-code alsnog gedeblokkeerd als blijkt dat in het eerdere belastingjaar geen correcties zijn opgelegd die normaliter leiden tot uitworp op basis van AKI (en zich geen andere risico's voordoen in de nieuwe aangifte).

2 Query's voor de selectie aan de poort

Waarborg:
Objectivering van query's aan de poort door het weglaten van de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land.

Onderzoeksvraag:
Zijn in verband met het objectiveren van de query's de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land géén onderdeel van de query's aan de poort? De ADR heeft voor één dag in april en één dag in mei de opdrachtformulieren query's, SQL-statements en query-output onderzocht op de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land in de query's en query-output.

2.1 In de onderzochte query's van belastingjaar 2020 komen de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land niet voor, de ADR heeft een bevinding bij scholingskosten

Voor de acht query's die zijn opgesteld met betrekking tot het jaar 2020 heeft de ADR het volgende ontvangen:

- Opdrachtformulieren query's belastingjaar 2020
- SQL-statements belastingjaar 2020 opgesteld n.a.v. de opdrachtformulieren
- Output query's 2020 (14 april 2021 en 12 mei 2021)

Onderzoek opdrachtformulieren
De ADR heeft vastgesteld dat in de opdrachtformulieren 2020 de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land niet voorkomen. De ADR heeft een bevinding bij de query waarin scholingskosten zijn opgenomen. Bij de criteria ten aanzien van scholingskosten zijn trefwoorden opgenomen die betrekking hebben op inburgeringskosten[5]. Hierdoor bestaat een verhoogde kans dat de query belastingplichtigen raakt met een niet-Nederlandse nationaliteit.

Onderzoek SQL-statements
De ADR heeft vastgesteld dat in de code niet wordt geselecteerd op NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land, conform de opdrachtformulieren. Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de dataset die de basis vormt voor de query's.

Onderzoek query output
De ADR heeft aan de hand van de in totaal 16 output formulieren vastgesteld dat geen sprake is van de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land in de output van de query's 2020.

2.2 In de query's over 2019 en 2018 komen NAW-gegevens voor in de output

Aanvullend heeft de ADR de query's over belastingjaren 2019 en 2018 onderzocht omdat in 2021 aangiften binnenkomen die betrekking hebben op deze belastingjaren. De ADR heeft opdrachtformulieren en output ontvangen ten aanzien van de query's die uitgevoerd zijn over de belastingjaren 2019 en 2018.

Query's 2019/2018
Bij de query's 2019 en 2018 heeft de ADR vastgesteld dat informatie ten aanzien van de nationaliteit, geboorteplaats en -land niet is meegenomen in de output. Bij deze query's komen wel NAW-gegevens voor in de output. De Belastingdienst geeft aan dat inmiddels opdracht is gegeven om ook deze gegevens te verwijderen uit de output.

[5] Inburgeringskosten zijn fiscaal niet aftrekbaar. Zie de uitspraak van de Hoge Raad ECLI:NL:HR:2017:3129

Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

3 Extra toetsing op de uitworp

Waarborg:
Extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van eerdere uitworp.

Onderzoeksvragen:

a. Wordt per toezichtslocatie 1 op de 6 afgehandelde aangiften van Intensief Toezicht aangeleverd?
b. Wordt de aanlevering van, en de extra toetsing op, behandeling van aangiften van Intensief Toezicht voor de in de deelwaarneming bekeken posten conform opzet uitgevoerd?
De ADR heeft door middel van een deelwaarneming onderzocht of de vaktechnische toets op de aangeleverde posten conform opzet is uitgevoerd, vanaf aanlevering in de postbus tot opname van de uitkomst van de toetsing in het verslag van aanslagregeling. Hiervoor is getracht om 32 posten te selecteren, waarvan 16 posten over april en 16 over mei 2021 (4 posten per toezichtslocatie).

3.1 Onderzoek of 1 op 6 aangiften ter extra toetsing worden aangeboden heeft niet kunnen plaatsvinden

De Belastingdienst heeft aangegeven dat de aantallen per vestiging niet tijdig beschikbaar zijn voor het onderzoeken van het 1 op 6 verband. De Belastingdienst geeft aan dat dit te maken heeft met het feit dat de hiervoor benodigde gegevens niet op vestigingsniveau, maar op medewerkersniveau zijn vastgelegd. Het opvragen van die gegevens raakt ook aan persoonsgegevens van de medewerkers en daarvoor is een privacy toets noodzakelijk. Het lukt de Belastingdienst niet deze toets binnen het tijdsbestek van dit onderzoek uit te voeren.

3.2 In grote lijnen wordt de extra toetsing voor de onderzochte posten conform opzet uitgevoerd

De ADR kon geen 32 posten selecteren aangezien er op dit moment geen intensief toezicht, en daarmee ook geen extra toetsing, plaatsvindt op aangiftes geselecteerd voor projectcode 1043 die dit jaar zijn binnengekomen.
Er is wel onderhanden werk waar extra toetsing op plaatsvindt volgens eenzelfde opzet. Dit vindt voornamelijk plaats op de vestiging Amsterdam, waar de ADR per maand (april en mei 2021) 4 posten kon selecteren. Bij de andere vestigingen zijn er in april en mei weinig posten binnengekomen voor intensief toezicht en daarom zijn ook weinig extra toetsen uitgevoerd. De posten die de ADR heeft geselecteerd waren de aanwezige posten; meer was er op dat moment, 26 mei 2021, niet voorhanden.

De ADR heeft de geselecteerde posten onderzocht. Hierbij is onderzocht of conform het vastgestelde proces is gewerkt.

In totaal heeft de ADR in april 2021 11 posten geselecteerd. Bij deze 11 posten heeft de ADR de volgende bevinding:

- Bij één post was de extra toets niet opgenomen in het behandelverslag, maar de ADR kon in de postbus wel zien dat de toets was uitgevoerd.

In totaal heeft de ADR in mei 2021 ook 11 posten geselecteerd. Bij deze 11 posten heeft de ADR de volgende bevindingen:

- 2 posten zijn nog niet afgehandeld, omdat deze pas recent (eind mei) zijn aangeboden aan de postbus.
- Bij 1 post was de extra toets niet opgenomen in het behandelverslag, maar kon de ADR in de postbus wel zien dat de toets was uitgevoerd (dezelfde inzender als in april).
- Bij 2 posten werd de brief met het resultaat van de behandeling ter toetsing aangeboden nadat deze al verzonden was aan de belastingplichtige. De toetser heeft de inzender gewezen op het juiste proces.

Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

4 Signalen en klachten van burgers

Waarborg:
Procesinrichting ontvangst, behandeling en analyse van signalen en klachten van burgers

Onderzoeksvraag:
Wordt het proces van ontvangst, behandeling en analyse van signalen en klachten van burgers voor de in de deelwaarneming bekeken 5 signalen en 10 klachten, conform procedure uitgevoerd?
De ADR is de werking van de procedures nagegaan voor 5 signalen en 10 klachten die zijn binnengekomen sinds 1 januari 2021. Daarnaast is de ADR nagegaan of er tenminste een maandelijkse analyse is opgesteld en welke vervolgacties hebben plaatsgevonden.

Bij signalen gaat het om een uiting van de burger over de werkwijze van de Belastingdienst. Deze worden/zijn door medewerkers van de Belastingdienst doorgegeven aan de postbus.
Een klacht is een uiting van onvrede van een burger. Een klacht gaat over een 'gedraging' van de Belastingdienst. Als de klacht over projectcode 1043 gaat, wordt deze klacht behandeld door een van de aangewezen 1043-klachtbehandelaren.

4.1 De afhandeling van de 5 onderzochte signalen wordt conform opzet uitgevoerd, frequentie van de analyse niet kunnen vaststellen

De ADR heeft in het voorgaande onderzoek, naar de opzet en het bestaan van de waarborgen omtrent projectcode 1043, geconstateerd dat er een werkwijze is opgesteld voor de behandeling van signalen inzake projectcode 1043. Deze werkwijze is gebruikt tijdens het onderzoek naar de werking van 5 signalen.

Voor het onderzoek naar de signalen is gekeken of signalen binnenkomen bij de postbus die is ingericht voor het ontvangen van signalen. Daarnaast is onderzocht of de individuele signalen worden beoordeeld en geanalyseerd door de landelijk coördinator intensief toezicht en een klachtenbehandelaar en of eventuele vervolgacties worden uitgezet.

Uit het onderzoek blijkt dat de afhandeling van de 5 onderzochte signalen conform procedure wordt uitgevoerd.

De landelijk coördinator intensief toezicht heeft in april 2021 een rapport inzake de signalen omtrent projectcode 1043 opgesteld. Hij geeft aan dat het rapport van april 2021 de eerste rapportage is over deze signalen. In de opzet is beschreven dat er maandelijks een analyse plaatsvindt. In de praktijk heeft de ADR dit niet kunnen vaststellen omdat er in de onderzoeksperiode één analyse is ontvangen.

4.2 De afhandeling van de 10 onderzochte klachten van burgers wordt conform opzet uitgevoerd

Voor het onderzoek naar de werking van de klachten is gebruik gemaakt van de werkinstructie voor de afhandeling van klachten, zoals die per mail is verstrekt aan de behandelaars, en van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor het onderzoek naar de klachten is gekeken naar de registratie, de behandeltermijn en de afhandeling van de klacht.

Uit het onderzoek blijkt dat voor de 10 onderzochte klachten conform werkinstructie en wet- en regelgeving is gehandeld.

De ADR heeft geconstateerd dat de vaktechnisch coördinator klachten tweewekelijks een rapportage inzake de klachten 1043 opstelt, gericht aan het Hoofd Particulieren Arnhem/Portefeuillehouder Vaktechniek.

5 Accordering en vaststelling handleidingen

Waarborgen:
Nieuwe toekenningen met AKI-codes 1043/1044 worden niet meer aangeduid met 'fraude'.
De AKI-codes 1043/1044 worden voor een periode van één jaar toegekend, zolang de GEB nog niet is afgerond.
Het vier-ogen-principe zal worden toegepast op de toekenning van AKI-codes 1043/1044.

Onderzoeksvragen:

a. Wordt in de omschrijving van AKI-codes 1043/1044 de aanduiding 'fraude' achterwege gelaten bij de deelwaarneming bekeken posten?
b. Is de toekenning van de AKI-codes 1043/1044, in de deelwaarneming bekeken posten, beperkt tot een periode van één jaar?
c. Wordt het vier-ogen-principe toegepast op aangiften met AKI-code 1043/1044 in de deelwaarneming bekeken posten? Onder voorbehoud van nadere uitwerking kan de ADR opzet, bestaan en werking eventueel meenemen in het tweede meetmoment.

5.1 Voor AKI-toekenningen met het beginjaar 2020 is de aanduiding 'fraude' achterwege gelaten

In plaats van de afgesproken deelwaarneming heeft de ADR een overall-analyse uitgevoerd op de van de Belastingdienst ontvangen lijsten voor alle posten in AKI die voor de behandelwijze een mutatiedatum hebben in april 2021 en in mei 2021. In deze lijsten zitten niet alleen nieuwe toekenningen, maar ook oude toekenningen waarop een mutatie heeft plaatsgevonden in ABS. Niet te zien is wat voor soort mutatie heeft plaatsgevonden[6], doordat de historie van de toekenning wordt overschreven. Daardoor kan uit deze lijsten niet opgemaakt worden wanneer de AKI-code voor het eerst is opgevoerd. Uit de verkregen lijsten heeft de ADR de volgende analyses gemaakt.

Beginjaar	Aantal gemuteerd in april 2021 (lijst gemaakt 18/5/2021)	Einddatum AKI	Fraude
2018	947 x	946 x 2019 1 x 2021	861 x fraude in omschrijving.
2019	3305 x	3288 x 2019 4 x 2020 8 x 2021 5 x 2024	84 x fraude in omschrijving.
2020	8102 x	8046 x 2020 2 x 2021 50 x 2022 1 x 2024 3 x 2025	0 x fraude in omschrijving.
2021	12 x	1 x 2021 6 x 2022 5 x 2023	0 x fraude in omschrijving.

Tabel 1: Opgelegde AKI en gebruik 'Fraude' en begin eindjaar AKI april 2021

[6] Een groot deel van de mutaties heeft betrekking op het deblokkeren van AKI's zoals beschreven in hoofdstuk 1.

Beginjaar	Aantal gemuteerd in mei 2021 (lijst gemaakt 2/6/2021)	Einddatum AKI	Fraude
2018	304 x	298 x 2019 3 x 2022 3 x 2023	255 x fraude in omschrijving.
2019	1028 x	1024 x 2019 1 x 2022 3 x 2024	1 x fraude in omschrijving.
2020	2910 x	2907 x 2020 1 x 2022 2 x 2025	0 x fraude in omschrijving.
2021	0 x	0 x	0 x fraude in omschrijving.

Tabel 2: Opgelegde AKI en gebruik 'Fraude' en begin eindjaar AKI mei 2021

Het beginjaar is het eerste belastingjaar waarop de AKI-code betrekking heeft, het zegt niets over wanneer deze AKI-code voor het eerst is toegekend, dit kan 2019 zijn, maar ook nu 2021.

Voor wat betreft het gebruik van het woord 'fraude' in de omschrijving, is in bovenstaande tabellen te zien dat vanaf beginjaar 2020 het woord 'fraude' niet meer wordt gebruikt. AKI-codes met beginjaar 2019 en 2018 waarop een mutatie in april en in mei 2021 heeft plaatsgevonden in ABS, bevatten voor diverse gevallen nog wel het woord 'fraude'. De Belastingdienst geeft aan dat voor de lopende AKI's inmiddels het besluit is genomen om deze omschrijvingen aan te passen.

5.2 De toekenning van de AKI-periode is niet in alle gevallen beperkt tot 1 jaar

In de hierboven opgenomen tabellen (1 en 2) is te zien dat in een aantal gevallen is afgeweken van het toekennen van AKI-codes voor een periode van één jaar over beginjaren 2020 en 2021. Ook bij posten met beginjaar 2018 of 2019 zijn er gevallen waarin de AKI-code nog langer dan 1 jaar staat toegekend[7]. Reeds toegekende AKI's die niet worden gedeblokkeerd behouden hun tijdsduur[8].

Onder onderzoeksvraag 1 is uiteengezet dat het niet uitmaakt voor hoeveel jaar een AKI-code is opgelegd, immers wordt de AKI-code alsnog gedeblokkeerd als blijkt dat in het eerdere belastingjaar er geen correcties zijn opgelegd die normaliter leiden tot uitworp op basis van AKI (en zich geen andere risico's voordoen in de nieuwe aangifte).

5.3 Het vier-ogen-principe is nog niet uitgewerkt en kon daarom niet onderzocht worden

De Belastingdienst heeft aangegeven dat het vier-ogen-principe uitgevoerd gaat worden voordat de aangiften daadwerkelijk in het intensief toezicht worden betrokken. In de Kamerbrief van maart 2021 is aangegeven dat het toezicht nog niet uitgevoerd wordt, totdat uit een GEB op het proces 'Analyse aan de poort' blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is. Het vier-ogen-principe is nog niet uitgewerkt door de Belastingdienst en kon daarom in dit onderzoek ook niet in opzet door de ADR worden onderzocht.

[7] Ook hier geldt: Het beginjaar is het eerste belastingjaar waarop de AKI-code betrekking heeft, het zegt niets over wanneer deze AKI-code voor het eerst is toegekend, dit kan 2019 zijn, maar ook nu 2021.

[8] Dit geldt voor de door ons onderzochte lijsten.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

De waarborgen en de onderzoeksvragen zijn in ieder hoofdstuk separaat beschreven. Twee onderzoeksvragen (zie paragraaf 3.1 en 5.3) heeft de ADR niet kunnen beantwoorden, omdat de benodigde informatie over deze onderzoeksobjecten ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar was. Voor de beantwoording van één onderzoeksvraag (5.1) is afgeweken van de in de opdrachtbevestiging afgesproken deelwaarneming. De Belastingdienst heeft in eerste instantie lijsten aangeleverd van alle mutaties in april 2021 en mei 2021 waardoor het voor de ADR mogelijk was een integrale analyse uit te voeren. Deze integrale analyse geeft volgens de ADR een completer beeld van de éénjaarstermijn en het gebruik van het woord 'fraude', dan bij het uitvoeren van een deelwaarneming. De deelwaarneming heeft hierdoor geen toegevoegde waarde en is daarom, mede door de late oplevering van de oorspronkelijk opgevraagde lijsten, achterwege gelaten.

Het onderzoek, uitgevoerd in de periode 10 mei tot en met 4 juni 2021, is gebaseerd op documenten en gegevens verkregen van de Belastingdienst, aangevuld met toelichtingen van betreffende belastingdienstmedewerkers en het meekijken in belastingdienstsystemen. Deze informatie heeft de ADR kritisch beschouwd, echter heeft de ADR geen controle uitgevoerd op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde informatie.

Het huidige onderzoek naar de werking van de genoemde waarborgen is een vervolg op het onderzoek naar de opzet en bestaan van de waarborgen, zie hiervoor: '*Rapport van feitelijke bevindingen waarborgen Projectcode 1043*' (kenmerk: 2021-0000041581)[9].

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 presenteert de ADR enkel de feitelijke bevindingen op de met de opdrachtgever afgestemde onderzoeksvragen; de ADR doet geen uitspraak over wat deze bevindingen voor het onderhavig 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

[9] Zie ADR-rapport van feitelijke bevindingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

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 is 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. Er kan echter 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.

Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

7 Ondertekening

Willemstad, 07 juli 2021

Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

Bijlage 1 Managementreactie

Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

Belastingdienst

bijlage

Managementreactie bij het Rapport van feitelijke bevindingen Waarborgen Projectcode 1043 (werking)

Met datum 7 juli 2021

Particulieren
Bureau
Directieondersteuning

Croeselaan 14
3521 CA Utrecht
Postbus 18500
3501 CM Utrecht
belastingdienst.nl

Contactpersoon

Datum
7 juli 2021

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

1. De deblokkering van AKI-codes 1043 en 1044 voor volgende jaren als een belastingplichtige eenmaal een juiste aangifte Inkomensheffing (IH) indient.

De deblokkering is een belangrijk onderdeel van het proces, omdat daarmee bewerkstelligd wordt dat een belastingplichtige niet langer met intensief toezicht op grond van een AKI-code 1043 of 1044 te maken heeft dan nodig is. Met instemming constateert de directie Particulieren dat deblokkering voor de onderzochte posten correct is uitgevoerd.

2. Objectivering van query's aan de poort door het weglaten van de aspecten NAW-gegevens, nationaliteit, geboorteplaats en -land.

Tot en met belastingjaar 2019 werden NAW-gegevens in de query-uitkomsten als identificerende gegevens opgenomen. In de query's werd niet op deze gegevens geselecteerd. De NAW-gegevens worden niet meer getoond in de query-resultaten die betrekking hebben op belastingjaar 2020. Dit wordt bevestigd door de bevindingen van de ADR. De directie Particulieren heeft begin juni 2021 opdracht gegeven ook de query's voor belastingjaren 2018 en 2019 aan te passen zodat NAW-gegevens voortaan ook voor query's over deze belastingjaren niet meer in de query-uitkomsten getoond worden.

De query waarmee aangiften IH worden gesignaleerd waarin waarschijnlijk ten onrechte inburgeringskosten als scholingskosten worden afgetrokken, heeft mede als achtergrond dat in het verleden is gebleken dat onder meer sommige taalscholen misbruik hebben gemaakt van kennisachterstand en van de kwetsbare sociale en financiële situatie van mensen die deze aangiften IH gedaan hebben. Voorkomen moet worden dat deze mensen een teruggave uitbetaald krijgen, waarvan later bij controle blijkt dat deze onterecht was en terugbetaald moet worden. Op dit moment wordt een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uitgevoerd op het proces 'analyse aan de poort'. Daarbij wordt onder meer getoetst of de verwerking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De uitvoering van het intensief toezicht wordt pas hervat wanneer uit deze GEB blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is en de Tweede Kamer over de uitkomsten van deze GEB geïnformeerd is.

3. Extra toetsing door fiscaalrechtelijke vakspecialisten van eerdere uitworp.

Aan de hand van de bevindingen van de ADR constateert de directie Particulieren dat de waarborg 'extra fiscaalrechtelijke toetsing' in de praktijk functioneert. De directie Particulieren heeft de ADR gevraagd na te gaan of op vestigingniveau een op de zes door intensief toezicht behandelde aangiften aangeboden is voor deze toetsing. Gebleken is dat het genereren van deze gegevens binnen de

onderzoeksperiode niet mogelijk was omdat door het gebruik van gegevens op medewerkerniveau eerst een privacy-toets uitgevoerd had moeten worden. Om ervoor te zorgen dat deze waarborg wordt uitgevoerd, wordt de postbus waarin zaken voor extra toetsing worden aangeboden gemonitord. Als het aantal aanmeldingen achter lijkt te blijven, worden de desbetreffende teamleiders daarop geattendeerd en verzocht aangiften voor toetsing aan te leveren.

4. Procesinrichting van ontvangst, behandeling en analyse signalen en klachten van burgers.

Ontvangen signalen worden individueel beoordeeld. Tot midden juni zijn er 21 berichten ontvangen. Gelet op de beperkte omvang van het aantal ontvangen signalen, is er niet iedere maand een rapportage over de analyse opgesteld. In de maanden april en mei 2021 is er daardoor één rapportage opgesteld.

5. Nieuwe toekenningen met AKI-codes 1043/1044 worden niet meer aangeduid met 'fraude'; de AKI-codes 1043/1044 worden voor een periode van één jaar toegekend, zolang de GEB nog niet is afgerond; het vier-ogen-principe zal worden toegepast op de toekenning van AKI-codes 1043/1044.

De 'analyse aan de poort' wordt vanaf 31 maart 2021 stapsgewijs hervat. De uitvoering van het intensief toezicht en het meerjarig toekennen van AKI-codes 1043 worden eerst hervat wanneer uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op het proces 'analyse aan de Poort' blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is, en de Tweede Kamer daarover geïnformeerd is.

Op dit moment worden voor de duur van één jaar AKI-codes 1043 gekoppeld aan aangiften IH die mogelijk onjuistheden bevatten. Uit het onderzoek van de ADR blijkt dat in de maanden april en mei 2021 11.000 AKI-codes 1043 gemuteerd (opgevoerd of gewijzigd) zijn met een ingangsjaar (belastingjaar) 2020 of 2021. Hiervan zijn er 70 die een looptijd hebben van meer dan één jaar. In de Kamerbrief van 31 maart is aangegeven dat na hervatting van de analyse aan de poort nieuwe AKI-codes 1043 nog niet meerjarig toegekend worden. De directie Particulieren zorgt ervoor dat de vanaf eind maart 2021 toegekende AKI-codes 1043 voor de periode van één jaar zijn. In de van toepassing zijnde gevallen wordt de looptijd teruggebracht tot één jaar.. In het algemeen geldt dat door toepassing van de deblokkering toegekende AKI-codes 1043 beëindigd worden zodra geconstateerd wordt dat een volgende aangifte IH geen risico bevat (zie onderzoeksvraag 1).

Voordat het intensief toezicht op grond van deze toegekende AKI-codes uitgevoerd wordt, zal de toepassing van het vier-ogen-principe op de toekenning van de AKI's ingericht zijn en uitgevoerd worden.

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

De algemeen directeur Particulieren, Belastingdienst

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