

Onderzoek Query's aan de Poort

2022-0104/SM/sv/le
16 maart 2022

Maart 2022

Dit rapport is geschreven onder verantwoordelijkheid van. Dit bestand wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. U kunt contact over dit onderzoek opnemen via.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor de Belastingdienst als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. De Belastingdienst vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de Belastingdienst, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Wob verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

*PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.



Voorwoord

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de fiscale behandeling van belastingplichtige burgers. Daarbij heeft zij ook een toezichthoudende taak of belastingplichtige burgers hun belastingaangifte invullen conform de vigerende fiscale regelgeving.

Uit PwC-onderzoek naar de effecten van de door de directies Particulieren en MKB opgevoerde FSV-registraties, volgt dat circa 102 duizend van de FSV-registraties voortkwamen uit risicosignalering via detectie aan de Poort. PwC is door de Belastingdienst gevraagd een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de risicosignalering bij de Belastingdienst via detectie aan de Poort. Dit onderzoek geeft inzicht in de werking van detectie aan de Poort op binnenkomende belastingaangiften van de inkomstenbelasting in de jaren 2014-2019.

Veel noodzakelijke documentatie, waarvan de onderzoekers hadden verwacht deze aan te treffen, bleek te niet te bestaan. De inhoudelijke kennis van de motivatie en totstandkoming van de query's en de analyse aan de Poort was beperkt tot een kleine kring van medewerkers. Binnen deze kring werd veel mondeling gewisseld en vond structurele vastlegging van keuzes en besluiten niet plaats. Daarnaast bleken alle resultaten van de analyse aan de Poort te zijn verwijderd uit de Belastingdienstsystemen op grond van de AVG. Ondanks onze inspanningen is het op basis van de nog beschikbare informatie niet sluitend vast te stellen wat de werkelijke werkwijze is geweest. Wat we wel hebben kunnen vaststellen ten aanzien van een potentieel effect op de selectie van aangiften van burgers via het proces van detectie aan de Poort is dat de query's selecteerden op fiscale risico's, maar dat een deel van de doorselectie door de analisten aan de Poort meer gericht was op de kenmerken van de belastingplichtige dan op de fiscale risico's.

Voorliggend rapport is het vijfde onderzoek in een reeks van vijf onderzoeken naar de effecten van FSV. Wij vertrouwen erop dat dit rapport ondersteunend is aan het debat over FSV en het oplossen van FSV gerelateerde problemen.

Amsterdam, maart 2022

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding voor dit onderzoek	10
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	10
1.3. Onderzoeksaanpak	10
1.3.1. Analyse kader	11
1.3.2. Data-analyse	12
1.4. Verspreiding en verwerking commentaren	13
2. Detectie aan de Poort	14
2.1. Ontstaan van de Poort	14
2.2. Detectie aan de Poort in het aangifteproces	15
3. Beantwoording onderzoeksvragen	17
3.1. De inhoudelijke motivatie van de beslisregels	17
3.2. Duiding van de query's	18
3.2.1. Query's jaarlijks gebouwd, de Poort bepaalt parameters en drempelwaardes	20
3.2.2. Outputbestanden query's	21
3.3. Duiding analyse en werkwijze van de analisten aan de Poort.	23
3.3.1. Handleidingen voor de analisten aan de Poort	24
3.3.2. Geen systematische evaluatie van de query's en de analyse aan de Poort	26
3.3.3. Geen vastgestelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Poort en AO/IC ontbreekt	26
3.3.4. Data-analyse: detectie aan de Poort niet reproduceerbaar en niet replicerbaar	27
3.4. Tot slot	29
A. Gebruikte afkortingen	31
B. Bronnenlijst	32
C. Analyseverantwoording	38
C.1. Beschikbare data	38
C.1.1. Ontvangen query's	38
C.1.2. Output van de analisten	38
C.1.3. Beperkingen data en data-analyse	38

Managementsamenvatting

Aanleiding van het onderzoek

In de periode 2013-2019 was de Fraudesignaleringsvoorziening (hierna: FSV) één van de applicaties die onderzoek door de intensief toezichtteams van de Belastingdienst ondersteunde. Het werd gebruikt door de directies Toeslagen, Particulieren en MKB.

De registratie van FSV kwam voort uit tips, eerdere fraudezaken, lopend onderzoek. Een belangrijke bron voor de registraties van FSV-Particulieren (bijna 92 duizend) en in mindere mate MKB-belastingplichtigen (bijna 11 duizend) is ook de zogenaamde “Detectie aan de Poort” geweest.¹ In dit rapport refereren we met detectie aan de Poort aan de onderling samenhangende werkprocessen, query’s en de analyse aan de Poort.² Voordat een aangifte aan de selectiemodule wordt aangeboden, vindt er eerst detectie aan de Poort plaats, waarbij de analisten aan de Poort op basis van de uitvoer verschillende query’s beoordelen of de binnenkomende aangiften inkomstenbelasting een verhoogd risico op systeemfraude³ bevatten, onbewuste fouten bevatten, of direct kunnen worden aangeboden aan de selectiemodule.

Uit [PwC-onderzoek](#) naar de effecten van de door de directie Particulieren opgevoerde FSV-registraties, volgt dat circa 58% van de FSV-registraties bij Particulieren en circa 16% bij MKB voortkwamen uit risicosignalering via detectie aan de Poort. Ook bleek dat de wijze waarop de beslisregels in de detectie aan de Poort zijn opgesteld en de wijze waarop de analisten deze beslisregels hanteerden nader onderzoek behoeven. Dit om zo precieze(re) duiding van de effecten te kunnen geven aan de opvoering van signalen in FSV via de detectie aan de Poort. De Belastingdienst heeft PwC opdracht gegeven duiding te geven aan de werking van detectie aan de Poort (query’s en analyse) die is gebruikt in de risicoselectie op binnenkomende belastingaangiften van de inkomstenbelasting in de jaren 2014-2019.⁴ Specifiek heeft de Belastingdienst aan PwC de volgende drie onderzoeksvragen gesteld:

1. Stel de inhoudelijke motivatie van de beslisregels vast;
2. Geef duiding aan de query’s/selectieregels die in de jaren 2014-2019 gehanteerd zijn;
3. Geef duiding aan de analyse/werkwijze van de analisten aan de poort.

Onderzoeksaanpak

Voorliggend onderzoek gaat in op de door de Belastingdienst gehanteerde detectie aan de Poort, bestaande uit de query’s en daaropvolgende analyse aan de Poort, in de periode 2014 tot en met 2019.

Conform de uitgangspunten in de OESO-richtlijn over ‘tax compliance risk management’⁵ is onderzocht of voor de detectie aan de Poort de volgende zaken aanwezig zijn:

- Is er een vertaling van de toezichtstrategie naar de detectie aan de Poort;
- Zijn de geïnventariseerde fiscale- en frauderisico’s geprioriteerd op basis van risicoanalyses;

¹ PwC, Effecten FSV Particulieren, 22 december 2021.

² Met de query's aan de Poort wordt een verzameling van zoekopdrachten en selectieregels (query's) op de binnenkomende belastingaangiften bedoeld, op basis waarvan aangiften met afwijkingen ten opzichte van de norm, bijvoorbeeld hoge aftrekposten in verhouding tot het opgegeven inkomen, worden uitgeworpen en geanalyseerd door analisten aan de Poort. Met detectie aan de Poort refereren we in dit rapport aan de samenhangende werkprocessen query's en de analyse aan de Poort.

³De Belastingdienst bedoelt met systeemfraude het misbruik maken van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen, door het opzettelijk opnemen van onjuiste gegevens in aangiften en verzoeken. Zie ook Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020.

⁴ De onderzoeksperiode vangt aan in 2014 omdat dit het eerste volledige jaar is waarin FSV gebruikt werd.

⁵ OESO, Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, Guidance note, 2004.

- Hoe zijn de geïnventariseerde fiscale- en frauderisico's vervolgens vertaald in de beslisregels in de query's en de bijbehorende werkwijze van de analisten.

Daarnaast hebben wij voor de jaren waarvoor data beschikbaar was, met behulp van data-analyse een vergelijking gedaan tussen datgene dat is uitgeworpen op basis van de beslisregels in de query en datgene dat 'definitief' is uitgeworpen na de analyse van de analisten aan de Poort. Door een beoordeling te doen op basis van de uitworp van een query aan de hand van de selectiecriteria uit de handleidingen van de analisten, hebben wij geprobeerd eventuele 'biases' in de beoordeling van de analisten inzichtelijk maken.

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beschikbaarheid van informatie en documentatie per deelvraag van het analysekader voor ieder van jaren 2014 – 2019. Op hoofdlijnen zijn de uitkomsten per deelvraag beschreven.

Tabel 1. Beschikbaarheid documentatie voor beantwoording deelvragen analysekader

Onderzoeksvraag	Onderdeel toetsingskader	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Inhoudelijke motivatie query's	Vertaling toezichtstrategie naar query's	○	○	○	○	○	○
	Risicoanalyse	○	○	○	○	○	○
	Vertaling risicoanalyse in beslisregels	○	○	○	○	○	○
2. Duiding query's	Beschrijving query's	●	●	●	●	●	●
	Output van de query's	○	○	○	◐	◑	◒
3. Duiding werkwijze analisten aan de Poort	Output analyse van de analisten aan de Poort	○	○	○	○	○	○
	Handleidingen	●	●	●	●	●	●
	Evaluatie	○	○	○	○	○	○
	AO/IC	○	○	○	○	○	○

○ ← Documentatie niet beschikbaar ————— Documentatie beschikbaar → ●

1) Inhoudelijke motivatie van de beslisregels in de query's

Op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde documentatie en de gesprekken met de betrokken medewerkers van de Poort constateren we dat de query's en de analyse aan de Poort niet volgen uit een vertaling van de toezichtstrategie.⁶

De beschrijving van de fiscale- en frauderisico's in de beschikbare documentatie is op hoofdlijnen en weinig specifiek. Daarnaast ontbreekt een risicoanalyse waarin de (actuele) fiscale- en frauderisico's zijn geïnventariseerd, geanalyseerd en geprioriteerd op basis van de vigerende toezichtstrategie. Een doorvertaling van de risico's in beslisregels in de query's hebben wij niet aangetroffen.

Uit de gesprekken met betrokken medewerkers van de Poort volgt dat de query's en de analyses aan de Poort werden gebaseerd op risico's gesignaleerd uit zowel intensief als regulier toezicht, maar dat (een structurele en georganiseerde) vastlegging hiervan niet plaatsvond. Uit de gesprekken volgt tevens dat de focus van de detectie aan de Poort in eerdere jaren op de systeemfraude lag en in latere jaren werd de focus meer gelegd op individuele frauderisico's.

Een consistent beeld over de inhoudelijke motivatie van de detectie aan de Poort is de kleine kring van medewerkers die kennis hadden van de query's in historisch perspectief. Bij de nu nog zittende medewerkers is de historische kennis in beperkte mate aanwezig. Het onderzoek toont dat beslisregels en de handelingswijze van de Belastingdienst niet vastgelegd, niet gearchiveerd, niet herleidbaar en niet reproduceerbaar zijn. Vanuit het perspectief dat selectieregels voor de

⁶ Wij hebben bij aanvang van het project op 18 november 2021, en vervolgens op 1 december 2021, 14 december 2021, 21 december 2021 en 4 maart 2022 informatieverzoeken gedaan ten aanzien van (i) een vertaling van de toezichtstrategie naar de detectie aan de Poort, (ii) een risicoanalyse waarin de (actuele) fiscale- en frauderisico's zijn geïnventariseerd, geanalyseerd en geprioriteerd, en (iii) een vertaling van de geïnventariseerde frauderisico's naar beslisregels in de query's. Tijdens de onderzoeksperiode zijn, ondanks herhaalde verzoeken, geen documenten aangereikt waaruit wij kunnen vaststellen hoe de query's en analyses zijn te herleiden tot en/of te relateren aan geïdentificeerde fiscale- en frauderisico's. Bijlage B bevat een lijst van ontvangen documenten.

periode van dit onderzoek circa 102 duizend FSV-registraties hebben geïnitieerd, laat dit onderzoek zien dat de Belastingdienst niet in staat is een opvoering in FSV te reconstrueren op basis van vastgelegde en gearchiveerde informatie.

2) Duiding van de query's/selectieregels

Voordat een belastingaangifte het geautomatiseerde proces ingaat, detecteren query's aangiftes inkomstenbelasting die zouden kunnen wijzen op een verhoogd risico op fraude, of zouden kunnen wijzen op invul- of scanfouten.

De query's bevatten zoekopdrachten en selectieregels die aangiften die afwijken ten opzichte van een vooraf gedefinieerd criterium, zoals hoge aftrekposten, uitwerpen voor nadere handmatige analyse. Een deel van de query's werpt aangiften uit op basis van feitelijke afwijkingen van aangifteposten met contra-informatie. Een voorbeeld is de loonverschillen-query die de door de belastingplichtige aangegeven loonheffing vergelijkt met de loonheffing uit de fiscale loongegevens en de aangifte uitwerpt als het verschil boven een drempelwaarde uitkomt. Een ander deel van de query's werpt de aangifte uit als bepaalde aftrekposten boven een drempelwaarde uitkomen, zoals in het geval van de query's op giften, specifieke zorgkosten, scholingsaftrek en eigen woning. Een laatste deel van de query's detecteert op hoge aftrekposten in verhouding tot het opgegeven inkomen als gevolg van mogelijke invul- en scanfouten bij papieren aangiften en aangiften van buitenlandse belastingplichtigen.

De criteria en parameters in de query's zijn ontleend aan patronen van onregelmatigheden en nieuwe ontwikkelingen. Ook de beschikbare capaciteit in intensief en regulier toezicht speelt een rol in het vaststellen van de criteria en parameters.⁷ De onderbouwing van de door middel van de query's toegepaste criteria en parameters is zeer beperkt en onvoldoende beschikbaar om de gemaakte achterliggende afwegingen door de Belastingdienst te kunnen duiden.

Naast een beperkte aanwezigheid van documentatie over de query's, constateren wij ook dat de outputbestanden zoals destijds gebruikt alleen voor 2019 konden worden geleverd door de Belastingdienst.⁸ Voor de overige jaren waren alleen voor 2017 en 2018 enkele bestanden beschikbaar, en voor de jaren 2014, 2015 en 2016 kon de Belastingdienst geen bestanden leveren. Bijlage C.1 geeft een overzicht van de query's. In 2019 identificeerden de query's die beschikbaar zijn gesteld door de Belastingdienst circa 2 miljoen aangiften, waarvan 1,6 miljoen buitenland aangiften, met een verhoogd risico op fraude, en welke handmatig door de analisten aan de Poort werden geanalyseerd.

Daarnaast is het opnieuw draaien van de query's niet mogelijk, omdat het AKI-bestand⁹ muteert op basis van het deblokkeringsbeleid en de stand van het AKI-bestand destijds niet kan worden gereconstrueerd. Indien de query's op het huidige AKI-bestand worden gedraaid, dan zouden ze andere uitkomsten geven. Met andere woorden een reconstructie van de selectiegronden en motivatie binnen query en analyse aan de Poort, waaruit 102 duizend FSV-registraties voortkomen, valt niet te maken. Selectieregels zoals toegepast door de belastingdienst zijn in hun werking niet op sluitende wijze te reconstrueren.

3) Duiding van de analyse/werkwijze van de analisten aan de poort.

Voor ieder van de jaren 2014-2019 hebben we een handleiding voor de analisten aangetroffen. Deze handleidingen zijn opgesteld door de analisten aan de Poort, maar hebben voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen formele status. Tegelijkertijd zijn deze handleidingen de beste reflectie van de werkwijze aan de Poort en wordt deze als basis gebruikt voor onze analyse. In

⁷ Zie beantwoording Kamervragen over tienduizenden burgers die jaren last hadden van 'fraudevermoedens' van de Belastingdienst, onder meer vraag 22 (ingezonden 14 juli 2020, kenmerk 2020Z13986)

⁸ Op 18 november, 1 december, 20 januari hebben wij gevraagd om data uitlevering bij intern Belastingdienst betrokken partijen. Op 7 februari ontvingen wij data voor de jaren 2015 en 2016. Na verder doorvragen over de exacte betekenis van de aan ons geleverde data, ontvingen wij 16 februari data van 24 query's voor de belastingjaren 2017-2019.

⁹ AKI staat voor ABS Klant Informatie en staat voor een behandelvoornemen van de aangifte met de aanduiding "uitworp gewenst" ABS staat voor Aanslag Belastingen Systeem.

alle handleidingen voor de analisten aan de Poort hebben wij bij de query's giften en specifieke zorgkosten beschrijvingen van beslisregels aangetroffen waarbij frauderisico's worden gebaseerd op persoonskenmerken, zoals nationaliteit en leeftijd (zie Tabel 2). Daarnaast hebben wij ook een document aangetroffen met een daderprofiel die de Poort moet detecteren en een document waarin wordt gerefereerd aan profiling.¹⁰ Uit deze documenten maken wij op dat een deel van de doorselectie door de analisten aan de Poort meer gericht was op karakteristieken van de belastingplichtige dan op karakteristieken van het fiscale risico.

Tabel 2. Waarnemingen in de beschrijving van de query's in de handleidingen 2014-2018

Query	Waarneming in beschrijving handleiding query's	2014	2015	2016	2017	2018
Specifieke zorgkosten	Als frauderisico aanmerken: 'Nationaliteit met opvallend patroon uitgaven'	✓	✓	✓	✓	✓
	Als frauderisico aanmerken: 'Wijken met opvallend patroon van uitgaven'	✓	✓	✓	✓	✓
	Als frauderisico aanmerken: 'Specificaties die grote gelijkens vertonen met reeds eerder in AKI geregistreerde 1043 posten'	✓	✓			
	Hoge zorgaftrekposten als gevolg van intoetsfouten voor jongeren als fraude aanmerken (want deskundige pc-gebruikers) en voor ouderen regulier toezicht (want geen deskundige pc gebruikers) In de toelichting bij de query: 'In de eerste query was de verhouding fraude - regulier toezicht 7:1'		✓	✓	✓	✓
Papieren aangiften	In de toelichting bij de query: 'Uit eerste bevindingen analyse blijkt een aangifte met fraude met de volgende beschrijving: "Jonge (allochtoon) met (hoge) SZK", zonder verdere toelichting		✓			
Giften	Als frauderisico aanmerken: 'Moskeeën' en/of 'Moskeeën als periodieke gift'.	✓	✓	✓	✓	✓
	Als frauderisico aanmerken: "in de laatste 2 kolommen van de query zijn de nationaliteitscodes opgenomen. Zeker bij aftrek giften een belangrijk gegeven" Voetnoot "mits niet autochtoon" bij lijst van "altijd georganiseerde fraude indien giften > 1499 aan"			✓		
	In een bijlage bij een besluitmemo voor MT P in samenvattende beschrijving: 'kerkelijke instellingen alleen met hoofdletters in gevuld door allochtonen'			✓		

De outputbestanden van de analyse van de analisten aan de Poort zijn niet meer beschikbaar. Voor de jaren 2014 tot en met 2019 hebben wij de output van de analyse van de analisten gereconstrueerd via een afschrift van het FSV-bestand. Uit de confrontatie van de beschikbare output van de query's en de gereconstrueerde output van de analisten volgt dat de bulk van de AKI-1043 opvoeringen door de analisten niet kan worden gerelateerd aan de output van de query's. Op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde data is derhalve niet eenduidig vast te stellen welke query en bijbehorende beslisregels in de analyse zijn toegepast. Een analyse op de mate van reproduceerbaarheid en replicerbaarheid is daarmee ook niet mogelijk. Daarom kunnen wij niet vaststellen of het daderprofiel en de beslisregels op de beschreven wijze zijn toegepast, en kan de Belastingdienst geen documenten aanleveren die het mogelijk maakt de werkwijze uit het verleden te bevestigen dan wel te ontkrachten.

Verder hebben wij geen systematische evaluaties van de detectie aan de Poort aangetroffen. Het is daarmee niet vast te stellen of de detectie aan de Poort functioneerde zoals bij de ontwikkeling van de query werd ingeschat, of de 'juiste' risico's werden geselecteerd en hoe het aantal fraudegevallen bij de aangifte inkomstenbelasting zich ontwikkelde. Dit is van belang omdat de zoekcriteria in de fraudequery's generiek op een bepaalde post in de aangifte inkomstenheffing aanslaan en dus het risico bestaat dat de analisten aan de Poort ook aangiftes selecteren die niet aangemerkt zouden moeten worden als frauderisico. Daarbij stuurde de Poort hoofdzakelijk op het correctiepercentage van de gedetecteerde aangiften. Zonder een analyse van de bronoorzaken van correcties en het effect van de Poort op het nalevingsgedrag is niet vast te stellen of de hoge correctiepercentages kunnen worden toegeschreven aan de detectie aan de Poort, of dat andere verklaringen een rol spelen.¹¹

Daarnaast ontbreekt de AO/IC van de detectie aan de Poort. Beschrijvingen van (werk)processen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet aangetroffen, of in het geval ze bestaan, zoals de handleidingen voor de analist, zijn deze niet officieel vastgesteld.

¹⁰ Bron: 1) Boeven vangen aan de poort. Deze documentatie beschrijft het volgende daderprofiel: laag inkomen volgens de contra-informatie, (boven)modaal loon volgens aangifte, doorgaans jong (18-35), vaak geen fiscale partner, veelal man en vaak van buitenlandse komaf. 2) Belastingdienst, Fraudevisie 2013.

¹¹ De Algemene Rekenkamer wees in 2016 ook op het feit dat de Belastingdienst wel beschikt over gegevens over de financiële resultaten van de controles in termen van correctiebedragen, maar niet over effecten op het nalevingsgedrag. Zie pagina 20 van Algemene Rekenkamer, Handhavingbeleid Belastingdienst, 2016.

Binnen de Poort verrichtten vijf (inclusief 'buitenland' zes) analisten alle kritische processen (de analyses), waarop hoogstens een beperkte of onvolledige interne controle werd uitgevoerd. Ook blijkt uit de gesprekken met de betrokken medewerkers van de Poort en uit e-mailwisselingen, dat een ingewerkte achtervang niet beschikbaar was. Dit tezamen leidde tot een situatie waarin de individuele analisten veel interpretatieruimte hadden bij het uitvoeren van de analyse op de query, zonder waarborgen om de objectiviteit in de analyse te kunnen garanderen.

4) Tot slot

Uit het onderzoek volgt dat door de Belastingdienst ingestelde kwaliteitscontroles en waarborgen voor zorgvuldige selectie van het proces 'detectie aan de Poort' ontbraken. Het risico bestaat dat aangiften met gelijke fiscale karakteristieken geen gelijke kans hadden om door de Poort aangemerkt te worden als een verhoogd risico op fraude, in intensief toezicht terecht te komen en daarmee in FSV te worden geregistreerd. De directe gevolgen van een FSV-registratie kunnen onder meer het afwijzen van betalingsregelingen en het afwijzen van toegang tot de minnelijke schuldregeling natuurlijke personen zijn.¹²

Veel noodzakelijke documentatie, waarvan de onderzoekers hadden verwacht deze aan te treffen, bleek te niet te bestaan. De inhoudelijke kennis van de motivatie en totstandkoming van de query's en de analyse aan de Poort was beperkt tot een kleine kring van medewerkers. Binnen deze kring werd veel mondeling gewisseld en vond structurele vastlegging van keuzes en besluiten niet plaats. Daarnaast bleken op grond van de AVG alle resultaten van de analyse aan de Poort te zijn verwijderd uit de systemen van de Belastingdienst. Door beperkte vastlegging van de werkprocessen van de detectie aan de Poort is niet meer te achterhalen om welke reden een aangifte van een burger is aangemerkt voor behandeling in intensief toezicht. Ondanks onze inspanningen is het op basis van de beschikbare informatie niet sluitend vast te stellen wat de werkelijke werkwijze is geweest. Wat we wel hebben kunnen vaststellen ten aanzien van een potentieel effect op de selectie van aangiften van burgers via het proces van detectie aan de Poort is dat de query's selecteerden op fiscale risico's, maar dat een deel van de doorselectie door de analisten aan de Poort meer gericht is geweest op de kenmerken van de belastingplichtige dan op de fiscale risico's. Indien er geen nieuwe informatie ter beschikking komt na nieuwe zoekacties zal het selecterende effect van query's en daarmee de reden van circa 102 duizend in FSV opgevoerde registraties door de directie Particulieren en de directie MKB onduidelijk blijven.

Wij adviseren de Belastingdienst dan ook om voor de werkzaamheden aan de Poort te onderzoeken hoe de risicoselectie conform bestaande richtlijnen (denk bijvoorbeeld aan OESO) kan worden ingericht.

Verder hadden wij verwacht dat op basis van de Archiefwet en de Selectielijst voor de administratieve neerslag van de Belastingdienst/Centrale Administratie¹³, de databestanden van het proces detectie aan de Poort zouden zijn gearchiveerd. In de Selectielijst staat beschreven dat voor de inkomensheffing bestanden en informatie 12 jaar na belastingjaar gearchiveerd moeten worden voor het proces van massaal en geautomatiseerd verwerken van aangiften, waarvan de uitvalbehandeling en het uitvoeren van bestandscorrecties onderdeel zijn.¹⁴ Wij adviseren de Belastingdienst bij toekomstige werkzaamheden aan de Poort, dan wel bij processen die daar sterk mee vergelijkbaar zijn, voor de medewerkers duidelijk te hebben welke werkzaamheden gearchiveerd moet worden.

¹² PwC, Effecten FSV Particulieren, 22 december 2021.

¹³ Zie Nationaal Archief, [Selectielijst voor de administratieve neerslag van de Belastingdienst Centrale Administratie, Vastgesteld Staatscourant 22488](#), 4 mei 2016. Volgens de website van het Nationaal Archief is de status van deze lijst actueel.

¹⁴ Dit onderzoek betreft geen juridische analyse en hoe deze verplichting zich verhoudt tot de AVG is dan ook niet door ons onderzocht.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de fiscale behandeling van belastingplichtige burgers. Daarbij heeft zij ook een toezichhoudende taak of belastingplichtige burgers hun belastingaangifte invullen conform de vigerende fiscale regelgeving.

In de periode 2013-2019 was de Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV) één van de applicaties die onderzoek door de intensief toezichtteams van de Belastingdienst ondersteunde, en werd gebruikt door de directies Toeslagen, Particulieren en MKB.

Uit PwC-onderzoek naar de effecten van de door de directie Particulieren opgevoerde FSV-registraties, volgt dat circa 58% van de FSV-registraties bij Particulieren en circa 16% bij MKB voortkwamen uit risicosignalering via detectie aan de Poort.¹⁵ Met detectie aan de Poort wordt een verzameling van zoekopdrachten en selectieregels (query's) op de binnenkomende belastingaangiften bedoeld, op basis waarvan aangiften met afwijkingen ten opzichte van de norm, bijvoorbeeld hoge aftrekposten in verhouding tot het opgegeven inkomen, worden uitgeworpen en vervolgens geanalyseerd door analisten aan de Poort. In dit rapport refereren we met detectie aan de Poort aan de onderling samenhangende werkprocessen query's en de analyse aan de Poort.

Het eerdere PwC-onderzoek Particulieren, en tevens rakend aan FSV-registraties MKB, concludeerde dat de wijze waarop de beslisregels in de query's aan de Poort zijn opgesteld en de wijze waarop de analisten deze beslisregels hanteerden nader onderzoek behoeven. Gegeven het hoge aandeel van de FSV-registraties dat voortkwam uit risicosignalering via detectie aan de Poort en de gevolgen van een FSV-registratie voor een burger, is het van belang om precieze(re) duiding te kunnen geven aan de opvoering van signalen in FSV via de detectie aan de Poort. Dit rapport presenteert de uitkomsten van het onderzoek naar de werking van de detectie aan de Poort.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De Belastingdienst heeft PwC opdracht gegeven duiding te geven aan de werking van query's aan de Poort die zijn gebruikt in de risicoselectie op binnenkomende belastingaangiften van de inkomstenbelasting in de jaren 2014-2019. De onderzoeksperiode vangt aan in 2014 omdat dit het eerste volledige jaar is waarin FSV gebruikt werd.

Specifiek heeft de Belastingdienst aan PwC de volgende drie onderzoeksvragen gesteld:

1. Stel de inhoudelijke motivatie van de beslisregels vast.
2. Geef duiding aan de query's/selectieregels die in de jaren 2014-2019 gehanteerd zijn.
3. Geef duiding aan de analyse/werkwijze van de analisten aan de poort.

1.3. Onderzoeksaanpak

Voorliggend onderzoek gaat in op de door de Belastingdienst gehanteerde detectie aan de Poort, bestaande uit de query's en daaropvolgende analyse aan de Poort, in de periode 2014 tot en met 2019.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de detectie aan de Poort werkte, is het noodzakelijk breed te kijken hoe frauderisico-signalen werden vertaald in query's en analyses aan de Poort. Aan de hand van een analysekader hebben we voor de detectie aan de Poort onderzocht hoe de toezichtstrategie is vertaald in de detectie aan de Poort, hoe de geïnventariseerde fiscale en frauderisico's zijn geprioriteerd op basis van risicoanalyses, en hoe de geïnventariseerde fiscale en frauderisico's vervolgens zijn vertaald in de beslisregels in de

¹⁵ PwC, Effecten FSV Particulieren, 22 december 2021.

query's en de bijbehorende werkwijze van de analisten. Sectie 1.3.1 gaat dieper in op het analysekader.

Daarnaast is een vergelijking gemaakt tussen datgene dat is uitgeworpen op basis van de beslisregels in de query en datgene dat 'definitief' is uitgeworpen na de selectie van de analisten aan de Poort. Daarvoor hebben wij bij de start van het onderzoek een data-verzoek gedaan voor data van de output van de query's en data van de output van de analisten. De beschikbaarheid van data als ook de toegang tot de beschikbare data was een probleem. In drie data-uitvragen is uiteindelijk voor 24 query's zeer partieel uit de kalenderjaren 2017 – 2019 data geleverd. Sectie 1.3.2 diept de gevolgdde aanpak verder uit.

1.3.1. Analyse kader

Om de query's, de selectieregels, de werking van de selectieregels, de analyse van de analisten aan de poort, en de inhoudelijke motivatie van de selectieregels gestructureerd te kunnen onderzoeken, hebben wij een analysekader opgesteld. Dit analysekader volgt de uitgangspunten van de OESO-richtlijn over 'tax compliance risk management'¹⁶. Deze richtlijn is gebaseerd op de best practices van risicogericht toezicht op de naleving van fiscale wet- en regelgeving uit OESO-landen en is vergelijkbaar met bekende raamwerken voor risicogericht toezicht uit de literatuur.¹⁷ Op basis van dit kader hebben we in drie stappen onderzocht of voor de detectie aan de Poort de volgende zaken aanwezig zijn: hoe is de toezichtstrategie vertaald in detectie aan de Poort, hoe de geïnventariseerde zijn fiscale en frauderisico's geprioriteerd op basis van risicoanalyses, en hoe zijn de geïnventariseerde fiscale en frauderisico's vervolgens vertaald in de beslisregels in de query's en de bijbehorende werkwijze van de analisten, zie ook Tabel 2.

De eerste stap onderzoekt de inhoudelijke motivatie van de beslisregels in de query's en in de analyses van de analyse aan de Poort. We onderzoeken daarbij de vertaling van de doelstellingen van de toezichtstrategie naar de query's en de analyse aan de Poort. Ook onderzoeken we of de gesignaleerde frauderisico's volgen uit een (risico)analyse op fiscale- en frauderisico's, en zo ja hoe deze risico's zijn geïnventariseerd, geanalyseerd en geprioriteerd. Om vervolgens zicht te kunnen krijgen op de wijze waarop fiscale risico's worden vertaald in beslisregels in de query's (en de analyse aan de Poort), onderzoeken we de relatie tussen het gesignaleerde frauderisico, de eenduidigheid van die relatie en de eventuele onderliggende aannames bij deze relatie.

In de tweede stap duiden we de query's door documentatie te bestuderen met beschrijvingen van de query's, de in de query toegepaste zoekcriteria en de uitwerking van de zoekcriteria. Daarnaast inventariseren we of de output van de query's is vastgelegd, gearchiveerd, herleidbaar en reproduceerbaar is.

In de derde en laatste stap onderzoeken we de werkwijze van analisten. Daarbij onderzoeken we op welke wijze de analisten de query's analyseerden, en hoe de werkwijze is vastgelegd. Daarbij inventariseren we ook of de output van de analisten is vastgelegd, gearchiveerd, herleidbaar en reproduceerbaar is. Ook onderzoeken wij of de analyse aan de Poort is geëvalueerd en welke waarborgen aanwezig waren om objectiviteit in de analyse te garanderen.

Met dit analysekader bouwen wij in drie stappen een totaalbeeld op van de totstandkoming van de detectie en selectie aan de Poort, de selectieregels, de werking van de selectieregels, en de analyse van de analisten aan de Poort. Het onderzoek baseren wij uitsluitend op de aangetroffen informatie binnen de door de directie Particulieren beschikbaar gestelde informatie en de gevoerde gesprekken met bij de Poort betrokken medewerkers.¹⁸ De observaties die we ontlenu

¹⁶ OESO, Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, Guidance note, 2004.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld M. Sparrow, The regulatory craft en Beraad van Inspecteurs-Generaal, Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders, 2006

¹⁸ Wij hebben bij aanvang van het project op 18 november 2021, en vervolgens op 1 december 2021, 14 december 2021, 21 december 2021 en 4 maart 2022 informatieverzoeken gedaan ten aanzien van (i) een vertaling van de toezichtstrategie naar de detectie aan de Poort, (ii) een risicoanalyse waarin de (actuele) fiscale- en frauderisico's zijn geïnventariseerd, geanalyseerd en geprioriteerd, en (iii) een vertaling van de geïnventariseerde frauderisico's naar beslisregels in de query's. Tijdens de onderzoeksperiode zijn, ondanks herhaalde verzoeken, geen documenten aangereikt waaruit wij

aan de gesprekken met de bij de Poort betrokken medewerkers hebben wij bij hen teruggelegd ter verificatie.

Tabel 3. Analyse kader

Onderzoeksvraag	Onderwerp in toetsingskader	Vragen bij onderwerp in toetsingskader
1. Wat is de inhoudelijke motivatie van de beslisregels?	Vertaling toezichtstrategie naar query's	<ul style="list-style-type: none"> Op welke onderwerpen wordt een focus gelegd, of waar in de aangifte worden verhoogde risico's verwacht? Op welke wijze zijn de verwachte verhoogde risico's toegelicht en beschreven?
	Risicoanalyse	<ul style="list-style-type: none"> Volgen de risico's uit een analyse, en zo ja wat voor type analyse? Op welke informatie is de omvang van het fiscale risico gebaseerd? In hoeverre is het verwachte verhoogde risico's gebaseerd op aannames of vuistregels, en zo ja, zijn die onderbouwd?
	Vertaling risicoanalyse in beslisregels/query's	<ul style="list-style-type: none"> Hoe en op welke wijze worden de verhoogde risico's vertaald in selectieregels aan de poort Met welke post op de IB-aangifte correspondeert het gesignaleerde risico? Is de relatie tussen de post op de aangifte en het gesignaleerde risico logisch en eenduidig? Zo nee, welke aannames of vuistregels liggen eronder, en hoe zijn die onderbouwd? Is het verhoogde risico eenduidig te vertalen naar een selectie criterium? Zo nee, is er een inschatting gemaakt van de hit-rate van het beoogde risico?
2. Geef duiding aan de query's aan de Poort.	Beschrijving query's	<ul style="list-style-type: none"> Welke zoekcriteria worden toegepast binnen de query's Volgen de zoekcriteria logisch en eenduidig uit de post op de aangifte die wordt getarget? Selecteert de query ook aangiftes die niet aangemerkt zouden moeten worden als verhoogd risico?
	Output van de query's	<ul style="list-style-type: none"> Is de output van de query's vastgelegd en/of gearchiveerd? Is de output van de query's herleidbaar en reproduceerbaar?
3. Geef duiding aan de werkwijze analisten aan de Poort.	Output analyse van de analisten aan de Poort	<ul style="list-style-type: none"> Is de output van de analyses vastgelegd en/of gearchiveerd? Is de analyse herleidbaar en reproduceerbaar?
	Handleidingen	<ul style="list-style-type: none"> Is er een handleiding of werkinstructie voor de analyse aan de Poort? Zijn de verhoogde risico's vertaald in handleidingen of werkinstructies?
	Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Levert de query de resultaten/risico's zoals bedoeld en verwacht? Is de hit-rate zoals verwacht? Selecteert de analyse ook aangiftes die niet aangemerkt zouden moeten worden als verhoogd risico?
	AO/IC	<ul style="list-style-type: none"> Welke waarborgen zijn getroffen om objectiviteit in de analyse te garanderen?

1.3.2. Data-analyse

Om de duiding van de detectie aan de Poort kwantitatief te kunnen verrijken, voeren wij voor de jaren waarvoor data beschikbaar was, een data-analyse uit. In deze analyse vergelijken we datgene dat is uitgeworpen op basis van de beslisregels in de query met datgene dat 'definitief' is uitgeworpen na de selectie van de analisten aan de Poort. Aan de hand van de criteria uit de handleidingen van de analisten en de uitwerp van de query kunnen we eventuele 'verschuivingen' tussen de query-uitkomst en de beoordeling van de analisten inzichtelijk maken en kwantitatief duiden.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij van de Belastingdienst de output van 24 query's ontvangen voor de belastingjaren 2017 – 2019.¹⁹ De output van de overige query's die in dezelfde periode werden gedraaid en query's ook eerdere aangiftes selecteerden, konden niet worden opgeleverd door de Belastingdienst omdat de unieke identificatiecode van deze query's niet kon worden achterhaald in de beschikbare documentatie. De output van de query's koppelen we aan de AKI-registraties die we destilleren uit de FSV-database. Van de FSV-database hebben wij een kopie ontvangen van de data uit de in februari 2020 bevroren FSV-database ontvangen. Sectie C.1. geeft een overzicht van de data.

Omdat de output voor de fraudequery's alleen voor de jaren 2017-2019 beschikbaar is, kan de bulk van de AKI-1043 opvoeringen door de analisten niet worden gerelateerd aan de output van de query's. Hieruit volgt dat op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde data er geen relatie is vast te stellen tussen de query en bijbehorende beslisregels in de analyse. Een analyse op de mate van reproduceerbaarheid en replicerbaarheid van de detectie aan de Poort is daarmee ook niet mogelijk.

kunnen vaststellen hoe de query's en analyses zijn te herleiden tot en/of te relateren aan geïdentificeerde fiscale- en frauderisico's. Bijlage B bevat een lijst van ontvangen documenten.

¹⁹ Op 18 november, 1 december, 20 januari hebben wij gevraagd om data uitlevering bij intern Belastingdienst betrokken partijen. Op 7 februari ontvingen wij data voor de jaren 2015 en 2016. Na verder doorvragen over de exacte betekenis van de aan ons geleverde data, ontvingen wij 16 februari data van 13 query's voor de jaren 2017-2019.

1.4. Verspreiding en verwerking commentaren

De conceptversie van dit rapport (kenmerk: 2022-0089 SM/sv/nb) hebben wij op 10 maart 2022 ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de begeleidingscommissie en opdrachtgever van dit onderzoek. Dit heeft geresulteerd in een lijst met commentaren vanuit de Belastingdienst.

PwC heeft de ontvangen commentaren doorgenomen. Feitelijke onjuistheden hebben wij gecorrigeerd. Voor de overige ontvangen commentaren geldt dat PwC zelfstandig heeft besloten om naar aanleiding van het commentaar aanpassingen in het rapport door te voeren. Het ontvangen commentaar en de reactie van PwC hierop (aanpassing doorvoeren of niet, inclusief motivatie) zijn schriftelijk vastgelegd en met het aanbieden van een nieuwe versie van het rapport aan de opdrachtgever meegestuurd.

Dit eindrapport (kenmerk: 2022-0104/SM/sv/lc) heeft PwC op 16 maart 2022 zelfstandig en zonder interventie door de begeleidingscommissie of opdrachtgever vastgesteld en is voor akkoord aan de opdrachtgever aangeboden.

2. Detectie aan de Poort

2.1. Ontstaan van de Poort

In 2008 startte de Belastingdienst met het inrichten van het toezicht inkomensheffing (IH) aan de voorkant van het geautomatiseerd proces. Dit wordt ook wel “de detectie aan de Poort” of “de analyse aan de Poort” genoemd.²⁰ De Poort refereert aan de plek waar de verzoeken voor voorlopige teruggave (VT) en de aangiften IH digitaal binnen komen. De Poort is bemenst met analisten die beschikken over zowel fiscale expertise als expertise van de IH-processen binnen de Belastingdienst.

Bij de start van de Poort was de doelstelling om inconsistenties in binnengekomen aangiften IH te signaleren en te herstellen.²¹ Bij de analyse aan de poort worden onder meer onbewuste fouten en vergissingen van de belastingplichtige gecorrigeerd, zoals typfouten, duidelijke cijferverwisselingen, komma-gebruik in plaats van punten, of het invullen van het BSN bij het loonbedrag. Hierdoor wordt voorkomen dat belastingplichtigen een te hoge teruggave of te betalen aanslag ontvangen die later na correctie kan resulteren in hoge terugvorderingen of verminderingen.²² Voor de Belastingdienst speelt bij dergelijke VT-verzoeken een invorderingsrisico. Voor de belastingplichtige speelt een te voorkomen toekomstige betalingsverplichting en/of mogelijk een periode met een lagere of stopzetten van toeslagen met bijkomende problemen voor de burger.

In 2009 werd de HOTHOR-signalering²³ op het VT-proces centraal belegd bij de Poort. In de periode voor 2009 was de HOTHOR belegd bij de regiokantoren van de Belastingdienst. De analisten aan de Poort constateerden mogelijke fraude op verschillende aangifteposten, waarbij veel fraudeposten net onder de reguliere HOTHOR-grens lagen. Het vermoeden was dat de HOTHOR-normen buiten de Belastingdienst bekend waren en dat bij de aangifte daarop werd ingespeeld. Voor de Belastingdienst was dit aanleiding om in 2010 ‘fraudequery’s’ te bouwen en die vervolgens door de analisten aan de Poort te laten analyseren. Vanaf dat moment had de Poort dus naast het doel van herstellen en voorkomen van onjuistheden, ook het detecteren van bewuste fouten of frauderisico-signalen als doelstelling. Vanaf 2011 lag de focus van de Poort op het aanpakken van systeemfraude.²⁴

In latere jaren, ongeveer vanaf 2014 worden de analyses van de Poort uitgebreid met query’s gericht op andere frauderisico’s, zoals mogelijke fraudes met de aangifterubriek resultaat uit overige werkzaamheden (ROW). De expertise van de Poort op het gebied van het detecteren van risico’s op basis van tekstvelden werd binnen de landelijke toezichtorganisatie (LTO) als een aanvulling op de weegmodule²⁵ gezien. Uit de beschikbare documentatie blijkt dat het team met de naam ‘de Poort’ door regulier toezicht wordt gevraagd door middel van query’s en analyse het aantal te onderzoeken risicoposten voor regulier toezicht te verminderen en vermoedelijke fraudeposten zo vroeg mogelijk in het proces om te buigen naar intensief toezicht.²⁶

²⁰ Zie Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020.

²¹ Zie Feitenrelaas projectcode 1043 stand oktober 2020, en Kamerbrief ‘Hervatting analyses projectcode 1043’, 31 maart 2021.

²² Dit kwam voor doordat een belastingplichtige per abuis twee keer het loon invulde, of het BSN in plaats van loon invulde. Als dat niet bij de poort wordt hersteld, dan wordt de burger geconfronteerd met een te betalen aanslag en het verlagen of stoppen van toeslagen door het zelf aangegeven te hoge inkomen. Ook komt het voor dat de vooraf ingevulde aangifte (VIA) het loon al heeft ingevuld en de burger het loon nogmaals invult, met dezelfde consequenties.

²³ Hoge toelage hoog risico.

²⁴ Zie Kamerstukken 2010 – 2011, 32 740, nr. 1. Bij systeemfraude wordt, door middel van het opzettelijk opnemen van onjuiste gegevens in aangiften en verzoeken, misbruik gemaakt van het systeem om ten onrechte geldbedragen in de vorm van voorlopige aanslagen of definitieve aanslagen te ontvangen.

²⁵ Binnen het geautomatiseerd proces (soms ook wel massale proces genoemd), worden de aangiften eerst beoordeeld door de Poort, om vervolgens door de weegmodule te worden onderworpen aan een inhoudelijke beoordeling. Het doel daarbij is te bepalen of de belastingplichtige aan de op hem of haar van toepassing zijnde fiscale bepalingen heeft nageleefd.

²⁶ Zie Belastingdienst, Fraudevisie 2013 Belastingdienst.doc

Uit de gesprekken met de betrokken Belastingdienstmedewerkers volgt dat in de beginjaren de werkvoorraden in het VT-fraudetraject hoog waren. Dit kwam onder meer vanwege het feit dat het mogelijk was om met één Digid voor ieder BSN een aangifte in te dienen en dat daaruit omvangrijke aantallen risicosignalen ten aanzien van systeemfraude door de Poort werden voortgebracht, terwijl de bijbehorende capaciteit aan deskundig personeel ontbrak. Naarmate de Poort en Intensief Toezicht meer ervaring opdeden over fraudepatronen en de omgang met veranderende fraudepatronen, ontstond in de loop der jaren een werkwijze tussen de Poort en IT om zo actueel mogelijk frauderisico's te detecteren. Naarmate de systeemfraude-signalen afnamen door de parameters voor de fraudedetectie te optimaliseren, ontstond er geplande ruimte om andere frauderisico's aan de Poort te detecteren en te analyseren, zoals mogelijke fraude met resultaat uit overige werkzaamheden (ROW).

2.2. Detectie aan de Poort in het aangifteproces

Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa 12 miljoen definitieve aangiften. Iedere ingediende aangifte inkomstenbelasting wordt in het Aanslagbelastingensysteem (ABS) door de selectiemodule behandeld. Op grond van deze behandeling wordt bepaald welke aangiften voor inhoudelijke behandeling in aanmerking komen.

De selectiemodule is gevuld met selectieregels die voor dat jaar van toepassing zijn op de ingediende aangiften. Bij het grootste deel van de selectieregels wordt gebruik gemaakt van vergelijkingen van de velden in de aangifte met bijvoorbeeld loon-, bank- en hypotheek- en verzekeringsgegevens of met gegevens uit het voorgaande jaar. Andere selectieregels vergelijken de gegevens in een aangifte met een bepaalde drempelwaarde.

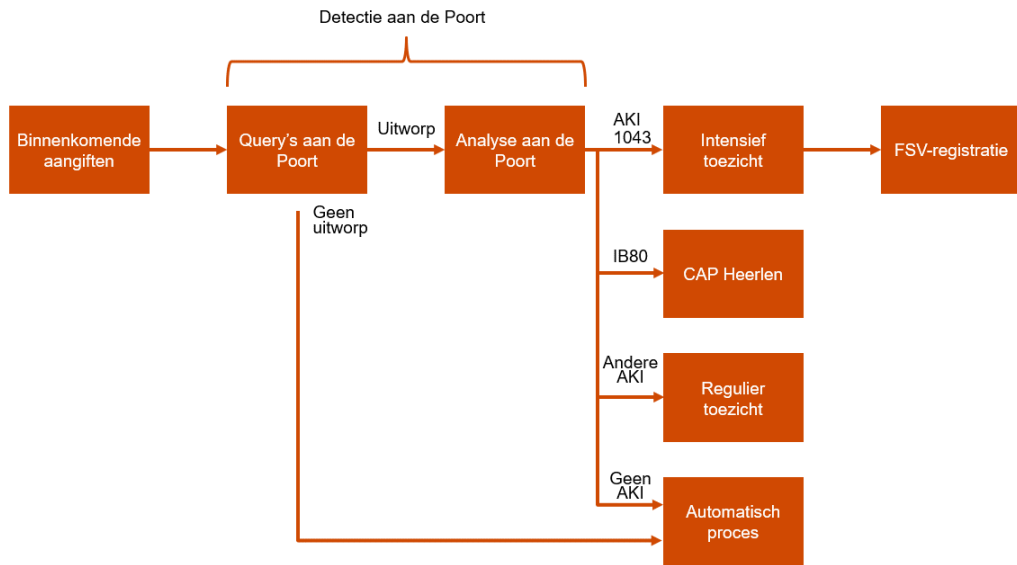
Voordat een aangifte aan de selectiemodule wordt aangeboden, vond er eerst detectie aan de Poort plaats om verhoogde risico's op fraude te identificeren en onbewuste fouten in de aangifte te herstellen. De analisten aan de Poort beoordelen op basis van verschillende query's of bij de binnenkomende aangiften inkomstenbelasting een verhoogd risico op systeemfraude aanwezig is, of dat aangiften onbewuste fouten bevatten. Bij de aangiften met een verhoogd risico op fraude voeren de analisten een AKI 1043 op. Bij aangiften met onbewuste fouten en vergissingen voeren de analisten een IB80 op en geleiden zij deze voor herstel door aan de afdeling Centrale Administratieve Processen (CAP) in Heerlen.

Na behandeling door de selectiemodule worden aangiften met een AKI 1043 aangeboden aan intensief toezicht.²⁷ Een deel van de aangiften wordt doorgeleid naar het regulier toezicht, afhankelijk van de voor dat jaar van toepassing zijnde selectieregels aan de Poort. Voor de resterende aangiften geldt dat zij het automatisch proces doorlopen en via de selectiemodule kunnen worden uitgeworpen voor regulier toezicht, of dat de definitieve aangifte via het automatisch proces wordt vastgesteld.

Uit de beschikbare documentatie volgt dat de Poort jaarlijks circa 50 duizend aangiften selecteerde, waarvan circa 30 duizend aangiften de analyse leidde tot een correctie van de aangifte op scan- en invulfouten. Voor de overige circa 20 duizend aangiften leidde de analyse tot een vermoeden van een verhoogd risico op systeemfraude, waarna de analisten aan de Poort voor deze aangiften een AKI 1043 opvoeren. Dit hebben wij op basis van de beschikbare data niet kunnen reconstrueren.

²⁷ Het kantoor Buitenland voerde bij uitwerpingen van de query en na analyse van de query de AKI-reden Kantoor Buitenland op voor regulier toezicht, en voerde de AKI-code 1043 nauwelijks op. De AKI-reden Kantoortoets Buitenland werd alleen voor het onderhavige belastingjaar opgevoerd.

Figuur 1. Proces detectie aan de Poort



3. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de drie onderzoeksvragen zoals deze door de Belastingdienst aan ons gesteld zijn. Het analysekader behandelt onderzoeksvragen 1, 2 en 3 gecombineerd. Onderstaande tabel geeft op basis van het analysekader een overzicht van de beschikbaarheid van informatie en documentatie per onderdeel van het analysekader voor ieder van jaren 2014 – 2019.

Tabel 4. Beantwoording deelvragen analysekader

Onderzoeksvraag	Onderdeel toetsingskader	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Inhoudelijke motivatie query's	Vertaling toezichtstrategie naar query's	○	○	○	○	○	○
	Risicoanalyse	○	○	○	○	○	○
	Vertaling risicoanalyse in beslisregels	○	○	○	○	○	○
2. Duiding query's	Beschrijving query's	●	●	●	●	●	●
	Output van de query's	○	○	○	◐	◑	◒
3. Duiding werkwijze analisten aan de Poort	Output analyse van de analisten aan de Poort	○	○	○	○	○	○
	Handleidingen	●	●	●	●	●	●
	Evaluatie	○	○	○	○	○	○
	AO/IC	○	○	○	○	○	○

○ ← Documentatie niet beschikbaar ————— Documentatie beschikbaar → ●

3.1. De inhoudelijke motivatie van de beslisregels

Wij hebben onderzocht of de detectie aan de Poort is te herleiden naar een doorvertaling van de toezichtstrategie, in welke mate de (actuele) fiscale- en frauderisico's waarop de Poort zich richtte volgen uit een (risico)analyse, en hoe de risico's waarop de Poort zich richtte vervolgens zijn doorvertaald in beslisregels voor de detectie aan de Poort.

De beschikbare documentatie die ziet op de operationalisering van de toezichtstrategie beschrijft voornamelijk de beschikbare toezichtinstrumenten, waaronder de instrumenten in het toezicht voor het behandelen van fraude in de aangifte IH.²⁸ De afweging welke instrumenten waarvoor in te zetten worden niet beschreven. De documentatie beschrijft op hoofdlijnen wel dat de handhaving niet alleen gericht moet zijn op de bestrijding van fraude maar ook op het voorkomen van fraude. Afwegingen op welke (categorieën van) frauderisico's bestrijding of risico-reducerende inzet wordt gepleegd en welke rol detectie aan de Poort daarbij heeft, worden niet inzichtelijk gemaakt. Derhalve kunnen wij niet vaststellen of de detectie aan de Poort volgt uit een vertaling van de toezichtstrategie.

De beschrijving van de fiscale- en frauderisico's in de beschikbare documentatie is op hoofdlijnen en onvoldoende gedetailleerd voor ons onderzoeksdoel. Een achterliggende risicoanalyse, waarin de (actuele) fiscale- en frauderisico's zijn geïdentificeerd, geanalyseerd en geprioriteerd op basis van de vigerende toezichtstrategie, hebben wij voor geen van de jaren in de onderzoeksperiode aangetroffen. Ook een doorvertaling van de fiscale en frauderisico's in beslisregels in de query's en de daaropvolgende analyses hebben wij niet aangetroffen. De Belastingdienst is daarmee niet in staat documentatie op leveren die ons in staat heeft gesteld de beslisregels die Belastingdienst heeft gebruikt te reconstrueren.

²⁸ Wij hebben bij aanvang van het project op 18 november 2021, en vervolgens op 1 december 2021, 14 december 2021, 21 december 2021 en 4 maart 2022 informatieverzoeken gedaan ten aanzien van (i) een vertaling van de toezichtstrategie naar de detectie aan de Poort, (ii) een risicoanalyse waarin de (actuele) fiscale- en frauderisico's zijn geïdentificeerd, geanalyseerd en geprioriteerd, en (iii) een vertaling van de geïdentificeerde frauderisico's naar beslisregels in de query's. Tijdens de onderzoeksperiode zijn, ondanks herhaalde verzoeken, geen documenten aangereikt waaruit wij kunnen vaststellen hoe de query's en analyses zijn te herleiden tot en/of te relateren aan geïdentificeerde fiscale- en frauderisico's. Bijlage B bevat een lijst van ontvangen documenten

Uit de gesprekken met betrokken medewerkers bij de detectie aan de Poort volgt dat de query's en de analyses aan de Poort werden gebaseerd op risico's gesignaleerd uit zowel intensief als regulier toezicht, maar dat een structurele vastlegging hiervan niet plaatsvond. Het toezicht vormde een belangrijke bron voor de Poort om actuele fiscale- of frauderisico's in beeld te krijgen. Om die reden schoven twee medewerkers van de Poort aan bij de maandelijkse overleggen van de intensief toezichtteams. Actuele risico's die in het uitvoeren van het toezicht voorkwamen werden besproken en, indien nodig nam de Poort deze risico's vaak zo snel als mogelijk mee in de query's en/of de analyses door de analist. Schriftelijke vastlegging van de vertaling van deze risico's in de query's en analyses aan de Poort, zo blijkt uit de gesprekken, was van ondergeschikt belang. Vanwege de beperkte capaciteit werd ervoor gekozen om zoveel mogelijk capaciteit in te zetten voor analyse aan de Poort, en niet om de gemaakte keuzes te documenteren. Daarbij speelde ook dat de identificatie van de actuele frauderisico's veelal samenliep met werkzaamheden in het kader van de detectie aan de Poort gedurende de pektijd in de aangifteperiode.

Uit de gesprekken volgt tevens dat de focus van de selectie aan de Poort in de jaren 2014/2015 zich voornamelijk op de georganiseerde frauderisico's concentreerde. Dit is in lijn met het beleid dat de Belastingdienst destijds voerde, en ook in lijn met het beleid van het kabinet, zoals verwoord in de Belastingplannen van die jaren. Naarmate de risico's van georganiseerde fraude terugliepen en de Poort meer ervaring kreeg met het detecteren van frauderisico's, begon de Poort in afstemming met intensief toezicht zich ook te focussen op individuele frauderisico's. Het draaide daarbij om frauderisico's die de weegmodule niet, of minder goed, uit de aangiftestroom kon filteren, bijvoorbeeld omdat de weegmodule tekstvelden beperkt kon interpreteren. Daarmee verschoof de focus van de Poort naar individuele frauderisico's, zoals mogelijke fraude met resultaat overige werkzaamheden (ROW). Schriftelijke vastlegging van de vertaling hiervan in de query's en analyses aan de Poort, zo blijkt uit de gesprekken, heeft ook in dit geval niet plaatsgevonden.

Op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde documentatie en de gesprekken met betrokken medewerkers constateren we dat de query's en de analyse aan de Poort niet volgen uit een gestructureerde en herleidbare uitwerking van een risicoanalyse van (actuele) fiscale- en fraude risico's afgezet tegen de toezichtstrategie van de Belastingdienst. De aangetroffen beschrijvingen van de fiscale- en frauderisico's zijn op hoofdlijnen, weinig specifiek en wij hebben geen documentatie en aanknopingspunten aangetroffen die wijzen op een achterliggende analyse van de (actuele) fiscale risico's.

Daarnaast is een opvallend consistent beeld over de inhoudelijke motivatie van de detectie aan de Poort de kleine kring van medewerkers die kennis hadden van de query's en de handmatige analyse op de uitvoer van de query's. Bij de nu nog zittende bij de Poort betrokken medewerkers is de historische kennis in beperkte mate aanwezig.²⁹ Vanuit het perspectief dat selectieregels voor de periode van ons onderzoek circa 102 duizend FSV-registraties hebben geïnitieerd, hadden wij meer checks en balances verwacht. De facto is de motivatie van deze 102 duizend FSV-registraties niet meer objectief te achterhalen.

3.2. Duiding van de query's

Voordat een belastingaangifte het geautomatiseerde proces ingaat, detecteren query's aangiftes inkomstenbelasting die afwijken van de norm en zouden kunnen wijzen op een verhoogd risico op fraude, of zouden kunnen wijzen op invul- of scanfouten.

De query's bevatten een verzameling van zoekopdrachten en selectieregels die aangiften die afwijken ten opzichte van een vooraf gedefinieerd criterium, zoals hoge aftrekposten, uitwerpen

²⁹ Dit geldt niet voor de buitenland-query's, die door specialisten van Kantoor Buitenland zijn ontwikkeld en in de onderzochte periode ook werden beheerd en geanalyseerd door de specialisten van Kantoor Buitenland.

voor nadere analyse.³⁰ Een deel van de query's werpt aangiften uit op basis van feitelijke afwijkingen van posten in de aangifte met contra-informatie, zoals in de loonverschillen-query die de door de belastingplichtige aangegeven loonheffing vergelijkt met de loonheffing uit de fiscale loongegevens en de aangifte uitwerpt als het verschil boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt. Een ander deel van de query's werpt de aangifte uit als bepaalde aftrekposten boven een bepaalde drempelwaarde uitkomen, zoals in het geval van de query's op giften, specifieke zorgkosten, scholingsaftrek en eigen woning. Met uitzondering van specifieke zorgkosten speelt bij deze aftrekposten de toelichting een belangrijke rol bij de beoordeling van een mogelijk verhoogd risico op fraude. De weegmodule kon in de onderzoeksperiode de teksten in de tekstvelden niet lezen en dus niet beoordelen of de aangifte een risico op fraude bevat. Met de werkwijze van detectie aan de Poort konden de tekstvelden wel worden beoordeeld door de analisten.³¹ Een laatste deel van de query's detecteert op hoge aftrekposten in verhouding tot het opgegeven inkomen als gevolg van mogelijke invul- en scanfouten bij papieren aangiften en aangiften van buitenlandse belastingplichtigen. Onderstaande tabel vat de query's die draaiden in de jaren 2014-2019 samen.

Tabel 5. Samenvatting query's

Query	Beschrijving
Papier binnenland	Deze query werpt alle papieren aangiften binnenland uit ten behoeve van analyse door de analist op inconsistenties in de aangifte die kunnen wijzen op invul- of inscanfouten, of kunnen wijzen op een verhoogd risico op fraude.
AKI 1043/1044/9044/9045 Elektronisch of Papier, en voorraadsanering	Deze query verzamelt alle elektronische of papieren aangiften binnenland waarvoor geldt dat voor actuele belastingjaar een AKI als fraudepost is opgevoerd. De analisten aan de Poort passen op deze query vervolgens het vigerende deblokkeringsbeleid en het beleid ten aanzien van de voorraadsanering toe.
Loonverschillen Elektronisch	Query werpt aangifte uit als de loonheffing in de aangifte hoger is dan de loonheffing uit de contra-informatie plus een drempelwaarde, of als de in de aangifte opgevoerde loonheffing hoger is dan het loon in de aangifte. Op basis van deze uitwerpen kan de analist analyseren of er sprake kan zijn van een verhoogd risico op fraude veroorzaakt door aftrekposten en/of bijzondere heffingskortingen.
Giften	Query werpt aangiftes uit waarbij de totale aftrek giften, inclusief fiscaal Partner, boven een drempelwaarde uitkomen en de gift een bepaalde minimale omvang heeft.
Specifieke zorgkosten	Een aangifte wordt door deze query uitgeworpen als de totale aftrek van specifieke zorgkosten, voor toerekening aan de partner boven een drempelwaarde uitkomt.
Eigen woning	Deze query werpt een aangifte uit als in de contra-informatie geen eigen woning bekend is, of als de verschillen van de opgevoerde aftrekposten eigen woning afwijken van de aftrekposten eigen woning die volgen uit de contra-informatie met daarbij opgeteld een bepaalde drempelwaarde.

³⁰ De query's bevatten een opdracht die aan ABS (tot 2015) of LPV1 (vanaf 2015) wordt gegeven om een bepaalde posten in de aangifte op te zoeken en de vergelijken met contra-informatie en/of bepaalde posten te vergelijken met een bepaalde parameter- of drempelwaarde.

³¹ De weegmodule kon in de onderzoeksperiode de teksten in de tekstvelden niet lezen en dus niet beoordelen of de aangifte een risico op fraude bevat. Met de werkwijze van detectie aan de Poort konden de tekstvelden wel worden beoordeeld door de analisten. Uit de aangeleverde documentatie kunnen wij niet herleiden of de weegmodule op dit moment tekstvelden ten behoeve van frauderisico-signalering kan uitlezen.

Restgroep	De aangiftes die deze query uitwerpt zijn aangiftes die niet zijn uitgeworpen door één van de overige query's, maar waarbij geldt dat in de aangifte sprake is van hoge aftrekposten bij scholingsuitgaven, alimentatie of bij restant persoonsgebonden aftrek (RPGA). Voor ieder van de categorieën aftrekposten is een drempelwaarde gedefinieerd.
HOTHOR	Deze query werpt aangiften uit waarvoor een geautomatiseerde definitieve aanslag is aangemaakt, maar die wel heeft geleid tot een hoge teruggaaf met een hoog risico (HOTHOR). Een HOTHOR wordt bepaald door drempelwaarden voor de omvang van de teruggave, of de omvang van de te betalen heffing, en is een interne controlemaatregel van de Belastingdienst. ³² Op basis van deze query beoordelen de analisten aan de Poort of de HOTHOR kan worden goedgekeurd, naar regulier toezicht of naar intensief toezicht moet worden doorgeleid.
Inburgeringskosten	Een aangifte wordt door deze query uitgeworpen als scholingsuitgaven boven een bepaalde drempelwaarde uitkomen in het corresponderende tekstveld beschrijvingen bevat die relateren aan kosten voor inburgering.
C-Biljetten en M-Biljetten Elektronisch of papier	Deze query's werpen alle papieren en elektronische aangiften buitenland uit ten behoeve van analyse door de analist op inconsistenties in de aangifte, mogelijk verhoogd risico op fraude. Het kantoor Buitenland beheerde en analyseerde deze query's. Het kantoor Buitenland detecteert met deze query ook risico's op het gebied van premieheffing.
VT/VA met of zonder uitworp	Deze query brengt in het VT/VA proces de aangiften in beeld waar de weegmodule mogelijk geen juiste conclusie kan trekken, bijvoorbeeld door handmatig opgelegde VA's.

Het aantal query's varieert per kalenderjaar, en hangt ook af van de fiscale- en frauderisico's die op dat moment van toepassing waren en de beschikbare capaciteit om de signalen van de Poort in het toezicht op te kunnen pakken. Zo is in kalenderjaar 2018 een query toegevoegd die specifiek zag op een verhoogd risico van fraude met inburgeringskosten, en is vanaf 2015 bij verschillende query's instructies toegevoegd om vermoedelijke frauderisico's met betrekking tot ROW te detecteren.

3.2.1. Query's jaarlijks gebouwd, de Poort bepaalt parameters en drempelwaardes

Uit de opdrachten om de query's te bouwen constateren wij dat de query's ieder jaar opnieuw werden gebouwd door CIV/Apeldoorn. Ook volgt uit de documentatie en opdrachtformulieren voor de bouw van de query's dat de zoekcriteria binnen de fraudequery's één op één overeenkomen met de post op de aangifte waarop de query detecteert. Verder bevatten de query's zoekcriteria die posten op de aangifte vergelijken met een bepaalde drempelwaarde of met informatie uit externe bronnen.³³

De criteria en parameters in de query's zijn ontleend aan geobserveerde patronen van onregelmatigheden, als ook aan nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. Ook de beschikbare capaciteit in intensief en regulier toezicht speelde een rol in het vaststellen van de criteria en parameters.³⁴ De vastlegging van de kalibratie van de criteria en parameters waarop de query's

³² De hoogte van het inkomen speelt geen directe rol bij de HOTHOR-signalering bij IH, zie Sectie 3.3.4. Bij toeslagen speelt het inkomen wel een directe rol omdat de omvang van de toeslag een directe relatie heeft met de hoogte van het inkomen.

³³ Informatie uit externe bronnen die de Belastingdienst voor haar toezicht gebruikt wordt ook wel aan gerefereerd als contra-informatie.

³⁴ Zie beantwoording Kamervragen over tienduizenden burgers die jaren last hadden van 'fraudevermoedens' van de Belastingdienst, onder meer vraag 22 (ingezonden 14 juli 2020, kenmerk 2020Z13986)

uitwerpen is zeer beperkt en onvoldoende beschikbaar om de gemaakte achterliggende afwegingen door de Belastingdienst te kunnen duiden.

3.2.2. Outputbestanden query's

Op basis van de unieke identificatiecodes in de beschikbare documentatie over de query's zijn 46 outputbestanden op de Q-schijven teruggevonden. Dit betreft de output van 24 query's die gedraaid zijn in de kalenderjaren 2017 – 2019, en welke leidde tot de selectie van aangiften in de belastingjaren 2016 – 2018. Op de Q-schijven van de Belastingdienst is ook output van andere query's aangetroffen. Omdat de identificatiecodes van deze query's niet zijn teruggevonden in de beschikbare documentatie en de query-bestanden geen begeleidende toelichting bevatten, is niet vast te stellen bij welke query deze query-bestanden horen, in welk jaar de query is gedraaid en of de output in de analyse aan de Poort is ingezet. Die query's bleken niet geschikt om meegenomen te worden in dit onderzoek.

Tabel 6 geeft een overzicht van de query's waarvoor PwC output van de Belastingdienst heeft ontvangen. De fraudequery's zijn compleet voor 2019. Voor de andere jaren zijn de outputbestanden van de fraudequery's of in zijn geheel niet beschikbaar (2015 en 2016), of deels beschikbaar (2017 en 2018). Dit betekent dat alleen voor 2019 een zinnige reconstructie van de detectie aan de Poort kan worden gemaakt.

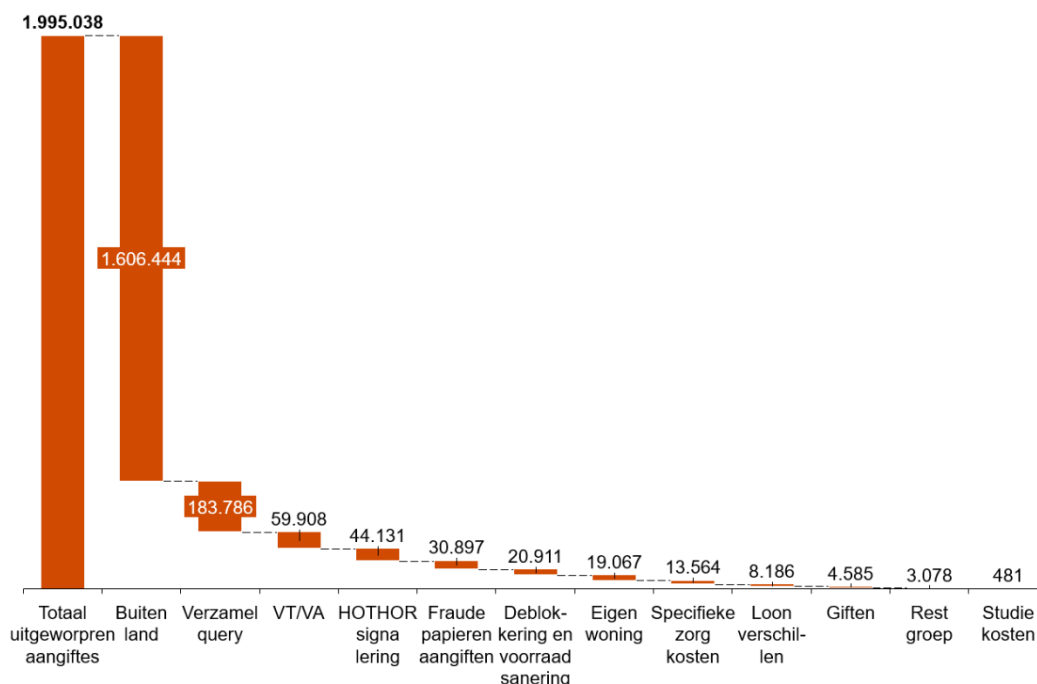
Voor 2017 zijn alleen query's ontvangen die zijn gedraaid vanaf 1 september 2017. Het aantal uitgeworpen aangiften in 2017 is om die reden en vanwege het kleine aantal query's waarvoor output beschikbaar was, beperkt tot circa 37 duizend. In 2018 betrof het aantal uitgeworpen aangiften circa 664 duizend, voornamelijk gedreven door de query's die betrekking hebben op het buitenland. In 2019 zijn bijna 2 miljoen aangiften uitgeworpen.

Tabel 6. Overzicht van de ontvangen query's en de startjaren van de query's

Naam Query	Startjaar query					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fraudequery's	Fraude in papieren aangiften IH			✓	✓	✓
	Loonverschillen elektronische aangiften IH					✓
	Giften					✓
	Eigen woning					✓
	Specifieke zorgkosten					✓
	Studiekosten					✓
	Restgroep					✓
	Verzamelquery					✓
Buitenland	M-biljetten				✓	✓
	Maandelijkse C-biljetten, M-biljetten en papier (3 query's)				✓	✓
	C-biljetten elektronisch IH					✓
	C-biljetten papier IH				✓	✓
HOTHOR-signalering	Reguliere HOTHOR buitenland en buitenland (2 query's)			✓	✓	✓
Deblokkerings-beleid	AKI posten Papier			✓	✓	✓
	AKI posten Elektronisch					✓
	Voorraadsanering				✓	✓
VT/VA proces	VT/VA met en zonder Uitworp (2 query's)			✓	✓	✓
	VA HOTHOR				✓	✓
Aantal uitgeworpen uitgiften					37.142	664.116
						1.995.038

Figuur 3 laat zien welke query's in 2019 de 2 miljoen aangiftes hebben uitgeworpen en om welke reden deze 2 miljoen aangiftes handmatig voor analisten aan de Poort zijn geanalyseerd. Ruim 1,6 miljoen aangiftes zijn uitgeworpen door de query's gerelateerd aan buitenlandse belastingplichtigen. Ruim 180 duizend aangiftes zijn uitgeworpen door de verzamelquery. Circa 60 duizend verzoeken zijn uitgeworpen door query's gericht op de voorlopige teruggave of aanslag, ruim 40 duizend aangiftes zijn uitgeworpen door de HOTHOR-query, en ruim 20 duizend aangiftes zijn uitgeworpen door query's gerelateerd aan het deblokkeringsbeleid. De overige 80 duizend aangiftes zijn uitgeworpen door de fraudequery's, waarvan het zwaartepunt ligt bij de query's fraude papieren aangiften, tekstveld eigen woning, tekstveld specifieke en loonverschillen.

Figuur 2. Herkomst naar query van de 2 miljoen uitgeworpen aangiften die op basis hiervan in 2019 handmatig zijn gecontroleerd door de analisten aan de Poort



De output van de query's komt overeen met de output zoals gedocumenteerd in de opdrachtformulieren om de query's te bouwen en de handleidingen. Hierbij vallen de volgende punten op. Ten eerste het aantal HOTHOR-uitwerpen, In 2019 werpt de HOTHOR-query 44 duizend aangiften uit op basis van de HOTHOR-signalering, waarbij er afhankelijk van de hoogte van de HOTHOR-grens het risico van een selectie richting bepaalde inkomens kan bestaan.³⁵ In welke mate deze bias nog aanwezig was na de handmatige analyse hebben wij door ontbreken van de daarvoor benodigde data niet kunnen nagaan.

Ten tweede, verschilt de mate waarin de nationaliteitscodes zijn opgevoerd per query, zie Tabel 7 voor een overzicht voor de query's uit 2018 en 2019. Opvallend is dat bij de query's gericht op buitenlandse belastingplichtigen circa 80% van de aangiften is voorzien van een nationaliteitscode. De Belastingdienst heeft voor aangiften door buitenlandse belastingplichtigen deze informatie nodig om onder meer de omvang van een mogelijk invorderingsrisico te bepalen. De mogelijkheden voor de Belastingdienst om terugvorderingen te kunnen doen op niet-Nederlandse belastingplichtigen verschilt per land.

Bij verschillende query's gericht op binnenlandse belastingplichtigen is de opvoering van de nationaliteitscode bij de HOTHOR, deblokkeringsbeleid, VT/VA en fraude papier teruggebracht van 100% naar 0%. Dit is in lijn met het beleid zoals door de Staatssecretaris is verkondigd in 2019, waarin staat dat met uitzondering van een expliciete wettelijke grondslag, nationaliteit niet mag worden gebruikt ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst, en dat eind 2019 nationaliteitsgegevens zijn verwijderd in de systemen van de Belastingdienst.³⁶ Voor de fraudequery's loonverschillen, giften, eigen woning, specifieke zorgkosten en studiekosten hebben wij in 2019 in de output van de query's nationaliteitscodes aangetroffen, zie Tabel 7. In welke mate de analisten aan de Poort in 2019 gebruik hebben gemaakt van de nationaliteitscodes kan niet worden vastgesteld op basis van de beschikbare informatie.

³⁵ Zie voetnoot 32 en ook de beantwoording van Kamervragen over nieuwsbericht 'Overheid heeft nog jaren nodig om 'foute' persoonsgegevens op te ruimen' van 2 juni 2021.

³⁶ Zie Kamerstuk 31066, nr 538.

Tabel 7. Gebruik nationaliteitscodes

	Naam Query	2018	2019
Fraudequery's	Fraude in papieren aangiften IH	100%	0%
	Loonverschillen elektronische aangiften IH		40%
	Giften		100%
	Eigen woning		100%
	Specifieke zorgkosten		47%
	Studiekosten		60%
	Restgroep		0%
	Verzamelquery		0%
Overige query's	Buitenland	83%	81%
	HOTHOR-signalering	100%	0%
	Deblokkerings-beleid	100%	4%
	VT/VA proces	0%	0%

3.3. Duiding analyse en werkwijze van de analisten aan de Poort.

De analisten aan de Poort analyseren de output van de query. Uit de handleidingen voor de analisten volgt dat de analyse op de query in de periode 2014-2018³⁷ twee hoofddoelstellingen had.

De eerste doelstelling van de analyse van de query is voor iedere aangifte in de query te bepalen of deze voor handmatige behandeling in aanmerking komt. In de praktijk betekent dat de analist alle aangiften in de query moet analyseren om tot een beoordeling te komen of een uitgeworpen aangifte aanleiding geeft om deze te beleggen bij intensief toezicht, of dat een uitgeworpen aangifte aanleiding geeft om mogelijke invul- en scanfouten te herstellen, of dat een aangifte geen verdere aandacht vereist en kan worden afgedaan door het geautomatiseerde proces. De analisten voeren bij de aangiften die kwalificeren voor intensief toezicht een AKI1043 op, en versturen die aangiften naar VTA-team in Eindhoven om de AKI te muteren. Voor de aangiften die in aanmerking komen om invul- en scanfouten te herstellen voeren de analisten een IB80 op, en sturen die aangiften naar CAP/Heerlen. Ook berekenen de analisten het financiële belang van de aangiften met een frauderisico (AKI 1043) en de aangiften met invul- en scanfouten door een vuistregel toe te passen op de te veel geclaimde aftrek.

De tweede doelstelling van de analyse is te beoordelen of een aangifte die reeds een AKI blokkade heeft, kwalificeert voor deblokkade of dat de AKI 1043 gehandhaafd dient te worden. Opgevoerde AKI's blijven vijf belastingjaren geldig na het belastingjaar waarin de AKI werd opgevoerd. Analisten aan de Poort kunnen op die manier monitoren of de behandeling door het Intensief Toezichtteam van de toekomstige aangiften van de desbetreffende burger nodig is. Als de aangifte van de desbetreffende burger voor het eerste jaar na de opvoering van de AKI bij de Poort binnenkomt, dan heeft de Poort inzicht in de resultaten van de beoordeling door Intensief Toezicht van het voorgaande jaar. Deze informatie weegt de analist mee in de risicobeoordeling van de aangifte van de desbetreffende burger. Als de aangifte voor het nieuwe jaar geen risico's bevat die behandeling door het Intensief Toezicht-team vereisen, dan deblokkeert de analist³⁸ de AKI door de einddatum van de AKI te zetten op het voorafgaande jaar, waardoor de AKI voor het onderliggende jaar, en de daarop volgende jaren, niet meer op de aangifte zit.

Uit eerdere rapportages over het project 1043 volgt dat het deblokkeringsbeleid niet volledig volgens het vigerende beleid is uitgevoerd. Voor ongeveer 9% van de belastingplichtigen zijn de AKI-codes 1043/44 niet gedeblokkeerd op het moment waarop dat volgens de vigerende

³⁷ Voor 2019 is geen handleiding aangetroffen.

³⁸ Tussen 2010 en 2014 voerde de kantoortoetsers het deblokkeringsbeleid uit. Omdat het deblokken niet altijd (juist/tijdig) plaatsvond en eenheid van beleid en uitvoering ontbrak, werd de uitvoering van het deblokkeringsbeleid in 2015 door de analisten aan de Poort uitgevoerd. Uit eerder onderzoek blijkt dat in 2014 verhoudingsgewijs meer deblokkeringen gemist werden dan in latere jaren (Zie Onderzoek fiscale behandeling 1043, 1 april 2021). Vanaf 2016 werd aan De Poort ook gekeken naar het resultaat van de kantoortoets van het voorgaande jaar.

deblokkeringsinstructie wel had moeten gebeuren. Hierdoor hebben zo'n 7.400 in FSV-geregistreerde burgers te lang onder intensief toezicht hebben gestaan.³⁹

3.3.1. Handleidingen voor de analisten aan de Poort

Voor de jaren 2014-2018 is er een handleiding voor de analisten gevonden op de systemen van de Belastingdienst. Voor 2019 is er geen handleiding gevonden. Uit de aangetroffen handleidingen blijkt dat deze handleidingen zijn opgeteld ter ondersteuning voor de analisten en voor het waarborgen van de uniformiteit in de analyse. Tegelijkertijd zijn deze handleidingen niet vastgesteld door de Belastingdienst. Om deze reden kunnen wij van geen van deze handleidingen vaststellen of de versie die wij hebben ingezien ook de versie is die daadwerkelijk door de analisten is gebruikt. Tegelijk mist enige andere vorm van documentatie. Wij gaan er daarom vanuit dat de documentatie tot op een zekere hoogte in de praktijk gebruikt is. Dat blijkt ook omdat beslisregels in de gesprekken met de betrokken medewerkers deels herkend en genoemd werden.

De handleidingen beschrijven in beperkte mate hoe de analist kan komen tot een beoordeling of een uitworp aanleiding geeft om een aangifte te beleggen bij een (intensief of regulier) toezichtteam dan wel in aanmerking komt voor herstel van invul- of scanfouten, of geen verdere aandacht vereist en kan worden aangeboden aan de selectiemodule. Verder wordt tot op detailniveau beschreven welke "Conclusies" kunnen volgen uit de analyse, en aan wie na afloop van de analyse welke conclusies moeten worden doorgezet. Daarnaast beschrijft de handleiding ook gedetailleerd hoe de analist het financiële belang moet berekenen van de aangiftes die na analyse worden aangeboden aan (intensief) toezicht. Maandelijks worden via het overzicht Poortwachters de resultaten van het analysewerk gerapporteerd aan de projectleider systeemfraude IH 1043 (in de jaren 2014 en 2015) of de LTO-groep (2016 – 2019).

Daarnaast bevat de handleiding bij de query's 'giften', 'papieren aangiften' en 'specifieke zorgkosten' aanwijzingen voor systematische beslisregels waarbij frauderisico's in de aangifte worden gebaseerd op persoonskenmerken van de belastingplichtige. Tabel 8 geeft een overzicht.

Bij de query de specifieke zorgkosten beschrijft de handleiding in alle jaren dat 'nationaliteiten met een opvallende patroon uitgaven (bijvoorbeeld: Hoge medicijnkosten door belastingplichtigen wier achternaam eindigt opIC)' en 'wijken met een opvallend patroon van uitgaven' als (vermoedelijke/mogelijke) fraudeposten in aanmerking komen. Vanaf 2015 beschrijft de handleiding dat intoetsfouten die leiden tot zeer hoge zorgkosten (denk aan beddengoed, medicijnen en geneeskundige hulp) en op basis van de contra-informatie onmogelijk betaald kunnen zijn, de aangifte van jonge belastingplichtigen als fraude moet worden aangemerkt omdat zij deskundige pc-gebruikers zijn. De aangifte van ouderen moeten naar regulier toezicht worden doorgezet. De handleiding definieert jonge belastingplichtige en ouderen niet, en laat dat impliciet aan de analist over. Verder beschrijft de handleiding voor de jaren 2015-2018 dat in de zorgkosten-query in de eerste query de verhouding fraude tot regulier toezicht 7 staat tot 1 was, waarmee er lijkt te worden voorgesorteerd op een beeld dat de meeste risico's die de analisten detecteren waarschijnlijk fraude (moeten) zijn. De handleiding voor de jaren 2014 en 2015 stelt ook dat specificaties in aangiften die grote gelijkenis vertonen met eerder in AKI geregistreerde posten, als frauderisico moeten worden aangemerkt.

³⁹ Onderzoek fiscale behandeling 1043, 1 april 2021

Tabel 8. Waarnemingen in de beschrijving van de query's in de handleidingen 2014-2018

Query	Waarneming in beschrijving handleiding query's	2014	2015	2016	2017	2018
Specifieke zorgkosten	Als frauderisico aanmerken: 'Nationaliteit met opvallend patroon uitgaven'	✓	✓	✓	✓	✓
	Als frauderisico aanmerken: 'Wijken met opvallend patroon van uitgaven'	✓	✓	✓	✓	✓
	Als frauderisico aanmerken: 'Specificaties die grote gelijkenis vertonen met reeds eerder in AKI geregistreerde 1043 posten'	✓	✓			
	Hoge zorgaftrekposten als gevolg van intoetsfouten voor jongeren als fraude aanmerken (want deskundige pc-gebruikers) en voor ouderen regulier toezicht (want geen deskundige pc gebruikers)		✓	✓	✓	✓
Papieren aangiften	In de toelichting bij de query: 'In de eerste query was de verhouding fraude - regulier toezicht 7:1'		✓	✓	✓	✓
	In de toelichting bij de query: 'Uit eerste bevindingen analyse blijkt een aangifte met fraude met de volgende beschrijving: "Jonge (allochtoon) met (hoge) SZK", zonder verdere toelichting		✓			
Giften	Als frauderisico aanmerken: 'Moskeeën' en/of 'Moskeeën als periodieke gift'.	✓	✓	✓	✓	✓
	Als frauderisico aanmerken: "in de laatste 2 kolommen van de query zijn de nationaliteitscodes opgenomen. Zeker bij aftrek giften een belangrijk gegeven"			✓		
	Voetnoot "mits niet autochtoon" bij lijst van "altijd georganiseerde fraude indien giften > 1499 aan"			✓		
	In een bijlage bij een besluitmemo voor MT P in samenvattende beschrijving: 'kerkelijke instellingen alleen met hoofdletters in gevuld door allochtonen'			✓		

De handleiding bij de giftenquery beschrijft in alle jaren dat giften met in het tekstveld 'moskeeën' of 'moskee als periodieke gift' als risico op fraude moeten worden aangemerkt. In de handleiding van 2014 constateren we dat er geen beleid is gedefinieerd hoe om te gaan met giften aan moskeeën. Van de circa 500 moskeeën in Nederland hebben er circa 50 een ANBI-status. Uit de beschikbare documentatie blijkt dat de Poort bij uitblijven van een beleidlijn alle (periodieke) giften aan moskeeën boven een drempelwaarde aanmerkt als frauderisico. Waarborgen om te voorkomen dat aangiften met een giften aan een moskee met een ANBI-status, welke aftrekbaar zijn, niet worden aangemerkt als frauderisico, hebben wij niet aangetroffen in de beschikbare documentatie. Daarnaast hebben wij in de handleidingen van 2016 bij de giftenquery dat giften aan 'kerkelijke instellingen alleen met hoofdletters in gevuld door allochtonen' als risico op fraude moeten worden aangemerkt. Evenzo constateren wij dat in 2016 in de giftenquery nationaliteitscodes zijn opgenomen, en dat de handleiding stelt dat dit "Zeker bij giften een belangrijk gegeven"⁴⁰ is. Daarnaast bevat de lijst van instellingen waaraan giften boven een drempelwaarde altijd als fraude moet worden aangemerkt, bij twee organisaties een voetnoot "mits niet autochtoon". Deze voetnoot heeft geen verdere toelichting.

In het verlengde van de handleidingen hebben wij ook documentatie aangetroffen waarin het profiel van de dader die aan de Poort moet worden gedetecteerd, wordt beschreven. Deze documentatie beschrijft het volgende daderprofiel: laag inkomen volgens de contra-informatie, (boven)modaal loon volgens aangifte, doorgaans jong (18-35), vaak geen fiscale partner, veelal man en vaak van buitenlandse komaf.⁴¹

Op basis van de beschikbare informatie is niet vast te stellen of, en zo ja in welke mate de beslisregels en het daderprofiel ook daadwerkelijk zijn gebruikt. Hiervoor zijn vier redenen. Ten eerste beschikte de analist over veel vrije interpretatieruimte en kon (in theorie) afwijken van de handleiding. Ten tweede, de handleidingen zijn niet vastgesteld en werden niet als werkinstructie gebruikt, aldus de analisten die wij hebben gesproken. Uit meerdere gesprekken met betrokken medewerkers volgt dat de analisten hun werkwijze opdeden via instructies van de analisten die de query's opstelden. Ten derde volgt uit de gesprekken met betrokken analisten aan de Poort dat in bepaalde aangiftejaren risico's op fraudepatronen bevatten die samenhangen met afkomst, bepaalde postcodes en bepaalde namen. Dit kan volgens de analisten die wij hebben gesproken een reden zijn waarom deze als risico in de handleiding zijn terecht gekomen. Ten vierde is de precieze input die de analisten destijds hebben gebruikt in hun analyse, en de output van hun analyse niet meer beschikbaar. Een precieze reconstructie van de analyse was voor PwC tijdens dit onderzoek niet mogelijk.

⁴⁰ Bron: Handleiding 2016

⁴¹ Bron: Boeven vangen aan de poort.ppt

3.3.2. Geen systematische evaluatie van de query's en de analyse aan de Poort

Wij hebben geen systematische evaluaties van de detectie aan de Poort aangetroffen. Het is daarmee niet vast te stellen of de detectie aan de Poort werkte zoals bij de ontwikkeling van de query werd ingeschat, of de 'juiste' risico's werden geselecteerd en hoe het aantal fraudegevallen bij de aangifte inkomstenbelasting zich ontwikkelde.

Of de juiste risico's werden geselecteerd is van belang omdat de zoekcriteria in de fraudequery's generiek op een bepaalde post in de aangifte inkomstenheffing aanslaan. Hierbij bestaat dus het risico dat de analisten aan de Poort ook aangiftes selecteren die niet aangemerkt zouden moeten worden als frauderisico. Immers, handmatige analyse van de query moet ervoor zorgen dat aangiften die niet aangemerkt zouden moeten worden als frauderisico, niet naar intensief toezicht worden doorgeleid. Daarnaast kan het zo zijn dat gelijke gevallen niet uniform worden behandeld. Dit kan zowel verschillen tussen analisten betreffen, als verschillen binnen een aangiftejaar (van één of meerdere analisten). Over de aanwezigheid van deze risico's hebben wij geen analyse of een evaluatie aangetroffen, net zoals wij geen evaluaties hebben aangetroffen of, en in welke mate, de detectie aan de Poort de 'juiste' risico's uit selecteerde.

De gedeeltelijke uitzondering hierop is het AKI-deblokkeringsbeleid. Wij hebben in de beschikbare documentatie memo's aangetroffen met analyses van de analisten van de Poort over de mate van correcte, uniforme en tijdige toepassing van het AKI-deblokkeringsbeleid, waarbij ook aanbevelingen werden gedaan om de correcte toepassing van het deblokkeringsbeleid te verbeteren.⁴² Een evaluatie van de effecten van de doorgevoerde wijzigingen en of de wijzigingen het beoogde resultaat hebben bewerkstelligd, hebben wij niet aangetroffen.

Daarnaast, zo blijkt uit gesprekken met betrokken medewerkers en verschillende e-mailwisselingen, stuurde de Poort in de praktijk hoofdzakelijk op het correctiepercentage van de gedetecteerde aangiften. Het uitgangspunt van de Belastingdienst was dat fraude leidt tot een correctie. Uit verschillende documenten blijkt dat het correctiepercentage op de aangiften die aan toezicht zijn onderworpen op grond van een AKI1043 circa 80% bedraagt. Echter, zonder een analyse van de bronoorzaken van correcties en het effect van de Poort op het nalevingsgedrag is niet vast te stellen of de hoge correctiepercentages kunnen worden toegeschreven aan de detectie aan de Poort, of dat andere verklaringen een rol spelen.⁴³

3.3.3. Geen vastgestelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Poort en AO/IC ontbreekt

Op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde documentatie en de gesprekken met betrokken medewerkers constateren we dat de AO/IC van de Poort in de periode 2014-2019 ontbreekt. Formele beschrijvingen van (werk)processen, verantwoordelijkheden, mandaten en kwaliteitscontrole ontbreken.

De handleidingen voor de analisten aan de Poort in de periode 2014-2019 beschrijven onder meer de taken en werkzaamheden van de Poort. Tegelijkertijd zijn de handleidingen niet officieel vastgesteld, en daarmee geen vastgestelde beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Poort. Uit de teksten in de handleiding blijkt ook niet dat een officieel vastgestelde versie van de handleiding in de periode 2014-2019 zou bestaan, hetgeen eerder ook door de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer is gecommuniceerd.⁴⁴

Daarnaast beschrijven de handleidingen voor de analisten dat de positionering van de werkzaamheden aan de Poort in de jaren 2014-2019 onduidelijk is. Uit gesprekken met betrokken medewerkers volgt dat de eindverantwoordelijkheid voor de werkzaamheden bij de directie

⁴² Memo 'Keuzes maken dat doe je zelf', 10 oktober 2014

⁴³ De Algemene Rekenkamer wees in 2016 ook op het feit dat de Belastingdienst wel beschikt over gegevens over de financiële resultaten van de controles in termen van correctiebedragen, maar niet over effecten op het nalevingsgedrag. Zie pagina 20 van Algemene Rekenkamer, Handhavingssbeleid Belastingdienst, 2016.

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21 31066, nr. 803.

Particulieren lag, maar dat de praktische aansturing van het management van de directie Particulieren zeer beperkt was.⁴⁵

Ook constateren we op basis van de beschikbare documentatie en de gesprekken met betrokken medewerkers dat een AO/IC bij de Poort, of een andere systematische kwaliteitscontrole, niet aanwezig was. Binnen de Poort verrichtten vijf personen (inclusief buitenland zes) alle kritische processen (de analyses), waarop hoogstens een beperkte of onvolledige interne controle werd uitgevoerd. Op basis van de documentatie en de gesprekken constateren we dat procedures om objectiviteit in de analyse te waarborgen, zeker gegeven de speelruimte die analisten hebben, ontbraken. Zo was er bijvoorbeeld geen vier-ogen principe. Ook vastlegging en evaluatie van de uitkomsten in belangrijke procesmomenten gebeurde niet. Daarnaast, zo bleek uit de gesprekken en uit een aantal e-mails, was een ingewerkte achtervang niet beschikbaar. Het risico van beperkt beschikbare capaciteit en dat slechts vijf personen alle kritische processen verrichtten werd overigens in 2015 door de projectleider van het project 1043 gesignaleerd. Wij hebben niet kunnen achterhalen of opvolging is gegeven aan deze signalen.

Dit alles tezamen leidde in de periode 2014-2019 tot een situatie waarin de individuele analisten veel interpretatieruimte hadden bij het uitvoeren van de analyse op de query, zonder door de Belastingdienst ingestelde procedures om de objectiviteit in de analyse te kunnen waarborgen.

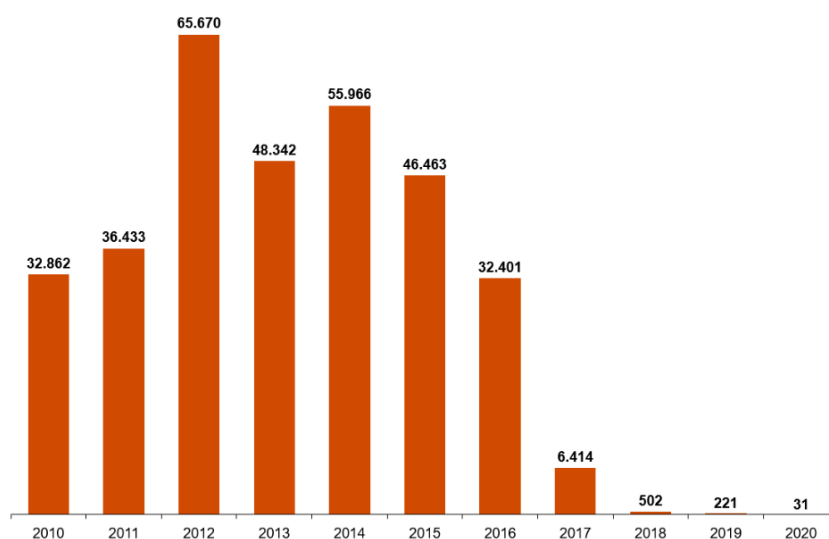
3.3.4. Data-analyse: detectie aan de Poort niet reproduceerbaar en niet replicerbaar

De outputbestanden van de analyse van de analisten aan de Poort zijn niet meer beschikbaar. Echter, de output van de analyse van de analisten kan herkend worden in FSV door specifieke eigenschappen. Zo werden voor FSV-opvoeringen door de directie Particulieren alleen Aangifte Fraude formulieren gebruikt, en werden er geen AKI 1043/1044 registraties opgevoerd binnen de competente eenheid Toeslagen. Toepassing van deze filtering op het bij ons beschikbare FSV-bestand resulteert in de potentiële output van de analyse aan de Poort.⁴⁶ Figuur 3 presenteert het aantal AKI-1043 opvoeringen door de Poort. Hierbij valt op dat de het zwaartepunt van de AKI-1043 opvoeringen ligt in de jaren 2010 tot en met 2016. Het aantal opgevoerde AKI-1043 registraties in 2017-2019 ligt een factor honderd lager. Een verklaring voor 2018 en 2019 is dat vanaf 2018 FSV niet meer gevuld werd met toegekende AKI-1043 codes. Voor 2017 is er geen verklaring.

⁴⁵ In 2020 heeft de Belastingdienst, zo blijkt uit de handleiding uit 2020, officieel vastgesteld dat de eindverantwoordelijkheid van de werkzaamheden bij de directie Particulieren ligt. Uit de beschikbare documentatie volgt vervolgens dat dat niet betekent dat de directie Particulieren daardoor per definitie ook de verantwoordelijkheid heeft voor de aansturing van de werkzaamheden. Zo heeft CAP de aansturingsverantwoordelijkheid voor het verwerken van de IB80-posten, maar neemt CAP zelf geen besluiten over inhoud van de werkzaamheden; daarvoor volgt CAP de "Handleiding voor analisten aan De Poort". Het management van Particulieren en CAP, zo blijkt uit de handleiding 2020, hebben in 2020 nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop de aansturing wordt ingevuld.

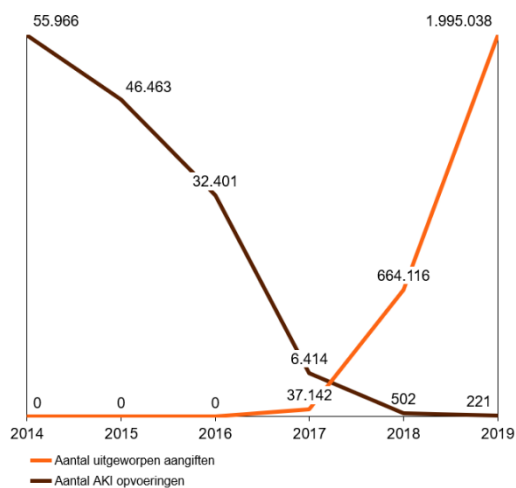
⁴⁶ Deze filtering bevat naast output van de analyse aan de Poort mogelijk ook opgevoerde FSV-registraties vanuit het CAF en de herhaalde AKI 1043/1044 registraties.

Figuur 3. Aantal AKI1043 opvoeringen vanuit de analyse aan de Poort in de periode 2010-2020



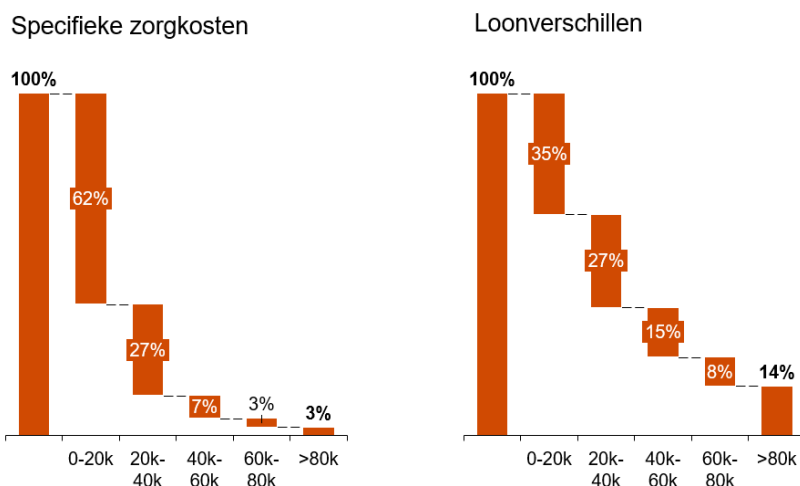
Omdat de output van de fraudequery's alleen voor de jaren 2017-2019 beschikbaar is, kan de bulk van de van de AKI-1043 opvoering door de analisten niet worden gerelateerd aan de output van de query's. Figuur 4 laat de confrontatie van het aantal uitgeworpen aangiftes door de query's en de opgevoerde AKI-1043 door de analisten op basis van de door de Belastingdienst geleverde data zien. Uit deze figuur volgt direct dat op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde data niet eenduidig is vast te stellen welke query en bijbehorende beslisregels in de analyse zijn toegepast. Een analyse op de mate van reproduceerbaarheid en replicerbaarheid is daarmee ook niet mogelijk.

Figuur 4. Confrontatie output query's en output analyse op basis van beschikbare data



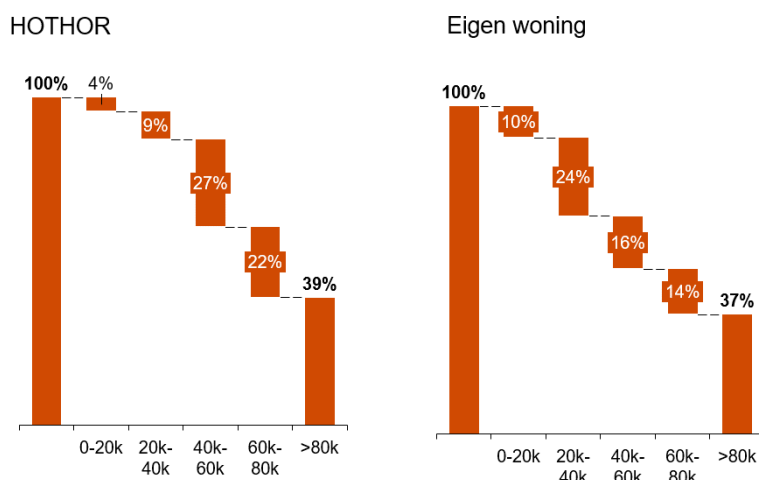
De aangeleverde data geeft wel de mogelijkheid patronen te analyseren in de output van de query's en waarop de analisten aan de Poort aangiftes doorselecteerden richting intensief toezicht. Figuur 5 laat de verdeling van de uitgeworpen aangiftes naar inkomensgroep van de specifieke zorgkosten query en de loonverschillenquery zien. Beide query's selecteren een hoger aandeel aangiftes met een laag inkomen. De analisten aan de Poort analyseerden bij deze query's dus een bestand met een vertekening naar lage inkomens. De beschikbare informatie stelt ons niet in staat om vast te stellen of deze vertekening bij hen bekend was, en zo ja, op welke wijze de analisten hierop gehandeld hebben.

Figuur 5. Verdeling uitgeworpen aangiftes naar inkomensgroep van de specifieke zorgkosten query en de loonverschillenquery



Figuur 6 laat zien dat een vergelijkbare bias naar hogere inkomens ook aanwezig was, zoals bij de HOTHOR en de eigen woning query. Een verklaring hiervoor is de aankoop van een huis, waarbij verschillende kosten aftrekbaar zijn en eenmalig voor een hoge teruggaaf kunnen zorgen.

Figuur 6. Verdeling uitgeworpen aangiftes naar inkomensgroep van de HOTHOR- query en de eigen woning query



Alles tezamen genomen volgt uit bovenstaande dat het lastig is om op dit moment in de tijd sluitend te kunnen analyseren hoe de detectie aan de Poort gewerkt heeft. Indien er geen nieuwe informatie en data ter beschikking komt na nieuwe zoekacties, dan zal het selecterende effect van de detectie aan de Poort en daarmee ruim 102 duizend van de via de Poort opgevoerde FSV-registraties onduidelijk blijven.

3.4. Tot slot

Uit het onderzoek volgt dat aangiften met gelijke fiscale karakteristieken geen gelijke kans hadden om door de Poort aangemerkt te worden als een verhoogd risico op fraude, in intensief toezicht terecht te komen en daarmee in FSV te worden geregistreerd. De directe gevolgen van een FSV-registratie kunnen onder meer het afwijzen van betalingsregelingen en het afwijzen van toegang tot de minnelijke schuldregeling natuurlijke personen zijn.⁴⁷

Door beperkte vastlegging van de doorvertaling van frauderisico-signalen in de werkprocessen van de detectie aan de Poort is niet meer te achterhalen om welke reden een aangifte van een

⁴⁷ PwC, Effecten FSV Particulieren, 22 december 2021.

burger is aangemerkt voor behandeling in intensief toezicht. Wij adviseren de Belastingdienst dan ook om voor de werkzaamheden aan de Poort te onderzoeken hoe de risicoselectie conform bestaande richtlijnen (denk bijvoorbeeld aan OESO) kan worden ingericht.

Verder hadden wij verwacht dat op basis van de Archiefwet en de Selectielijst voor de administratieve neerslag van de Belastingdienst/Centrale Administratie⁴⁸, de databestanden van het proces detectie aan de Poort zouden zijn gearchiveerd. In de Selectielijst staat beschreven dat voor de inkomensheffing bestanden en informatie 12 jaar na belastingjaar gearchiveerd moeten worden voor het proces van massaal en geautomatiseerd verwerken van aangiften, waarvan de uitvalbehandeling en het uitvoeren van bestandscorrecties onderdeel zijn.⁴⁹ Wij adviseren de Belastingdienst bij toekomstige werkzaamheden aan de Poort, dan wel bij processen die daar sterk mee vergelijkbaar zijn, voor de medewerkers duidelijk te hebben welke werkzaamheden gearchiveerd moet worden.

Daarnaast hebben wij in overleg met de opdrachtgever driemaal gevraagd om binnen de Belastingdienst onderzoek te doen naar de beschikbaarheid van data. Deze data zijn in deze uitvragen zeer partieel naar boven gekomen (zie Secties 1.3.2 en 3.2.2). Gegeven het versnipperde data landschap van de Belastingdienst is het niet uit te sluiten dat deze data ergens binnen de Belastingdienst wel beschikbaar zijn. Indien deze data op een later moment boven tafel komen, dan adviseren wij de repliceerbaarheid en reproduceerbaarheid van de detectie aan de Poort alsnog te onderzoeken.

⁴⁸ Zie Nationaal Archief, [Selectielijst voor de administratieve neerslag van de Belastingdienst Centrale Administratie, Vastgesteld Staatscourant 22488](#), 4 mei 2016. Volgens de website van het Nationaal Archief is de status van deze lijst actueel.

⁴⁹ Dit onderzoek betreft geen juridische analyse en hoe deze verplichting zich verhoudt tot de AVG is dan ook niet door ons onderzocht.

A. Gebruikte afkortingen

ABS - Aanslagbelastingensysteem

AKI – ABS Klantinformatie

ANBI – Algemeen nut beogende instelling

DA – Definitieve aanslag

FLG – Fiscale loongegevens

FSV - Fraude Signalering Voorziening

HOTHOR – Hoge teruggave hoog risico

IH – Inkomensheffing

IT – Intensief toezicht

PGA – Persoonsgebonden aftrek

ROW – Resultaat uit overige werkzaamheden

RPGA – Restant persoonsgebonden aftrek

UWB – Uitworpbewering

VA – Voorlopige aanslag

VIA – Vooraf ingevulde aangifte

VT – Voorlopige teruggaaf

B. Bronnenlijst

Belastingdienst, 20120601_2012-06-01 PLAN VAN AANPAK SYSTEEMFRAUDE IH.docx, 1 juni 2012

Belastingdienst, 2012-03-26 Memo UWB H 1000.doc, 26 maart 2012

Belastingdienst, 2012-11-15 Memo Fraudedetectie aan de poort vanaf 1 januari 2013.doc, 15 november 2012

Belastingdienst, 2012-12-02 Memo werken in de actualiteit.doc, 2 december 2012

Belastingdienst, 2013-01-08 Memo praktische tips uitworpbehandeling VT verzoeken 2013.doc, 8 januari 2013

Belastingdienst, 2013-02-25 Memo reductie uitworp VT-proces.docx, 25 februari 2013

Belastingdienst, 2013-03-08 Memo specifieke zorgkosten 2011.doc, 8 maart 2013

Belastingdienst, 2013-03-13 Memo input voor intervisiedag systeemfraude.doc, 13 maart 2013

Belastingdienst, 2013-05-15 HISTORIE VTA TEAM EN BEGIN SYSTEEMFRAUDE.docx, 15 mei 2013

Belastingdienst, 2013-05-28 Utrecht Boeven vangen aan de poort.ppt, 28 mei 2013

Belastingdienst, 2013-05-28 aanvulling boeven vangen.xls, 28 mei 2013

Belastingdienst, 2013-06 Werkwijze VT aanpak.docx, 5 juni 2013

Belastingdienst, 2013-07-18 Memo input voor aanpassing beleid, wet- en regelgeving en_ systemen IH.doc, 18 juli 2013

Belastingdienst, 2013-10-25 Memo Lenen voor iedereen.doc, 15 oktober 2013

Belastingdienst, 2013-10-28 Memo HOTHOR in 2014.docx, 29 oktober 2013

Belastingdienst, 20131128 VA lopende belastingjaar.docx, 28 november 2013

Belastingdienst, 2014-02-05 Memo Werkzaamheden aan de Poort 2014 HUTO.docx, 17 januari 2014

Belastingdienst, 2014-04-29 Blokkeren en deblokkeren AKI. Info voor overleg 1 mei 2014.doc, 29 april 2014

Belastingdienst, 2014-05-09 Verslag eerste Triaal 2014.pdf, 9 mei 2014

Belastingdienst, 2014-07-11 Verslag eerste halfjaar 2014.doc, 11 juli 2014

Belastingdienst, 2014-09-03 Verslag eerste Triaal 2014.doc, 3 september 2014

Belastingdienst, 2014-10-08 Memo Aandacht voor AKI.docx, 8 oktober 2014

Belastingdienst, 2014-10-08 Memo Keuzes maken dat doe je zelf def.docx, 8 oktober 2014

Belastingdienst, 2014-11-20 MOMENT VAN QUERY.docx, 20 november 2014

Belastingdienst, 2014 Beleid H 1000.docx, januari 2012

Belastingdienst, 2015-01-15 Concept JAARVERSLAG 2014 PROJECT SYSTEEMFRAUDE IH.docx, 15 januari 2015

Belastingdienst, 2015-03-30 Memo gedachten en opdracht M2 Fraude PDB.docx, 30 maart 2015

Belastingdienst, 2015-04-08 Langere termijn effectmeting aanpak systeemfraude IH.docx, 8 april 2015

Belastingdienst, 2015-04-08 Preventie- en overige resultaten 1043.docx, 8 april 2015

Belastingdienst, 2015-07-17 Memo Detectie aan De Poort vanaf 1 januari 2016.docx, 17 juli 2015

Belastingdienst, 2015-09-16 VERSLAG OVERLEG DETECTIE AAN DE POORT.docx, 16 september 2015

Belastingdienst, 2016.1.ABS. Papier Binnenland 6 maart 2017.docx, 2017

Belastingdienst, 2016-10-17 HOTHOR concept memo.docx, 18 oktober 2016

Belastingdienst, 2016.2E.ABS.AKI 1043, 9044 en 9045.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.2P.ABS.AKI 1043, 9044 en 9045.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.3.BWA.Loonverschillen elektronische aangiften.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.4.BWA Tekstveld giften.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.5.BWA Tekstveld EW.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.6.BWA Specificatie SZK.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.7.ABS. C bijlatten Papier.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.8.BWA.C biljetten elektronisch.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.9.BWA. Restgroep.docx, 2017

Belastingdienst, 2016.12.BWA. Negatief ROW en AK bij PU.docx, 2017

Belastingdienst, 2017.05 Poortwachter mei 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.06 Poortwachter juni 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.07 Poortwachter juli 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.08 Poortwachter augustus 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.09 Poortwachter september 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.1.ABS. Papieren Binnenland.docx, januari 2018

Belastingdienst, 2017.10 Poortwachter oktober 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.11 Poortwachter november 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.12 Poortwachter december 2017.xlsx, 2017

Belastingdienst, 2017.2E.BWA.Elektronisch AKI 1043, 9044 en 9045 v 1.docx, december 2017

Belastingdienst, 2017.2P.ABS.Papier AKI 1043, 9044 en 9045 v 1.docx, januari 2018

Belastingdienst, 2017.3.BWA.Loonverschillen elektronische aangiften v2.docx, februari 2018

Belastingdienst, 2017.4.BWA Tekstveld Giften.docx, januari 2018

Belastingdienst, 2017.5.BWA Tekstveld Eigen Woning.docx, januari 2018

Belastingdienst, 2017.6.BWA Specificatie SZK.docx, januari 2018

Belastingdienst, 2017.9.BWA. Restgroep.docx, januari 2018

Belastingdienst, 2017.VT met UWB.docx, 2016

Belastingdienst, 2017.VT zonder UWB.docx, 2016

Belastingdienst, 2018.01 Poortwachter mei 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.02 Poortwachter mei 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.03 Poortwachter mei 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.04 Poortwachter mei 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.05 Poortwachter mei 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.06 Poortwachter juni 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.07 Poortwachter juli 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.08 Poortwachter augustus 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.09 Poortwachter september 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.10 Poortwachter oktober 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.11 Poortwachter november 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.12 Poortwachter december 2018.xlsx, 2018

Belastingdienst, 2018.VT.Z. van 10 november 2017 v2.docx, 2018

Belastingdienst, 2019.01 Poortwachter mei 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.02 Poortwachter mei 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.03 Poortwachter mei 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.04 Poortwachter mei 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.05 Poortwachter mei 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.06 Poortwachter juni 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.07 Poortwachter juli 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.08 Poortwachter augustus 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.09 Poortwachter september 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.10 Poortwachter oktober 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.11 Poortwachter november 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019.12. 2020-01.13 Poortwachter december 2019.xlsx, 2019

Belastingdienst, 2019 Memo Ongestructureerde aanvullingen versie 0.3.docx, 22 mei 2019

Belastingdienst, 20200520_Concept feitenrelaas versie0.2 TL.docx, 20 mei 2020

Belastingdienst, 20200601_Concept feitenrelaas versie0.7.docx, 1 juni 2020

Belastingdienst, 2020-02-24 Evaluatierapport Systeemfraude IH VT 24 februari 2020 Definitief.pdf, 20 februari 2020

Belastingdienst, 2020-05-13 Memo kwaliteitscollege systeemfraude.docx, 15 mei 2020

Belastingdienst, 2020.2E.ABS AKI 1043 en 1044.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.2E.ABS Electronisch AKI 1043 en1044.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.2P.ABS AKI IT 1043 en 1044.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.2P.ABS Papier AKI 1043 en1044.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.3.ABS Loonverschillen electronische aangiften.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.3.ABS.Loonverschillen electronische aangiften.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.5.ABS. Financieringskosten EW.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.5.ABS.Financieringskosten EW electronische aangiften.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.6.ABS specificatie SZK.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.6.ABS. Specificatie SZK.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.9.ABS Restgroep.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.9.ABS. Restgroep.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.11.ABS Voorraadsanering Intensief Toezicht.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.11.ABS Voorraadsanering Intensief Toezicht.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.13.ABS Wajong-bijstand.docx, 2021

Belastingdienst, 2020.13.ABS. Wajong-bijstand.xlsx, 2021

Belastingdienst, 2020.VT.Z van 21 februari 2020BV.xlsx, 21 februari 2020

Belastingdienst, 20210310 Werkinstructies analyseren query's 'de Poort' Particulieren, 2020 vi1.0.pdf, maart 2021

Belastingdienst, 2021.08.24 Versie (1.0).GEB'Analyse aan de Poort'.DEF.docx, 24 augustus 2021

Belastingdienst, 2021.09.15 Memo appreciatie (door IVenD) GEB'Analyse aan de Poort' – versie 1.0.docx, 15 september 2021

Belastingdienst, 37.2015.ABS Verzamelquery 2015 Binnenland.docx, 2017

Belastingdienst, Afspraken reductie detectie aan De Poort d.d. 8 februari 2019.docx, 11 februari 2019

Belastingdienst, Aanpak systeemfraude IH Memo nov 2014.docx, 13 november 2014

Belastingdienst, Aanvullende vragen 26 mei 2020.docx, 26 mei 2020

Belastingdienst, Analyseren query's ADP, CAP, vi1.0 IST.pdf, November 2020

Belastingdienst, Analyseren query's ADP, CAP, vi1.1 IST.pdf, februari 2021

Belastingdienst, Analyseren query's ADP, Particulieren, vi1.0, IST.pdf, November 2020

Belastingdienst, Analyseren query's ADP, Particulieren, vi1.1 IST.pdf, februari 2021

Belastingdienst, Document 1.docx, 2018

Belastingdienst, Document 4.docx, 20 mei 2020

Belastingdienst, Fraude plaatje oktober 2015.pdf, 2015

Belastingdienst, Fraude nov 2015.pdf, 1 november 2015

Belastingdienst, Fraudeposten uit query 08-12-09.xls, 2009

Belastingdienst, Fraudevisie 2013 Belastingdienst.doc, 2013

Belastingdienst, *Generieke werkwijzer risicodetectie en selectie IH ADP_v1.0, IST.pdf*, november 2020

Belastingdienst, *Generieke werkwijzer risicodetectie en selectie IH ADP_v1.2, IST.pdf*, februari 2021

Belastingdienst, *Handhavingsplan fraude 2017.pdf*, 14 december 2016

Belastingdienst, *Handleiding analisten aan De Poort IT.docx*, 9 maart 2020

Belastingdienst, *Handleiding analisten aan De Poort IT.002.docx*, 9 maart 2020

Belastingdienst, *Handleiding analisten aan De Poort versie 2018.10 van 15 oktober 2018.docx*, 15 oktober 2018

Belastingdienst, *Handleiding analisten aan De Poort versie 1 september 2016.docx*, 1 september 2016

Belastingdienst, *Handleiding analisten aan De Poort versie 2017.03.d.d. 8 maart 2017..docx*, 16 maart 2017

Belastingdienst, *Handleiding analisten aan De Poort versie 2018.02.d.d. 22 maart 2018..docx*, 27 februari 2018

Belastingdienst, *Handleiding analisten versie 2014 003 van 17 maart 2014.docx*, 17 maart 2014

Belastingdienst, *Handleiding analisten versie 2015 005 van 15 april 2015.docx*, 15 april 2015

Belastingdienst, *Jaarplan-Toezicht-Particulieren-2017.pdf*, februari 2-17

Belastingdienst, *Kwaliteit fraudedetectie aan de Poort.docx*, 7 juli 2016

Belastingdienst, *Mailwisseling 2016 detectie aan de poort systeemfraude en strafzaken.docx*, 16 juni 2016

Belastingdienst, *[Medewerker] Detectie aan de Poort.docx*, 17 december 2019

Belastingdienst, *Memo maatregelen VT-en rekeningnummerfraude.doc*, 8 oktober 2007

Belastingdienst, *Memo 'Selectie aan de Poort'.pdf*, 8 januari 2019

Belastingdienst, *Memo VT-fraude 2009 HOTHOR.doc*, 22 september 2009

Belastingdienst, *Moeten we de AKI registratie handhaven of herzien.docx*, 11 juli 2016

Belastingdienst, *Nota voor [Medewerker].doc*, 15 november 2007

Belastingdienst, *Nummer 1. DA 2014 Papieren aangiften BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 1. DA 2015 Papier binnenland uit ABS.doc*, 28 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 10. DA 2014 Speciaal tekst spec zorgkosten BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 10. DA 2015 Regulier HOTHOR Binnenland.docx*, 28 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 11. DA 2014 AKI 1043 posten BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 11. DA 2015 C-bijjetten BTL.docx*, 24 januari 2016

Belastingdienst, *Nummer 12VS. DA 2014AKI 1043 voorraadsanering.docx*, 3 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 13. VT of VA 2015 met UWB.doc*, 24 oktober 2014

Belastingdienst, *Nummer 13. DA 2015 loonverschillen elektronisch vanuit BWA.docx*, 12 januari 2016

Belastingdienst, *Nummer 2A. DA 2014 loonverschillen BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 2. DA 2014 loonverschillen.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 2. DA 2015 AKI 1043 posten ABS v2.docx*, 21 januari 2016

Belastingdienst, *Nummer 2016 12 VT SMP met UWB.docx*, 8 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 2016 14 VT SMP zonder UWB versie 2.docx*, 27 november 2015

Belastingdienst, *Nummer 3. DA 2014 Hoge aftrekposten exclusief EW.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 3. DA 2015 Speciaal tekstveld schulden Box 3 BWA.docx*, 3 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 4. DA 2014 Negatieve inkomsten EW.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 4. DA 2015 Speciaal tekstveld Giften BWA.docx*, 3 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 5. DA 2014 C-bijjetten BTL BWA 2.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 5. DA 2015 Speciaal tekstveld EW BWA.docx*, 3 december 2015

Belastingdienst, *Nummer 6. DA 2014 Niet door fraudequery's geraakte HOTHOR-posten IH 2014.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 6. DA 2015 Special tekstveld specifieke zorgkosten BWA.docx*, 12 januari 2016

Belastingdienst, *Nummer 7. DA 2014 Speciaal tekstveld schulden Box 3 BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 7. DA 2015 C-biljetten ABS papier.docx*, 19 januari 2016

Belastingdienst, *Nummer 8. DA 2014 Speciaal tekstveld Giften BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 8. DA 2015 C-biljetten BWA versie 28012016.docx*, 19 januari 2016

Belastingdienst, *Nummer 9. DA 2014 Speciaal tekstveld EW BWA 15 februari 2015.doc*, 15 februari 2015

Belastingdienst, *Nummer 9. DA 2015 Restgroep.docx*, 12 januari 2016

Belastingdienst, *Onderzoek fiscale behandeling 1043*, 1 april 2021

Belastingdienst, *OPD-QRG3727 Verzamelquery 2017 Binnenland.docx*, juli 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3743 Fraude 2015 DA AKI TOTAAL.docx*, 3 december 2015

Belastingdienst, *OPD-QRG3748 Fraude 2015 HOTHOR.docx*, 2017

Belastingdienst, *OPD-QRG3763 Fraude 2016 HOTHOR.Binnenland LPV2.docx*, 5 december 2016

Belastingdienst, *OPD-QRG3764 Fraude 2016 ABS.HOTHOR Buitenland.docx*, 5 december 2016

Belastingdienst, *OPD-QRG3766 Fraude 2016 Verzamelquery Binnenland.docx*, juli 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3767 Fraude 2016 C biljet Papier Buitenland.docx*, augustus 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3768 Fraude 2016 C biljetten Elektronisch Buitenland.docx*, augustus 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3770 Fraude 2017 VA2018 met uitworp.docx*, november 2017

Belastingdienst, *OPD-QRG3780 Fraude 2017 ABS.HOTHOR Binnenland.docx*, 19 december 2017

Belastingdienst, *OPD-QRG3781 Fraude 2017 C biljetten papier incl AKI Buitenland.docx*, januari 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3782 Fraude 2017 ABS.HOTHOR Buitenland.docx*, 19 januari 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3783 Fraude 2017 ABS.M biljettenBuitenland.docx*, januari 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3784 Fraude 2017 BWA.C-biljetten elektronisch incl AKI Buitenland.docx*, januari 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3785 Fraude 2017 Voorraadsanering 2017*, juni 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3786 Fraude 2017 Studiekosten en andere scholingsuitgaven 2017*, oktober 2018

Belastingdienst, *OPD-QRG3789 Fraude 2018 ABS Binnenland.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3790 Fraude 2018 ABS Elektronisch AKI 1043, 9044 en 9045.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3791 Fraude 2018 ABS Papier AKI 1043, 9044 en 9045.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3792 Fraude 2018 ABS Loonverschillen elektronische aangiften.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3793 Fraude 2018 ABS specificatie SZK.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3794 Fraude 2018 ABS Restgroep.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3795 Fraude 2018 ABS HOTHOR Binnenland.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3796 Fraude 2018 ABS Studiekosten en andere scholingsuitgaven.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3797 Fraude 2018 ABS Wajong-bijstand.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3798 Fraude 2018 ABS.M biljetten.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG3798 Fraude 2018 ABS.C-biljetten papier incl AKI.docx*, 2019

Belastingdienst, *OPD-QRG6512 2019.1.ABS Papier binnenland uit ABS.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6513 2019.2E.ABS Elektronisch AKI 1043, 9044 en 9045.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6514 2019.2P.ABS Papier AKI 1043, 9044 en 9045.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6515 2019.3.ABS Loonverschillen elektronische aangiften.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6516 2019.6.ABS specificatie SZK.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6517 2019.9.ABS Restgroep.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6518 2019.10.ABS HOTHOR Binnenland.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6519 2019.12.ABS Studiekosten en andere scholingsuitgaven.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6520 2019.13.ABS Wajong-bijstand.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6521 2019.1CE.ABS.C-biljetten elektronisch incl AKI.docx*, 2020

Belastingdienst, *OPD-QRG6522 2019.1CP.ABS.C-bijetten papieren incl AKI.docx*, 2020
Belastingdienst, *OPD-QRG6523 2019.1M.ABS.M-bijetten.docx*, 2020
Belastingdienst, *OPD-QRG6524 HOTHOR 2019 Buitenland ABS IH 2019.docx*, 2020
Belastingdienst, *OPD-QRG6525 DA2019 Voorraadsanering Intensief toezicht.docx*, 2020
Belastingdienst, *Poortwachter december 2018.xlsx*, 2018
Belastingdienst, *Poortwachter december 2019.xlsx*, 2019
Belastingdienst, *SOLL proces detectie aan de Poort v0_4.ppt*, 1 maart 2019
Belastingdienst, *Vraag 2 – NIEUWE TEKSTEN 2008 en 2009.docx*, 18 juni 2020
Belastingdienst, *VT HOTHOR 2016 en 2017.docx*, 7 december 2016
Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 740, nr. 1.

C. Analyseverantwoording

C.1. Beschikbare data

C.1.1. Ontvangen query's

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij van de Belastingdienst de output van 24 query's ontvangen die gedraaid zijn in de kalenderjaren 2017 – 2019. De query's selecteerden aangiften voor de belastingjaren 2016 – 2018. Output van de overige query's die in dezelfde periode werden gedraaid en query's ook eerdere aangiften selecteerden, konden niet worden opgeleverd door de Belastingdienst omdat de unieke identificatiecode van deze query's kon worden achterhaald in de beschikbare documentatie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de query's waarvoor wij output hebben ontvangen.

Naam Query	Startjaar query					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fraudequery's	Fraude in papieren aangiften IH			✓	✓	✓
	Loonverschillen elektronische aangiften IH					✓
	DA Special tekstveld giften. Niet garantiëposten					✓
	DA Special tekstveld EW. Niet garantiëposten					✓
	DA Special tekstveld specifieke zorgkosten. Niet garantiëposten					✓
	DA Studiekosten en andere scholingsuitgaven vanuit BWA					✓
	Restgroep (verzamelquery)					✓
Buitenland	M-bijjetten				✓	✓
	Maandelijks C-bijjetten, M-bijjetten en papier (3 query's)				✓	✓
	C-bijjetten elektronisch IH					✓
	C-bijjetten papier IH			✓	✓	✓
HOTHOR-signalering	Reguliere HOTHOR buitenland en buitenland (2 query's)			✓	✓	✓
Deblokkerings-beleid	AKI posten Papier			✓	✓	✓
	AKI posten Elektronisch					✓
	Voorraadsanering				✓	✓
VT/VA proces	VT/VA met en zonder Uitworp (2 query's)			✓	✓	✓
	VA HOTHOR				✓	✓
Aantal uitgeworpen uitgiften				37.142	664.116	1.995.038

C.1.2. Output van de analisten

De output van de analyse van de analisten was voor de onderzoekjaren niet meer beschikbaar. Echter, uit ons eerdere onderzoek naar de effecten van FSV bij de directie Particulieren en MKB weten we dat een door de analisten opgevoerde AKI 1043 leidde tot een registratie in FSV. Voor ons eerdere onderzoek naar de effecten van FSV bij de directie Particulieren hebben we een kopie van de gehele FSV-database ontvangen, inclusief de registraties die ooit verwijderd zijn. FSV werd gebruikt in de periode van 2013 tot begin 2020.

De kopie van FSV bevat in ieder geval alle in februari 2020 in FSV geregistreerde AKI 1043 signalen die voortkwamen uit de analyse van de Poort.

Op basis hiervan kunnen we de input die de analisten aan de Poort gebruikten, namelijk de output van de query, relateren aan de AKI-registraties die uiteindelijk in FSV zijn beland.

C.1.3. Beperkingen data en data-analyse

Door het gebrek aan beschikbaarheid en archivering van de data hebben wij alleen over een gedeelte van de risicoselectie data-analyses kunnen uitvoeren. De controle op volledigheid van de ontvangen data met betrekking tot de query's hebben wij hierdoor ook niet kunnen doen. De analyses op de data geven daarom alleen inzichten over de data die aan ons beschikbaar is gesteld.

Om inzichtelijk te krijgen wat de handmatige analyse van de analisten inhoudt, is het relevant om te kijken op welke eigenschappen van een aangifte ertoe hebben geleid dat een bepaald type

label is geplaatst op een bepaald type aangifte. Dit kan door middel van supervised learning technieken: supervised learning kan inzicht bieden in de relatie tussen input en output door de karakteristieken te bepalen waarmee de input een bepaald type output voorspelt. Zo kan achterhaald worden welke input informatie bepalend was voor het toekennen van een frauderisico (output) door analisten.

De randvoorwaarde voor deze analyse is dat de aangiftes uitgeworpen door de query's (input), kan worden vergeleken met de aangiftes die na uitwerping van een query handmatig zijn beoordeeld door de analisten (output). Zoals eerder aangegeven, is er geen data beschikbaar met input en output over dezelfde jaren, en daardoor kon deze analyse niet worden uitgevoerd.

Op basis van de beschikbare FSV-database hebben we een proxy gemaakt van de output om toch bovenstaande analyse uit te voeren. Bij het opstellen van de proxy is gekeken naar de Aangifte fraude formulieren die bij alle competente eenheden zijn opgevoerd anders dan Toeslagen, die maximaal 30 dagen na de datum van uitwerpen uit de query in FSV zijn opgevoerd. Echter, deze proxy bleek niet voldoende: de vergelijking van het percentage van de input dat overeenkomt met de gegenereerde output resulteerde in een erg laag percentage. Daardoor is het niet mogelijk geweest om een Supervised learning techniek toe te passen.