

#280 ‘Woo’: Waarom wordt de een wél en de ander niét voor de btw gecontroleerd?

Recent is er ‘ge-Woot’ om het beleid openbaar te maken dat de Belastingdienst hanteert bij de risico-selectie bij MKB-ondernemers die ‘negatieve btw-aangiften’ hebben gedaan. Een negatieve btw-aangifte houdt in dat btw wordt teruggevraagd door de ondernemer. De indiener van het Woo-verzoek maakt zich zorgen of de Belastingdienst bij de controle van deze negatieve btw-aangiften etnisch profileert. Het verzoek van de indiener is slechts deels gehonoreerd waardoor nu een piepklein beetje inzicht is verkregen in dit controleproces van de Belastingdienst. Etnisch profileren komt er niet uit naar voren. Maar veel inzicht geven de vrijgegeven documenten ook (nog) niet: de informatie is erg summier en ‘hoog over’. Is hier sprake van het welbekende eerste draadje dat spreekwoordelijk wordt losgetrokken van een gebreide trui? Voor ondernemers is het namelijk bijzonder interessant om te weten hoe de fiscus hier te werk gaat. Toch geeft de Belastingdienst liever niet te veel prijs van zijn controleproces...

Woo is de vervanger van de WOB

Op 1 mei 2022 is de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) vervangen door de Wet open overheid (hierna: Woo). Het verzoek was voor de invoering van de Woo ingediend maar is getoetst aan de nieuwe Woo. De Woo regelt welke gegevens de overheid openbaar moet maken. Uitgangspunt daarbij is dat informatie over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar is. Onder bestuurlijke aangelegenheid vallen zowel het beleid dat is opgesteld door een bestuursorgaan, als ook de voorbereiding van het beleid en de uitvoering. Het betreft alleen informatie waarover het bestuursorgaan de beschikking heeft.

Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te vragen zonder daarbij een reden op te geven¹. Het recht op openbaarmaking dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvorming. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden² zijn die dit beperken.

Het algemeen belang van openbaarheid wordt daarbij afgewogen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. Is sprake van een absolute uitzonderingsgrond, dan wordt de informatie niet verstrekt. Betreft het een relatieve uitzonderingsgrond, dient een afweging te worden gemaakt tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Daarbij weegt het belang van openbaarheid zwaar. Wordt informatie verstrekt dan geldt in het algemeen dat het openbaar is voor iedereen. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Aanleiding van de openbaarmaking

Een aantal maanden geleden is om openbaarmaking van het beleid omtrent risico-selectie voor de omzetbelasting bij MKB verzocht. ‘Waarom wordt bij een bepaald persoon de negatieve aangifte gecontroleerd of een controle gestart en bij een andere persoon niet?’ De indiener maakt zich zorgen over etnisch profileren door algoritmes³. Op 27 juli 2022 heeft de

¹ Art. 1 eerste lid Woo

² Hoofdstuk 5 Woo

³ Verwezen wordt naar de Toeslagenaffaire en de zogeheten FSV-lijsten

Staatssecretaris van Financiën op het Woo-verzoek om openbaarmaking van informatie deels positief beslist. De staatssecretaris heeft een vijftal documenten aangetroffen die voldoen aan het verzoek van de indiener:

1. verantwoordingsdocument OB negatief
2. het toezichtproces met de signaalmodule
3. kenmerkenboom OB negatief
4. data dictionary OB negatief
5. data dictionary OB negatief huidig model

Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Voor de eerste twee documenten is er voor de staatssecretaris geen aanleiding om publicatie te weigeren. Beide documenten bevatten wel gegevens die onleesbaar zijn gemaakt. In de documenten is aangegeven waarom deze passages onleesbaar zijn gemaakt. Verstrekking van informatie blijft achterwege voor zover het belang niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Bij diverse documenten is aldus de staatssecretaris het belang van inspectie, controle en toezicht in het geding. Het gaat daarbij om informatie die zicht biedt op de werkwijze van de Belastingdienst. Dat wil zeggen: documenten en passages die informatie prijsgeven over de toezichtstrategie die wordt gebruikt voor de aangiftes omzetbelasting van MKB. Openbaarmaking van deze informatie kan er mogelijk toe leiden dat bedrijven hun gedrag dusdanig aanpassen dat een effectieve controle niet meer mogelijk is. De staatssecretaris weegt het hier bedoelde belang zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Waar dit van toepassing is, is de informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van het uitzonderingsartikel '5.1,2,d'. De documenten die 3 tot en met 5 zijn integraal geweigerd op grond van artikel 5.1,2,d.

Het goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuurders

Informatie die het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid wordt niet openbaar gemaakt.⁴ In het tweede document over het toezichtproces met de signaalmodule staat informatie die het functioneren van de Belastingdienst in gevaar zou kunnen brengen. Het gaat om verwijzingen naar een interne afdeling en codes die gebruikt kunnen worden in het OB systeem. Het belang bij het voorkomen van oneigenlijk gebruik van deze informatie, weegt de staatssecretaris zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking. Het openbaar maken van deze informatie heeft bovendien geen meerwaarde in het licht van een goede en democratische bestuursvoering en daarom maakt de staatssecretaris deze informatie niet openbaar. Deze informatie is onleesbaar gemaakt door vermelding van '5.1,2,i'.⁵

'Verantwoordingsdocument OB Negatief': deels openbaar

In het verantwoordingsdocument komt naar voren dat jaarlijks circa 2,4 mio negatieve aangiften worden ingediend en worden 'gescoord' door het OB negatief risico-model. Er zijn verschillende modellen die gebruikt kunnen worden om vast te stellen hoe risicovol een negatieve aangifte is. Een van deze modellen is het logistisch regressiemodel. Dit is een

⁴ Art. 5.1, tweede lid, aanhef onder i Woo

⁵ Art. 5.1 lid 2 onder i Woo, "i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen."

model dat de kans op een gebeurtenis voorspelt. Men is geïnteresseerd in de voorspelling van de kans op correctie van een aangifte. Het OB negatief risicomodel bestaat uit twee submodellen: het **nieuwkomersmodel** en het **hoofdmodel**. Het nieuwkomersmodel is voor negatieve aangiften van belastingplichtigen waarvan in de afgelopen tijdvakken⁶ digitale aangiften zijn ingediend. Van nieuwkomers is minder informatie beschikbaar, waardoor minder verklarende variabelen kunnen worden meegenomen dan bij aangiften van belastingplichtigen die X-aantal⁷ aangiften hebben ingediend. Beide regressiemodellen bestaan uit twee componenten:

- Het logistische regressiemodel om de kans op een correctie te voorspellen
- Een vermenigvuldigingsfactor die iets zegt over de potentiële waarde als er een correctie uit komt

Deze vermenigvuldigingsfactor zorgt ervoor dat aangiften met een hoge potentiële correctiewaarde een hogere risicoscore krijgen.⁸ De eindscore die wordt gegenereerd is dan een combinatie van de kans op correctie en de potentiële waarden.⁹ De negatieve aangiften van MKB worden vervolgens op basis van deze eindscore op volgorde gezet. Aangiften met een score hoger dan de drempelscore voor hoogrisico worden uitgeworpen om te worden behandeld in CaseManager. Aangiften die een hoge risicoscore hebben zijn aangiften die een risicoscore boven een bepaalde drempelwaarde hebben gekregen.¹⁰

Het resultaat van het risicomodel is ‘laagrisico’ dan wel ‘hoogrisico’. Aangiften met een hoog risico worden altijd uitgeleverd aan de afdeling Toezicht MKB. Aan de hand van het beoordelingsinstrument Kantoortoets wordt de aangifte inhoudelijk gecontroleerd en mogelijk gecorrigeerd. Hierdoor wordt de workflowtool CaseManager gebruikt. Het risicomodel beoordeelt op dagelijkse basis welke aangiften een hoog risico bevatten. Aangiften met een laag risico worden in principe niet uitgeworpen, tenzij de aangifte voldoet aan een of meerdere business rules van de beslisboom van OB negatief.

Het plan is om jaarlijks de performance van het OB negatief model te meten. De kenmerken van risicovolle aangiften kunnen namelijk wijzigen door bijvoorbeeld nieuwe regelgeving of door verschuiving van fysieke naar online verkoop. De hitrate, een percentage dat aangeeft hoe vaak een geselecteerde post ‘terecht’ is uitgeworpen, en de waarde van de correcties van het afgelopen jaar vergelijkt men met de performance van de voorgaande jaren. Op deze manier blijft het model actueel en relevant.

OB negatief kent naast een statistisch risicomodel ook een beslisboom die een bepaald kenmerk aan een aangifte kan toekennen. Sommige kenmerkaangiften leiden altijd tot een verplichte kantoortoets, andere kenmerkaangiften komen eerst bij een doorselecteur terecht. De doorselecteur bepaalt vervolgens of de aangifte inhoudelijk beoordeeld moet worden met een kantoortoets of dat de ondernemer direct teruggaaf krijgt. Indien er sprake is van een combinatie van hoog risico en een bepaald kenmerk moet de aangifte altijd inhoudelijk beoordeeld worden met een kantoortoets.

⁶ Het aantal tijdvakken wordt met een beroep op 5.1.2.d niet prijsgegeven.

⁷ Het aantal aangiften wordt met een beroep op 5.1.2,d niet prijsgegeven

⁸ Met een beroep op 5.1,2,d wordt verder geen toelichting gegeven.

⁹ Met een beroep op 5.1,2,d wordt verder geen toelichting gegeven.

¹⁰ Met een beroep op 5.1,2,d wordt verder geen toelichting gegeven.

‘Het toezichtsproces met signaalmodule’: deels openbaar

De btw-aangifte komt binnen via de zogeheten ‘poort’.¹¹ Vervolgens worden alle aangiften ‘gestapeld’ in de ‘OB adapter’ (software dat de aangiften een bepaalde tijd vasthoudt) en daarna doorstuurt naar het OB systeem (‘OB Base Tree’). Als de aangifte door de OB Base Tree komt gaat de aangifte door de signaalmodule OB. De signaalmodule kent drie soorten uitwerp; laag risico, hoog risico volgens de statistische modellen en risicovol volgens de ‘business rules’ die samen met de ‘business’ zijn opgesteld (‘kenmerkpost’). Wat onder business rules en business wordt verstaan, wordt verder niet uitgelegd.

De laag risico posten worden niet aangeboden aan Toezicht MKB. Deze stapelposten worden nog dezelfde avond aangeboden aan de OB Base, waar het proces verder gaat zoals gebruikelijk.¹² Ook al is sprake van laag risico, het is niet uitgesloten dat bij deze negatieve aangiften iets aan de hand kan zijn.¹³ De uitbetaling wordt ook bij deze laag risico btw teruggaven nog steeds twee beschikkingselecties uitgesteld.¹⁴ De staatssecretaris merkt op dat de ondernemers daardoor twee weken onnodig langer op hun geld wachten dan nodig, maar de fraude-specialisten vinden dit aldus de staatssecretaris wel fijn. Op die manier kan een uitbetaling alsnog worden tegenhouden. De goeden moeten blijkbaar onder de mogelijke kwaden leiden. Voor alle aangiften met laag risico wordt er geen signaal gestuurd naar de OB Adapter, waardoor deze aangiften doorgeleverd worden aan het OB systeem.

Voor alle aangiften die als hoog risico worden gescoord, wordt een kantoortoets uitgevoerd. Deze aangiften worden geblokkeerd en opgeleverd aan de zogeheten ‘CaseManager’. In de ‘CaseManager’ beslissen de behandelend ambtenaren over al deze aangiften of ze wel of niet behandeld moeten worden.

Conclusie/

Wat begonnen is als een Woo-verzoek om te checken of er bij negatieve btw-aangiften wordt gediscrimineerd, levert als voorlopig eindresultaat een kleine blik in de keuken van het controleapparaat van de fiscus. Het geheim van de fiscale kok blijft vooralsnog goeddeels bewaard. Met de grote hoeveelheid te controleren negatieve aangiften blijft het voor ons de vraag of door de fiscus – in goed wielerjagon - wel een deuk in een pakje boter kan worden gereden.

¹¹ Aangeleverd door de ondernemer in het Persoonlijk Domein of door de Fiscaal Dienstverlener via speciale software)

¹² Het percentage dat op deze manier niet verder wordt gecontroleerd wordt op grond van 5.1.2, d niet bekend gemaakt.

¹³ Wat er aan de hand kan zijn wordt ogv 5.1.2, d niet bekend gemaakt.

¹⁴ Als reden wordt genoemd dat ‘niets aan de OB Base gewijzigd mocht worden’.