

# Rapportage inzake aanvullend onderzoek naar oud EH&I-producten

Uw kenmerk: OFF22-351  
Ons kenmerk: A2200026382 RA

**Belastingdienst**

—  
15 december 2022



KPMG Advisory N.V.  
IT Assurance & Advisory  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1  
1186 DS Amstelveen  
Tel: +31 (0)20 656 7890  
Fax: +31 (0)20 656 8125

Belastingdienst  
Directie Informatievoorziening & Databeheersing (IV&D)  
Croeselaan 14  
3521 CA UTRECHT

Amstelveen, 15 december 2022

Namens KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) danken wij u hartelijk voor de mogelijkheid die u ons hebt gegeven om een vervolgonderzoek van de drie – met een hoog risico geclassificeerde – EH&I 'producten' uit te mogen voeren bij de Belastingdienst. In dit rapport presenteren wij de resultaten van dit beknopte vervolgonderzoek.

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd conform ons "Aanvullende onderzoek op geselecteerde 'hoog risico' EH&I-producten van FIOD", d.d. 7 juli jl. (met uw referentie OFF22-351 en ons kenmerk A2200026382 VO).

Het doel van dit aanvullende onderzoek was om inzicht te verschaffen in de aard en risicoclassificatie van betreffende drie EH&I-producten wanneer het gehele verwerkingsproces en niet louter het DF&A-deelproces wordt beschouwd. Dit vervolgonderzoek is uitgevoerd door het voeren van diverse gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst en het bestuderen van de beschikbaar gestelde documentatie.

De ontvangen reacties op de eerste conceptversie van 7 december jl. hebben wij in deze finale versie verwerkt.

Deze rapportage vormt de afsluiting van onze overeengekomen werkzaamheden. Wij hebben de plezierige samenwerking met uw organisatie tijdens dit intensieve traject op prijs gesteld.

Mochten er nog vragen zijn met betrekking tot dit rapport, schroom dan niet om contact met ons op te nemen.

Hoogachtend,  
KPMG Advisory N.V.

*origineel getekend door*

<NAAM>  
Partner

# Inhoudsopgave

01 Achtergrond, doel, scope en aanpak

---

02 Managementsamenvatting

---

03 Onderzoek drietal fenomenen, kennisdeling en advisering

---

Bijlagen:

I Geraadpleegde documentatie en interviews

---

II Beperkingen van het onderzoek

---

# 01

# Achtergrond, doel, scope en aanpak

# Achtergrond, doel, scope en aanpak

## Achtergrond

Eind 2020 en begin 2021 heeft KPMG binnen Datafundamenten & Analytics (hierna: DF&A) een onderzoek uitgevoerd naar wat toen als een onderzoek naar oud Expertisecentrum Handhaving & Intelligence (hierna: EH&I-) 'producten'\* werd bestempeld. Dit heeft geleid tot een eindrapportage getiteld 'Onderzoek naar oud-EH&I-producten bij DF&A, definitief eindrapport inzake naleving van AVG, Archiefwet, QA-standaarden en Gouden Regels.' Referentie: A2000021206 RA, d.d. 25 januari 2021).

Het onderzoek had een duidelijke scopebeperking. Deze luidde als volgt: "Gedurende de inventarisatie is voornamelijk gekeken naar de producten, diensten en activiteiten van DF&A. Deze activiteiten vinden plaats in een bredere context en in samenwerking met, of geheel ten behoeve van, andere dienstonderdelen. De eindverantwoordelijkheid voor die verwerkingsactiviteiten ligt veelal bij de primaire processen en derhalve buiten de DF&A-keten. De (primaire) verwerkingsprocessen en bijbehorende documentatie van die dienstonderdelen vielen buiten de scope van deze inventarisatie."

Naar aanleiding van dit rapport, met benoemde scopebeperking, zijn er enkele discussies ontstaan, met name omtrent een drietal 'producten', die de risicoclassificatie 'hoog' hebben gekregen:

- FIOD Berlijn Trailer
- FIOD Centraalpunt BTW-Fraude
- Team aanpak risicovolle netwerken

Bovengenoemde 'producten' zijn tijdens het vorige onderzoek in relatie genoemd met andere dienstonderdelen buiten DF&A, namelijk dienstonderdeel Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en dienstonderdeel Midden- en kleinbedrijf (MKB). Twee van de eerder genoemde 'producten' bevatten in hun 'productnaam' (deze waren aan ons aangeleverd en toegekend door de opdrachtgever voor het eerste EH&I-onderzoek) ook een vermelding van een dienstonderdeel.

\*In het voorgaande onderzoek werd gesproken over 'producten', aangezien uit het huidige aanvullende onderzoek blijkt dat dit niet de juiste term is, staat het tussen aanhalingstekens.

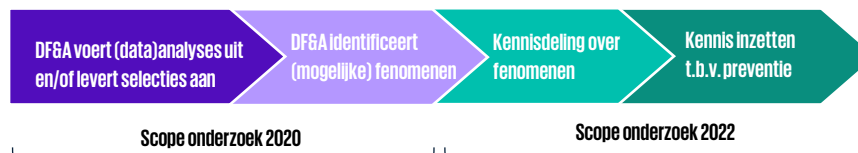
Mede hierdoor is verwarring ontstaan over de beperkte scope van het eerdere onderzoek. In eerder onderzoek zijn de werkzaamheden die bij andere dienstonderdelen plaatsvinden expliciet buiten de scope geplaatst. Om tot een volledige en juiste beschrijving van de daadwerkelijke situatie te komen, is aanvullend onderzoek gewenst.

## Doel

Het doel van het aanvullende onderzoek is om de juiste nuance aan te brengen met betrekking tot de voorheen genoemde 'producten' en de relatie met dienstonderdeel MKB en dienstonderdeel FIOD en eventuele misvattingen over het al dan niet verwerken of uitwisselen van persoonsgegevens met deze dienstonderdelen op te helderen.

## Scope

Wij hebben de scope van het eerdere en onderhavige onderzoek hieronder visueel weergegeven om een beeld te geven over hoe dit onderzoek in relatie tot het vorige onderzoek gelezen dient te worden:



## Aanpak

Dit aanvullende onderzoek is uitgevoerd door het voeren van diverse gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst en het bestuderen van de beschikbaar gestelde documentatie. De gespreksverslagen zijn ter bevestiging en goedkeuring voorgelegd aan de gespreksdeelnemers. De inhoud van de gespreksverslagen zijn vervolgens door alle gespreksdeelnemers gevalideerd.

In Bijlage I zijn de geïnterviewde Belastingdienstmedewerkers en de gebruikte documentatie opgenomen. In Bijlage II zijn de specifieke onderzoeksbependingen aangegeven.

# 02

# Management- samenvatting

# Managementsamenvatting

## Duiding ‘producten’ blijkt niet passende term

Tijdens het onderzoek in 2020 is een lijst met oud EH&I-producten, netwerken, overlegorganen en adviezen ontvangen vanuit DF&A. Deze lijst is als scope voor dat onderzoek gebruikt. Uit het huidige aanvullende onderzoek is gebleken dat de term ‘producten’ een niet-passende term is. De term ‘product’ in combinatie met de naam doet suggereren dat het om een tastbare gegevensverwerking gaat tussen (of door) verschillende onderdelen binnen de Belastingdienst.

In het huidige aanvullende onderzoek hebben wij vastgesteld dat het voor de drie ‘producten’ niet om dataproducten gaat, maar om *adviezen* en een *fenomeen*, waarbij geen sprake is van een directe gegevensverwerking of uitwisseling in de zin van de AVG in relatie met dienstonderdelen FIOD en/of MKB.

Voor een duidelijke weergave van de feiten is het van belang om de juiste benaming toe te kennen aan de – voorheen genoemde – ‘producten’. In overleg met de gespreksdeelnemers, kennishouders op deze onderwerpen, is tot navolgende benamingen gekomen:

Oude naam:	FIOD Berlijn Trailer
Nieuwe naam:	Intracommunautaire handel tweedehands auto's (ontstaan vanuit MLC Berlijn)
Oude naam:	FIOD Centraalpunt BTW-Fraude
Nieuwe naam:	Kennisdeling grensoverschrijdende BTW-fraude
Oude naam:	Team aanpak risicovolle netwerken
Nieuwe naam:	Advisering regio-overschrijdende fenomenen

## Werkzaamheden DF&A

In het kader van de aan hen opgelegde taak inzake fraudepreventie is de afdeling DF&A onder andere belast met het in aard en omvang voorkomen, zo vroeg mogelijk detecteren en zo effectief mogelijk bestrijden van fraude. In dat kader houdt DF&A zich bezig met het analyseren van individuele signalen om systeem- en structuurnetwerkfraude te onderkennen en een actueel beeld te vormen van (mogelijke) fraudepatronen

en fenomenen ter voorkoming van belastingontwijking of -ontduiking. Een *fenomeen* is een trend van bepaalde waargenomen gedragingen of (overeenstemmende) handelingen of activiteiten van groepen belastingplichtigen. Zo'n fenomeen wordt geconstateerd na de uitvoering van een data-analyse.

## Met betrekking tot vorig onderzoek

De hierboven beschreven taakuitvoering was onderdeel van de scope van het vorige onderzoek. Het huidige onderzoek betwist niet dat de activiteiten binnen DF&A als gegevensverwerkingen te karakteriseren zijn waardoor derhalve de beginselen en wettelijke vereisten uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing zijn.

## Het huidige aanvullende onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat hoe de resultaten van data-analyses in het kader van de hiervoor genoemde adviezen en fenomenen (voorheen ‘producten’) worden gedeeld binnen dienstonderdelen.

Tijdens ons onderzoek is geconstateerd dat niet de gegevens uit de data-analyses worden gedeeld, maar informatie en inzichten over fenomenen die op grond van data-analyses zijn waargenomen.

Deze fenomenen worden beschreven en ter kennisdeling gedeeld met dienstonderdelen, waaronder FIOD en MKB, met als doel kennisvergaring en -deling over de verschillende (mogelijke) fraudepatronen. Op basis van interviews en uit documentatie blijkt dat fenomenen op zichzelf en kennisdeling en advieswerkzaamheden over fenomenen geen (herleidbare) persoonsgegevens bevatten en meer algemeen beschrijvend van aard zijn.

## Samenvattend

Met betrekking tot ‘Intracommunautaire handel tweedehands auto's (ontstaan vanuit MLC Berlijn)’, ‘Kennisdeling grensoverschrijdende BTW-fraude’ en ‘Advisering regio-overschrijdende fenomenen’, hebben wij op basis van ons onderzoek geen gegevensverwerkingen in de zin van de AVG bij de dienstonderdelen FIOD en MKB vastgesteld.

# 03

## Onderzoek drietal fenomenen, kennisdeling en advisering



# Intracommunautaire handel tweedehands auto's (ontstaan vanuit de MLC Berlijn)\*

\* In een vorig onderzoek is dit fenomeen aangemerkt als product 'FIOD Berlijn Trailer'.

## Omschrijving fenomeen

Intracommunautaire handel van tweedehands auto's (ontstaan vanuit de MLC Berlijn) betreft het fenomeen grensoverschrijdende handel in occasions, waarbij Nederlandse autohandelaren gebruikmaken van verdienmodellen ten koste van de Belastingdienst.

Vanwege de vele signalen van belastingautoriteiten in EU-lidstaten over bedrijven waaraan de Nederlandse autohandelaren factureren, komt naar voren dat er zogenaamde 'plobbedrijven' zijn. Het vermoeden is ontstaan dat de Nederlandse autohandelaren met andere bedrijven gehandeld hebben dan degenen die op de facturen als afnemer worden vermeld. Ook is gesignaleerd dat, voordat de voertuigen intracommunautair geleverd worden, een papieren exercitie plaatsvindt waarbij de voertuigen uiterst kortstondig (b.v. slechts één minuut) op een regulier Duits kenteken worden geplaatst zonder dat deze voertuigen zich op dat moment in Duitsland bevinden. Op basis van dit reguliere Duitse kenteken krijgt de handelaar de belasting terug. Vervolgens worden de voertuigen exclusief belasting/BPM intracommunautair geleverd tegen het nultarief.

Bovenstaand valt te omschrijven als een fenomeen dat (mede) werd gesignaleerd door andere instanties in het buitenland, o.a. via zogenaamde 'Standing Committee on Administrative Cooperation' (SCAC-) verzoeken, een vereenvoudigde procedure om versneld fiscale informatie vanuit een andere EU-lidstaat te verkrijgen. Daarnaast ontving DF&A uit verschillende hoeken signalen over Nederlandse bedrijven waar veel grensoverschrijdende transacties plaatsvonden.

Vervolgens is een multilaterale controle gestart, MLC Berlijn. De naam 'Berlijn' omdat de meeste voertuigen daar werden verhandeld. Uiteindelijk zijn er door de Belastingdienst en FIOD diverse controles en diverse

strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd. 'Trailer' is een verwijzing naar de strafrechtelijke onderzoeken.

DF&A houdt zich bezig met het voorkomen, zo vroeg mogelijk detecteren en zo effectief mogelijk bestrijden van fraude op grond van hun taak zoals beschreven in Fraudevisie 2013. Als onderdeel van deze taak heeft DF&A het fenomeen in kaart gebracht op basis van een data-analyse die zij heeft uitgevoerd op basis van de gegevens die de Belastingdienst heeft. Zo heeft DF&A toegang tot de signalenpostbus. Het vorige KPMG-rapport ziet op de gegevensverwerkingen binnen DF&A om een data-analyse uit te voeren en uiteindelijk ook een fenomeen te identificeren. Op deze verwerking is de AVG van toepassing.

Zoals eerder benoemd is dienstonderdeel FIOD voor controles en strafrechtelijke onderzoeken betrokken bij deze zaak en heeft in samenwerking met de politie en de Belastingdienst meerdere controles en strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd. Ons is medegedeeld dat in de periode vanaf 2014 tot eind 2015 (collegiaal) overleg heeft plaatsgevonden tussen verschillende dienstonderdelen, waaronder FIOD en DF&A, waarbij DF&A kennis deelt over het fenomeen en waar men op moet letten bij het uitvoeren van een controle op de intracommunautaire handel in tweedehands auto's.

Wij hebben documentatie bestudeerd die in het kader van bovengenoemd fenomeen door DF&A is gedeeld met dienstonderdeel FIOD en hebben vastgesteld dat er geen persoonsgegevens of gevoelige gegevens worden gedeeld. Dit zijn presentaties die beschrijvend van aard zijn over het fenomeen, hoe deze tot stand komt en wat de kenmerken van zo'n fenomeen zijn. Wij hebben geen gegevensverwerkingen vastgesteld in de zin van de AVG in het kader van intracommunautaire handel tweedehands auto's (ontstaan vanuit de MLC Berlijn) tussen dienstonderdeel FIOD en DF&A.

# Kennisdeling grensoverschrijdende BTW-fraude\*

*\* In een vorig onderzoek is dit fenomeen aangemerkt als product 'FIOD Centraalpunt BTW-Fraude'.*

de kenmerken van zo'n fenomeen zijn. Wij hebben geen gegevensverwerkingen vastgesteld in de zin van de AVG in het kader van Kennisdeling grensoverschrijdende BTW-fraude.

## *Omschrijving advisering*

Onderdeel van de werkzaamheden van DF&A is kennisdelen en adviseren van verschillende dienstonderdelen over fenomenen. In dat kader sluit DF&A als kennishouder, bijvoorbeeld op het gebied van carrouselfraude of grensoverschrijdende BTW-fraude, ad hoc aan bij vergaderingen van verschillende dienstonderdelen.

Zoals eerder benoemd heeft DF&A toegang tot de signalenpostbus. DF&A onderzoekt wat voor signalen er binnenkomen, of er gemene delers zijn, en bijvoorbeeld of er sprake is van een fenomeen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken hoe (bedrijfs)structuren worden opgezet en hoe deze tot stand komen.

Voor grensoverschrijdende projecten in het kader van BTW-fraude heeft DF&A een kennisdelende rol. In deze rol worden opvallende signalen toegelicht, wordt uitgelegd hoe een fenomeen werkt, wat de problematiek inhoudt, waar het risico zit en hoe controles hierop uitgevoerd zouden kunnen worden. Daarnaast kan DF&A ook aanbevelingen doen. De adviserende rol is vrij breed: de kennisdelers voorzien op meerdere onderwerpen van advies en delen kennis over bepaalde onderwerpen en doen dit voor verschillende dienstonderdelen. Het betreft immers een ad hoc taak waardoor de onderwerpen en ontvangers niet structureel vaststaan.

Wij hebben documentatie bestudeerd die in het kader van bovengenoemde advisering is gedeeld met dienstonderdeel FIOD en hebben vastgesteld dat er geen persoonsgegevens of gevoelige gegevens worden gedeeld met dienstonderdeel FIOD door DF&A. Het betreft presentaties die beschrijvend van aard zijn over een bepaald fenomeen, hoe deze tot stand komt en wat

# Advisering regio-overschrijdende fenomenen\*

*\* In een vorig onderzoek is dit fenomeen aangemerkt als product 'Team aanpak risicovolle netwerken'.*

## *Omschrijving advisering*

Team aanpak risicovolle netwerken is de naam van een behandelteam van dienstonderdeel MKB dat zich bezighoudt met regio-overschrijdende risicovolle netwerken. Per regio houden teams zich bezig met risicovolle netwerken en wanneer deze netwerken regio-overschrijdend zijn, kunnen ze gemeld worden bij het overstijgend team aanpak risicovolle netwerken. Het gaat om (regio-overschrijdende) netwerken die aantoonbaar fraude hebben gepleegd en/of een verdienmodel hebben ten koste van de Belastingdienst.

Team aanpak risicovolle netwerken is een behandelteam dat fiscale middelen tot zijn beschikking heeft. Het team richt zich op fraudepreventie en handelt in het kader van Fraudevisie 2013.

Het team werkt binnen en met een brede populatie waardoor alle vormen van fraude relevant zijn. Het team behandelt zaken waarbij netwerken een verdienmodel nastreven ten koste van de Belastingdienst. Een behandeling van dit soort netwerken heeft als doel om deze netwerken in kaart te brengen om zo de juiste aanslag te kunnen heffen of navorderen bij de juiste rechtspersonen met als uiteindelijke doel het voorkomen van belastingontduiking.

Het team onderzoekt de werkwijze van grote netwerken, de 'modus operandi', en wie betrokken zijn bij het functioneren van deze netwerken. Vervolgens kan het team het functioneren van zo'n netwerk bestrijden door het inzetten van fiscale middelen, zoals een aanslag.

Het team aanpak risicovolle netwerken is een relatief klein(er) team en doet daarom een beroep op kennis en kunde vanuit andere dienstonderdelen. Het team wordt ad-hoc geïnformeerd over, bijvoorbeeld, nieuwe vormen van fraude zoals de (publiek bekende) NOW-fraude door DF&A.

Al eerder is uiteengezet dat DF&A op basis van analyses fenomenen herkent en daarover adviseert. Het team aanpak risicovolle netwerken doet ad-hoc een beroep op deze advisering vanuit DF&A om te weten welke fraudetrends en -ontwikkelingen aanwezig zijn of ontstaan, zodat ze op basis daarvan vervolgens gericht kunnen behandelen. DF&A heeft geen toegang tot de populatie van het team aanpak risicovolle netwerken.

Wij hebben documentatie bestudeerd die in het kader van bovengenoemde advisering is gedeeld met dienstonderdeel MKB en hebben vastgesteld dat er geen persoonsgegevens of gevoelige gegevens worden gedeeld met dienstonderdeel MKB door DF&A. Het betreft presentaties die beschrijvend van aard zijn over een bepaald fenomeen, hoe deze tot stand komt en wat de kenmerken van zo'n fenomeen zijn. Wij hebben geen gegevensverwerkingen vastgesteld in de zin van de AVG in het kader van Advisering regio-overschrijdende fenomenen.

# Bijlagen

I

# Geraadpleegde documentatie en interviews

# Geraadpleegde documentatie

Document	Datum ontvangst
VISIE FRAUDEBESTRIJDING_DEFINITIEF_20131121.pdf	14 november 2022
2022-11-24 KPMG.docx	25 november 2022
auto ideeën.docx	25 november 2022
2022-10-17 Signaalanalyse & Fraudepreventie.pptx	25 november 2022
20210202 MemoAuto v0.91.docx	25 november 2022
2021-02-15 Opmerking 20210202MemoAuto v.091.docx	25 november 2022
2022-03-23 presentatie omzetbelasting – definitieve versie.pptx	1 december 2022

# Interviews

Onderwerp	Datum	Gespreksdeelnemers
Eerste inventariserend gesprek behandeling onderwerpen: <ul style="list-style-type: none"><li>Intracommunautaire handel tweedehands auto's (ontstaan vanuit de MLC Berlijn)</li><li>Advisering grensoverschrijdende BTW-fraude</li></ul>	23 september 2022	FIOD (3 gespreksdeelnemers) KPMG (3 gespreksdeelnemers)
Behandeling onderwerpen: <ul style="list-style-type: none"><li>Intracommunautaire handel tweedehands auto's (ontstaan vanuit de MLC Berlijn)</li><li>Advisering grensoverschrijdende BTW-fraude</li></ul>	2 november 2022	FIOD (1 gespreksdeelnemer) DF&A (2 gespreksdeelnemers) KPMG (3 gespreksdeelnemers) Concerndirectie IV- en Databeheersing (1 gespreksdeelnemer)
Behandeling onderwerp: <ul style="list-style-type: none"><li>Advisering regio-overschrijdende fenomenen</li></ul>	28 november 2022	MKB (2 gespreksdeelnemers) KPMG (2 gespreksdeelnemers) Concerndirectie IV- en Databeheersing (1 gespreksdeelnemer)

# II

# Beperkingen van het onderzoek



# Beperkingen van het onderzoek

- Een risicoclassificatie is niet meegenomen in het onderzoek, aangezien uit onderzoek blijkt dat er geen gegevensverwerkingen zijn geïdentificeerd en de AVG niet van toepassing is. Een classificatiescore is dus ook niet van toepassing.
- Onze bevindingen zijn gebaseerd op en beperkt tot de interviews met medewerkers van verschillende dienstonderdelen binnen de Belastingdienst en de aan ons beschikbaar gestelde documentatie.
- Wij hebben voor ons onderzoek gebruikgemaakt van zowel voor ons beschikbare schriftelijke informatie als mondeling verkregen informatie. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde schriftelijke en mondelinge informatie. Wij hebben niet zelfstandig de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie onderzocht.
- Aangezien geen sprake is van een formele beoordelings- of assurance-opdracht kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van informatie worden ontleend. Het is de bedoeling dat u op basis van onze rapportage inzake dit vervolgonderzoek uw eigen conclusies ten behoeve van uw besluitvorming trekt.



[kpmg.com/socialmedia](https://kpmg.com/socialmedia)

© 2022 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap ingeschreven in het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited ('KPMG International'), een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

**Document Classification: KPMG Confidential**

