

Vergaderjaar 2011–2012

31 066

Belastingdienst

Nr. 117

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2012

Zoals u bekend, is in het regeer- en gedoogakkoord ook voor de Belastingdienst een bezuinigingstaakstelling opgenomen. De Belastingdienst vult de gestelde bezuinigingstaakstelling deels in via efficiëncymaatregelen, maar kan deze alleen volledig behalen zonder aan dienstverlening en handhaving in te boeten, als er sprake is van taakreductie in de vorm van meer eenvoudige wetgeving.

In april 2011 heb ik de Tweede Kamer de Fiscale agenda toegestuurd. Deze bevat voornemens en mogelijkheden voor vereenvoudiging binnen de fiscale regelgeving. Deze moeten leiden tot een meer eenvoudig, robuust en fraudebestendig belastingstelsel. Tevens dragen ze bij aan lagere administratieve lasten voor bedrijven en burgers en aan vermindering van de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst.

Verschillende vereenvoudigingsvoorstellen uit de Fiscale agenda zijn al opgenomen in het pakket Belastingplan 2012. Op 17 november 2011 heeft de Tweede Kamer het Belastingplan 2012 aanvaard. De besparing op de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst van dit pakket bedraagt structureel € 33 mln. en is ingezet ter invulling van de taakstelling voor de Belastingdienst.

Tijdens het wetgevingsoverleg op 7 november vorig jaar heb ik aangekondigd om verdere voorstellen te doen voor vereenvoudiging van wetgeving en uitvoering.

In deze brief schets ik een viertal wettelijke maatregelen die kunnen worden genomen om tot verdere vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering te komen. De maatregelen hebben geen effect voor het besteedbaar inkomen van burgers. Het betreft hier wijzigingen met een hoofdzakelijk technisch karakter die vereenvoudigingen beogen in het verkeer tussen burgers, bedrijven en de Belastingdienst. Naast verlaging van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst leiden deze maatregelen ook tot lagere administratieve lasten voor burgers en ondernemers. De maatregelen hebben geen structurele effecten voor de belasting- en premieopbrengsten c.q. de programma-uitgaven. Ik ben voornemens de wijzigingen zo veel mogelijk mee te nemen in het komende Belastingplan.

Achtergrond

In het regeer- en gedoogakkoord is ook voor de Belastingdienst een bezuinigings-taakstelling opgenomen. In combinatie met de door voorgaande kabinetten opgelegde taakstellingen staat de Belastingdienst voor de opgave om per 2015 een besparing te bereiken op de apparaats-uitgaven van € 395 mln.

Ik heb een analyse laten maken welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om gegeven de taken van de Belastingdienst tot een evenwichtige invulling van deze bezuinigingstaakstelling te komen. Belangrijkste uitgangspunt bij deze analyse is dat een besparing van een dergelijke omvang niet ten koste mag gaan van de belasting- en premie-opbrengsten en handhaving op andere terreinen, zoals douane.

Uit de analyse komt naar voren dat een deel van de besparingsopdracht voor de Belastingdienst kan worden ingevuld door bestaande activiteiten slimmer, sneller en beter te doen. Langs deze lijn kan voor bijna tweederde van de gestelde besparing een invulling worden gevonden zonder dat dit ten koste gaat van deze doelstelling. Inmiddels is bij de Belastingdienst een pakket aan maatregelen vastgesteld waarmee per 2015 een bedrag van € 242 mln. aan bezuinigingen wordt bereikt. Dit zijn maatregelen in de sfeer van versobering van de voorzieningen, efficiency in de ondersteunende processen, waaronder ook kostenreductie in de IV-keten en procesverbeteringen. Het betreft hier mede keuzes om processen anders of centraal te beleggen, zodat niet alleen wordt bespaard op personele inzet maar ook de kwaliteit van toezicht wordt bevorderd. Alle onderdelen van de Belastingdienst leveren hieraan een bijdrage.

Naast deze inzet heeft de analyse een set van mogelijke wettelijke maatregelen opgeleverd die leidt tot vereenvoudiging in de uitvoering van fiscale regelgeving en toeslagen. De vereenvoudiging kan worden ingezet voor noodzakelijke besparingen bij de Belastingdienst. Het draagt ook bij aan verhoging van compliance, bijvoorbeeld omdat het stelsel begrijpelijker wordt. Ten slotte draagt het bij aan de fraudebestrijding omdat er minder aangrijpingspunten voor fraude zijn.

Beoogd wordt om in totaal langs de lijn van vereenvoudiging van regelgeving een besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst te bereiken van € 153 mln. per 2015. De structurele invulling komt met de maatregelen in het kader van het Belastingplan 2012 op circa € 33 mln¹. Ten opzichte van de doelstelling voor 2015 moet derhalve nog voor € 120 mln. aan besparingen gevonden worden. De hierna genoemde maatregelen dragen daaraan voor € 105 mln. bij. Voor het resterende deel ter grootte van € 15 mln. wordt in het kader van de komende belastingplannen gezien welke maatregelen verder genomen kunnen worden.

Maatregelen vereenvoudiging verkeer tussen burgers, bedrijven en Belastingdienst

De maatregelen die in deze brief aan de orde komen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij zich richten op vereenvoudigingen in het berichtenverkeer tussen burgers, bedrijven en de Belastingdienst. In de Fiscale agenda is op dit onderwerp al ingegaan, waarbij is aangekondigd dat de formele regelgeving voor het belastingrecht op dit punt tegen het licht zal worden gehouden. De hierna genoemde maatregelen zijn hiervan het eerste resultaat.

Daarbij is mede van belang dat iedere burger na de invoering van het Nieuwe Toeslagen Systeem in december 2011 voor de toeslagen de beschikking heeft over een volwaardig persoonlijk portaal, dat een kanaal

¹ Voor het wetsvoorstel Belastingplan 2012 bedraagt de structurele besparing op de uitvoeringskosten € 19,5 mln, voor het wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen 2012 € 9,5 mln en voor het wetsvoorstel Uitwerking Autobrief € 0,8 mln. Daarnaast levert de invoering van de blanco accijnszegel in het kader van het Belastingplan 2012 een structurele besparing op ad € 3 mln.

voor communicatie langs digitale weg biedt. Daarom is het proces voor toeslagen ook in de analyse betrokken.

In onderstaande tabel is een overzicht van de maatregelen opgenomen met een korte aanduiding van de inhoud. Daarna worden zij nader toegelicht.

Maatregel	Korte inhoud
Digitaal communiceren burgers, bedrijven en Belastingdienst	In 2012 wordt wetgeving voorbereid die voor fiscale regelgeving en toeslagen de mogelijkheid biedt om op termijn volledig digitaal te communiceren.
Koppeling zorgtoeslag/kindgebonden budget aan de inkomstenbelasting	De uitbetaling en definitieve afrekening voor de zorgtoeslag en kindgebonden budget wordt gekoppeld aan het proces van de inkomstenbelasting.
Wijziging Registratiewet	Vanaf 2013 vindt de registratie van notariële akten en akten voor (bezitloos) pandrecht plaats in een centrale, digitale aktenadministratie bij de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie.
Digitalisering verklaring betalingsgedrag	De verklaringen over het betalingsgedrag voor de inleners- en ketenaansprakelijkheid worden voortaan digitaal klaargezet in het persoonlijk domein van de ondernemer.

Digitaal communiceren tussen burgers, bedrijven en Belastingdienst

Steeds meer burgers maken gebruik van moderne communicatiemiddelen en zijn dagelijks online. Digitale communicatie met de Belastingdienst heeft zowel voordelen voor de burger als voor de Belastingdienst. Digitale communicatie kan tot eenvoudigere, eenduidigere en meer informele contacten leiden tussen burgers en bedrijven enerzijds en de Belastingdienst anderzijds. Daarnaast draagt dit bij aan de bezuinigingstaakstelling. Burgers worden daarom ook nu al aangemoedigd om over te stappen naar een digitale werkwijze. Voorbeelden hiervan zijn het niet meer automatisch toesturen van een papieren aangifte indien het voorgaande jaar elektronisch aangifte is gedaan, het voorinvullen van de elektronische aangifte en het persoonlijk domein voor ondernemers op de website van de Belastingdienst. Zoals in de Fiscale Agenda is aangegeven, worden de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om zaken elektronisch te regelen met de Belastingdienst daarom vergroot.

Op dit moment communiceren ondernemers al elektronisch met de Belastingdienst. Ook dient een groot aantal particulieren een elektronische aangifte inkomstenbelasting in. De beschikkingen en mededelingen worden echter nog op papier naar burgers en bedrijven verstuurd. Voor de toeslagen heeft iedere burger inmiddels na de invoering van het Nieuwe Toeslagen Systeem in december 2011 de beschikking over een volwaardig persoonlijk portaal. Nu ontvangen toeslaggerechtigden de berichten van de Belastingdienst/Toeslagen standaard per post. In voorkomende gevallen kan deze correspondentie omvangrijk zijn. Deze stroom kan in belangrijke mate worden gedigitaliseerd. Daarbij biedt het webportaal voor burgers in het kader van het nieuwe toeslagensysteem een kanaal voor elektronische communicatie waarbij berichten zoals beschikkingen en mededelingen voor toeslaggerechtigden in het webportaal worden geplaatst.

Het einddoel is, voor zowel toeslagen als fiscaliteit, volledig papierloos communiceren. Voornemen is daarom in 2012 de benodigde wijzigingen van de betreffende wetten¹ die dit einddoel mogelijk maken aan de Staten-Generaal aan te bieden. Het einddoel – volledig papierloos communiceren door middel van persoonlijke domeinen – zal overigens niet in één keer en pas op termijn bereikt worden. Invoering zal gefaseerd verlopen. Elke volgende stap zal pas worden gezet als eerdere stappen

¹ Dit zijn de Algemene Wet Rijksbelastingen, de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen en de Invorderingswet.

succesvol zijn gebleken. Wel beseft het kabinet dat er mensen zijn in de samenleving die niet de beschikking hebben over de benodigde vaardigheden en middelen om elektronisch te kunnen communiceren. Deze burgers zal gerichte ondersteuning geboden worden.

Voor burgers biedt digitaliseren van de communicatie gemak; alle berichten zijn snel en efficiënt op één plek binnen het portaal raadpleegbaar. Daarom wordt een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten voor burgers voorzien.

De structurele besparing op de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst als het gaat om toeslagen loopt op tot maximaal € 20 mln. Dit zijn de directe kosten die samenhangen met de verzending van papieren berichten. De uiteindelijke besparing van deze maatregel zal overigens worden beïnvloed door andere maatregelen die getroffen worden en waardoor de papierstroom voor het toeslagenproces ook zal afnemen, zoals bijvoorbeeld de eventuele koppeling van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget aan de inkomstenbelasting.

De geschatte besparing bij de Belastingdienst als gevolg van digitaliseren van het totale proces voor de inkomstenbelasting bedraagt structureel € 40 mln. Daarbij geldt dat de realisatie hiervan in de tijd bezien minder dichtbij is dan bij toeslagen, omdat voor de inkomstenbelasting nog een persoonlijk domein gerealiseerd moet worden. Voor de inkomstenbelasting worden in 2012 en 2013 verdere stappen gezet binnen het programma online dienstverlening, onder andere via gebruik van de zogenoemde berichtenbox binnen mijnoverheid.nl en het kunnen doorvoeren van wijzigingen in aanslagen zonder dat een formele bezwaarprocedure wordt geopend, de zogenaamde soepele herziening.

Koppeling zorgtoeslag en kindgebonden budget aan de inkomstenbelasting

De zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn massaal van karakter en tevens relatief eenvoudig in de uitvoering. De zorgtoeslag kent jaarlijks zo'n 5,8 miljoen gerechtigden, het kindgebonden budget zo'n 1,1 miljoen. Ongeveer 70% van de gerechtigden voor de zorgtoeslag ontvangt op dit moment ook een aanslag inkomstenbelasting, voor het kindgebonden budget geldt dat voor ongeveer 80% van de gerechtigden (cijfers toeslagjaar 2009). De kenmerken van deze toeslagen in combinatie met de forse overlap met de inkomstenbelasting maken een koppeling aantrekkelijk.

Met de koppeling aan het proces van de inkomstenbelasting blijft de bestaande systematiek waarin burgers lopende het jaar een toeslag krijgen op basis van hun geschatte actuele inkomen gehandhaafd. Ook de maatstaf voor vaststelling van de draagkracht aan de hand van het inkomensgegeven van de toeslaggerechtigde (en zijn eventuele partner) verandert niet.

Feitelijk zal de burger er weinig van merken omdat het huidige toeslagenproces geënt is op het voorlopige teruggaafproces van de inkomstenbelasting. Concreet betekent de koppeling dat de bevoorschotting plaats gaat vinden door middel van een voorlopige teruggaaf die in maandelijkse termijnen wordt uitbetaald. Voor zover de bevoorschotting gelijk is aan het recht op toeslag hoeft geen definitieve vaststelling meer plaats te vinden, conform de huidige systematiek van de uitbetaling van de algemene heffingskorting. Bij afwijking van het voorschot krijgt de definitieve vaststelling van het recht op toeslag vorm door middel van het opleggen van een aanslag na afloop van het jaar waarmee de voorlopige teruggaaf wordt verrekend.

Het is met name de verschijningsvorm van de beschikkingen waarin het voorschot c.q. het definitieve recht op een toeslag aan de burger wordt bekendgemaakt die verandert. Nu krijgt de burger een aparte beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen. Na de koppeling lift deze mee op het

voorlopige teruggaafbiljet c.q. het aanslagbiljet van de inspecteur waarin de toeslag als een apart element (d.w.z. apart van de terug te krijgen of te betalen inkomstenbelasting) wordt vermeld. Het saldo onder de streep van de op het biljet vermelde bedragen wordt uitbetaald of geïnd conform de regels die gelden voor de inning van inkomstenbelasting.

De rechtsbescherming van de burger blijft gewaarborgd, de rechtsgang verandert. Bij geschillen moet de burger zich voortaan wenden tot de fiscale rechter in plaats van de bestuursrechter. De fiscale rechtsgang is in de toeslagensfeer overigens al van toepassing voor geschillen over het inkomen. Ook op enkele andere onderdelen leidt de koppeling met het proces van de inkomstenbelasting tot een verschil met de huidige toeslagenprocedures. Zo zal de burger voortaan een verzoek moeten doen om een voorlopige teruggaaf om de toeslag te verkrijgen en is er een verschil in de wijze van uitbetaling van de maandtermijnen (uitbetaling halverwege de maand i.p.v. uitbetaling voorafgaand aan de maand).

Over het algemeen beschouwd is de koppeling hoofdzakelijk technisch van aard en uitvoeringstechnisch relatief eenvoudig te realiseren. Met de koppeling kunnen de twee thans afzonderlijke processen worden gecombineerd tot één. Voor de betrokken toeslaggerechtigden kan daardoor een flinke vereenvoudiging worden bereikt. De samenvoeging leidt daarmee tot vermindering van administratieve lasten voor burgers en ondernemers.

Voor de Belastingdienst treedt een aanzienlijke beperking van de uitvoeringskosten op, omdat het afzonderlijke proces voor het maken, verzenden en uitbetalen van de beschikkingen zorgtoeslag en kindgebonden budget vervalt. De verwachte structurele besparing op de uitvoeringskosten bedraagt maximaal € 34 mln. voor de zorgtoeslag en € 14 mln. voor het kindgebonden budget. De uiteindelijke besparing van deze maatregel is overigens afhankelijk zijn van de mate waarin de berichtenstroom al is gedigitaliseerd. Bij invoering van beide maatregelen wordt de gecombineerde structurele besparing daarom geraamd op € 55 mln.

De maatregel wordt thans verder uitgewerkt en bezien op de precieze vormgeving en invoeringstermijn, mede in samenhang met andere ontwikkelingen zoals digitaal communiceren. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de koppeling geen wijziging brengt in het dan bestaande niveau van digitale dienstverlening voor burgers en bedrijven.

Wijziging Registratiewet

De Belastingdienst registreert op grond van de Registratiewet op jaarbasis ongeveer 1,5 mln. notariële en onderhandse akten. Deze stroom heeft echter maar voor een deel fiscale relevantie. Specifieke categorieën akten, zoals notariële akten, moeten verplicht worden geregistreerd, bijvoorbeeld voor de overdrachtsbelasting. Maar ook andere documenten, zoals bij voorbeeld overeenkomsten, brieven, kaarten en tekeningen kunnen ter registratie worden aangeboden. Het enige gevolg van de registratie van die documenten bij de Belastingdienst is dat het bestaan van dat document ten tijde van de registratie vast staat.

De toegankelijkheid van de akten voor de Belastingdienst is minimaal, gezien het feit dat deze alleen als fotokopie bewaard worden. In enkele gevallen is registratie een vormvereiste voor de geldigheid van een rechtshandeling. Hierbij moet met name gedacht worden aan de vestiging van bezitloos pandrecht. Dat moet geschieden bij geregistreerde akte¹. Bij de Belastingdienst zijn dagelijks circa 120 medewerkers bezig met het handmatig kopiëren en registreren van akten. De uitvoeringskosten bij de Belastingdienst die aan dit proces zijn verbonden bedragen € 8 mln. per

¹ Bezitloos pandrecht kan theoretisch ook bij notariële akte worden gevestigd. Omdat het met name voor de banken om een massaal proces gaat is die weg vanwege de kosten en de uitvoeringsaspecten nauwelijks begaanbaar.

jaar. Materieel gezien hoort deze taak niet bij het fiscale takenpakket van de Belastingdienst.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) is bereid zelf de registratie van notariële akten te verzorgen, zodat registratie dicht bij de bron geschiedt en er geen postverkeer tussen het notariaat en de Belastingdienst hoeft plaats te vinden.

Daarom heeft de Belastingdienst in overleg met de KNB in de afgelopen periode onderzoek verricht naar de meest wenselijke variant. Deze variant wordt thans uitgewerkt en heeft de volgende kenmerken. De registratie geschiedt voortaan bij en door de KNB. Daartoe realiseert de KNB een *digitaal repertorium* en een *centrale aktenadministratie* (bronadministratie). De aangifte voor de overdrachtsbelasting wordt gedigitaliseerd en ontvlochten van de Registratiewet. De Belastingdienst ontvangt een kopie en ontsluit hierop de informatie benodigd voor heffing, toezicht, klantenregistratie en kopie-akten voor internationale uitwisseling.

De registratie van onderhandse akten komt te vervallen behalve voor de gevallen waarin bestaande wetgeving in registratie voorziet als een vormvereiste, zoals bijvoorbeeld bij de bezitloos pandakte. Voor deze laatste gevallen blijft de registratie in aangepaste vorm bestaan en zal met de registratie van notariële akten eveneens overgaan van de Belastingdienst naar de KNB. Dit zal geschieden in nauw overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Met de NVB is hiertoe al verkennend overleg gevoerd. Voor de overdracht van de registratie onderhandse akten aan de KNB hoeft het Burgerlijk Wetboek niet te worden aangepast, omdat daar alleen is voorgeschreven dat pandakten moeten worden geregistreerd.

Het traject waarlangs bovenstaande aanpassingen zijn beslag zal krijgen wordt thans gezien. De overdracht van de registratie aan de KNB zal worden opgenomen in een voorstel tot wijziging van de Registratiewet 1970. Als overbruggingsmaatregel zal worden gezien of tijdelijke mandatering door de Belastingdienst van de registratietaken aan de KNB nodig is. Daarbij wordt ook een voorziening getroffen voor het berekenen van kosten voor deze registratie (leges). In de loop van 2012 worden daarvoor voorstellen gedaan.

Digitalisering verklaring betalingsgedrag

Digitalisering van de verklaring betalingsgedrag houdt in dat de verklaringen, die aan onderaannemers en uitzendbureaus worden verstrekt in het kader van de ketenaansprakelijkheid en de inlenersaansprakelijkheid, voortaan niet meer worden opgestuurd, maar klaargezet worden in het persoonlijk domein van de ondernemer bij de Belastingdienst. Dit heeft als voordeel dat deze verklaringen geautomatiseerd kunnen worden verwerkt waardoor een besparing in de apparaatskosten kan worden bereikt.

De verklaring omtrent betalingsgedrag wordt vooral gebruikt in de sfeer van de inleners- en ketenaansprakelijkheid. In een dergelijke verklaring wordt door de Belastingdienst aangegeven dat op het moment van afgifte van de verklaring de bekende loonheffingen en omzetbelasting door de uitlener zijn voldaan. De inlener kan door inzage te vragen in de door de Belastingdienst afgegeven «verklaring betalingsgedrag» de betrouwbaarheid van de uitlener vaststellen en daarmee het risico van aansprakelijkstelling voor niet betaalde loon- en omzetbelasting beperken.

Voor een geautomatiseerde verwerking is het onder andere noodzakelijk dat het beleid, zoals vastgelegd in de Leidraad Invordering, zodanig wordt aangepast dat de informatie op basis waarvan de verklaring verstrekt wordt, alleen uit het inningsstelsel bij de Belastingdienst gehaald hoeft te worden. Dit betekent dat de verklaring alleen de afdrachten conform de aangifte betreft of reeds opgelegde naheffingsaanslagen en niet mogelijke

toekomstige naheffingsaanslagen. Dit betekent dat de verklaring voortaan een beperktere reikwijdte krijgt.

De uitvoeringskosten bij de Belastingdienst voor dit handmatige proces bedragen momenteel € 2 mln.; deze kunnen dan vervallen. Voor de desbetreffende bedrijven is sprake van een administratieve lastenverlichting.

De algemene verklaring inzake nakoming fiscale verplichtingen wordt door deze wijziging niet beïnvloed. Op verzoek van de belastingschuldige geeft de ontvanger een verklaring af, dat op dat moment geen belastingaanslagen openstaan. Dit kan bijvoorbeeld door een particulier worden opgevraagd die dit gegeven nodig heeft in het kader van een hypotheekaanvraag bij een bank. Deze verklaringen hebben een incidenteel karakter en blijven maatwerk.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers