

Vergaderjaar 2012–2013

31 066

Belastingdienst

Nr. 149

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2012

Het merendeel van de belastingplichtigen in dit land is goedwillend; zij zijn bereid op vrijwillige basis aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Het is mijn lijn om die belastingplichtigen daarbij zoveel mogelijk te ondersteunen. Een minderheid van de belastingplichtigen neemt het minder nauw met de regels. Zij gaan creatief met de regels om of houden inkomsten of vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst. Voor deze belastingplichtigen is mijn lijn die van de harde aanpak. De verdere modernisering die ik met de Belastingdienst voorsta ondersteunt deze tweedeling. Die modernisering ziet op:

- Het vereenvoudigen van de contacten met burgers en bedrijven;
- Het versterken van de handhavingsregie;
- Concentratie van werkzaamheden bij de Belastingdienst

In de Fiscale Agenda heb ik vereenvoudigingen aangekondigd in de contacten tussen belastingplichtigen en Belastingdienst.¹ Onder meer door het breder gebruik van elektronisch berichtenverkeer, het verkorten van termijnen voor goedwillende belastingplichtigen en het invoeren van soepel herzien voor definitieve aanslagen. Het wetsvoorstel over deze vereenvoudigingen wordt in het eerste kwartaal van 2013 aan u aangeboden.

Het versterken van de handhavingsregie ziet allereerst op het verder uitbouwen van het horizontale toezicht voor bedrijven die vanuit gerechtvaardigd vertrouwen daarvoor in aanmerking komen. De Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (Commissie Stevens) heeft in zijn rapport geconcludeerd, dat de Belastingdienst met deze beweging een goede weg is ingeslagen. De commissie heeft als verbeterpunt aangegeven, dat de aandacht voor horizontaal toezicht niet ten koste mag gaan van het verticale toezicht; dit zijn loten aan dezelfde stam. Door signalen van de Belastingdienst zelf en de aanbeveling van de Commissie Stevens heb ik de Belastingdienst in het kader van het versterken van het toezicht gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken om met extra investeringen extra belastingopbrengsten te genereren. Een

¹ Kamerstuk 32 740, nr. 1

deel van de versterking van het toezicht ziet op het versnellen van de werkprocessen van de Belastingdienst, de nadruk ligt op het aanpakken van de belastingplichtigen die het niet zo nauw nemen met hun fiscale verplichtingen. De uitkomsten van het onderzoek zijn in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II opgenomen. Op de uitwerking hiervan kom ik verderop in de brief nader terug.

De Belastingdienst als organisatie zal toegerust worden op bovenstaande activiteiten, onverminderd de taakstellingen uit eerdere kabinetten en vanaf 2016 aan de taakstelling uit het nieuwe regeerakkoord. De Belastingdienst heeft daarvoor een omvangrijk plan in uitvoering, waarbij concentratie van werkzaamheden van de Belastingregio's aan de orde is. Door de keuze voor «minder stenen» in plaats van «minder mensen» kunnen 600 tot 700 arbeidsplaatsen bij de Belastingdienst behouden blijven. Dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan het handhavingsproces van de dienst. In mijn brief van 16 april jongstleden (Kamerstuknummer 31 066, nr. 127) heb ik u over deze ontwikkeling geïnformeerd.

Taakstellingen Belastingdienst

De lijn van ondersteuning van de goedwillende belastingplichtigen en harde aanpak bij kwaadwillenden is eveneens gevolgd bij de invulling van de taakstellingen. Daar zijn de dienstverlening en de handhaving ontzien en is ingezet op efficiëncymaatregelen en vereenvoudiging van regelgeving.

Als gevolg van de taakstellingen die door voorgaande kabinetten zijn opgelegd, stond de Belastingdienst voor een bezuiniging op de apparaatsuitgaven van € 395 miljoen per 2015. De invulling heeft grotendeels (voor € 242 mln.) plaatsgevonden door efficiëncymaatregelen (spoor 1). Dit betreft maatregelen in de sfeer van versobering van facilitaire voorzieningen (catering, schoonmaak, printers), efficiency in de ondersteunende processen, waaronder kostenreductie in de IV-keten en procesverbeteringen. Het betreft mede keuzes om processen anders of centraal te beleggen, zodat wordt bespaard op personele inzet en bovendien de kwaliteit van toezicht wordt bevorderd. De personele besparing betreft hierbij vooral medewerkers in de ondersteunende werkprocessen.

Langs de lijn van vereenvoudiging van regelgeving wordt een aanvullende besparing beoogd (spoor 2). Deze is voor een belangrijk deel gerealiseerd via de Belastingplannen 2012 en 2013. De maatregelen in het Belastingplan 2013 betreffen onder andere de aanpassing van de regels inzake het bodemvoorrecht, de digitalisering van de aktenregistratie, wijziging van de systematiek van verzuimboetes, het tijdsevenredig maken van het premiedeel van de heffingskorting en het niet laten doorgaan van vitaliteitssparen. De dan nog resterende taakstelling wordt de komende jaren nader ingevuld.

Intensivering toezicht en invordering

In het regeerakkoord heeft het kabinet middelen vrijgespeeld om de toezichtstaak van de Belastingdienst een flinke impuls te geven. In deze brief is beschreven hoe deze vorm krijgt. De invulling van het pakket aan maatregelen heeft plaatsgevonden met als uitgangspunt de bestaande handhavingsregie zoals de Belastingdienst bij het toezicht hanteert.

Handhavingsregie

Door middel van handhavingsregie bepaalt de Belastingdienst welke handhavingsinstrument het best bij een individuele belastingplichtige kan worden ingezet. Uitgangspunt is dat de belastingplichtige de aandacht

krijgt die hij verdient. De goedwillende belastingplichtige wordt daarbij zoveel mogelijk ondersteund om zo eenvoudig mogelijk aan zijn fiscale verplichtingen te voldoen. De vooraf ingevulde aangifte bij particulieren en het horizontale toezicht bij ondernemers zijn goede voorbeelden hiervan. De minder goedwillende belastingplichtige wordt strenger aangepakt. Bij voorbeeld door middel van controles, boetes, sancties en invorderings- en opsporingsacties. Bij de handhaving wordt gezocht naar een optimale mix van preventief en repressief toezicht. De laatste jaren is bewust gekozen voor de ontwikkeling van meer preventieve instrumenten. Voor het bewaken van het evenwicht past thans intensivering door het uitvoeren van extra boekenonderzoeken bij bedrijven en kantoortoetsen van aangiften. De Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (Commissie Stevens) heeft op het belang hiervan gewezen.

Overigens zal ik de komende halfjaarlijkse rapportage Belastingdienst benutten om u op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen op het vlak van de aanbevelingen van de Commissie Stevens.

Nalevingstekorten en tax gap

Met de hiervoor genoemde mix van maatregelen wordt de mate van zekerheid over de juistheid en volledigheid van de belastingopbrengsten vergroot en bijgevolg de nalevingstekorten verkleind. Om een schatting te maken van de nalevingstekorten worden periodiek steekproeven uitgevoerd onder de aangiften in de segmenten Particulieren en MKB. De uitkomsten van de steekproeven worden geëxtrapoleerd en geven (macro) het correctiepotentieel weer bij de geregistreerde belastingplichtigen. De uitkomsten van de steekproeven mogen niet worden verabsoluteerd. Het gaat om een ruwe schatting. Met het aldus verkregen inzicht kunnen scherpere keuzen worden gemaakt in de handhaving en de inzet van de beschikbare capaciteit.

Met de steekproeven wordt niet de tax gap gemeten. De tax gap ziet ook op het zwarte circuit en de illegaliteit. Deze activiteiten onttrekken zich per definitie aan het zicht. De Belastingdienst meet op dit moment niet de tax gap. Een aantal landen, zoals Zweden en het Verenigd Koninkrijk, doet dit wel, zij het met de nodige aannamen en waarschuwingen. Zoals ik in het Nader verslag Belastingplan 2013 al heb aangegeven, ben ik bereid te onderzoeken of het mogelijk is op een zinvolle en methodisch verantwoorde wijze meer inzicht te verkrijgen in de gemiste inkomsten en de Kamer hierover te informeren. In 2013 kom ik op deze toezegging terug.

Effecten intensivering: de meeropbrengsten, kosten en personele aspecten

Eind juni 2012 heb ik de Belastingdienst gevraagd onderzoek te doen met het doel om door middel van gerichte investeringen in het toezicht en de invordering een substantiële extra belastingopbrengst te genereren. De Belastingdienst is in deze opdracht geslaagd; Met een extra investering van structureel € 157 mln, hoofdzakelijk voor het aantrekken en het inzetten van gekwalificeerde medewerkers, kunnen flinke extra opbrengsten worden gerealiseerd. De nieuwe instroom van medewerkers heeft als belangrijk neveneffect de borging van kennis en ervaring, die anders door de vergrijzingsuitstroom de komende jaren zouden dreigen te verdwijnen. Met deze capaciteitsuitbreiding krijgt de Belastingdienst als organisatie een belangrijke impuls, die positief kan bijdragen aan de uitdagingen waar de Belastingdienst de komende jaren voor staat. De meeropbrengsten die tegenover de extra investering staat bedragen structureel € 663 mln.

In het regeerakkoord is hiervoor de volgende voorziening getroffen.

Extra investering en meeropbrengsten (bedragen x € 1 mln):

	2013	2014	2015	2016	2017	Struct.
Investeringsopbrengsten	108	169	157	157	157	157
Opbrengsten	265	533	533	566	623	663

De voorbereidingen voor de intensiveringen zijn inmiddels in gang gezet. Zo zal op korte termijn worden gestart met de personeelswerving.

De maatregelen

De maatregelen om de meeropbrengsten te realiseren licht ik hierna toe.

Eerder aanslagen opleggen, meer aangiften beoordelen

Op de korte termijn richt de Belastingdienst zich op het versnellen en intensiveren van de aanslagregeling. Hiermee kunnen meer aangiften worden behandeld en de afronding van de massale heffingsprocessen flink worden vervroegd.

Ook wordt ingezet op het automatisch corrigeren van aangiften op basis van contra informatie. De toegenomen kwaliteit van de heffingssystemen en de gegevens van derden maken dit mogelijk. Onlangs is daartoe een proef gehouden met loongegevens in de aangifte, die afweken van de gegevens van de Belastingdienst. De bevindingen worden de komende periode geëvalueerd.

Over de jaren heen worden tussen ongeveer 600 en 700 medewerkers ingezet op dit onderdeel van de intensivering.

Meer boekenonderzoeken en verscherpen administratieve controles

De eigen medewerkers van de Belastingdienst en de commissie Stevens hebben aangedrongen op de ook door mij voorgestane versterking van het verticale toezicht. Om hieraan tegemoet te komen wordt het aantal boekenonderzoeken bij ondernemers die niet onder horizontaal toezicht vallen vergroot. Het gaat hierbij zowel om de middelgrote en grote ondernemingen als om ondernemers in het MKB. Binnen de groep MKB-ondernemers wordt een gedifferentieerde aanpak in het toezicht toegepast. Ingezet wordt op sterk in tijd variërende onderzoeken, waarbij de mate van aandacht afhankelijk is van de informatie die over de onderneming bekend is en de bevindingen tijdens vooronderzoeken en onderzoeken zelf. De onderzoeks aandacht varieert daarbij van korte onderzoeken op deelaspecten tot diepgaande onderzoeken. De nadruk komt te liggen op ondernemers in het MKB-plus segment die op grond van risicoweging extra aandacht verdienen.

In verband met de tijd die nodig is om nieuwe medewerkers te werven en op te leiden is rekening gehouden met een geleidelijke toename van het aantal onderzoeken en de daarmee samenhangende opbrengsten.

Een verdere versterking van het toezicht wordt bereikt door het verscherpen van administratieve controles. Bij voorbeeld de controle op verzoeken om teruggaaf van omzetbelasting.

De totale extra capaciteit voor het uitvoeren van de hiervoor genoemde controles loopt op van ruim 300 medewerkers in 2013 tot ruim 700 medewerkers structureel.

Versterking opsporing

De opsporingsactiviteiten vormen een essentieel onderdeel van de heffingsketen. De kracht van de keten wordt mede bepaald door slagkracht van de opsporings-organisatie. In dat verband wordt ook de FIOD versterkt, gaandeweg met ongeveer 100 medewerkers. Dit om de gevolgen van de intensivering voorin de heffingsketen in de opsporing te kunnen opvangen, aangevuld met een versterking voor het aanpakken van extra witwaszaken.

Intensiveren invordering

Met gerichte maatregelen kan in de invordering meer belasting daadwerkelijk worden geïnd. Hiervoor worden ruim 100 extra medewerkers aangetrokken die zich gaan bezighouden met de complexe en arbeidsintensieve invordering. Ook de faillissementsfraudes en misbruik van rechtspersonen worden strenger aangepakt. Ook de kleine, relatief eenvoudig te innen vorderingen krijgen extra aandacht. De beste aanpak daarvoor zal worden beproefd via pilots:

- Een pilot voor enkele belastingmiddelen in de vorm van een vereenvoudigd bankbeslag (overheidsvordering)
- Een pilot om alsnog door belastingdeurwaarders te innen via bezoek aan huis, ook op werkdagen tussen 17.00 en 20.00 uur en zaterdagen
- Een pilot waarbij deurwaarders van een commercieel incassobureau beslagopdrachten innen die niet via het reguliere invorderingsproces zijn geïnd.
- Een pilot Uitbesteden van loonbeslagen aan commerciële incassobureaus.

De uitkomsten zijn richtinggevend voor de definitieve werkwijze bij kleine vorderingen. Er is een aanvang gemaakt met de voorbereidingen voor de pilots.

Rapportage

Met de inhoud van deze brief heb ik invulling gegeven aan mijn toezegging eind juni een onderzoek te doen om via extra investeringen in het toezicht en in de invordering een veelvoud aan extra belastingopbrengsten te genereren. Ik ben verheugd dat de uitkomst van het onderzoek onderdeel is geworden van het regeerakkoord van het nieuwe kabinet. Deze brief markeert het begin van een traject met een meerjarig karakter. Ik ga hiermee voortvarend aan de slag en ben al begonnen met de voorbereidingen voor de personeelswerving. Het is mijn bedoeling om regelmatig te rapporteren over de voortgang en resultaten van de maatregelen die ik in deze brief in het vooruitzicht heb gesteld. Daartoe zal ik u periodiek via de halfjaarlijkse rapportage de ontwikkelingen op dit vlak melden.

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