

Vergaderjaar 2012–2013

31 066

Belastingdienst

Nr. 171

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2013

Met deze brief voldoe ik aan het verzoek van uw Kamer om een reactie op het Abvakabo-rapport van 28 maart jl. Ook ga ik in op de aangehouden motie van het lid Omtzigt over windhappers.

Abvakabo heeft eind 2012/begin 2013 een enquête onder zijn leden gehouden over de vraag hoe de € 157 mln. die de Belastingdienst bij Regeerakkoord heeft ontvangen voor versterking van het toezicht zo goed mogelijk kan worden besteed. De suggesties van de leden zijn door Abvakabo in een rapport bijeengebracht. Uit het rapport spreekt betrokkenheid bij het werk van de Belastingdienst. Dat is in de medewerkers te prijzen.

Tegelijkertijd spreekt uit het rapport een aantal onder medewerkers levende zorgen rond toezicht en fraudebestrijding, invordering, personeel en organisatie, en automatisering. Daarmee raakt het rapport aan belangrijke en complexe thema's die binnen de Belastingdienst voortdurend de aandacht hebben.

De Belastingdienst moet steeds op zoek naar een optimale balans tussen dienstverlening en toezicht. Het werk kenmerkt zich door enorme massaliteit. Als gevolg van taakstellingen moet het met een kleiner budget worden gedaan. Van de Belastingdienst mag worden verwacht dat de beschikbare mensen en middelen zo worden ingezet dat daarmee binnen de kaders van wet- en regelgeving een optimaal resultaat wordt behaald. Dat betekent keuzes maken, waarbij de in het Abvakabo-rapport benoemde thema's met elkaar in een logisch evenwicht moeten worden gebracht. De te maken keuzes zijn dus nooit eendimensionaal. Dat legt druk op de organisatie en op de mensen die er werken en dat is onvermijdelijk.

Ik ben van mening dat de noodzakelijke keuzes binnen de Belastingdienst op een verantwoorde manier worden gemaakt. Ik lever daaraan ook zelf

een bijdrage, bijvoorbeeld met de door mij in de Fiscale agenda¹ aangewezen speerpunten: vereenvoudiging en fraudebestrijding.

In het vervolg van deze brief ga ik nader in op de thema's uit het Abvakabo-rapport.

Toezicht en fraudebestrijding

In het Abvakabo-rapport worden gerichte controles bepleit van windhappers. Ook wordt gevraagd om meer controles van aangiftes inkomstenbelasting en (negatieve) aangiftes omzetbelasting, en bij het uitkeren van toeslagen. Ook worden meer controles bij MKB-ondernemers bepleit. In het rapport wordt voorts gewezen op frauderisico's van onder meer de tegemoetkoming bijzondere ziektekosten en de afdrachtvermindering loonheffing voor werkgevers. In het rapport wordt ten slotte een opmerking gemaakt over de beperkte capaciteit van de FIOD.

In mijn Fiscale agenda heb ik een heel aantal maatregelen aangekondigd voor het tegengaan van fraude. Vervolgens heeft het kabinet bij Regeerakkoord een bedrag van € 157 mln. aan de Belastingdienst beschikbaar gesteld voor intensivering van het toezicht. De Belastingdienst heeft daarvoor – met gebruikmaking van de binnen de organisatie beschikbare expertise – onder meer de volgende maatregelen uitgewerkt:

- meer controles voor de inkomstenbelasting, waaronder de inzet van geautomatiseerd corrigeren; en
- het uitvoeren van extra boekenonderzoeken bij ondernemers en meer administratieve controles, bijvoorbeeld op verzoeken om teruggaaf van omzetbelasting.²

Voorts is heden een brief aan uw Kamer gestuurd waarin voorstellen worden gedaan om de Belastingdienst meer ruimte te geven bij het controleren van aanvragen voor toeslagen. De bedoeling van deze maatregelen is de Belastingdienst beter in staat te stellen misbruik van toeslagvoorschotten tegen te gaan.

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de afdrachtvermindering onderwijs zal worden vervangen door een gerichte subsidieregeling. Ook zal de tegemoetkoming bijzondere ziektekosten worden afgeschaft.

Ik ervaar het rapport van Abvakabo op deze punten als ondersteuning van de gemaakte keuzes.

De capaciteit van de FIOD is niet onbeperkt, evenmin als de capaciteit van het Openbaar Ministerie en de strafrechter. Er zijn dan ook goede afspraken over de selectiecriteria voor zaken die voor strafrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Daarbij wordt in het bijzonder ingezet op een maximaal effect vanuit handhavingsoogpunt en worden aard en omvang van de feiten, bewijsbaarheid en beschikbare capaciteit afgewogen.

De FIOD levert een belangrijke bijdrage in de totale aanpak van de Belastingdienst, of dat nu is bij de aanpak van vastgoedfraude, of bij het tegengaan van fraude met toeslagen. Binnen de € 157 mln. voor intensivering van het toezicht zijn middelen beschikbaar voor versterking van de opsporing, waaronder de aanpak van extra witwaszaken. Ik kan mij de teleurstelling van medewerkers van de Belastingdienst voorstellen als een aangemelde fraudezaak niet door de FIOD in behandeling wordt

¹ Kamerstuk 32 740, nr. 1.

² Brief van 10 december 2012 (Kamerstuk 30 166, nr. 149).

genomen. Vanuit een breder perspectief ben ik tevreden met de inzet van de FIOD en de partners in de strafrechtketen.

Tijdens het VAO van donderdag 4 april jl. heb ik uw Kamer naar aanleiding van een motie van de heer Omtzigt toegezegd in deze brief ook stil te staan bij het thema windhappers. De Belastingdienst heeft een aantal jaren geleden een landelijk project uitgevoerd, gericht op windhappers. Ik heb de Belastingdienst gevraagd dit thema opnieuw landelijk op te pakken en daarbij de samenhang te zoeken met andere reeds binnen de Belastingdienst lopende activiteiten, zoals de aanpak van debit/creditcards en van niet bekende ondernemers. Verder gaat de dienst de mogelijkheden van samenwerking met andere instanties bij de aanpak van windhappers in kaart brengen. Ik ben voornemens aan uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek te rapporteren in de halfjaarsrapportage van december.

Invordering

In het Abvakabo-rapport wordt gewezen op de onwenselijkheid van het kwijtschelden van schulden in fraudezaken. Op een aantal plaatsen in het rapport wordt gevraagd om meer capaciteit voor de invordering. Voorts wordt aandacht gevraagd voor het gebruik van grenzen in de invordering. Ook wordt de invoering van naam-nummercontrole bepleit. Ten slotte wordt gevraagd om de mogelijkheid binnen de EU beslag te kunnen leggen voor belastingschulden.

In fraudezaken worden schulden niet kwijtgescholden. Wel kan de Belastingdienst ertegenaan lopen dat er geen verhaalsmogelijkheden zijn. In die situatie blijft de schuld staan. Zodra de belastingschuldige daarna een vordering op de Belastingdienst krijgt, wordt die niet uitbetaald en met de schuld verrekend.

In het pakket van € 157 mln. zijn ook maatregelen opgenomen voor intensivering van de invordering. Het is goed te constateren dat ook dit deel van de besteding van de € 157 mln. door Abvakabo wordt ondersteund.

Op 18 april 2012 heb ik kamervragen over de invordering beantwoord van het lid Van Vliet.³ Daarin is onder andere gesteld dat de indicatieve, kwantitatieve grenzen die in 2012 bij de invordering van schulden werden toegepast, zouden worden heroverwogen. Deze heroverweging is inmiddels afgerond. De bedoelde grenzen worden vervangen door een systeem waarin per vordering wordt beoordeeld wat de meest effectieve aanpak is. Deze werkwijze wordt ondersteund door de invoering van landelijke incassocentra.

Met ingang van 1 januari 2014 wordt een wetswijziging van kracht waardoor uitbetalingen van toeslagen en teruggaven inkomsten- en omzetbelasting aan een belanghebbende nog maar op één bankrekeningnummer kunnen worden gedaan. Dat rekeningnummer moet op naam staan van de belanghebbende zelf. Het doel van deze wetswijziging is het tegengaan van fraude en het voorkomen van uitbetalingen op een onjuist rekeningnummer. De Belastingdienst gaat een nieuw rekeningnummer pas in zijn centrale rekeningnummerbestand opnemen als vaststaat dat dat rekeningnummer ook daadwerkelijk toebehoort aan de desbetreffende persoon(/BSN). Dit is een goed alternatief voor de invoering van een naam-nummercontrole.

³ Handelingen II 2011–2012, aanhangsel 2234.

De EU-wetgeving biedt reeds voldoende mogelijkheden voor bijstand bij invordering tussen lidstaten. In Nederland is daartoe op 1 januari 2012 de Wet wederzijdse bijstand in de Europese Unie bij invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvorderingen 2012 in werking getreden.⁴ Bij de invordering van een buitenlandse schuldvordering maakt de aangezochte lidstaat gebruik van de bevoegdheden waarover hij krachtens de nationale wetgeving beschikt voor uit dezelfde of soortgelijke belastingen en rechten voortvloeiende schuldvorderingen. Hieronder vallen dus bijvoorbeeld ook het leggen van beslag en het nemen van conservatoire maatregelen.

Personeel en organisatie

In het rapport worden zorgen uitgesproken over het vertrek van oudere, ervaren krachten en de komst van jonge, nog onvoldoende geschoolde, nieuwe medewerkers. Ook wordt bepleit dat de juiste mensen het juiste werk doen. Abvakabo-leden bepleiten dat teamleiders worden benoemd met verstand van de werkprocessen. Voorts bevat het rapport een pleidooi voor het openhouden van kantoren. Het rapport bevat een opmerking over vermeende positieve discriminatie van vrouwen, homo's en emigranten. Ten slotte wordt in het rapport de suggestie gedaan medewerkers van de Belastingdienst op provisiebasis te laten werken.

Voor een kennisintensieve organisatie als de Belastingdienst is het van belang over goed opgeleide medewerkers te kunnen beschikken. Op dit moment is de uitstroom van medewerkers nog beperkt. Het beeld dat werk zou worden overgenomen door jonge, onervaren krachten herken ik dan ook niet. Veel medewerkers van de dienst hebben langjarige ervaring en beschikken over veel kennis.

De Belastingdienst is dit voorjaar voor het eerst in jaren gestart met de werving van medewerkers in het kader van de intensivering van het toezicht met € 157 mln. Daarbij wordt ingezet op het binnenhalen van medewerkers op MBO-, HBO- en WO-niveau. Nieuwe medewerkers krijgen een goede begeleiding om hen in het werk wegwijs te maken. Ook worden opleidingsprogramma's samengesteld om hen voor te bereiden op het werk binnen de Belastingdienst. De dienst is op deze manier beter voorbereid op de uitstroom van medewerkers die het komende decennium in steeds groteren getale de pensioengerechtigde leeftijd zullen bereiken.

Basis voor het personeelsbeleid van de Belastingdienst is dat de goede medewerker op de goede plek zit. Nu de dienst nieuwe vacatures kan openstellen, wordt het makkelijker aan dat uitgangspunt te voldoen. Zo is het voor het eerst sinds lange tijd weer mogelijk voor medewerkers om verticaal door te stromen. Uiteraard moet een medewerker over de juiste opleiding beschikken om voor doorstroming in aanmerking te komen.

Verder is binnen de dienst uitgangspunt dat elke medewerker een eigen leidinggevende heeft. De primaire verantwoordelijkheid van de leidinggevende ligt bij zijn of haar medewerkers en bij het werk dat zij uitvoeren. Gegeven hun cruciale rol loopt specifiek voor leidinggevenden een programma dat hen moet ondersteunen bij de invulling van hun functie. Ook is er de afgelopen tijd veel gebeurd om medewerkers en hun leidinggevendenden mee te nemen in alle ontwikkelingen binnen de Belastingdienst. Teamleiders binnen de Belastingdienst hebben ongeveer 25 medewerkers onder hun hoede. Dat is een werkbare «span of control».

⁴ Met deze wet is voor Nederland Richtlijn 2012/24/EU geïmplementeerd.

Binnen de Belastingdienst is bij het invullen van de taakstelling onder het motto «liever minder stenen dan minder mensen» bewust de keuze gemaakt kantoren te sluiten. Het goede van deze keuze is dat de noodgedwongen personele krimp op die manier toch kan worden beperkt. Dit betekent behoud van werkgelegenheid en meer capaciteit om het werk te kunnen doen. Ik zie dan ook geen reden om op dit uitgangspunt terug te komen.

Naar aanleiding van de opmerking over positieve discriminatie van vrouwen, homo's en emigranten merk ik op dat voor de Belastingdienst op dat terrein het rijksbrede beleid van toepassing is. Er zijn voorrangskandidaten bij het vacaturebeleid (bijv. interdepartementale herplaatsingskandidaten). Selectie gebeurt altijd op basis van geschiktheid.

Ik ben tegen het voorstel van Abvakabo om medewerkers van de Belastingdienst op provisiebasis te laten werken. Medewerkers van de Belastingdienst zijn professionals die hun werk naar eer en geweten doen en voor wie een juiste rechtstoepassing de enige leidraad in hun werk is. De invoering van provisie is daarmee in tegenspraak, omdat daarvan de suggestie zou uitgaan dat medewerkers zelf belang hebben bij de hoogte van de door hen aangebrachte correcties.

Automatisering

In het rapport wordt gepleit voor betere geautomatiseerde ondersteuning van de medewerkers van de Belastingdienst. Er wordt gesuggereerd dat de automatisering sinds 1995 stil zou staan. Ook wordt gevraagd om mogelijkheden om met één druk op de knop alle informatie over een bepaalde belastingplichtige uit de systemen te kunnen halen.

De automatisering van de Belastingdienst heeft de afgelopen jaren bepaald niet stilgestaan. De invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) en de uitbouw van de Vooringevulde aangifte zijn voorbeelden van succesvolle automatiseringsprojecten die zowel vanuit dienstverlenings- als vanuit toezichtsoogpunt belangrijk bijdragen aan het werk van de Belastingdienst.

Tegelijkertijd is de leiding van de Belastingdienst doordrongen van de noodzaak tot verbetering van de geautomatiseerde ondersteuning van medewerkers. De inzet die daarvoor wordt vrijgemaakt moet worden ingepast in de veelheid aan andere vragen die ook op de IV-keten van de Belastingdienst afkomen. Zo leggen ook het draaiende houden van complexe systemen (continuïteit), de implementatie van de diverse pakketten wet- en regelgeving van de afgelopen jaren, en de uitbreiding van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven groot beslag op de beschikbare automatiseringscapaciteit. De komende tijd wordt gewerkt aan de introductie van een nieuwe digitale werkplek voor medewerkers van de dienst. Dit moet, samen met een geleidelijke invoering van digitale klantbeelden, bijdragen aan een effectievere geautomatiseerde ondersteuning van medewerkers.

Het voorgaande overziend, is mijn conclusie dat inmiddels een heel aantal maatregelen is getroffen die goed in lijn zijn met suggesties uit het Abvakabo-rapport. Een aantal suggesties berusten op misverstanden. En zoals ik hiervóór heb aangegeven, verschil ik op een aantal punten met Abvakabo van mening.

De directeur-generaal Belastingdienst voert periodiek regulier overleg met de vakbonden in het Georganiseerd Overleg Belastingdienst. Hij heeft Abvakabo uitgenodigd naar aanleiding van het rapport inhoudelijk met

hem in gesprek te gaan. Een afspraak daarvoor zal op korte termijn worden gemaakt. Uiteraard zal de Belastingdienst met goede ideeën en suggesties verder zijn voordeel doen.

De intensivering van het toezicht met de € 157 mln. vergt een stevige inspanning van de Belastingdienst. Daarvoor worden in stappen meer dan duizend nieuwe medewerkers aangenomen, opgeleid en begeleid. Zij gaan de werkzaamheden voor de intensivering van het toezicht uitvoeren. De Belastingdienst moet de ruimte krijgen dat op een verantwoorde manier te organiseren.

Ten slotte merk ik nog op dat in het Abvakabo-rapport op hoog detailniveau wordt ingegaan op de controlemethodieken die de Belastingdienst bij de inrichting van de handhaving hanteert. Dergelijke openbare mededelingen hebben in potentie altijd het gevaar in zich dat de Belastingdienst het werk daarmee moeilijker wordt gemaakt.

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