

Vergaderjaar 2014–2015

31 066

Belastingdienst

Nr. 214

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2014

Bij de Regeling van Werkzaamheden van donderdag 25 september 2014 heeft uw Kamer mij verzocht om een brief met een reactie op de uitzending van Zembla (Handelingen II 2014/15, nr. 6, Regeling van Werkzaamheden). Met deze brief ga ik graag op uw verzoek in. Naar aanleiding van de uitzending geef ik eerst een algemene toelichting. Daarna ga ik achtereenvolgens in op de boekenonderzoeken in 2013, het onderzoek van de Auditdienst Rijk (hierna: ADR), het draagvlak bij de medewerkers en ten slotte de zogenoemde tax gap.

Algemene toelichting

Het handhavingsbeleid van de Belastingdienst is de afgelopen jaren aan het veranderen. Waar de aangifte traditioneel het begin was van toezicht, is deze als gevolg van een verbeterde informatiepositie steeds vaker het «eindpunt» van het toezicht. Op maat gesneden dienstverlening en vormen van horizontaal toezicht stellen belastingplichtigen in staat om aan wettelijke verplichtingen te voldoen op een manier die bijdraagt aan een verhoogde kwaliteit van de aangifte of aanvraag. In die gevallen is controle achteraf in veel gevallen dus niet meer nodig. Dit is gunstig voor de belastingplichtigen omdat het voor hen gemakkelijker wordt gemaakt. En het is gunstig voor de Belastingdienst omdat het de druk op de controles achteraf vermindert. Een voorbeeld hiervan is de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting. Waar burgers en bedrijven echter een loopje nemen met hun wettelijke verplichtingen, wordt repressief toezicht uitgeoefend en vindt er in het uiterste geval strafrechtelijke vervolging plaats. In de 14^e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst wordt uitgebreid ingegaan op dit handhavingsbeleid (de handhavingsregie).

Deze wijze van handhaving is ook logisch. Jaarlijks verwerkt de Belastingdienst ongeveer 11 miljoen aangiften inkomstenbelasting. Daarnaast zijn er ongeveer 1,6 miljoen ondernemers die belasting moeten betalen. Gezien deze aantallen en gezien de complexiteit van onze fiscale regelgeving is het een feit dat de Belastingdienst niet iedereen 100% kan

controleren. Dat is nooit het geval geweest en is ook voor de toekomst geen realistische verwachting. Ook de Commissie Stevens (Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, Fiscaal toezicht op maat, juni 2012) concludeerde in zijn rapport al dat de Belastingdienst niet alles kan controleren.¹

Steeds moet worden gezocht naar de balans tussen een gewenst niveau van toezicht en (kosten van) uitvoerbaarheid. Dit gegeven zorgt ervoor dat keuzes gemaakt moeten worden. De noodzaak daartoe is de laatste jaren steeds groter geworden als gevolg van de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving, van het toenemend aantal belastingplichtigen en van bezuinigingen op de Belastingdienst. Het is daarom duidelijk dat de oplossing niet alleen van de Belastingdienst kan komen maar dat ook de politiek aan zet is. Dit is bevestigd in mijn Brede Agenda Belastingdienst en in mijn brief «Keuzes voor een beter Belastingstelsel».^{2, 3}

De uitdaging om met minder mensen een stabiele belastingopbrengst te blijven genereren, betekent dat de dienst efficiënter moet werken. De dienst werkte al risicogericht en met behulp van slimme technieken die de laatste jaren op de markt zijn gekomen, wordt het risicogerichte toezicht effectiever gericht. En weet de Belastingdienst meer dan ooit aan de voorkant bij welke ondernemers het waarschijnlijk in orde is en bij welke dat minder waarschijnlijk is. Maar met slimmere technieken alleen komt de Belastingdienst er niet. Enerzijds zijn er ook bij de Belastingdienst nog efficiencyverbeteringen mogelijk zonder dat dit ten koste gaat van de handhaving. Denk hierbij aan de concentratie van de huisvesting. Onder meer met zulke efficiëncymaatregelen wordt de taakstelling, die ook aan de Belastingdienst is opgelegd, ingevuld. Anderzijds heeft de Belastingdienst met een solide business case aangetoond dat er met een investering in het personeel meer geld op kan worden gehaald. Daarom heeft de Belastingdienst er in het kader van de intensivering van het toezicht en de invordering meer geld bij gekregen, zodat meer medewerkers ingezet kunnen worden op het toezicht.

Dit vind ik ook de juiste weg. De dienst moet efficiënt en effectief blijven functioneren. Meer mensen erbij, als daarmee meer opbrengsten gerealiseerd kunnen worden, is een oplossing. Daarom zijn inmiddels extra mensen aangenomen en is er in 2013 250 miljoen euro structureel meer aan belastingen geïnd. Uiteindelijk is het de verwachting dat er meer dan 600 miljoen euro meer geïnd wordt. Dit is mooi, maar toont gelijk aan dat de veronderstelde miljarden niet «voor het oprapen liggen».

Boekenonderzoeken

In het kader van deze intensivering van het toezicht is het verticale toezicht door de Belastingdienst versterkt. Met name in het segment midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB-segment) werd het toezicht fors geïntensiveerd. Het doel was om ten opzichte van 2012 in 2013 ongeveer 30% meer boekenonderzoeken te doen. Dit moest met de beschikbare capaciteit gebeuren.

Een dergelijke forse intensivering moet beheerst plaatsvinden. Om – waar nodig – bij te kunnen sturen heeft de Belastingdienst in het tweede kwartaal van 2013 aan de ADR gevraagd een audit uit te voeren waarbij de Belastingdienst, op basis van tussentijdse terugkoppelingen, gedurende 2013 de werkwijze kon bijsturen. De Belastingdienst heeft hier dankbaar

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 133

² Kamerstuk 31 066, nr. 201

³ Kamerstuk 32 140, nr. 5

gebruik van gemaakt. Uiteindelijk heeft de Belastingdienst in 2013 ongeveer 39.000 boekenonderzoeken in het MKB-segment gedaan. Dit is 41% meer ten opzichte van 2012 en dus ook fors meer dan de Belastingdienst zich ten doel gesteld had (11% meer).

ADR-rapport

Het ADR-rapport is een intern accountantsrapport, aangevraagd door de Belastingdienst zelf. In beginsel worden dergelijke rapporten niet openbaar gemaakt. Het rapport legt in onverbloemde taal procesaanbevelingen neer. Ik zie echter geen beletsel deze uitkomsten met uw Kamer te delen. Daarom zend ik u bijgaand de rapportage Onderzoek Boekenonderzoek die de ADR eind mei 2014 heeft vastgesteld⁴. De bevindingen van de ADR zagen in hoofdlijnen op de toegepaste definitie, de kwaliteit van het uitvoeringsproces en de registratie van de boekenonderzoeken. Ik maak van de gelegenheid gebruik om deze bevindingen nader te duiden.

Toegepaste definitie

De Belastingdienst gebruikt als definitie van boekenonderzoeken: alle contacten met belastingplichtigen waarbij de administratie wordt getoetst aan werkelijkheid of norm. Het moet hierbij gaan om een boekenonderzoek op het adres van de ondernemer of zijn vertegenwoordiger (het zogenoemde «toezicht buiten»). Zoals de ADR constateerde was de toelichting in de 12^e halfjaarsrapportage niet in overeenstemming met de gehanteerde definitie. In de 13^e halfjaarsrapportage is de toelichting in overeenstemming gebracht met de al langer gebruikte definitie bij de Belastingdienst door ook het toetsen van de administratie te vermelden.

Kwaliteit uitvoeringsproces

Over het eerste half jaar van 2013 heeft de ADR geconstateerd dat een deel van de boekenonderzoeken weliswaar een boekenonderzoek was, maar dat de inzet van het middel boekenonderzoek suboptimaal was. Het ging hierbij om de verhouding tussen langdurige boekenonderzoeken en zogenoemde kort-cyclische onderzoeken in bijvoorbeeld de omzetbelasting. Naar aanleiding hiervan heeft de Belastingdienst bijgestuurd. Het resultaat was dat de kort-cyclische onderzoeken in de omzetbelasting eind december 2013 waren afgenomen tot een acceptabel niveau van 7%. Uiteraard wordt dit in 2014 ook gemonitord.

In de uitzending van Zembla werd gesuggereerd dat startersbezoeken geen volwaardige boekenonderzoeken zijn. Ik ben het daar niet mee eens. Het is juist de ervaring van de Belastingdienst dat de impact van toezicht vóóraf groter is dan achteraf. In het bijzonder bij starters. Een gesprek op het adres van een ondernemer die net is begonnen, biedt de gelegenheid om te kijken of hij zijn administratie op orde heeft, zijn aangifte omzetbelasting juist heeft ingevuld en aan zijn betalingsverplichting voldoet. Op deze wijze wordt de ondernemer in staat gesteld om zijn administratie goed in te richten en geconstateerde onjuistheden worden hersteld. Zo wordt voorkomen dat de ondernemer het onbedoeld onjuist blijft doen en later geconfronteerd wordt met hogere naheffingen en/of -vorderingen. De inzet van startersonderzoeken ter plaatse, waarbij de administratie wordt gecontroleerd, draagt bij aan het efficiënter inzetten van het toezicht. Uiteraard moet er wel sprake van zijn dat de administratie wordt bekeken. Algemene voorlichtingsbijeenkomsten, waar meerdere beginnende ondernemers bij elkaar komen, kwalificeren niet als boekenonderzoek.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De ADR heeft ook nadrukkelijk gekeken of de registratie van de boekenonderzoeken klopte. Daarbij keek de ADR naar het feit of een boekenonderzoek ook aan de definitie voldeed en ook of daarbij voldaan werd aan de interne formele eisen die de Belastingdienst stelt aan het proces van een boekenonderzoek (bijvoorbeeld een schriftelijke aankondiging of een interne tegenlezer). Het doel van deze formele eisen is de kwaliteit van het uitvoeringsproces te waarborgen.

Om de kwaliteit van de registratie te onderzoeken heeft de ADR een steekproef genomen. Deze steekproef was niet a-select, maar risicogericht. Dit is in lijn met de aanleiding van dit onderzoek: de Belastingdienst wilde weten wat er niet goed gaat, om bij te kunnen sturen. Het gevolg daarvan is wel dat, zoals ook de ADR zelf aangeeft, er uit het onderzoek een negatiever beeld naar voren komt, dan wanneer een a-selecte steekproef zou zijn gebruikt.

De ADR heeft 233 dossiers risicogericht bekeken. Hieruit komt het beeld naar voren dat 49% van deze dossiers inhoudelijk kwalificeerde als boekenonderzoek én voldeden aan alle formele eisen. Voor 43% van de boekenonderzoeken gold dat deze wel inhoudelijk kwalificeerde als een boekenonderzoek, maar dat er niet werd voldaan aan één van de formele eisen. Het ging hierbij in de meeste gevallen (ongeveer driekwart van de dossiers) om het niet verwerken van het boekenonderzoek in de KwaliteitsMeting Online (KMO). Dit is een interne monitor waarbij controleurs van elkaars onderzoeken kunnen leren (interne leercirkel). Dat niet voldaan werd aan de formele eisen doet niets af aan de inhoudelijke kwaliteit van het boekenonderzoek.

In 8% van deze dossiers bleek dat geen sprake was van een boekenonderzoek.⁵ Zoals de ADR aangeeft ging het hierbij bijvoorbeeld om het feit dat er geen onderzoek op het adres van de ondernemer of zijn vertegenwoordiger heeft plaatsgevonden. In een aantal gevallen bleek een dergelijk onderzoek ook niet nodig omdat bijvoorbeeld de betreffende belastingplichtigen naar het Belastingkantoor waren gekomen met bewijsstukken. De Belastingdienst heeft de betreffende 18 dossiers uit het onderzoek van de ADR verwijderd uit zijn systeem. Daarnaast heeft de Belastingdienst vervolgens ook uit de rest van het systeem boekenonderzoeken verwijderd met dezelfde kenmerken als de dossiers die de ADR aantrof. Daardoor is in de 13^e halfjaarsrapportage alleen het gecorrigeerde totaal aantal boekenonderzoeken aan uw Kamer gerapporteerd.⁶

Het onderzoek geeft geen aanleiding te veronderstellen dat er, zoals in de uitzending werd gesuggereerd, gemanipuleerd wordt met de registratie van de onderzoeken. Overigens is manipulatie in individuele gevallen nooit uit te sluiten. Mocht dit zijn voorgekomen dan keur ik dit af.

Gezien het belang dat de Belastingdienst hecht aan een betrouwbare registratie monitort de Belastingdienst de registratie van boekenonderzoeken ook in 2014. De Belastingdienst heeft de ADR gevraagd deze monitoring te valideren.

⁵ De ADR gaat er vanuit, zoals in de rapportage aangegeven, dat dit percentage op het totaal van de boekenonderzoeken lager is dan 8%. Dit komt dat er geen a-selecte steekproef is genomen.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 198

Medewerkers

In de uitzending van Zembla van 25 september 2014 kwamen uitspraken van medewerkers van de Belastingdienst aan bod. De uitspraken van de medewerkers waren tweeledig. Een deel van de medewerkers voelt zich onvoldoende gehoord in de organisatie. Een ander deel richtte zich rechtstreeks tot de politiek, omdat zij vinden dat het aan de politiek is de dienst voldoende toe te rusten.

Het moet mij van het hart dat ik heimelijk trots ben op het feit dat de medewerkers van de Belastingdienst er alles aan willen doen om achter elke post aan te willen gaan. Dit is een arbeidsethos waar veel bedrijven trots op zouden zijn. Tegelijkertijd heb ik ook moeten constateren dat de sfeer van openheid en het veilig voelen niet voor elke medewerker aan de orde is. De vraag is overigens of dit in een organisatie als de Belastingdienst met een omvang van circa 28.000 medewerkers wel voor iedereen haalbaar is. Ook op dit gebied geldt dat een 100%-score een utopie zal zijn. Dit laat onverlet dat er alles aan gedaan moet worden om deze sfeer van openheid meer dan maximaal na te streven. In het verbeterprogramma voor de Belastingdienst heb ik mede daarom aangegeven dat meer gedaan moet worden om medewerkers op een laagdrempelige en veilige manier kwetsbaarheden te laten melden.⁷ Een nieuwe cultuur van openheid en van het aankaarten van kwetsbaarheden, is wettelijk voor management en medewerkers. Elk signaal dat helpt bij het verbeteren van de inning van belastingen, de dienstverlening aan burgers en het bestrijden van fraude, moet – als het realiseerbaar is – worden opgepakt. Mijn indruk is dat medewerkers geen blad voor de mond nemen als het gaat om aandachtspunten voor de aansturing van de organisatie. Uiteindelijk moeten medewerkers het gevoel hebben dat zij hun zorgen kunnen uiten in de organisatie en niet via een televisieprogramma.

Daarnaast ligt er een forse taak voor het kabinet en uw Kamer om door middel van het vereenvoudigen van wet- en regelgeving ook de uitvoerbaarheid te verbeteren. Eenvoudiger regelgeving draagt immers ook bij aan een betere handhavingsregie. Daartoe ben ik ook met mijn brief «Keuzes voor een beter Belastingstelsel» gekomen.

Dit laat onverlet dat het management transparant moet zijn over de handhavingsstrategie en gemaakte keuzes moet uitleggen. Tegelijkertijd zullen medewerkers, die zich al vele jaren inzetten voor de Belastingdienst, wel moeten accepteren dat het werk zich blijft ontwikkelen. Medewerkers die, zoals vroeger meer gebruikelijk was, het liefst iedere aangifte op ambachtelijke wijze door eigen handen zouden laten gaan, moeten wennen aan een werkwijze die gebaseerd is op data-analyse, geautomatiseerde verwerking, een verschuiving naar vooraan in de keten en horizontaal toezicht. Uiteraard kost dit gewenningsproces tijd en er zal dan ook veel aandacht aan worden besteed in het verbeterprogramma.

Tax gap

In de uitzending is eveneens de tax gap aan de orde gekomen. Ik heb uw Kamer op 10 juli 2014 het rapport van het onderzoek naar een macro-economische schatting van de gemiste omzetbelasting gestuurd.⁸ Het onderzoek naar de btw gap laat zien welke beperkingen er kleven aan tax gap analyses. In de aanbiedingsbrief heb ik uw Kamer uitgenodigd van gedachten te wisselen over het doel en nut van dit soort analyses. Naar aanleiding van mijn brief heeft uw Kamer mij schriftelijke vragen gesteld.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 201

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 211

De antwoorden hierop zal ik voor het algemeen overleg van 8 oktober 2014 naar uw Kamer zenden. Het algemeen overleg biedt vervolgens een goede gelegenheid om hierover verder van gedachten te wisselen.

Ten slotte

De Belastingdienst staat voor grote uitdagingen. In mijn Brede Agenda voor de Belastingdienst van mei dit jaar heb ik deze uitdagingen uiteengezet.⁹ Het intensiveren van het toezicht en de invordering dragen bij aan het robuuster maken van het handhavingsproces.

Mede in het licht van mijn Brede Agenda heb ik uw Kamer recent mijn brief over «Keuzes voor een beter Belastingstelsel» gestuurd.¹⁰ Een eenvoudig belastingstelsel zal zeker bijdragen aan een robuust handhavingsproces.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 201

¹⁰ Kamerstuk 32 140, nr. 5