

Vergaderjaar 2014–2015

31 066

Belastingdienst

Nr. 216

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 oktober 2014

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 10 juli 2014 over onderzoek naar een macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap) (Kamerstuk 31 066, nr. 211).

De vragen en opmerkingen zijn op 18 september 2014 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 7 oktober zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris en hebben nog een aanvullende vraag.

Op pagina 31 wordt in de op een na laatste alinea gesproken over gemiste btw-opbrengsten wegens onkunde, onwil of fraude. Is er inzicht in de mate waarin? En wat wil de Staatssecretaris doen aan deze punten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend onderzoek naar de gemiste omzetbelasting. Deze leden constateren dat het onderzoek op punten behalve antwoorden geeft ook nieuwe vragen oproept.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in dit onderzoek bewust is gekozen voor een macro-economische benadering ten aanzien van de omzetbelasting (btw), ingegeven door eenzelfde onderzoek onder EU-lidstaten van de Europese Commissie. Genoemde leden vragen de Staatssecretaris welke andere bestanddelen van de totale tax gap kunnen worden onderzocht? Zo ja, welke informatie is hierover reeds beschikbaar? In welke sectoren van de Nederlandse economie komen naar verwachting de grootste bedragen aan gemiste inkomsten voor?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat steeds meer belastingdiensten wereldwijd aandacht besteden aan de tax gap als basis voor het te voeren handhavingsbeleid en als monitor voor de ontwikkeling van de handhaving. Tegelijkertijd geeft de Staatssecretaris aan dat «doel en nut van dit soort onderzoeken» wat hem betreft ter discussie staan. Genoemde leden vragen waarom enerzijds belastingdiensten wereldwijd inzicht willen verkrijgen in de tax gap en anderzijds de Nederlandse regering het doel en nut hiervan ter discussie stelt? Is de Staatssecretaris van mening dat, in aanvulling op voorliggend onderzoek, meer inzicht moet worden verkregen in omvang en oorzaak van de tax gap, onder andere binnen de btw? Zo ja, op welke wijze, door wie en wanneer moet dit vervolgonderzoek worden uitgevoerd? Zo nee, waarom niet?

De berekening van theoretische btw worden door CASE en het CBS verschillend uitgevoerd. Dat leidt tot verschillen die oplopen tot 7% (circa € 3 miljard). De leden van de PvdA-fractie merken op dat niet nader wordt ingegaan op de vermeende oorzaak; de aggregatieslag over producten en sectoren binnen de component intermediaire consumptie. Kan de Staatssecretaris toelichten op welke wijze deze aggregatieslag een dergelijk groot verschil verklaart? Welke wijze van berekening is volgens de Staatssecretaris het meest waarheidsgetrouw, en waarom?

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat HM Revenue & Customs (HMRC) in het Verenigd Koninkrijk ruimere ervaring hebben in het schatten van de tax gap, die in het Verenigd Koninkrijk worden beschouwd als «health checks» op de langere termijn. Hoe beoordeelt de Staatssecretaris de Britse methode en de bruikbaarheid van die methode voor Nederland?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het deel aan oninbare btw aanzienlijk is; 51,2% van het btw-verschil in de veronderstelling dat alles wat betaald kan worden ook zal worden betaald. Binnen dat oninbare deel

beslaat 10% ontbinding van niet-actieve rechtspersonen. Wat bedoelt de Staatssecretaris hier precies mee? Zijn er uitspraken mogelijk over het deel van de oninbare btw dat moet worden toegeschreven aan gekunstelde belastingconstructies dan wel btw-fraude?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek naar de btw gap. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris uit te leggen waarom wel kan worden geconcludeerd dat ongeveer de helft van de btw gap bestaat uit belastinggeld dat niet binnenkomt als gevolg van faillissementen en andere vormen van insolventie, en niet kan worden geconcludeerd welk percentage niet binnenkomt als gevolg van zwartwerken en fraude. Kan de Staatssecretaris dat toelichten?

Waarom is slechts één benadering gekozen om de btw gap te onderzoeken, vragen de leden van de fractie van de SP? Zou het hanteren van zowel de macro- als de microbenadering niet een completer beeld geven over de btw gap? Acht de Staatssecretaris het zinvol om ook een onderzoek naar de btw gap te laten verrichten waarbij de microbenadering wordt gebruikt, zodat de achterliggende oorzaken beter kunnen worden aangewezen? Zo nee, hoe kan dan beleid worden ontwikkeld om de btw gap te verkleinen?

Welke mogelijke oorzaken zijn aan te wijzen voor het feit dat in 2009 het btw-verschil met € 2,8 miljard (of 7% van de berekende btw) aanzienlijk hoger ligt dan in de andere jaren?

Kan de Staatssecretaris uitleggen welke externe databronnen zijn gebruikt bij de macrobenadering van de btw gap? Kan de Staatssecretaris enige uitleg geven over de microbenadering? Wat houdt deze in? In hoeverre wijkt deze af van de macrobenadering? Kan bij de loon- en inkomstenbelasting wel de microbenadering worden gebruikt? Bestaat ook dan het probleem dat niet de hele gap kan worden geschetst?

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of hij voornemens is meerdere belastingsoorten te onderzoeken op gemiste inkomsten. Acht de Staatssecretaris de omzetbelasting de meest eenvoudige belastingsoort om de gemiste inkomsten van te onderzoeken? Kan de Staatssecretaris aangeven over welke belastingsoorten voldoende informatie aanwezig is bij het CBS om de gemiste inkomsten van te onderzoeken? In hoeverre geldt dit voor de vennootschapsbelasting?

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of hij mogelijkheden ziet voor de Belastingdienst om bij faillissementen meer middelen van de boedel naar zich toe te trekken. Is het mogelijk voor de Belastingdienst om, alvorens een faillissement wordt uitgesproken, meer zekerheden te krijgen? Is de Staatssecretaris bereid de btw-gap die ontstaat door faillissementen nader te onderzoeken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek naar een macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap). Graag willen deze leden weten uit welke componenten de btw gap bestaat, zoals fraude, faillissementen, informele economie, complexe wetgeving, problemen in de uitvoering van wetgeving et cetera, en hoe groot deze componenten van de btw gap zijn. Met andere woorden hoe

groot is de btw gap als puur en alleen gekeken wordt naar fraude en belastingontwijking?

Indien de Staatssecretaris de verschillende componenten niet exact kan kwantificeren, heeft hij hier dan een inschatting van – gelijk aan de schatting van de component oninbaar van 50–70% – of is hij bereid dit te onderzoeken? Is de Staatssecretaris voornemens om de alternatieve methode van het IMF, zodra de ontwikkeling hiervan is afgerond, te gebruiken om de btw gap uit te splitsen naar de verschillende economische sectoren?

De aangenomen motie van het lid Omtzigt c.s. over de verkleining van de tax gap, Kamerstuk 31 066, nr. 144, zag niet alleen op btw, maar met name op de directe belastingen. De leden van de CDA-fractie hebben met teleurstelling gezien dat het kabinet niet de tax gap in beeld brengt, maar de btw gap. Zij verzoeken de Staatssecretaris aan te geven wanneer hij de tax gap in de overige belastingen, waaronder de vennootschapsbelasting en de loon- en inkomstenbelasting gaat berekenen, zoals herhaaldelijk gevraagd in de Tweede Kamer.

Het kabinet heeft zoals gevraagd in de motie extra middelen (structureel € 157 miljoen) vrijgemaakt voor de Belastingdienst en deze zo ingezet dat ze een veelvoud aan belastingopbrengst (structureel € 663 miljoen) opleveren. Kan de Staatssecretaris aangeven of deze geraamde extra belastingopbrengst nog steeds correct is? De genoemde motie verzocht de regering in kaart te brengen met welke gerichte investeringen de belastingopbrengst met een veelvoud vergroot kan worden. Is het in kaart brengen met de investering van structureel € 157 miljoen in de Belastingdienst afgerond of erkent de Staatssecretaris dat er nog meer mogelijkheden zijn de belastingopbrengst te vergroten. Zo ja, kan de Staatssecretaris aangeven waar deze kansen liggen?

II Reactie van de Staatssecretaris

De leden van VVD-fractie vragen of er inzicht is in de mate waarin er sprake van gemiste btw-opbrengsten wegens onkunde, onwil of fraude. Zij vragen wat de Staatssecretaris wil doen aan deze punten. De leden van de PvdA-fractie vragen of er uitspraken mogelijk zijn over het deel van de oninbare btw dat moet worden toegeschreven aan gekunstelde belastingconstructies dan wel btw-fraude. De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris uit te leggen waarom wel kan worden geconcludeerd dat ongeveer de helft van de btw gap bestaat uit belastinggeld dat niet binnenkomt als gevolg van faillissementen en andere vormen van insolventie, en niet kan worden geconcludeerd welk percentage niet binnenkomt als gevolg van zwartwerken en fraude. Ook de leden van de CDA-fractie vragen uit welke componenten de btw gap bestaat, in het bijzonder hoe groot de btw gap is als puur en alleen gekeken wordt naar fraude en belastingontwijking. Deze leden vragen of de Staatssecretaris van plan is de alternatieve methode van het IMF, zodra de ontwikkeling hiervan is afgerond, te gebruiken om de btw gap uit te splitsen naar de verschillende economische sectoren.

Antwoord

Voor de beantwoording is het belangrijk om onderscheid te maken tussen 2 soorten tax gap berekeningen: top down en bottom up. Veel buitenlandse tax gap berekeningen zijn voornamelijk top down tot stand gekomen. Op basis van macrogetallen, bijvoorbeeld afkomstig van statistische instituten, worden de geraamde belastingontvangsten berekend, mede op basis van de geschatte omvang van de zogenaamde «verborgen economie». Deze uitkomsten worden vervolgens vergeleken

met de feitelijke belastinginkomsten om de tax gap te ramen. Deze grofmazige methode kent belangrijke beperkingen:

1. het verschil tussen een globaal en sterk onzeker getal geeft een heel grote onzekerheidsmarge;
2. de wijze van kijken naar de verborgen economie heeft een grote mate van subjectiviteit; dat kan leiden tot «rondpompen van eigen aannames en aanbevelingen»
3. de uitkomst levert geen inzicht en meerwaarde op voor de handhaving.

De tax gap kan ook bottom up worden bepaald. In dat geval wordt op basis van steekproeven en data-analyse bepaald wat bij verschillende doelgroepen de mogelijk gemiste opbrengsten zijn. Vervolgens worden uitkomsten van alle doelgroepen gesommeerd tot een tax gap. Deze meer fijnmazige aanpak geeft inzicht in de aard en herkomst van de gemiste belastinginkomsten en levert daarmee een meer bruikbare uitkomst op. Een bottom up aanpak is voor verschillende doelgroepen denkbaar, met uitzondering van de «verborgen economie»; je weet immers niet wat je niet weet.

Een bottom up aanpak ligt daarmee meer in het verlengde van de in de Belastingdienst steeds verder ontwikkelde informatiegestuurde aanpak, waarbij op basis van massale data analyse en profiling-technieken de instrumenten en doelgroepen worden gekozen met de grootste opbrengst. Een dergelijke informatiegestuurde bottom up uitgevoerde berekening zou op termijn de fiscale restrisico's van alle belastingplichtigen tezamen in één getal kunnen uitdrukken: de bottom up tax gap. Op dit moment ontwikkelt de Belastingdienst een aantal zeer geavanceerde technieken en methodes op het vlak van massale data-analyse en profiling die bepaling van de fiscale risico's op een beduidend hoger plan brengt. Die ontwikkeling vraagt uiteraard een zeker groeipad.

De btw gap kan verschillende oorzaken hebben, waaronder verschuldigde belastingen die niet worden betaald (inningverlies door faillissementen, insolventie en late betalingen), fouten die gemaakt worden door complexiteit en onuitvoerbaarheid van regelgeving, bewuste fraude en zwart werken. Voor de meeste van deze oorzaken is niet aan te geven in welke mate ze exact bijdragen aan de tax gap. Enige uitzondering is het bedrag dat niet binnenkomt door vormen van insolventie. Het bedrag dat hiermee is gemoeid, kan worden afgeleid uit de systemen van de Belastingdienst.

Voor zover oorzaken beïnvloedbaar zijn door de Belastingdienst, spant de dienst zich uiteraard in hieraan iets te doen. Onkunde wordt bestreden door voorlichting en dienstverlening op maat. Om fouten te voorkomen, blijkt de vooraf ingevulde aangifte (VIA) voor particulieren een effectief instrument. In geval van ingewikkelde regelgeving wordt serieus gekeken naar de mogelijkheden van vereenvoudiging. En waar burgers en bedrijven een loopje nemen met hun wettelijke verplichtingen, wordt toezicht uitgeoefend en vindt er in het uiterste geval, zoals in het geval van fraude, strafrechtelijke vervolging plaats.

Het IMF heeft in mei van dit jaar een rapport gepubliceerd waarin voor Estland de btw gap is berekend op een manier die toestaat de btw gap uit te splitsen naar de verschillende sectoren binnen de economie. Het rapport zal worden bestudeerd om te bepalen in hoeverre de methode toegevoegde waarde heeft.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke andere bestanddelen van de totale tax gap kunnen worden onderzocht en zo ja, welke informatie hierover reeds beschikbaar is. De leden willen weten in welke sectoren van de Nederlandse economie naar verwachting de grootste bedragen aan gemiste inkomsten voorkomen. Ook de leden van de SP-fractie vragen of de Staatssecretaris voornemens is meerdere belastingsoorten

te onderzoeken op gemiste inkomsten en of kan worden aangegeven over welke belastingsoorten voldoende informatie aanwezig is bij het CBS om de gemiste inkomsten van te onderzoeken. Deze leden vragen of de Staatssecretaris de omzetbelasting de meest eenvoudige belastingsoort vindt om de gemiste inkomsten van te onderzoeken en hoeverre geldt dit voor de vennootschapsbelasting.

Antwoord

In beginsel kan bij alle belastingsoorten worden bekeken of het mogelijk is de tax gap op een methodologisch verantwoorde manier te onderzoeken. Of dit, zoals bij de btw, op een macro-economische wijze zou kunnen, is dan onderwerp van nadere studie. Vooraf is opgemerkt dat de topdown of macro-economische methode weinig bruikbaar is voor de handhaving. In de eerste plaats zijn er statistisch gezien vraagtekens te zetten bij nauwkeurigheid en betrouwbaarheid. Er kan slechts sprake zijn van grofmazige schattingen. Bepaling van de omvang van de tax gap is arbitrair onder andere vanwege arbitraire aannames over de omvang van de «non observed economy» (zwarte economie, illegaliteit). In de tweede plaats biedt een macro-economische benadering geen handvatten voor verdere actie in de handhaving omdat er geen sprake is van enigerlei verbijzondering naar oorzaken en/of doelgroepen.

Het onderzoek naar de btw gap is als eerste uitgevoerd omdat hier verhoudingsgewijs veel ervaring mee was, zowel bij de Europese Commissie als in andere landen, en de benodigde data bij het CBS voorhanden waren. Het CBS heeft met zijn Nationale rekeningen de beschikking over macro-economische gegevens over uitgaven aan goederen en diensten. Voor de compleetheid van de Nationale rekeningen raamt het CBS bij voor het deel van de economie dat niet in de direct in statistieken tot uitdrukking komt, de zogenaamde *non-observed economy*. In het kader van het btw-onderzoek zijn deze bijramingen vergeleken met de gegevens uit de steekproeven van de Belastingdienst. In dit onderzoek is getracht de huidige ramingen van het CBS te confronteren met informatie uit de steekproefsgewijze controles van de Belastingdienst. Daaruit is gebleken dat het confronteren van de bijramingen met deze informatie tot een beter inzicht in een deel van de non-observed economy kan leiden en tevens dat de steekproefgegevens een nuttige additionele informatiebron kunnen vormen voor het CBS om de bijramingen in de toekomst wellicht bij te stellen. Er is in de pilot specifiek naar de Horeca gekeken. Deze exercitie kan in theorie ook voor andere sectoren gebeuren. In welke sectoren van de Nederlandse economie naar schatting de meeste inkomsten worden gemist, kan op basis van de beschikbare macro-economische informatie niet worden gezegd. In de studie «From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing Field in the Single market, 2013, Directorate-General for Internal Policies» wordt de dienstensector inclusief de bouw genoemd als zijnde vatbaar voor belastingontduiking.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom enerzijds belastingdiensten wereldwijd inzicht willen verkrijgen in de tax gap en anderzijds de Nederlandse regering het doel en nut hiervan ter discussie stelt. De leden vragen of de Staatssecretaris van mening is dat, in aanvulling op voorliggend onderzoek, meer inzicht moet worden verkregen in omvang en oorzaak van de tax gap, onder andere binnen de btw. De leden van de CDA-fractie verzoeken de Staatssecretaris aan te geven wanneer hij de tax gap in de overige belastingen, waaronder de vennootschapsbelasting en de loon- en inkomstenbelasting gaat berekenen.

Antwoord

Wat de toegevoegde waarde is van tax gap analyses is afhankelijk van wat met de uitkomsten wordt beoogd (door de Tweede Kamer of de Belasting-

dienst). Het onderzoek naar de btw gap laat duidelijk zien welke beperkingen er kleven aan tax gap analyses. De macrobenadering geeft slechts een grofmazige schatting van de totale tax gap, maar biedt geen detailinformatie voor diepgaande analyse en aanknopingspunten voor nadere actie. De microaanpak is beter bruikbaar voor een informatiegestuurde en analytische benadering, met de kanttekening dat ook deze methode ook niet de hele tax gap dekt (bijvoorbeeld geen zwart werken en geen informatie over ten onrechte niet geregistreerde belastingplichtigen). De macrobenadering zoals in het onderhavige onderzoek, geeft een totaalcijfer en levert géén inzicht in de componenten waar de btw gap uit is opgebouwd. Ook landen, zoals de UK en Zweden, die al langer ervaring hebben met tax gap onderzoeken, zijn zich zeer wel bewust van deze beperkingen. De resultaten zijn meer een performance-indicator voor het fiscale stelsel als zodanig. Ook de UK spreekt over een jaarlijkse «health check» van het stelsel. De uitkomsten van dit soort onderzoeken zijn geen graadmeter voor het functioneren van de Belastingdienst. Het onderhavige btw-onderzoek levert niet direct nieuwe inzichten op die bruikbaar zijn voor het concrete toezicht door de Belastingdienst en dus mogelijk niet bruikbaar is voor het doel dat de Kamer ziet. Daarover wil ik eerst met de Kamer van gedachten wisselen. Het btw-onderzoek krijgt binnenkort een vervolg met de nieuwste publicatie van de Europese Commissie. Dit gebeurt in samenspraak met de lidstaten. Nederland heeft zijn bevindingen ingebracht.

De berekening van theoretische btw worden door CASE en het CBS verschillend uitgevoerd. Dat leidt tot verschillen die oplopen tot 7% (circa € 3 miljard). De leden van de PvdA-fractie vragen of kan worden toegelicht op welke wijze de aggregatieslag over producten en sectoren binnen de component intermediaire consumptie aggregatieslag een dergelijk groot verschil verklaart.

Antwoord

De verschillen in de ramingen door het CBS (btw-verschil) en door CASE (btw gap) komen voort uit het gebruik van verschillende gegevens. De CBS methode is in dit opzicht meer nauwkeurig dan de CASE methode. Het CBS gebruikt de Nationale rekeningen en CASE de World Input Output Database (WIOD). De WIOD is een geaggregeerde versie van de Nationale Rekeningen, met minder (gedetailleerde) productgroepen. Het CBS maakt gebruik van circa 600 productgroepen en 120 sectoren, terwijl CASE gebruik maakt van gebruikstabellen die 59 producten en 35 sectoren kennen. Bij de productgroepen zoals die in de Nationale rekeningen zijn gedefinieerd, hoort doorgaans één btw-tarief. Door de aggregatieslag die voor het maken van de WIOD heeft plaatsgevonden ontstaan productgroepen waarin producten met verschillende btw-tarieven en/of vrijgestelde sectoren zitten. Hierdoor kan informatie en nuance verloren gaan, omdat voor geaggregeerde groepen een aanname moet worden gemaakt voor het gemiddelde BTW tarief.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de Staatssecretaris de Britse methode en de bruikbaarheid van die methode voor Nederland beoordeelt.

Antwoord

Vooraf moet worden opgemerkt dat er geen sprake is van *de* Britse methode. De schatting van de tax gap door HMRC is gebaseerd op een samenstel van verschillende methoden die tezamen een zo compleet mogelijk beeld geven van de informatiepositie van de Engelse Belastingdienst. HMRC zegt zelf hierover (Measuring tax gaps 2013): «These are our best estimates based on the information available, but there are many sources of uncertainty and potential error.» De tax gap bij indirecte

belastingen, zoals btw en accijnzen, wordt geschat met een top-down benadering. Voor deze belastingen wordt het totale bedrag wat betaald zou moeten worden geschat worden op basis van consumptiegegevens, aangevuld met steekproefinformatie en surveys. Voor de directe belastingen is het volgens HMRC niet mogelijk om een top-down benadering te gebruiken. Dit komt doordat de onafhankelijke databronnen met betrekking tot inkomen en bezittingen niet voldoende uitputtend en gedetailleerd zijn om een betrouwbare schatting van de te betalen belasting te maken. Daarom gebruikt HMRC bottom-up methoden, zoals aselechte steekproefsgewijze controles en surveys, risicogegevens, data matching en soms meer illustratieve methoden. De Belastingdienst maakt gebruik van de expertise van HMRC op tax gap gebied en heeft dit ook voor de tax gap op btw gebied gedaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat wordt bedoeld met ontbinding van niet-actieve rechtspersonen.

Antwoord

De ontbinding van een rechtspersoon is de eerste stap naar beëindiging van een rechtspersoon zonder rechterlijke tussenkomst. Een ontbonden rechtspersoon houdt niet direct op te bestaan, tenzij er geen vermogen is. Rechtspersonen kunnen worden ontbonden door een hiertoe strekkend besluit van de algemene vergadering of het bestuur van de rechtspersoon. Onder voorwaarden is de Kamer van Koophandel (KvK) verplicht een rechtspersoon te ontbinden. Die voorwaarden zijn bijvoorbeeld het feit dat er een jaar geen bestuurder in het Handelsregister is ingeschreven en geen opgave tot inschrijving is gedaan, er geen aangifte vennootschapsbelasting is gedaan of andere omstandigheden die duiden op inactiviteit van de rechtspersoon en het ontbreken van bezittingen. De KvK is verplicht tot ontbinding over te gaan, omdat de rechtspersoon geen reden meer heeft om nog langer te blijven bestaan. Het ontbinden van een lege rechtspersoon kan voorkomen dat deze in handen komt van personen die niet op legale wijze een rechtspersoon willen of kunnen oprichten.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom slechts één benadering gekozen is om de btw gap te onderzoeken. De leden vragen of de Staatssecretaris het zinvol acht ook een onderzoek naar de btw gap te laten verrichten waarbij de microbenadering wordt gebruikt, zodat de achterliggende oorzaken beter kunnen worden aangewezen. Zo nee, hoe kan dan beleid worden ontwikkeld om de btw gap te verkleinen, vragen deze leden. De leden van de fractie van de SP vragen of kan worden uitgelegd welke externe databronnen zijn gebruikt bij de macrobenadering van de btw gap. Ook deze leden vragen naar de verschillen met de microbenadering en de bruikbaarheid van deze benadering bij de loon- en inkomstenbelasting.

Antwoord

Bij de microbenadering wordt gebruik gemaakt van resultaten uit steekproefsgewijze onderzoeken op belastingaangiften. Ook deze benadering kent zijn beperkingen. De gemiste belastingopbrengsten die betrekking hebben op onbekende belastingplichtigen en op belastingontduiking worden bijvoorbeeld met de microbenadering niet gemeten. De steekproeven van de Belastingdienst op de belastingaangiften geven wel meer gedetailleerde informatie ten behoeve van de uitvoering van het actuele toezicht en de mogelijke noodzaak van aanscherping ervan.

De leden van de fractie van de SP vragen welke mogelijke oorzaken zijn aan te wijzen voor het feit dat in 2009 het btw-verschil met € 2,8 miljard (of 7% van de berekende btw) aanzienlijk hoger ligt dan in de andere jaren.

Antwoord

In het onderzoek is dit nader bekeken (par. 2.2.3), maar een sluitende verklaring kon niet worden gevonden. De oorzaak zou bijvoorbeeld kunnen liggen in het gebruikte model of in de economische recessie die zich in die tijd deed voelen.

De leden van de SP-fractie vragen naar versterking van de positie van de Belastingdienst bij een faillissement, door bijvoorbeeld meer zekerheden te bedingen, en een mogelijk onderzoek naar de btw-gap die ontstaat door faillissementen.

Antwoord

Het stelsel van de Faillissementswet bepaalt welke rang een crediteur heeft bij verdeling van de boedel. Door de bepalingen van de Invorderingswet 1990 staat de Belastingdienst hoog gerangschikt, kort gezegd na hypotheek en vuistpand. In de praktijk komt het niettemin voor dat er – na betaling van de boedelschulden, het salaris van de curator en de hoger gerangschikte crediteuren – geen geld meer is om de belastingschulden te voldoen. Bedacht moet worden dat de verschillende crediteuren allemaal hun vordering willen incasseren en daartoe zoveel mogelijk zekerheden bedingen. De onderneming heeft die crediteuren (kredietverstrekkers, verhuurder, leveranciers) ook nodig om zijn bedrijf te voeren. De Belastingdienst beschikt over nog een belangrijke bevoegdheid: het bodemrecht. De Belastingdienst kan zich verhalen op roerende bodemzaken van derden, voornamelijk machines en (kantoor)inventaris, die zich op de bodem van de belastingschuldige bevinden. In de praktijk werd deze bepaling vaak omzeild door gebruik te maken van zogenoemde bodemverhuurconstructies. Recentelijk is de wet aangepast met als doel het constructiebestendig maken van het bodemrecht. Deze wetswijziging maakte onderdeel uit van het Belastingplan 2013. De derde zal het voornemen om zijn rechten ten aanzien van de bodemzaak uit te oefenen vooraf moeten melden aan de Belastingdienst. De leden vragen voorts naar een onderzoek. Ik zie niet hoe een onderzoek nieuw licht op deze kwestie kan laten schijnen. Faillissementen zijn onvermijdelijk en verliezen bij crediteuren daarmee ook. Dit neemt niet weg dat de inzet uiteraard is de verliezen zo klein mogelijk te houden; versterking van het bodemrecht is daar behulpzaam bij. Ook zijn er in het kader van de intensivering toezicht en invordering extra medewerkers aangetrokken die zich bezighouden met de complexe en arbeidsintensieve invordering, faillissementsfraudes en misbruik van rechtspersonen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de geraamde extra belastingopbrengst in het kader van de intensivering van het toezicht nog steeds correct is. De leden vragen of het in kaart brengen van de mogelijkheden met welke gerichte investeringen de belastingopbrengst met een veelvoud kan worden vergroot, met de investering van structureel € 157 miljoen in de Belastingdienst is afgerond, of dat er nog meer mogelijkheden zijn de belastingopbrengst te vergroten en zo ja, waar deze kansen liggen.

Antwoord

De geraamde meeropbrengst acht ik nog steeds realiseerbaar. Het structurele niveau wordt de komende jaren bereikt. Daar waar zich verdere mogelijkheden voordoen om te zorgen dat de verschuldigde belasting binnenkomt, zal ik die zeker overwegen. Algemeen geldt dat de

Belastingdienst er naar streeft het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven positief te beïnvloeden en niet-naleving te voorkomen. De Belastingdienst doet dat op verschillende manieren. De dienst wil de compliance versterken door voor burgers en bedrijven de naleving makkelijk te maken en vergissingen zoveel mogelijk te voorkomen, waar nodig het gedrag te corrigeren en fraudeurs op te sporen en te vervolgen. Afhankelijk van het gedrag wordt het instrument gekozen. In de tax gap discussie wordt vaak voorbijgegaan aan het feit dat het binnenhalen van belastinggeld door het louter achteraf corrigeren van onjuiste aangiftes, de problemen die ten grondslag liggen aan niet-naleving, niet oplost. In zijn handhavingstrategie koppelt de Belastingdienst het binnenhalen van belastinggeld aan het beïnvloeden van gedrag en het oplossen van problemen. Dat moet er voor zorgen dat de belasting die verschuldigd is op basis van de wet ook daadwerkelijk binnenkomt.