

Vergaderjaar 2018–2019

31 066

Belastingdienst

Nr. 456

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft op 31 januari 2019 een aantal vragen aan mij voorgelegd over het bericht dat de Belastingdienst duizenden risicovolle aangiften niet controleert.

Ik bied u hierbij mijn reactie aan op de aan mij voorgelegde vragen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

Antwoorden in het kader van het schriftelijke overleg over het bericht dat de Belastingdienst duizenden risicovolle aangiften niet controleert.

Ik heb met interesse kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks, de SP en de PvdA. Ik beantwoord de vragen zoveel mogelijk in de volgorde waarin ze gesteld zijn, met dien verstande dat ik gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen beantwoord.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen om hoeveel aangiften het gaat en of deze aangiften betrekking hebben op 2016.

Het gaat om 25.000 aangiften over het belastingjaar 2016 die in november 2018 in categorie 2 waren opgenomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de verdeling van de aangiften in categorie 2 is naar de drie categorieën; ondernemers die geld lenen van een eigen vennootschap (a), aangiften van stichtingen en verenigingen (b) en ondernemers die emigreren naar het buitenland (c).

Categorie a betrof circa 90 procent van de aangiften. Categorie b betrof circa 9 procent van de aangiften en categorie c betrof circa 1 procent van de aangiften.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er verband is tussen een risicovolle aangifte, de extra controle die plaatsvindt en een correctie en andere belastingen die betaald moeten worden. Als dat het geval is, vragen deze leden welke acties ik heb genomen om dit in de handhaving te betrekken.

Als uit de behandeling van een aangifte vennootschapsbelasting volgt dat er mogelijk fiscale consequenties zijn voor andere belastingmiddelen, wordt dat onderzocht en legt de Belastingdienst waar nodig correcties op.

De leden van de fractie van de VVD vragen om een overzicht van de hoeveelheid aangiften winstbelasting in het midden- en kleinbedrijf (mkb) in 2017 en 2018 zijn ingediend en zijn gecontroleerd. Verder vragen deze leden hoeveel extra controles er op deze aangiften hebben plaatsgevonden. De leden van de fractie van de SP vragen hoe het aantal handmatig gecontroleerde aangiften zich het afgelopen jaar heeft ontwikkeld.

De Belastingdienst beschikt over gegevens over het aantal aangiften per belastingjaar. Het belastingjaar is het jaar waarover de aangifte wordt gedaan. Over de afgelopen belastingjaren is het aantal (te) ontvangen aangiften vennootschapsbelasting van mkb-ondernemers nagenoeg verdubbeld, van circa 350.000¹ in 2000 naar circa 735.000 in het belastingjaar 2018.² In de hierna opgenomen tabel zijn voor de afgelopen belastingjaren de aantallen te ontvangen aangiften vennootschapsbelasting van mkb-ondernemers weergegeven.

¹ Dit is een schatting omdat in het jaar 2000 geen onderscheid gemaakt werd tussen de segmenten Grote Ondernemingen en MKB.

² Stand januari 2019. Het aantal (te) ontvangen aangiften Vpb door mkb-ondernemers zal naar verwachting voor het belastingjaar 2018 nog verder toenemen.

Belastingjaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal te ontvangen aangiften	623.000	644.000	660.000	683.000	707.000	735.000

Het aantal handmatig behandelde aangiften in de afgelopen kalenderjaren is in onderstaande tabel weergegeven. Het gaat om aangiften die in het betreffende kalenderjaar over voorgaande belastingjaren zijn behandeld.

Kalenderjaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal handmatig behandelde aangiften	21.700	24.600	25.600	26.400	23.600	21.900

Bij handmatig toezicht op individuele aangiften worden deze in eerste instantie beoordeeld door het zogenoemde «geoeffende oog» en vervolgens inhoudelijk behandeld door een expert.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kan dat voor bijna € 1,5 miljard correcties zijn opgelegd, terwijl de risicovolle aangiften niet behandeld zijn. Deze leden vragen om hoeveel correcties het gaat en wat de vijf belangrijkste redenen zijn waarom er correcties worden opgelegd. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de ontwikkeling van het aantal gecorrigeerde aangiften als percentage van het aantal gecontroleerde aangiften in de mkb-praktijk.

In mijn brief van 1 februari jongstleden heb ik toegelicht dat er geen sprake is van aangiften met een hoog risicoprofiel die niet beoordeeld zijn (Kamerstuk 31 066, nr. 453). In het onderstaande schema is een overzicht opgenomen van het aantal handmatig behandelde aangiften Vpb, het aantal correcties, de gemiddelde correctie per behandelde aangifte en het percentage correcties als deel van het aantal behandelde aangiften. Ter volledigheid merk ik op dat het correctiebedrag van € 1,5 miljard de omvang betreft van de correctie van de Vpb-grondslag (vóór verliesverrekening en belastingverminderingen) en niet de opbrengst voor de schatkist.

Kalenderjaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal handmatig behandelde aangiften	21.700	24.600	25.600	26.400	23.600	21.900
Aantal correcties	4300	5100	5800	6100	5400	5900
Gemiddelde correctie per behandelde aangifte (in €)	40.000	56.000	74.000	62.000	63.000	77.000
Correctiepercentage (%)	20	21	23	23	23	27

De selectieregels en de daaruit voortvloeiende correcties kunnen niet openbaar worden gemaakt, omdat deze inzicht geven in de toezichtstrategie van de Belastingdienst.

Vragen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen mij te reflecteren op de situatie dat de Belastingdienst risicovolle aangiften van met name het mkb afstempelt wegens een gebrek aan mankracht, gezien het feit dat hier eerder aandacht voor is gevraagd naar aanleiding van een WOB-verzoek over de businesscase van de extra investering in toezichtscapaciteit in 2012. De leden van de fractie van het CDA vragen mij verder te reflecteren op de gevolgen van het niet controleren van aangiften voor zowel de belastingmoraal van ondernemers als het rechtvaardigheidsgevoel van werknemers van de Belastingdienst die zien dat risicovolle aangiften niet gecontroleerd worden. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen of

ik van mening ben dat het gebrek aan kans op controle de belastingmoraal onder belastingplichtigen doet afnemen.

Ik heb in mijn brief van 1 februari jongstleden toegelicht dat binnen de Belastingdienst voortdurend afwegingen moeten worden gemaakt over de inzet van de beschikbare capaciteit (Kamerstuk 31 066, nr. 453). Daarbij wordt gebruikgemaakt van risicogericht toezicht. De Belastingdienst houdt dus wel degelijk toezicht op risicovolle aangiften.

Uit onderzoek blijkt dat de kans op een controle (de «pakkans»), de hoogte van een belastingtarief of de hoogte van sancties niet de enige of de belangrijkste zogenoemde «determinanten» van naleving zijn.³ Er zijn meer determinanten die invloed hebben op het naleven van belastingregels. Als belastingplichtigen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat de belastingdruk eerlijk verdeeld is, zijn ze eerder geneigd om belastingregels na te leven. Ook de mate waarin mensen de Belastingdienst betrouwbaar, objectief en respectvol vinden, heeft invloed op de naleving. Daarnaast zijn sociale en persoonlijke normen van invloed. Dit is ook één van de redenen dat de uitvoerings- en toezichtstrategie op een mix van instrumenten ziet. Behalve toezicht en de aanpak van fraude, zijn juist ook activiteiten gericht op het voorkomen van fouten en dienstverlening heel belangrijk, omdat die het doen van aangifte door belastingplichtigen vereenvoudigen en daarmee de naleving verhogen. Op het moment dat hier meer en meer fouten mee worden voorkomen, werkt dit naar ik hoop ook geruststellend voor de medewerkers van de Belastingdienst.

Om de belastingmoraal te toetsen volgt de Belastingdienst met de «Fiscale monitor» de grondhouding ten opzichte van belastingbetaling.⁴ Over de gepercipieerde pakkans wordt in het Jaarplan van de Belastingdienst gerapporteerd. Deze laat al een aantal jaren een bestendige lijn zien.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoeveel risicovolle aangiften de afgelopen vijf jaar ongecontroleerd zijn afgedaan. Deze leden vragen of ik onderscheid kan maken tussen aangiften van particulieren, het mkb en grote ondernemingen. Verder vragen deze leden of ik kan aangeven hoeveel «harde uitwerpen» en hoeveel «overige uitwerpen» het betreft. De leden van de fractie van de SP vragen ook naar het aantal risicovolle aangiften dat ongecontroleerd is afgedaan. Verder vragen deze leden om welk percentage van het aantal uitgeworpen risicovolle aangiften het gaat. De leden van de fractie van de SP vragen of bij de segmenten Grote Ondernemingen en Particulieren ook met categorieën op basis van risicoprofielen wordt gewerkt. Verder vragen deze leden of, indien dit het geval is, hoeveel risicovolle aangiften er jaarlijks zijn en hoeveel hiervan handmatig worden gecontroleerd. De leden van de fractie van de SP vragen verder hoeveel van de 17 procent risicovolle aangiften jaarlijks in categorie 1 terecht zijn gekomen, hoeveel in categorie 2 en hoeveel in categorie 3. Deze leden vragen verder of ik per categorie kan aangeven welk percentage aangiften handmatig is nagelopen. Voorts vragen deze leden hoeveel aangiften per jaar zijn verhuisd van categorie 1 naar categorie 2 of 3 en of ik deze aantal zowel absoluut als relatief kan aangeven. De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel van de 17 procent risicovolle aangiften uiteindelijk handmatig zijn gecontroleerd en of ik dat aantal zowel absoluut als relatief kan aangeven.

³ Gosling & Van der Hel (2014) «Het meten van effecten van het fiscale toezicht», Belastingdienst working paper nr. 1, december 2014.

⁴ Fiscale monitor 2018: www.fiscalemonitor.nl.

Voor de directie MKB ziet het beeld met betrekking tot het aantal (te) ontvangen aangiften vennootschapsbelasting per belastingjaar (het jaar waarover aangifte wordt gedaan), de uitworp en de handmatig behandelde aangiften er als volgt uit.

Aantal Vpb-aangiften door mkb-ondernemers

Belastingjaar	2014	2015	2016	2017
(Te) ontvangen aangiften	644.000	660.000	683.000	707.000
Uitworp	122.000	125.000	120.000	94.000 <i>tussenstand</i>
Aangiften in categorie 1	84.000	80.000	56.000	
Handmatig behandelde aangiften	25.000			

Het aantal «uitworp» betreft de aangiften die over het betreffende belastingjaar na geautomatiseerde selectie zijn uitgeworpen vanwege risicosignalen. Waar hierna gesproken wordt over belastingjaar gaat het over het jaar waarover de aangifte vennootschapsbelasting door de mkb-ondernemer wordt gedaan. In een kalenderjaar wordt gewerkt aan meerdere belastingjaren.

De uitworp over belastingjaar 2017 is niet (volledig) bekend omdat nog niet alle aangiften ontvangen zijn. De afdoening van aangiften Vpb voor mkb-ondernemers over de belastingjaren 2015, 2016 en 2017 is nog niet afgerond, bijvoorbeeld omdat de behandeling van de aangifte door grote complexiteit enige tijd vergt of omdat aanslagen over oudere jaren nog niet zijn opgelegd. De aangiften voor het belastingjaar 2018 moeten nog binnenkomen. Daarom zijn nog geen cijfers beschikbaar hoeveel van deze aangiften uiteindelijk, na beoordeling door het geoefend oog, vervolgens door een expert zijn behandeld.

Van de ontvangen Vpb-aangiften van mkb-ondernemers over het belastingjaar 2016 is circa 17 procent (circa 120.000 aangiften), uitgeworpen met (relevante) risico's. Ondanks de gesignaleerde risico's hoeven deze aangiften niet onjuist te zijn. Vervolgens worden de aangiften automatisch verdeeld op basis van risicoprofielen. De verdeling vindt plaats naar verschillende categorieën. Er zijn drie categorieën. De eerste categorie betreft aangiften met het hoogste risicoprofiel. Deze krijgen de hoogste prioriteit. Deze aangiften worden allemaal (inhoudelijk) beoordeeld door ervaren vaktechnische medewerkers. De beoordeling van aangiften met een hoog risicoprofiel (categorie 1) gebeurt door ervaren vaktechnische experts (ook wel het geoefend oog genoemd), mede op basis van klantspecifieke informatie die niet in het selectiesysteem is ingebouwd. Het geoefend oog beoordeelt of een aangifte uiteindelijk wel of niet in behandeling wordt genomen door een vaktechnisch expert. Het ging voor 2016 om circa 56.000 aangiften die in categorie 1 zijn opgenomen, dat is ruim 8% van het aantal ingediende aangiften.⁵ Aangiften uit categorie 1 worden niet overgeheveld naar categorie 2 of 3. Aangiften die in categorie 2 terechtkomen, worden na nader onderzoek toebedeeld aan categorie 1 of 3.

Inkomensheffing

Het toezicht op de inkomensheffing niet-winst (de doelgroep Particulieren) kent op onderdelen een iets ander karakter dan het toezicht op ondernemers zoals dat in het MKB en Grote Ondernemingen is vormgegeven. Dat komt door het massaal aanleveren van informatie die het voorinvullen

⁵ Dit is een geactualiseerd cijfer ten opzichte van mijn brief van 1 februari jongstleden (Kamerstuk 31 066, nr. 453).

van de aangifte mogelijk maakt. De Voorgevulde Aangifte Inkomensheffing (VIA) biedt ruime mogelijkheden om het doen van aangifte te vergemakkelijken en het maken van fouten aan de voorkant te voorkomen. Waar de VIA voor de aangifte inkomensheffing in 2015 nog ruim 7,7 miljoen keer werd gedownload, liep het aantal downloads voor de aangifte inkomensheffing 2017 op naar 8,5 miljoen. De informatiestroom uit de VIA is de afgelopen jaren steeds verbeterd, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het percentage voorgevulde loongegevens is gestegen van 97,2% ten behoeve van de aangifte inkomensheffing 2016 naar 97,8% ten behoeve van de aangifte inkomensheffing 2017. Hoe beter (kwalitatief en kwantitatief) de invulling van de VIA, hoe kleiner de kans op de potentiële correcties door de Belastingdienst. De kwaliteit van de ingediende aangiften wordt dan ook steeds beter en de kans op potentiële fouten die correctie noodzakelijk maken neemt navenant af. Deze kwaliteitsslag vertaalt zich in een dalend aantal massaal automatisch opgelegde correcties en een daling van het nalevingstekort van Particulieren. Zo blijkt uit de steekproef Particulieren van het belastingjaar 2016 dat het nalevingstekort is gedaald naar 0,7%, ten opzichte van 0,9% in het belastingjaar 2015. Door een effectieve beïnvloeding van het aangiftgedrag aan de voorkant daalt het correctiepotentieel.

Alle ontvangen aangiften inkomensheffing worden door het systeem gecontroleerd en krijgen een bepaalde risico-classificatie. De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is primair gericht op het voorkomen van fouten. Afhankelijk van de effectiviteit van andere handhavinginstrumenten, de uitkomsten van de risicoclassificatie en op basis van de beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit wordt bepaald welke aangiften vervolgens handmatig worden gecontroleerd. De hieronder opgenomen tabel geeft het aantal ontvangen aangiften Inkomensheffing per kalenderjaar van 2015 tot en met 2018 weer. Het aantal «traditioneel IH» geeft de aantallen aangiften weer, die handmatig door vaktechnische medewerkers worden behandeld. Het aantal «Massaal automatische correctie» geeft de aangiften weer die automatisch door het systeem worden gecorrigeerd. Ten slotte wordt het totaal aantal behandelde aangiften Inkomensheffing weergegeven voor de kalenderjaren 2015 tot en met 2018.

Aangiften inkomensheffing (IH)

	Kalenderjaar 2015	Kalenderjaar 2016	Kalenderjaar 2017	Kalenderjaar 2018
Ontvangen aangiften IH (x 1000)	11.503	11.705	11.796	12.079
Traditioneel IH	677.600	567.400	430.300	413.700
Massaal automatische correctie	334.000	271.900	327.500	142.800
Totaal behandeld IH	1.011.600	839.400	757.800	556.600

* De cijfers in bovenstaande tabel gaan over het kalenderjaar. Een kalenderjaar kan meerdere belastingjaren betrekken.

Grote ondernemingen

De uitworp van de aangiften vindt ook bij de directie grote ondernemingen plaats op basis van de generieke risicoselectie, waarna een doorselectie door vaktechnische experts plaatsvindt (geoeffend oog). De doorselectie vindt mede plaats op basis van klantspecifieke informatie die niet in het selectiesysteem is ingebouwd. De vaktechnische expert komt in het overgrote deel van de gevallen tot het oordeel dat geen sprake is van een (relevant) risico. Deze aangiften worden op dat moment versneld of geautomatiseerd afgedaan. Ongeveer 8000 tot 10.000 aangiften van grote ondernemingen worden jaarlijks intensief behandeld en handmatig behandeld. Voor grote ondernemingen ziet het beeld met betrekking tot het aantal ontvangen aangiften per belastingjaar, de uitworp en de handmatig behandelde aangiften er als volgt uit.

Aangiften Vpb grote ondernemingen

Belastingjaar	2014	2015	2016	2017	2018
Ontvangen aangiften	54.400	56.700	58.900	34.600 ¹	
Verzonden uitnodigingen tot het doen van aangifte (2018)					63.900
Uitworp	37.500	39.600	40.600	21.600	<i>niet bekend</i>
Traditioneel geregelde aangiften ²	8.600	10.300	10.500	10.400	8.000

¹ Betreft het aantal ontvangen aangiften 2017 per februari 2019; tot en met 1 mei 2019 worden naar verwachting nog aangiften 2017 ontvangen.

² Betreft aantal traditioneel geregelde aangiften per kalenderjaar en kan zien op aangiften uit verschillende belastingjaren.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de afhandeling van aangiften verloopt die niet handmatig worden gecontroleerd. Deze leden vragen of deze ondernemers een voorlopige aanslag of een definitieve aanslag krijgen of dat de aangifte wordt aangehouden in afwachting van de controle in een later jaar.

De Belastingdienst streeft ernaar om iedere belastingplichtige zo snel mogelijk zekerheid te geven over de fiscale positie. Iedere aangifte wordt bij binnenkomst geautomatiseerd beoordeeld op aanwezige risico's. Als de Vpb-aangiften van mkb-ondernemers niet worden uitgeworpen of na uitworp uitsluitend worden toebedeeld aan categorie 3 wordt de aanslag definitief vastgesteld conform de aangifte.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke belastingmiddelen als het meest risicovol worden beoordeeld. Daarnaast vragen deze leden bij welke belastingmiddelen meer toezichtscapaciteit gewenst is.

Er kan niet zonder meer een belastingmiddel worden aangewezen dat het meest «risicovol» is. Bij de beoordeling van risico's gaat het ook om een combinatie van (onder andere) kenmerken van het subject (de belastingplichtige), de hoogte van de belasting, de complexiteit van de wet- en regelgeving en het (on)gemak van (niet)naleving. Kortom, niet alleen het middel zegt iets over het risico. In zijn algemeenheid streeft de Belastingdienst overigens naar een subjectgerichte aanpak, waarbij integraal naar het subject wordt gekeken, over middelen heen.

Aan de onderwerpen waarbij in de aangifte relatief vaak fouten worden gemaakt, besteedt de Belastingdienst extra aandacht op de website van de Belastingdienst en in de aangifteformulieren. Dit past binnen de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst; namelijk van de aanpak van het achteraf corrigeren van individuele aangiften, naar een aanpak waarin het maken van fouten in aangiftes en aanvragen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre de reorganisatie bij de Belastingdienst een rol heeft gespeeld bij de risicoselectie door de Belastingdienst. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de ontwikkeling van het aantal handmatig beoordeelde aangiften te maken heeft met de reorganisatie van de Belastingdienst.

Het is praktisch onmogelijk om alle aangiften individueel handmatig te bekijken. Daarom zet de Belastingdienst de beschikbare capaciteit door middel van risicogericht toezicht zo effectief mogelijk in. De strategie van de Belastingdienst is erop gericht om het naleven van fiscale verplichtingen zo eenvoudig mogelijk te maken en fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Het is daarom niet gezegd dat een hogere beschikbare capaciteit direct leidt tot een groter aantal handmatige beoordelingen van aangiften. Tegelijkertijd ondervindt de Belastingdienst wel degelijk hinder

van de vertrekregeling en heeft een grote wervingsopgave. Met meer capaciteit kan de Belastingdienst meer toezichtsactiviteiten uitvoeren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke beleidsmatige wijzigingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren rondom de risicoselectie. Het systeem van geautomatiseerde risicoselectie, indeling in risicoprofielen, beoordeling en behandeling door experts is de afgelopen tien jaren neergezet en doorontwikkeld. De hierbij gehanteerde selectieregels en risicocategorieën worden jaarlijks omwille van eenheid van beleid en uitvoering centraal door vaktechnische experts vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met ervaringen over voorgaande jaren, nieuwe ontwikkelingen in regelgeving en de beschikbare capaciteit.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welk percentage van de aangiften uit categorie 2 in categorie 1 terecht komt. Deze leden vragen verder hoe dit percentage zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

In mijn brief van 1 februari jongstleden heb ik toegelicht dat de risico's van de aangiften van mkb-ondernemingen in categorie 2 een nadere beoordeling vragen en op basis van deze beoordeling worden de aangiften toebedeeld aan categorie 1 of 3. Dit is een dynamisch proces dat gedurende het jaar voortdurend plaatsvindt. Vanwege de dynamiek van het proces beschikt de Belastingdienst niet over de gevraagde percentages. Wel kan een momentopname worden gemaakt, zoals voor de aangiften Vpb over 2016 is gebeurd in november 2018. Het ging toen om 25.000 aangiften over het belastingjaar 2016 die in november 2018 nog in categorie 2 waren opgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen met hoeveel zekerheid kan worden gesteld dat aangiften die van bakje 2 naar bakje 3 zijn gegaan niet zouden hebben geleid tot extra inkomsten voor de Belastingdienst als ze wel handmatig waren gecontroleerd. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen wat het geschatte bedrag aan misgelopen belastinginkomsten is door minder stringente controle.

Van de ontvangen Vpb-aangiften van mkb-ondernemers werd in 2016 circa 17 procent (120.000 aangiften) uitgeworpen met (relevante) risico's. Ik wil graag benadrukken dat ondanks de gesignaleerde risico's, de aangiften niet onjuist hoeven te zijn en alsnog conform aangifte kunnen worden afgedaan. Dat gebeurt op basis van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Het controleren van alle aangiften Vpb door mkb-ondernemers had tot hogere inkomsten kunnen leiden maar dat kan ik uw Kamer niet garanderen. Om alle aangiften individueel te kunnen bekijken zouden er echter veel meer mensen op de aangiftebehandeling moeten worden ingezet. Dat is praktisch ondoenlijk en vind ik niet verstandig.

De operationele keuze om aangiften wel of niet in behandeling te nemen is weloverwogen. Het gaat hier om aangiften met risico's die bij volgende aangiften nog beoordeeld en indien nodig gecorrigeerd kunnen worden. Rekeningcourantverhoudingen doen zich doorgaans meerdere jaren op rij voor. Na vaststelling van de aanslag conform aangifte is het toezicht niet voorbij. Mocht zich later een zogenoemd nieuw feit voordoen waardoor alsnog een correctie moet plaatsvinden, dan kan dat. De navorderingstermijn is immers vijf jaar. Gezien het soort risico's is moeilijk in te schatten of en zo ja, hoe groot het financieel belang is. In de begroting is een prestatie-indicator opgenomen van de correctieopbrengst bij de aangiftebehandeling vennootschapsbelasting (Vpb) door de directie MKB. De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst de streefwaarde steeds gehaald. Overigens worden de prestatie-indicatoren, zoals ook in het

Jaarplan 2019 Belastingdienst (hierna: Jaarplan)⁶ is aangegeven, doorontwikkeld zodat deze beter aansluiten bij de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Ook de indicator met een normbedrag aan correctieopbrengsten wordt tegen het licht gehouden. De doorontwikkeling is een meerjarig traject tot aan de Rijksbegroting 2021. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de over de doorontwikkeling van de prestatie-indicatoren bij de bespreking van het Jaarplan 2020.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de risicoselectie bij de Belastingdienst zich verhoudt tot de risicoselectie door andere EU-lidstaten.

Het risicogerichte toezicht van de Belastingdienst maakt onderdeel uit van de meer omvattende uitvoerings- en toezichtstrategie. Belastingdiensten van andere lidstaten hanteren eenzelfde strategie en onderdeel daarvan is risicoselectie.⁷ Binnen het risicogerichte toezicht maken alle belastingdiensten vanzelfsprekend eigen keuzes op basis van de belangrijkste risico's in de betreffende lidstaat, capaciteit, et cetera.

Vragen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP vragen hoe het aantal boekenonderzoeken zich de laatste tien jaar heeft ontwikkeld. De leden van de fractie van de SP vragen hoe de inspectiecapaciteit is verdeeld over de verschillende typen aangiften. Deze leden vragen voorts hoe het aantal fte dat de aangiften handmatig controleert zich de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld. De leden van de fractie van de PvdA vragen met hoeveel fte de handmatige controlepraktijk is afgenomen in de afgelopen vier jaren.

In de jaren 2013 tot en met 2018 heeft de Belastingdienst/MKB de volgende hoeveelheid boekenonderzoeken verricht.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal boeken-onderzoeken	38.900	37.300	25.300	27.000	23.300	19.900

In de begroting is een prestatie-indicator opgenomen van de correctieopbrengst bij de boekenonderzoeken door de directie MKB. De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst de streefwaarde steeds gehaald.

De directie MKB heeft een berekening gemaakt van het aantal fte's dat zich bezighoudt met boekenonderzoeken op basis van de gerealiseerde uren in het tijdsysteem in 2015, 2016, 2017 en 2018. Het betreft een voorlopig inzicht dat nog nadere analyse en uitwerking behoeft.

	2015	2016	2017	2018
Aantal fte	1654	1603	1460	1359

De onderstaande tabel geeft op basis van de gerealiseerde uren in het tijdregistratie-systeem een inschatting van het aantal fte dat in de aangegeven kalenderjaren bezig is met de aanslagregeling en navorderingsaanslagen vennootschapsbelasting.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 439.

⁷ Zie daarvoor ook de Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations van de EU https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf.

	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018
Aantal fte	194	212	209	202

De leden van de fractie van de SP vragen wanneer het besluit is genomen om de uitgeworpen aangiften door mkb'ers af te doen. Deze leden vragen verder waarom in de verslaglegging van de werkzaamheden van de Belastingdienst niet expliciet is opgenomen hoeveel risicovolle aangiften worden uitgeworpen. Deze leden vragen ten slotte of ik ben geïnformeerd over dit besluit en waarom de Kamer niet is geïnformeerd.

Ik informeer uw Kamer periodiek via het Jaarplan en de begroting over de uitvoerings- en toezichtstrategie en rapporteer over de daarbij behorende prestatie-indicatoren. De Belastingdienst moet deze strategie uitwerken in operationele keuzes. Dat is in het onderhavige geval op de gebruikelijke manier gebeurd. De operationele keuzes zijn in lijn met de strategie zoals uiteengezet in het Jaarplan en hebben eraan bijgedragen dat de prestatie-indicatoren gehaald zijn. De selectieregels voor de uitwerp worden zorgvuldig vastgesteld door ervaren vaktechnische experts. De selectieregels worden ieder jaar scherper doordat de Belastingdienst bij het vaststellen van deze selectieregels leert van voorgaande jaren. De keuzes met betrekking tot de risicoprofielen worden door de directeuren van de uitvoeringsdirecties gemaakt.

De Belastingdienst streeft ernaar om de aangiften met de hoogste risico's te detecteren. Een van de middelen daarvoor is de inzet van data-analyse. Het aantal uitgeworpen aangiften kan daardoor van jaar op jaar verschillen en is geen goede indicator van de juistheid van de aangiften of van de toezichtinspanningen van de Belastingdienst. De bespreking van het Jaarplan is het geëigende moment om met uw Kamer van gedachten te wisselen over de strategische keuzes van de Belastingdienst. Dat doe ik graag.

De leden van de fractie van de SP vragen of ik bereid ben jaarlijks een overzicht te verstrekken van de kengetallen toezicht met de aantallen aangiften en boekenonderzoeken.

Zoals ik in mijn brief van 14 juni 2018 heb aangegeven en zoals later met uw Kamer besproken, werk ik aan een nieuwe wijze van rapporteren over de Belastingdienst.⁸ Zo start de jaarplancycclus met het opstellen van de Rijksbegroting hoofdstuk IX, gevolgd door het maken van het jaarplan. Deze documenten geven inzicht in de doelstellingen van de Belastingdienst in het komend jaar en zijn voorzien van prestatie-indicatoren om de resultaten van die doelstellingen in kaart te brengen. Met de voortgangsrapportages en de afsluitende jaarrapportage wordt er drie keer over het Jaarplan gerapporteerd. De voortgangsrapportages laten de voortgang zien ten aanzien van de doelen in het Jaarplan. Ook laat de voortgangsrapportage zien hoe de Belastingdienst presteert op de prestatieafspraken die in de begroting van Financiën IX zijn opgenomen. Ik hecht aan deze gestructureerde wijze van rapporteren zodat de informatievoorziening aan uw Kamer meer samenhangend en informatief is. De cijfers en statistieken die in de verschillende rapportages zijn opgenomen, hangen samen met de prestatie-indicatoren. Dat zijn wat mij betreft de meest relevante gegevens en de gegevens waar ik structureel over zal rapporteren.

Overigens wil ik benadrukken dat handmatig toezicht op individuele aangiften niet het enige instrument is om tot een zo hoog mogelijke

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 410.

naleving te komen en daarmee de belastingopbrengsten zeker te stellen. Andere instrumenten, zoals dienstverlening (bijvoorbeeld een telefoontje), beleid gericht op fiscaal dienstverleners of een automatische correctie, kunnen effectiever zijn om tot een zo hoog mogelijke naleving te komen.⁹

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel aangiften op andere terreinen na geautomatiseerde risicobeoordeling worden uitgeworpen, om welke percentages dit gaat en hoe deze risico's verder worden gecategoriseerd. Deze leden vragen hoeveel van deze uitgeworpen risico's worden gecontroleerd en hoeveel er alsnog worden weggestreept.

Het risicogerichte toezicht is een onderdeel van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst strategie. Tussen de verschillende dienstonderdelen en belastingmiddelen kan de precieze vormgeving verschillen. Het is in de beperkte beschikbare tijd voor de beantwoording van deze vragen niet gelukt om een Belastingdienstbrede analyse van de aantallen te maken. In het antwoord op de feitelijke vragen over de beleidsdoorlichting van artikel 1 Belastingdienst is een breder overzicht opgenomen van de toezichtactiviteiten van de Belastingdienst.¹⁰

De leden van de SP vragen of de prestatie-indicator «Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vpb MKB» is gebaseerd op de te verwachten risico's of op de capaciteit die er is voor controle.

Deze prestatie-indicator is op beide gebaseerd. Er is een nalevingstekort en dus zijn er risico's. Daarnaast is de hoogte van de streefwaarde ook afhankelijk van de capaciteit, zoals ook in begrotingshoofdstuk IX bij de toelichting op de prestatie-indicator is vermeld. Overigens worden de prestatie-indicatoren, zoals ook in het Jaarplan 2019 Belastingdienst (hierna: Jaarplan)¹¹ is aangegeven, doorontwikkeld zodat deze beter aansluiten bij de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Ook de indicator met een normbedrag aan correctieopbrengsten wordt tegen het licht gehouden. De doorontwikkeling is overigens een meerjarig traject tot aan de Rijksbegroting 2021.

De leden van de fractie van de SP vragen of het besluit om 90% van de uitgeworpen risicovolle aangiften ongecontroleerd af te doen genomen had kunnen worden als de naheffingsdoelstelling nog niet gehaald was.

Zoals ik in mijn brief van 1 februari jongstleden heb toegelicht, is er geen sprake van risicovolle aangiften die ongecontroleerd afgedaan worden (Kamerstuk 31 066, nr. 453). Daarnaast kent de Belastingdienst geen navorderingsdoelstelling. In de begroting is een prestatie-indicator opgenomen van de correctieopbrengst bij de aangiftebehandeling vennootschapsbelasting (Vpb) door de directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB). De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst de streefwaarde steeds gehaald. Met het risicogerichte toezicht zet de Belastingdienst de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in. De inzet van capaciteit is een operationele afweging die voortdurend door de Belastingdienst wordt gemaakt.

De leden van de fractie van de SP vragen verder of er meer aangiften handmatig zouden worden gecontroleerd als de Belastingdienst meer capaciteit zou hebben.

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 439.

¹⁰ Kamerstuk 31 935, nr. 49.

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 439.

Het is vanzelfsprekend zo dat de Belastingdienst met meer capaciteit meer aangiften handmatig zou kunnen behandelen. Op dit moment levert de Belastingdienst een grote wervingsinspanning om het grote aantal vacatures te vullen. Daarmee komt voor de Belastingdienst meer capaciteit beschikbaar.

Om de naleving te bevorderen en te borgen, en daarmee ook de belastingopbrengsten zeker te stellen, zet de Belastingdienst een mix van instrumenten in. Dit betekent dat steeds wordt bepaald wat het meest effectieve preventieve of repressieve instrument is dat ingezet wordt evenals dat wordt bepaald op welke activiteiten medewerkers het beste kunnen worden ingezet. De inzet op het voorkomen van fouten in aangiften door belastingplichtigen heeft hierbij het meeste effect.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel fte worden aangenomen die aangiften handmatig gaan controleren.

Tussen september 2018 en januari 2019 zijn bij de directie MKB circa 428 fte ingestroomd. Instromende medewerkers worden op dit moment opgeleid en ingewerkt. Daarbij beziet de Belastingdienst/directie MKB nog op welke processen deze medewerkers worden ingezet. Met het risicogerichte toezicht zet de Belastingdienst de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in. De inzet van capaciteit is een afweging die voortdurend door de Belastingdienst wordt gemaakt. In het algemeen geldt uiteraard dat de Belastingdienst met meer capaciteit meer aangiften kan behandelen.

Vragen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ik ook van mening ben dat er altijd steekproefsgewijs controles gedaan moeten worden, ook wanneer het geen hoog-risico aangifte betreft.

Daar ben ik het mee eens. Door statistische steekproeven krijgt de Belastingdienst namelijk inzicht in het niveau en de oorzaken van niet-naleving dat nodig is om de mix van instrumenten te bepalen die het grootste effect op de naleving zal hebben. Het aselechte karakter van steekproeven zorgt er ook voor dat er een zekere onvoorspelbaarheid zit in ons toezicht: elke belastingplichtige kan in beginsel controle verwachten. Dit laat echter onverlet dat, en dit heeft ook de Algemene Rekenkamer onderkend,¹² de risicogerichte controles, in termen van correctiebedragen per uur, doeltreffender zijn dan een controlebenadering zonder risicoselectie zoals een aselechte steekproef. In zijn toezichtstrategie maakt de Belastingdienst dan ook gebruik van een mix van beide instrumenten waaronder een aselechte steekproef. Daar behoren ook aselechte boekenonderzoeken in het mkb toe. Daarvan worden er in 2019 naar verwachting 2250 gedaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of een hoge rekening-courant standaard aangemerkt wordt als hoog risico. Deze leden vragen verder of bij aangiften van zzp'ers beoordeeld wordt of sprake is van een schijnconstructie en of anderszins geen sprake is van ondernemerschap. Voorts vragen deze leden er nog ruimte is om te controleren of kosten dubbel in aftrek worden genomen, bijvoorbeeld een auto bij twee ondernemingen van de zelfde persoon.

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 319.

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/11/30/handhavingsbeleid-belastingdienst>.

De selectieregels, de aandachtspunten bij de handmatige beoordelingen en de daaruit voortvloeiende correcties kunnen niet openbaar worden gemaakt, omdat deze inzicht geven in de wijze waarop de Belastingdienst bepaalt welke aangiften worden gecontroleerd. Bij de aangiftebehandeling houdt de Belastingdienst toezicht op de juiste toepassing van alle fiscale wet- en regelgeving, waaronder rekening-courantposities en kostenafrek. In het licht van de kwalificatie van de arbeidsrelatie houdt de Belastingdienst toezicht op de juiste toepassing van de loonheffingen. Gedurende het handhavingsmoratorium van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA) dat geldt tot 1 januari 2020 kan de Belastingdienst alleen handhaven bij kwaadwillenden. Kwaadwillenden zijn opdrachtgevers die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laten ontstaan of voortbestaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom er minder aangiften van ondernemingen worden gecontroleerd terwijl zij van mening zijn dat het aantal foute mkb-aangiften relatief hoog is.

Zoals ik ook in mijn brief van 1 februari jongstleden heb aangegeven,¹³ wil ik het beeld wegnemen dat een significant deel van de mkb-ondernemers hun aangifteverplichtingen niet zou nakomen.

Bij het merendeel van de aangiften Vpb door mkb-ondernemers, in 2016 ruim 83 procent, worden namelijk geen relevante risico's gedetecteerd. Dat gezegd hebbende, zet de Belastingdienst een mix van instrumenten in om de naleving te bevorderen en te borgen. De praktijk leert dat een mix van middelen het beste bijdraagt aan naleving, in die mix zitten zowel preventieve als meer repressieve middelen. Voorgaande betekent dat steeds operationeel wordt bepaald wat het meest effectieve (preventieve of repressieve) instrument is dat ingezet wordt evenals dat wordt bepaald op welke activiteiten medewerkers het beste kunnen worden ingezet. Dit jaar worden bijvoorbeeld medewerkers ingezet voor een campagne voor startende ondernemers en voor het geven van voorlichting aan fiscaal dienstverleners op intermediairdagen en in expertsessies. In het geval tot handmatige beoordeling wordt overgegaan, wordt vervolgens een afweging gemaakt op basis van het fiscale belang, de beschikbare capaciteit en de voorraadvorming van uitgeworpen aangiften. Tot slot speelt ook de wervingsopgave een rol. Met meer capaciteit kan de Belastingdienst immers meer aangiften behandelen. De geworven medewerkers door Belastingdienst/MKB zijn echter nog niet allemaal ingestroomd en ingewerkt. Bovendien moet, op basis van de uitvoerings- en toezichtstrategie, worden gezien op welke processen de inzet van medewerkers het meest effectief is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe ik de signalen uit de praktijk beoordeel dat de Belastingdienst onbereikbaar zou zijn voor ondernemers waardoor de kans op fouten toeneemt.

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is er onder meer op gericht om een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen en waarin het burgers en bedrijven gemakkelijk wordt gemaakt goede aangiften en aanvragen te doen. Dit doet de Belastingdienst voor ondernemers op verschillende manieren. Om de kwaliteit van de aangiften te verhogen, werkt de Belastingdienst samen met softwareontwikkelaars, fiscaal dienstverleners en andere overheidsorganisaties. Zo wordt er bijvoorbeeld voorlichting gegeven aan fiscaal dienstverleners (intermediairdagen, expertsessies en een-op-eengesprekken door accountmanagers). Daarnaast voert de

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 453.

Belastingdienst campagnes uit voor specifieke doelgroepen. Dit jaar bijvoorbeeld voert de Belastingdienst campagne voor startende ondernemers omdat is geconstateerd dat bij startende ondernemers vaak dezelfde fouten voor komen. Voor inhoudelijke vragen over de inkomstenbelasting en omzetbelasting of inning en betalingen kunnen ondernemers en hun intermediairs bovendien terecht bij de BelastingTelefoon. Jaarlijks wordt bijna drie miljoen keer met de BelastingTelefoon gebeld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ik bereid ben te investeren in de Belastingdienst.

Zoals toegelicht in het mondelinge vragenuur ben ik er niet op voorhand op tegen om meer geld te investeren in de Belastingdienst. Ik heb echter ook aangegeven dat budget op dit moment niet het grootste knelpunt in de uitvoering is. De Belastingdienst had 4200 vacatures, waarvan er nu nog 3400 openstaan. Op dit moment levert de Belastingdienst een grote wervingsinspanning om het grote aantal vacatures te vullen. Daarmee komt voor de Belastingdienst meer capaciteit beschikbaar.