

Vergaderjaar 2010–2011

**31 066**

**Belastingdienst**

**31 935**

**Beleidsdoorlichting Financiën**

**Nr.101 HERDRUK<sup>1</sup>**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 15 april 2011

De vaste commissie voor Financiën<sup>2</sup> heeft in haar procedurevergadering van 19 januari 2011 besloten de notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) over de beleidsdoorlichting «Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst» openbaar te maken en de staatssecretaris van Financiën om een schriftelijke reactie te vragen (zie Kamerstuk 31 066/31 935, nrs. 98 en 99).

De staatssecretaris van Financiën heeft zijn reactie bij brief van 14 april 2011 aan de Tweede Kamer toegestuurd. De reactie van de staatssecretaris, voorzien van een inleiding, is hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Dezertjé Hamming-Bluemink

De griffier van de commissie,  
Berck

<sup>1</sup> Bijgaand stuk is eerder abusievelijk gepubliceerd als kamerstuk 31 935, nr. 10, dat hiermee komt te vervallen.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Slob, A. (CU), Dezertjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppéus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijk, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66) en Huizing, M.E. (VVD).  
Plv. leden: Rouvoet, A. (CU), Broeke, J.H. ten (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature (SP), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66) en Ziengs, E. (VVD).

## LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

### Inleiding

De vaste commissie voor Financiën heeft gevraagd een schriftelijke reactie te geven op vragen van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) over de doorlichting van de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst (Tweede kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 066/31 935, nr. 98). De beleidsdoorlichting is onderwerp van bespreking geweest tijdens het algemeen overleg met de commissie op 13 januari 2011 (kamerstuk 31 066, nr. 100). Voorafgaande aan de beantwoording van de vragen, wordt per onderwerp kort de inhoud van de BOR-notitie weergegeven.

### 1. Effectiviteit van de beleidsdoorlichting

*Uit de BOR-notitie:*

*De afgelopen jaren is bij particulieren en bedrijven gericht op onderdelen de belastingaangifte gecontroleerd. Hierbij valt te denken aan het privégebruik van de leaseauto, giftenaftrek en vermogen. Deze gerichte acties worden in de beleidsdoorlichting niet genoemd, terwijl de Belastingdienst er wel veel aandacht aan heeft besteed (bijvoorbeeld met postbus 51-spotjes). In de beleidsdoorlichting wordt aandacht gegeven aan landelijke en regionale acties waarbij de inzet in uren is gegeven. Het ontbreekt aan een weergave van de resultaten van deze gerichte acties, bijvoorbeeld in de vorm van naheffingen en opgelegde boetes.*

1

*Waarom is in de beleidsdoorlichting geen aandacht besteed aan het beleid om jaarlijks gericht op één thema extra controles uit te voeren?*

In de beleidsdoorlichting is op twee plaatsen aandacht besteed aan de hier bedoelde controlethema's.

In het hoofdstuk Dienstverlening wordt ingegaan op de publiekscampagnes waarmee deze thema's worden begeleid (par. 3.1.6). In het hoofdstuk Toezicht en opsporing wordt aandacht besteed aan de landelijke en regionale acties (par. 3.2.3). Jaarlijks worden meerdere thema's gekozen die landelijk extra aandacht in het toezicht krijgen. Niet al deze thema's worden begeleid met een publiekscampagne. Voorwaarde voor het onder de aandacht brengen van een thema via een massamediale campagne is dat het moet gaan om een onderwerp waar veel belastingplichtigen mee te maken hebben.

2

*Hoe wordt de effectiviteit hiervan gemeten? Welke resultaten hebben de gerichte acties (bijvoorbeeld controles van aangifte van particulieren op onderdelen) opgeleverd in de vorm van naheffingen en opgelegde boetes?*

Onderzoek naar de effecten van de campagne wordt gedaan door wekelijks metingen te houden vanaf vier weken voor de start van de campagne (voormeting), tijdens de campagne (ontwikkelingen t.a.v. bereik en doelstellingen volgen) en vier weken na afloop van de campagne (nameting). Hierbij worden zowel het campagnebereik gemeten als de ontwikkeling van kennis en houding aan de hand van de geformuleerde communicatiedoelstellingen.

Effecten op het daadwerkelijke gedrag (compliance) zullen zelden als campagnedoelstelling geformuleerd kunnen worden. Dat zou veronderstellen dat de voorlichting het enige ingezette instrument is. Het succes van een controlethema hangt eerst en vooral af van de verschillende

toezichtinstrumenten die worden ingezet. De resultaten daarvan worden niet afzonderlijk bijgehouden.

Primair doel van de controletema's is een beter aangiftegedrag te bewerkstelligen en niet a priori het opleggen van meer naheffingen en boetes. Gerichte acties leveren in de praktijk wel meer naheffingen en boetes op, maar dit zegt op zich niets over verbetering van de compliance. In de situatie dat ook in voorafgaande jaren op dit thema specifieke acties zijn geweest, zou een vergelijking mogelijk zijn wat betreft verbetering van de compliance. Daarnaast kan het ook zijn dat er door belastingplichtigen veel fouten worden gemaakt. Deze fouten kunnen voor de belastingopbrengsten zowel negatief als positief uitpakken. Dit alles maakt dat de precieze effecten van de inzet van instrumenten op de compliance lastig zijn te meten. Overigens geldt dat ook op de controletema's geen 100% controle plaatsvindt. Er wordt om doelmatigheidsredenen altijd risicogericht gecontroleerd.

## **2. Betrouwbaarheid beleidsdoorlichting**

*Uit de BOR-notitie*

*De beleidsdoorlichting voldoet aan de eisen die gesteld worden aan de betrokkenheid van een onafhankelijke derde die methodologie en uitvoering van het onderzoek toetst. Deze taak werd vervuld door de directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw. In een brief aan de staatssecretaris is zijn oordeel over het rapport verwoord. (...) Daarbij gaat hij vooral in op de afwezigheid van een relatie tussen de ingezette maatregelen van de Belastingdienst en de effectiviteit. Hij heeft wel één expliciet punt van kritiek over het beperkte gebruik van databronnen, zoals postbus 51 campagnes.*

1

*Onderschrijft de staatssecretaris de kritiek van de directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht, Prof. Dr. F. Leeuw dat meer databronnen hadden kunnen worden gebruikt?*

Zoals onder 1. is aangegeven is in de doorlichting die de Tweede Kamer heeft ontvangen, wel aandacht besteed aan de postbus 51 campagnes. Dit is gebeurd naar aanleiding van de kritiek van prof. Leeuw op de definitieve conceptrapportage. Dit laat onverlet dat er meer databronnen zijn te gebruiken en ook nadere analyses zijn te plegen, maar dit zou veel tijd en capaciteit hebben gekost, met een beperkte meerwaarde voor de inhoud en de conclusies van de doorlichting. Wel spoort het de Belastingdienst aan onderzoek te blijven doen naar (de meting van) de effecten van zijn optreden op de doelstelling van compliance.

2 en 3

*Hoe wordt bijvoorbeeld ten aanzien van het door professor Leeuw aangehaalde voorbeeld van de postbus 51 campagnes gemeten en beoordeeld of deze effectief zijn in termen van bereik en houdingsresultaten?*

*Op welke wijze zal dit punt worden meegenomen in een plan tot verbetering?*

Hiervoor zij verwezen naar antwoord 2 hiervoor onder paragraaf 1. *Effectiviteit van de beleidsdoorlichting.* Verder wordt opgemerkt dat de voorlichting aan belastingplichtigen gebeurt volgens de nieuwste (wetenschappelijke) inzichten op dit terrein.

### **3. Kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting**

*Uit de BOR-notitie*

*In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat de Belastingdienst beziet hoe indicatoren kunnen worden vervangen of aangevuld, in lijn met het rijksbrede streven beleid in effecten zichtbaar te maken. Deze nieuwe indicatoren worden verder niet gespecificeerd. Wel wordt in de brief gesproken over nieuwe meetinstrumenten zoals de «tax bar» en de «compliance map».*

*In de brief wordt niet ingegaan hoe deze nieuwe indicatoren zich verhouden tot de theoretische beperkingen van het meten van effectiviteit van het belastingbeleid. De vraag rijst dan ook of de in de begroting van 2011 opgenomen nieuwe indicatoren een bijdrage leveren aan het meten van de effectiviteit of dat deze vooral bruikbaar zijn als prestatie-indicatoren.*

1

*Op grond van welke overwegingen is besloten de beleidsdoelstelling «streven naar compliance» over de periode 2004–2008 tot de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst te beschouwen?*

In de beginjaren negentig van de vorige eeuw heeft de Belastingdienst de omslag gemaakt van belastingmiddel georiënteerd naar klant- en doelgroepgericht optreden. Daarbij is de bijpassende strategie en beleidsdoelstelling gekozen: het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van hun wettelijke verplichtingen (compliance). In de begroting voor 2007 en 2008 luidt de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst: Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance). Internationaal is – zeker in de westerse wereld – het streven naar compliance, en de bijbehorende strategie van gedragsbeïnvloeding, een breed gehanteerde beleidsdoelstelling.

2

*Welke conclusie verbindt de staatssecretaris aan het feit dat de Belastingdienst een centrale doelstelling heeft waarbij het meten van de realisatie tot methodologische problemen leidt waardoor het niet mogelijk is een oordeel te geven over de effectiviteit van het beleid?*

De permanente opdracht van de Belastingdienst is om de wet- en regelgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren. De taken van de Belastingdienst zijn de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, het toezicht op in- en uitvoer van goederen, het toezicht op VGEM-terrein, de toekenning en controle van toeslagen en de opsporing op al deze terreinen. Belastingheffing en verstrekking van toeslagen zijn per definitie gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, omdat de hoogte van de heffing en het recht op toeslag afhankelijk zijn van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Dit is van invloed zijn op de volledigheid van de belastingontvangsten of de juistheid van de toegekende toeslagen.

Doelstelling van de Belastingdienst is en blijft het bevorderen dat burgers en bedrijven zich vrijwillig aan de regels houden. Feit is dat het operationaliseren van compliance in concrete en meetbare indicatoren lastig is en ook zal blijven. De effectindicatoren geven vooral een trend of een ontwikkeling aan, waaruit zo nodig conclusies voor het beleid kunnen vloeien. Aannemelijk is dat wanneer de instrumenten goed functioneren, de bereidheid van burgers en bedrijven om volgens de regels informatie

te verstrekken aan de Belastingdienst en de door hen verschuldigde belasting te betalen, wordt bevorderd en de daadwerkelijke naleving stijgt.

Verder blijft de Belastingdienst werken aan de ontwikkeling van goede meetmethodes. Het probleem is echter dat, zelfs wanneer de compliance perfect zou kunnen worden gemeten, het nog steeds lastig kan zijn over de effectiviteit van het beleid een harde uitspraak te doen. Om iets te kunnen zeggen over effectiviteit, moet (in theorie) ook iets gezegd kunnen worden over wat de situatie zou zijn als de instrumenten niet zouden zijn ingezet. Dit is in de praktijk slechts zeer beperkt mogelijk.

3 en 4

*Welke alternatieven zijn er om de beleidsdoelstelling zo te formuleren of uit te breiden dat de effectiviteit van het ingezette beleid te beoordelen is? Kan de staatssecretaris aangeven hoe de Tweede Kamer in de toekomst wel zicht krijgt op de effectiviteit van de Belastingdienst?*

Zoals uit het voorgaande moge blijken, ligt de oplossing niet in het anders formuleren van de beleidsdoelstelling. Voorwaarde voor het bepalen van de effectiviteit van beleid is dat de doelstelling zoveel mogelijk concreet en meetbaar wordt geformuleerd. Vandaar ook de keuze voor het formuleren van subdoelen. Echter, het scherper definiëren en beter meetbaar maken van de doelstelling betekent nog niet dat de effectiviteit van het beleid ook (beter) te beoordelen is. Er zijn zoveel meer factoren van invloed op compliance, zoals de mate van complexiteit van regelgeving, economische ontwikkelingen e.d., dat niet kan worden uitgesloten dat het effect ergens anders door wordt veroorzaakt.

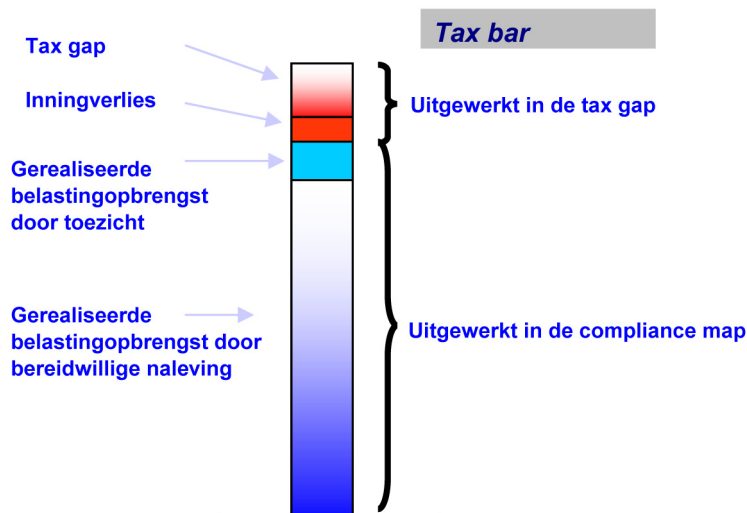
Regressieanalyse kan hierbij helpen maar vraagt om voldoende datamateriaal dat ook valide en betrouwbaar is, hetgeen thans niet voorhanden is. De Belastingdienst blijft dus in beginsel aangewezen op de voor de beleidsdoorlichting gebruikte methodiek, waarbij aannemelijk wordt gemaakt dat de inspanningen van de Belastingdienst in positieve zin bijdragen aan het bereiken van de doelstelling. Overigens wordt opgemerkt dat ook prof. Leeuw zich als zodanig positief uitlaat over de gekozen aanpak.

5 en 6

*Kan de staatssecretaris de begrippen «tax bar» en «compliance map» nader toelichten?*

*Op welke wijze dragen de nieuwe indicatoren die in de begroting van 2011 zijn opgenomen bij aan de meetbaarheid van de effectiviteit van het door de Belastingdienst gevoerde beleid?*

Zoals hiervoor al is gesteld uit compliant gedrag zich in: het zich (terecht) registreren voor belastingplicht, het (tijdig) doen van aangifte, het juist en volledig doen van aangifte en ten slotte het (tijdig) betalen. De Belastingdienst streeft er naar een zo groot mogelijke zekerheid te krijgen over de juistheid en volledigheid van belastingopbrengsten en bijgevolg het nalevingstekort zo klein mogelijk te houden. Om een beeld te geven van de totale belastingopbrengsten wil de Belastingdienst ervaring opdoen met de zogenaamde tax bar (belastingkolom). De volgende figuur geeft de tax bar grafisch weer.



In termen van belastingopbrengsten geeft de tax bar grafisch weer:

1. het aandeel in de verschuldigde belastingen die vastgesteld, geheven en betaald zijn (belastingopbrengsten)
2. de belastingen die met toezichtinterventies worden nagevorderd/nageheven en betaald zijn (opbrengst door toezicht)
3. verschuldigde belastingen die vastgesteld en geheven zijn, maar niet worden betaald (inningverlies)
4. de gemiste belastingopbrengsten: de belastingen die niet worden vastgesteld/geheven (het nalevingstekort). Deze bestaat uit de volgende drie onderdelen, waarvan op dit moment alleen het eerste onderdeel is berekend<sup>1</sup>:
  - 4.1 de gemiste belastingopbrengst die op basis van de steekproeven (ondernemingen en particulieren) berekend kan worden (het correctiepotentieel bij de bekende belastingplichtigen);
  - 4.2 de gemiste belastingopbrengst ten gevolge van vergissingen of fraude;
  - 4.3 de gemiste belastingopbrengst ten gevolge van het niet-registreren als belastingplichtige (onbekende belastingplichtigen).

De tax bar kan op landelijk niveau, maar ook op het niveau van een doelgroep (Particulieren, MKB, MGO/ZGO) of belastingmiddel opgesteld worden. De compliance map en de tax gap zijn een uitwerking van (een deel van) de tax bar. De tax gap betreft het nalevingstekort als gevolg van non-compliant gedrag. De compliance map categoriseert de belastingopbrengsten naar de mate van zekerheid door te kijken of en in hoeverre de belastingen zijn «ingeregeld» via een bepaalde systematiek. De compliance map geeft inzicht hoe de verschillende belastingen van elkaar verschillen naar de graad van «zekerheid» waarin ze worden vastgesteld, geheven en betaald. Voor bepaalde belastingmiddelen is het vaststellen en de betaling van de belasting in hoge mate «ingeregeld», terwijl die voor andere belastingmiddelen een inspanning van de belastingplichtige zelf vereist.

We onderkennen een drietal zekerheidsniveaus: hoog – midden – laag. Enigszins vereenvoudigd kan men zeggen dat belastingen in de lage niveaus een actieve medewerking van de belastingplichtige vereisen om de juiste belasting te kunnen vaststellen en te innen. Voor deze belastingen brengt passiviteit van de belastingplichtige met zich mee dat geen, of foute, belasting wordt vastgesteld. Voor belastingen in de hoge niveaus is vaak een lage graad van actieve medewerking van belastingplichtigen

<sup>1</sup> Begroting Financiën 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 IXB, nr. 2, blz. 18.

voldoende om de juiste belasting vast te stellen. Voor deze belastingen is een actieve handeling van de belastingplichtige vereist om aan belasting te ontkomen.

Met het aanbrengen van dit onderscheid naar de graad van «zekerheid» krijgt de Belastingdienst een beeld per belastingmiddel en per doelgroep van de belastingopbrengsten die worden gerealiseerd door bereidwillige naleving door belastingplichtigen en de belastingopbrengsten die door het houden van controles (toezicht) wordt of kan worden gerealiseerd.

De Belastingdienst onderzoekt hoe de tax gap en de compliance map gehanteerd kan worden voor zowel de interne sturing op toezicht als de externe verantwoording hierover. Zowel voor landelijke als regionale activiteiten gaat de eis gelden dat voordat een toezichtactiviteit wordt uitgevoerd deze wordt getoetst aan de bijdrage aan het terugbrengen van de tax gap dan wel de toename van het zekerheidsniveau binnen de compliance map. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een vooronderzoek naar de beoogde doelgroep, rekening houdend met de uitkomst van landelijke steekproeven en andere vormen van monitoring van de compliance. De praktische vertaling van met name de compliance map naar de toezichtuitvoering is niet eenvoudig. De vertaling op doelgroep of activiteitsniveau moet nog plaatsvinden.

#### **4. Reikwijdte beleidsdoorlichting**

*Uit de BOR-notitie*

*In de inleiding van de beleidsdoorlichting wordt de afbakening van de beleidsdoorlichting besproken. Hierin wordt aangegeven dat er in de beleidsdoorlichting alleen aandacht is voor de segmenten Particulieren en Ondernemingen behorend tot het Midden- en Kleinbedrijf omdat de complianceproblematiek zich voornamelijk hier voordoet. Daarmee worden de segmenten van Middelgrote Ondernemingen en Zeer Grote Ondernemingen, de heffing en inning van accijnzen door de Douane en de uitkering van de toeslagen buiten de beleidsdoorlichting gehouden.*

1 en 2

*Gedurende een deel van de onderzochte periode maakte Toeslagen deel uit van de taken van de Belastingdienst. Kan over compliance in relatie tot de toeslagen over de periode waarin deze deel uitmaakte van de taken (alsnog) inzicht gegeven worden in de prestaties en resultaten? Welke prestatie-indicatoren en welke prestaties zijn er in de onderzochte periode verricht op het terrein van Toeslagen? Hoe werd en wordt gemeten of informatie rond toeslagen juist, tijdig en volledig is opgegeven en dat tijdig het juiste bedrag aan toeslagen is betaald (= operationele definitie van compliance zoals op p. 6 is gegeven)?*

Over toeslagen is de nodige informatie voorhanden. Zo worden jaarlijks in de Fiscale monitor over toeslagen vragen gesteld over gebruik en beoordeling van dienstverlening door toeslaggerechtigden en opvattingen en eventuele ervaringen met toezicht op toeslagen. Het toezicht op toeslagen vindt plaats op basis van een met de betrokken departementen afgestemd toezichtplan. De kern hiervan is het administratieve toezicht dat bestaat uit massale vergelijkingen tussen de gegevens uit de aanvragen en gegevens van derden, zoals de registratie in de gemeentelijke basisadministratie, waaruit de onjuistheid van of twijfel over een aanvraag kan blijken. In de respectievelijke beheersverslagen en jaarverslagen IXB wordt hier jaarlijks verantwoording over af gelegd.

In de begroting IXB 2011 is toegezegd dat er een onderzoek komt naar het effect van toezicht op de uitvoering van toezicht op toeslagen. Compliance bij toeslagen heeft een wat andere karakteristiek dan compliance bij

belastingen. Bij toeslagen ligt het accent op het vaststellen van het recht op te ontvangen toeslag, terwijl bij belastingen de volledige nakoming van de wettelijke verplichting tot betaling voorop staat. Dit heeft consequenties voor de vraagstelling naar de effecten van dienstverlening en toezicht op de doelstelling van compliance (t.w. zorgen dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen).

Het zwaartepunt voor de toeslagen ligt bij het onderbouwen van het recht met de juiste gegevens (waaronder een goede schatting van het inkomen), het tijdig wijzigingen doorgeven en op tijd te veel ontvangen geld terug betalen. In de halfjaarsrapportage Belastingdienst van juni a.s. zal over de opzet van dit onderzoek worden gerapporteerd. De Tweede Kamer kan de uitkomsten van het onderzoek eind dit jaar tegemoet zien.

3

*Worden met het oog op een toekomstige beleidsdoorlichting prestatie-indicatoren gemeten voor de segmenten die in deze beleidsdoorlichting niet aan de orde komen? Is de staatssecretaris van plan om voor deze segmenten nog met een beleidsdoorlichting te komen?*

Naast het in de begroting IXB 2011 aangekondigde onderzoek naar toeslagen, wordt in 2011 ook onderzoek verricht naar het effect van toezicht op de compliance bij MGO/ZGO. Het onderzoek naar het effect van uitvoering van het toezicht door Douane op de doelstelling van compliance is voorzien voor 2012.

## **5. Vragen over prestatiegegevens**

*Uit de BOR-notitie*

*In deze paragraaf komen enkele instrumenten aan de orde waarvan de gepresenteerde prestatie-indicatoren vragen oproepen. Het betreft: (a) de dienstverlening van de Belastingtelefoon, (b) de website, (c) de publiekscampagnes en (d) het toezicht en opsporing.*

### *5.1 BelastingTelefoon*

1

*Het streven van de Belastingdienst is dat 80–85 procent van de bellers binnen honderd seconden een respondent aan de lijn moet krijgen. Betekent dit dat 15–20 procent geen contact met een respondent kan krijgen of dat deze verzoeken middels een automatisch systeem zonder tussenkomst van een respondent worden afgehandeld?*

Bij de formulering van het streven van de Belastingdienst zijn twee doelstellingen samengevoegd. De eerste is: een telefonische bereikbaarheid van 80–85% als jaardoelstelling. Over het hele jaar gezien is in een aantal maanden het aanbod zo groot dat het de capaciteit overtreft. Het vergoten van de capaciteit gericht op het afvangen van dit piekaanbod, zou niet doelmatig zijn. De tweede doelstelling is: een gemiddelde wachttijd, na doorlopen van het menu, die uitkomt tussen de 80 en 100 seconden. Het is te kort door de bocht te zeggen dat 15 tot 20% geen contact met de informant krijgt. De doelstelling 80–85% bereikbaarheid betekent dat van het aanbod 80 tot 85% wordt aangenomen. Tot het aanbod worden ook gerekend de geweigerde gesprekken en de afhakers, d.w.z. klanten die zelf ophangen. Het aanbod bestaat uit klanten die een informant aan de lijn willen, maar het kunnen ook klanten zijn die een bestelling plaatsen. Het aanbod bestaat daarnaast niet alleen uit unieke klanten. Klanten die de bij de eerste keer bellen geen contact krijgen maar bij de tweede keer bellen wel, zitten ook in het aanbod.



2

*Wat is het streefcijfer voor de kwaliteit (percentage juiste antwoorden) van de belastingtelefoon?*

De BelastingTelefoon hanteert een percentage van 80–85% juiste antwoorden op fiscale vragen en 90–95% voor juiste antwoorden op status en procesvragen.

3

*Betekent een niveau van 74% voor kwaliteit van de antwoorden dat 26% van de antwoorden die door de belastingtelefoon worden gegeven onjuist is?*

Nee. De 26% omvat ook de situatie dat een antwoord niet volledig juist is. Bijvoorbeeld: termijnen worden niet of niet juist genoemd, er wordt onvoldoende doorgevraagd, bepaalde voorwaarden worden in het gesprek niet genoemd en een vraag kan natuurlijk ook fout beantwoord zijn.

4

*Zijn gevallen bekend waardoor de compliance (juistheid, tijdigheid, volledigheid van aangeleverde gegevens en juistheid en tijdigheid van betaalde bedrag) nadelig is beïnvloed door niet juiste antwoorden die via de belastingtelefoon zijn gegeven?*

In 2010 zijn er 76 klachten bij de BelastingTelefoon binnengekomen, waarin wordt geklaagd over foute of onvolledig informatie door de BelastingTelefoon. Uit het klanttevredenheidonderzoek dat periodiek wordt gehouden, blijkt dat 37% van de klagers aangeeft dat aan hun klacht gebrekkige voorlichting door de Belastingdienst (breder dan de BelastingTelefoon) ten grondslag ligt. Niet bekend is of en zo ja, wat voor effect dit heeft gehad op de compliance van betrokkenen.

## 5.2 Website

1

*Welke verklaring heeft de Belastingdienst voor het dalen van de waardering van het zoekgemak op de website en de daling van de tevredenheid van de dienstverlening via de website?*

Hierover kan geen exacte uitspraak worden gedaan. Een mogelijke verklaring is dat burgers en bedrijven in het algemeen steeds meer verwachten van het zoekgemak en de mogelijkheden van een website en ook websites op die punten met elkaar vergelijken. Het is dus zaak voor de Belastingdienst voortdurend te streven naar verbetering van de website.

Uit recente cijfers van de Fiscale monitor 2010 blijkt dat een overgrote meerderheid (46%) van de geënquêteerden alles als eerste via de website willen doen. Gemiddeld is 90% van de websitebezoekers neutraal gestemd tot zeer tevreden over de website van de Belastingdienst. Gemiddeld wordt door 88% van de bezoekers het zoekgemak op de website neutraal tot zeer gemakkelijk beoordeeld. In 2010 is een nieuwe zoekmachine geïnstalleerd waarmee de burger informatie sneller en gericht kan zoeken. Verder is in 2010 gewerkt aan het volledig vernieuwen van de website. In 2011 gaat deze vernieuwde site van start die niet alleen gerichte informatie verschaft, maar ook is te raadplegen op levensgebeurtenissen.

2

*Is het ontbreken van de mogelijkheid om door middel van email contact te leggen met de Belastingdienst een indicator voor een dalende waardering?*

Ook hierover kan geen exacte uitspraak worden gedaan. Het ontbreken van emailmogelijkheden zou een oorzaak kunnen zijn voor een dalende waardering van de website, maar is op zich geen indicator. Overigens is uit onderzoek gebleken dat introductie van email niet leidt tot afname van de vraag van andere communicatiekanalen, maar een aanvullende stroom betekent. Het gebruik van e-mail zou in de situatie van de Belastingdienst leiden tot grote stromen van vaak ongestructureerde berichten die logistiek nauwelijks goed en snel te verwerken zijn en een onverantwoord groot tijdsbeslag zouden leggen op de beschikbare medewerkers. Daarnaast draagt een dergelijke vorm van communicatie het risico met zich mee dat op onvoldoende beveiligde manier vertrouwelijke (belasting)gegevens worden gecommuniceerd. De Belastingdienst zet daarom in op andere vormen van elektronische communicatie met burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld via de website waar veel informatie beschikbaar is en waar formulieren gedownload kunnen worden. Daarnaast participeert de Belastingdienst in het rijksbreed opzetten van een persoonlijke internetpagina voor de burger. Het kunnen werken met een persoonlijk domein met o.a. statusinformatie, is ook onderdeel van het nieuwe systeem van Belastingdienst/Toeslagen.

### *5.3 Publiekscampagnes*

1

*Heeft de Belastingdienst een overzicht van de uitgaven van Postbus 51 campagnes?*

*Zijn er metingen over het bereik en het effect van deze campagnes? Zo ja, waarom is er voor gekozen om de resultaten van de evaluaties niet in de doorlichting te vermelden?*

*Zijn er onderzoeken waarbij ook de gemaakte kosten in relatie tot de bereikte effecten worden beschouwd?*

Een Postbus 51-campagne kost op dit moment circa € 1,4 miljoen. Dit omvat de inzet van radio, tv en website, aangevuld met andere media zoals artikelen in kranten of buitenreclame. Deze kosten zijn inclusief een concepttest en een pretest van de tv-spot en een gestandaardiseerde, kwantitatieve evaluatie, uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau in opdracht van het ministerie van Algemene Zaken, Dienst Publiek en Communicatie. Deze onderzoeken zijn verplicht. Voor de overige vragen wordt verwezen naar de antwoorden hiervoor onder 1. Effectiviteit van de beleidsdoorlichting.

## **6. Fiscale Monitor**

*Uit de BOR-notitie*

*Door middel van het voorleggen van vragen aan belastingplichtigen meet de Belastingdienst de beleving en houding van burgers ten aanzien van het handelen van de Belastingdienst. (...) Daarbij wordt de houding van particulieren aangegeven ten opzichte van de vraag of belastingontduiking onaanvaardbaar is en of zelf belasting ontduiken uitgesloten is. (...) In navolging van de literatuur wordt in de tabel ook aangegeven hoe belastingplichtigen betekenis toekennen aan het betalen van belasting.*

1

*Welke verklaring kan de staatssecretaris geven voor de toename van het aantal belastingplichtigen dat niet uitsluit zelf belasting te ontduiken terwijl de waardering van belasting betalen naar de studie van Strümpel is afgenomen?*

Het percentage belastingplichtigen (particulieren en ondernemers) dat zegt dat «het uitgesloten is dat zij zelf belasting ontduiken» stijgt gedurende de periode 2005–2008. («Toename» in de vraag moet dus zijn: afname.) Het percentage belastingplichtigen dat belasting betalen ziet «als iets bijdragen» of «iets afstaan» daalt inderdaad en het percentage dat belasting betalen ziet als «iets dat hen wordt afgenomen» stijgt in de periode van de beleidsdoorlichting. Het gaat hierbij om verschillende aspecten.

De vraag over zelf belasting ontduiken is in wezen een vraag naar de persoonlijke norm/belastingmoraal, terwijl de tweede vraag vraagt naar het idee dat mensen hebben over belasting betalen als zodanig. De eerste vraag ligt dicht bij gedrag of gedragsintentie. Het feit dat de belastingmoraal zich positief ontwikkelt is een gunstige uitkomst. Het dalend aantal belastingplichtigen – en vooral bedrijven – dat aangeeft belasting betalen te zien als iets bijdragen of iets afstaan is een mogelijk punt van zorg. De vanzelfsprekendheid van belasting betalen lijkt wat af te nemen, alhoewel zich dat dus niet direct vertaalt in een afbreuk van de eigen norm. De verklaring hiervoor is niet eenduidig te geven.

2 en 3

*Welke conclusie verbindt de staatssecretaris aan de cijfers over de houding ten opzichte van belastingontduiking waarbij 29% van de particulieren en 15% van de bedrijven zegt niet uit te sluiten zelf belasting te ontduiken?*

*Zijn er op dit punt al meer actuele cijfers (2009 en 2010) die inzicht geven in de houding van ondernemingen en particulieren ten aanzien van belastingontduiking?*

Uit de Fiscale monitor 2008 blijkt dat 71% van de particulieren en 85% van de MKB ondernemers zegt dat belasting ontduiken is uitgesloten. Dit betekent echter niet automatisch dat 29% respectievelijk 15% aangeeft dat dit voor hun niet uitgesloten is.

In het onderzoek zijn de antwoorden gescoord op een vijfpuntschaal, waarvan de gesommeerde percentages van de twee categorieën die aangeven dat belastingontduiking is uitgesloten worden gerapporteerd. De percentages belastingplichtigen die antwoorden op de neutrale middencategorie zijn in de onderzoeksperiode steeds aanzienlijk (van 2004 tot 2008 respectievelijk 19%, 21%, 21%, 24% en 21% voor particulieren en 11%, 16%, 11%, 13% en 10% voor bedrijven).

De laatste twee categorieën op de vijfpuntschaal zijn de categorieën waarmee wordt aangegeven dat men zich kan voorstellen dat men zelf belasting zou ontduiken. De percentages van deze twee categorieën gesommeerd zijn van 2004 tot 2008 voor particulieren respectievelijk 19%, 16%, 15%, 13% en 9% en voor bedrijven 12%, 11%, 11%, 4% en 6%. De percentages liggen dus beduidend lager dan in de vraag gesuggereerd. Ook kan worden gekeken naar de tijdreeksen. Te zien is nu dat de belastingmoraal zich vanaf 2006 positief ontwikkelt.

Deze ontwikkeling zet zich ook in 2009 en 2010 door:

- in 2009 is het percentage particulieren dat aangeeft belastingontduiking onaanvaardbaar te vinden 82% en het percentage bedrijven 93%.
- in 2009 is het percentage particulieren dat aangeeft dat zelf belasting ontduiken is uitgesloten 72% en het percentage bedrijven ligt op 88%.

- in 2009 in het aantal particulieren dat zegt belasting betalen te zien als iets bijdragen 50% en als iets afstaan 31%. Bij bedrijven liggen deze percentages op respectievelijk 57% en 29%.

In 2010 is de Fiscale Monitor herzien en is de vraag aan geënquêteerden of zij vinden dat «belasting betalen betekent dat zij iets *moeten* bijdragen» vervangen door «belasting betalen betekent iets bijdragen». Deze verandering in vraagstelling van verplichtend naar een meer vrijwillig karakter verklaart de daling van het percentage. Voor dit onderdeel zijn de uitkomsten tussen 2009 en 2010 niet meer te vergelijken.

4

*Compliance betekent volgens de brief van de staatssecretaris dat de Belastingdienst het gedrag van burgers en bedrijven wil beïnvloeden. Hoe gaat de staatssecretaris het meten van deze beïnvloeding operationaliseren in methodologisch correcte indicatoren?*

Compliance gaat inderdaad uiteindelijk om het gedrag van belastingplichtigen. Zij moeten zich registreren als belastingplichtige, op tijd, juist en volledig aangifte doen en de verschuldigde belasting op tijd betalen. Bij het bevorderen van compliance gaat het dus om het beïnvloeden van het gedrag van belastingplichtigen. Dat is in de toekomst niet anders dan in de voorgaande periode.

Net als in andere landen<sup>1</sup> wil de Belastingdienst de komende jaren ervaring opdoen met het meten van het effect van zijn optreden op de compliance. Voorwaarde voor het bepalen van de effectiviteit van beleid is dat de doelstelling zoveel mogelijk concreet en meetbaar wordt geformuleerd.

Gelet op inherente (methodologische) beperkingen van onderzoek naar directe en meetbare effecten van instrumenten op de hoofddoelstelling *compliance* wordt gekozen voor een aanpak waarbij subdoelen worden geformuleerd die kunnen worden gelinkt aan instrumenten in meetbare termen. Bij subdoelen kan worden gedacht aan meer zichtbaarheid, meer vooroverleg met ondernemingen in het kader van horizontaal toezicht of minder bezwaarprocedures. Door de komende jaren de bereikte resultaten hiervan – in termen van effecten – systematisch te registreren en te analyseren, kunnen de uitgangspunten van compliancebevordering worden getoetst. Daarbij hoort overigens ook een toetsing op de validiteit en betrouwbaarheid van de meting van de genoemde effecten, die het inzicht in de onderliggende vraagstukken vergroot.

## **7. Kosten Belastingdienst**

1

*Zijn in de tabel van de geïndexeerde kosten per belastingplichtige op bladzijde 43 van de doorlichting de indexcijfers afgeleid van het basisjaar 2004 of betreft het hier bedragen x 1 miljoen €?*

De geïndexeerde kosten per belastingplichtige betreffen indexcijfers afgeleid van het basisjaar 2004.

2

*Welke verklaring heeft de staatssecretaris voor het feit dat over de periode 2004–2008 de kosten met 25% zijn toegenomen terwijl de geïndexeerde kosten per belastingplichtige met 8% zijn gedaald?*

De totale kosten zijn weliswaar met 25% toegenomen, maar als wordt gekeken naar de kosten van de segmenten Particulieren en MKB, dan is er sprake van een kostentoeename van circa 15%. Het aantal belastingplichtigen is in de betreffende periode gegroeid met 23%.

---

<sup>1</sup> OESO, Monitoring Taxpayers' Compliance (2008) en EU, Compliance Risk Management Guide (2010).

3

*Hoe bepaalt de staatssecretaris zelf de doelmatigheid van de uitgaven die met het budget van bijna 3 miljard euro worden gedaan, als er kennelijk geen toerekening van kosten naar instrumenten mogelijk is?*

Instrumenten zijn niet uniform en niet stabiel in de tijd waardoor kosten niet vergelijkbaar zijn. Daarbij komt dat de inzet van een instrument niet een doel op zich is, maar dat juist een combinatie van instrumenten effect oplevert. Deze combinatie kan verschillen in de tijd en ook afhankelijk zijn van de doelgroep waarop de combinatie van instrumenten wordt ingezet. Dit maakt toerekening lastig.