

Vergaderjaar 2017–2018

31 066

Belastingdienst

Nr. 390

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2017

Bijgaand ontvangt u de Handhavingsbrief Belastingdienst 2018¹. Hiermee geef ik invulling aan de toezegging van mijn ambtsvoorganger in het algemeen overleg met de vaste Commissie van Financiën op 22 februari 2017 (Kamerstuk 31 066, nr. 350).

Deze Handhavingsbrief beschrijft de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Deze strategie is gericht op het bevorderen en onderhouden van een juiste wetsnaleving door burgers en bedrijven. Voor één doelgroep, namelijk de doelgroep Particulieren die te maken heeft met de inkomensheffing, werkt de brief de strategie verder uit en geeft daarbij inzicht in de keuzes die de Belastingdienst voor deze doelgroep in 2018 maakt. Daarnaast geeft de brief voor de overige doelgroepen op hoofdlijnen inzicht in de aanpak. Tenslotte geeft de brief een overzicht van de vervolgstappen om de handhavingsaanpak in brede zin (uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing) de komende jaren verder te ontwikkelen. Dit in lijn met onder meer het rapport van de Algemene Rekenkamer over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 319) en de uitkomsten van het onderzoek naar de besturing van de Belastingdienst (rapport Commissie Onderzoek Belastingdienst) (Kamerstuk 31 066, nr. 330).

Met deze Handhavingsbrief 2018 wil ik vooraf ook inzicht geven in de dilemma's en afwegingen waarvoor de Belastingdienst zich in de uitvoering van zijn taken gesteld ziet. Naleving van fiscale wet- en regelgeving is altijd de uitkomst van een complex samenspel van verschillende factoren: hoe wet- en regelgeving is vormgegeven, de mate waarin de Belastingdienst erin slaagt het nakomen van verplichtingen echt eenvoudig te maken, en breder van de fiscale moraal en het vertrouwen dat de maatschappij in de Belastingdienst en het fiscale stelsel heeft.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Een goed functionerend belastingstelsel is essentieel voor het goed functioneren van de samenleving. De Belastingdienst heeft daarin een cruciale taak. Transparantie over de keuzes die de Belastingdienst daarbij in samenspraak met de beleidsverantwoordelijke departementen maakt is daarom belangrijk.

Een robuust stelsel vraagt daarbij enerzijds wet- en regelgeving die uitvoerbaar en handhaafbaar is en anderzijds een uitvoering die burgers en bedrijven ondersteunt in de naleving. Uit de Fiscale Monitor en vanuit de steekproefsgewijze onderzoeken die de Belastingdienst doet is bekend dat fouten in de aangifte vaak te maken hebben met de door belastingplichtigen ervaren complexiteit in regels en procedures: daar is dus nog steeds veel te winnen. Daarnaast heeft het gericht aanpakken van die situaties waarin sprake is van bewuste fraude een hoge prioriteit: een geloofwaardig optreden daarin heeft immers ook een breder uitstralings-effect naar het onderhouden en versterken van de fiscale moraal.

De kern van de strategie van de Belastingdienst ligt in het zoveel mogelijk vooraf borgen van de juistheid van de aangifte. Voorkomen is ook hier immers beter en effectiever dan achteraf corrigeren. De laatste jaren is voor de doelgroep Particulieren de vooringevulde aangifte steeds belangrijker geworden. Het nalevingstekort voor deze doelgroep, zoals dat op basis van de steekproef particulieren elk jaar wordt geschat, is vanaf 2008 teruggelopen en bedraagt nu ongeveer € 0,6 miljard over het laatst onderzochte belastingjaar 2014. Deze daling is voor een groot deel toe te schrijven aan de stapsgewijze uitbreiding en kwalitatieve verbetering van de vooringevulde aangifte. Een belangrijk deel van dit nalevingstekort wordt overigens nog gecorrigeerd bij de behandeling van de aangifte.

Ik zal daarom de komende jaren verdere stappen zetten in het voorinvullen van de aangifte, onder meer door te laten onderzoeken welke mogelijkheden er binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving nog liggen om tot een uitbreiding van het aantal vooraf ingevulde gegevens voor de doelgroep Particulieren te komen.

Een belangrijk doel van deze brief is, zoals gezegd, het inzage geven in een aantal dilemma's, die in bijgaande Handhavingsbrief zijn aangegeven. Deze illustreren de opgaven waar de Belastingdienst voor staat. Het gaat hierbij om:

- het zoeken van de balans tussen het structureel vooraf voorkomen van fouten versus het achteraf corrigerend optreden;
- het toezicht achteraf (controles) zo selectief en gericht mogelijk in te zetten, afgestemd op de (oorzaken van) gedrag van burgers en bedrijven. De Belastingdienst valt geen mensen lastig als dat niet nodig is;
- de mix aan instrumenten die de dienst hanteert (van dienstverleners tot opsporen) zodanig te kiezen, dat zij in hun samenhang het optimale effect op de naleving hebben;
- bij de inzet van middelen uitvoerende en toezichtstaken in samenhang te bezien. Omdat de uitvoerende taken altijd uitgevoerd moeten worden, en om te voorkomen dat toezicht de sluitpost is, kan door de uitvoerende werkprocessen efficiënter in te richten, deze inzet beter in balans worden gebracht;
- rekening houdend met de beperkingen in de huidige informatievoorziening voortvarend stappen te zetten in de verdere implementatie van de handhavingsstrategie.

De beschrijving van de aanpak voor de doelgroep Particulieren illustreert deze opgaven. Een evenwichtig toezicht vraagt om het stellen van prioriteiten, gegeven de beschikbare capaciteit. Dit is altijd zo geweest.

Naar mijn overtuiging is dit vraagstuk voor deze doelgroep er niet louter één van capaciteit. Ook bij een iets hogere bezetting blijven de afwegingen lastig en kan niet aan elke aangifte met een risico-indicatie aandacht worden gegeven. De aanpak is gericht op het treffen van maatregelen, die meer structureel de werklast laten afnemen, zodat ruimte ontstaat om het toezicht te versterken. De verdere ontwikkeling van de reeds genoemde vooraf ingevulde aangifte is hiervan een eerste voorbeeld. Een ander voorbeeld is het vereenvoudigen en via automatisering beter ondersteunen van de afhandeling van bezwaren. Circa 75% van de bezwaren voor de doelgroep Particulieren betreft in feite aanvullingen op de eigen aangifte, die formeel echter als bezwaar worden gekwalificeerd en behandeld. Dit kan de nodige capaciteit vrijspelen ten behoeve van het toezicht. Een aantal concrete maatregelen op dit vlak is onderdeel van de herijking Investeringsagenda.

Zowel de Algemene Rekenkamer, als de Commissie Onderzoek Belastingdienst als eerder de Commissie de Jong (inzake de managementinformatie van de Belastingdienst) hebben aangegeven dat het kunnen beschikken over een samenhangende set prestatie-indicatoren een belangrijk onderdeel is van de plannings- en verantwoordingscyclus. Uit de recente «Beleidsdoorlichting toezicht en opsporing en massale processen» blijkt dat het niet mogelijk is om harde, causale uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid van de Belastingdienst. Gepleit wordt voor het formuleren van scherpere doelen, daarop geënte effectindicatoren en beter inzicht in de kosten en de baten.

In samenhang met de Handhavingsbrief, die vooruitkijkt, wil ik ook in de verantwoording meer systematisch aandacht besteden aan de resultaten en effecten van de activiteiten van de Belastingdienst. Het instrumentarium daarvoor wordt de komende jaren stap voor stap verder ontwikkeld.

De ontwikkeling van de Handhavingsbrief is een meerjarig traject. De Handhavingsbrief 2019 is daarbij een eerstvolgende stap. Naast de doelgroep Particulieren wil ik daarbij specifiek ingaan op een doelgroep binnen het segment Ondernemingen en op de doelgroep Toeslagen.

De nu voorliggende Handhavingsbrief Belastingdienst 2018 is tegen deze achtergrond ook een eerste proeve. Graag wissel ik met uw Kamer van gedachten over de vraag of de Handhavingsbrief in deze vorm ook voor u in een behoefte voorziet en hoe deze de komende jaren verder kan worden doorontwikkeld.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel