

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 851

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2021

In het notaoverleg met de vaste commissie voor Financiën van 1 februari jl. over fraudeopsporing en gebruik van tweede nationaliteit door de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 784), heeft uw Kamer naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de kinderopvangtoeslag en de registratie van mogelijke fraudesignalen, om inzicht gevraagd in de fraudeaanpak en de aanpassingen die daaraan zijn, of worden gedaan. Daarop heb ik toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de contouren van de fraudeaanpak door de Belastingdienst. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Het bestrijden van fraude is een relatief klein, maar wel onmisbaar onderdeel van de activiteiten die de Belastingdienst uitvoert binnen de Uitvoerings- en Toezichtstrategie (UTS). Door op gepaste wijze en volgens de geldende wet- en regelgeving op te treden tegen degenen die bewust de regels niet naleven, wordt recht gedaan aan goedwillende burgers en bedrijven die wel integer handelen. In deze brief wordt aangegeven hoe door de Belastingdienst invulling wordt gegeven aan het bestrijden van fraude. Daarbij wordt ook aangegeven op welke onderdelen van het toezicht bestaande waarborgen versterkt worden, welke processen verbeterd worden en hoe keuzes en waar mogelijk resultaten inzichtelijker worden gemaakt.

Fraude

Definitie

Fraude is als zodanig niet in de belastingwetgeving gedefinieerd. Desalniettemin wordt deze term gebruikt als sprake is van een fiscaal vergrijp (of een fiscaal misdrijf). Daarbij wordt bedoeld op de situatie waarin een burger of een bedrijf grofschuldig of opzettelijk geen aangifte of een onjuiste of onvolledige aangifte doet of de verschuldigde belasting niet, niet-geheel, of niet tijdig betaalt. Het gaat kort gezegd om mensen die veelal bewust een misleidende voorstelling van zaken geven of

anderszins onrechtmatig handelen om daar een fiscaal voordeel mee te behalen. De fiscale fraudeaanpak richt zich primair op burgers en bedrijven die willens en wetens de regels overtreden of anderen daartoe aanzetten dan wel faciliteren. Van belang daarbij is om voor ogen te houden dat, om überhaupt van fraude te kunnen spreken, in elk geval sprake moet zijn van opzet of grove schuld, waarbij de inspecteur de bewijslast heeft. Als daar geen sprake van is dan komt het opleggen van een vergrijpboete of instellen van strafvervolgning in het geheel niet in aan de orde. Dit betekent dus ook, dat als sprake is van wat in het normale spraakgebruik wordt bedoeld met «een foutje» maken, bijvoorbeeld een verschrijving in de aangifte, er geen vergrijpboete of straf kan worden opgelegd. Een dergelijke fout gebeurt immers niet opzettelijk of grofschuldig. Burgers en bedrijven die een dergelijke fout maken hoeven dus niet te vrezen voor een vergrijpboete of strafvervolgning.¹

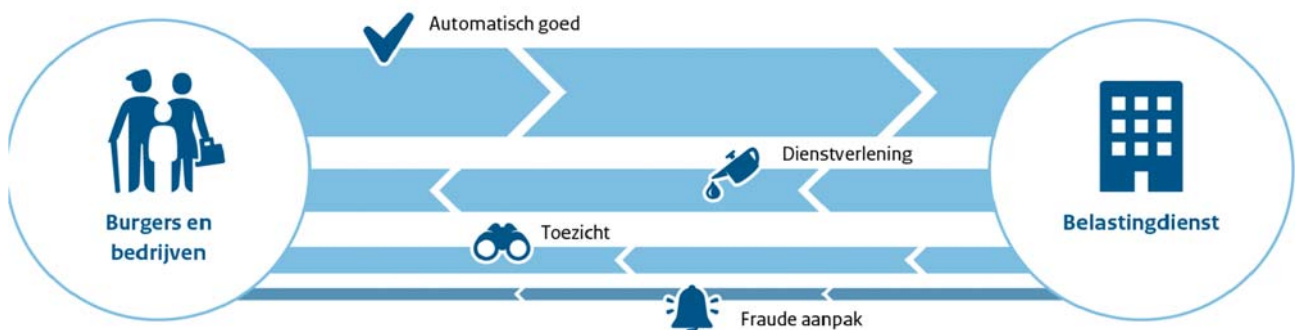
Belang

De aanpak van fiscale fraude is belangrijk, omdat fiscale fraude het maatschappelijk draagvlak voor het betalen van belasting aantast. Voor het behoud van dit draagvlak is het noodzakelijk dat de goedwillende burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de kwaadwillenden worden aangepakt omdat ook zij hun fiscale verplichtingen moeten nakomen. Een goede fraudeaanpak leidt ook tot een versterking van het vertrouwen van burgers en bedrijven in het optreden van de Belastingdienst. Daarnaast leidt fraude tot schade voor de schatkist.

Aanpak van fraude in de fiscaliteit

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst

De aanpak van fraude staat niet op zichzelf, maar is ingebed in de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. De uitvoerings- en toezichtstrategie is erop gericht dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk uit zichzelf de fiscale regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Deze strategie moet ervoor zorgen dat het niveau van naleving zo hoog mogelijk is en de continuïteit van de belastingopbrengsten geborgd is. In de strategie gaat de Belastingdienst uit van responsief handelen. Een onderdeel van responsief handelen is dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk geholpen worden om fouten te voorkomen. De inzet is om het automatisch goed te laten gaan, bijvoorbeeld door de vooraf ingevulde aangifte. De fraudeaanpak van de Belastingdienst is gericht op het zoveel mogelijk aan de voorkant voorkomen van fraude en van een passende stevige aanpak bij gebleken fraude. In schemavorm ziet het er als volgt uit. In het onderstaande wordt de aanpak nader toegelicht.



¹ Kamerstuk 35 000 IX, nr. 19, p. 13.

Het voorkomen van fraude

De Belastingdienst streeft ernaar de kans op fouten en fraude aan de voorkant zo klein mogelijk te maken. Dat gebeurt op verschillende manieren, bijvoorbeeld door de kwaliteit van wet- en regelgeving. Zo wordt de Belastingdienst vaktechnisch betrokken bij de totstandkoming van nieuwe fiscale wetgeving en wordt in de uitvoeringstoetsen bij nieuwe wet- en regelgeving expliciet aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid voor zowel de Belastingdienst als de burger, handhaafbaarheid en de fraudebestendigheid. En dit jaar worden de eerste ervaringen opgedaan met de doenvermogen-scan waarbij al in de ontwerpfase van nieuwe fiscale wet- en regelgeving verkend wordt of de voorgenomen regeling past bij doenvermogens van burgers en ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf. Ook wordt de kans op fouten en fraude verminderd door dienstverlening aan burgers en bedrijven. Daarbij valt te denken aan allerlei vormen van communicatie en voorlichting, het voorinvullen van aangiften en het samenwerken met fiscaal dienstverleners. Dienstverlening aan burgers en bedrijven is een groeiend onderdeel van de activiteiten van de Belastingdienst. De komende tijd worden verschillende stappen gezet om de dienstverlening verder te versterken, bijvoorbeeld door het verbeteren van dienstverlening aan de balies, van de digitale contacten met burgers en bedrijven en van contacten die via de fiscaal dienstverleners lopen. Ook daarmee wordt bijgedragen aan het verkleinen van de kans op fouten en helpt het burgers en bedrijven de fiscale regels beter te kunnen naleven².

Desondanks kan niet worden voorkomen dat fouten worden gemaakt; belastingwetgeving is nu eenmaal complex en het doen van aangifte blijft mensenwerk. Om die reden zet de Belastingdienst in op het herstel van fouten. En wordt aandacht besteed aan fouterstel van de ingediende aangiften. De Belastingdienst gaat daarbij uit van vertrouwen, dat wil zeggen dat aangenomen wordt dat de fout niet bewust is gemaakt, tenzij het tegendeel blijkt. Het grootste deel van alle activiteiten van de Belastingdienst vindt plaats in dienstverlening en het reguliere toezicht.

Regulier toezicht

Het reguliere toezicht richt zich op het voorkomen én het herstellen van mogelijke fouten en op de aanpak van mogelijk misbruik. Voor het herstellen worden aangiften gewogen op het risico dat ze onjuistheden bevatten. Deze weging wordt gemaakt aan de hand van vergelijking met informatie die van andere partijen zoals banken verkregen wordt (derden-informatie) en regels die gebaseerd zijn op onderzoek, ervaring en inzicht in de complexiteit van de fiscale regelgeving. Bij voldoende hoog risico worden de aangiften – overwegend geautomatiseerd – geselecteerd voor behandeling.

Als een aangifte voor toezicht geselecteerd wordt, geeft dit uitsluitend aan dat deze aangifte of een onderdeel van die aangifte onderzocht moet worden op juistheid of volledigheid. Datzelfde geldt voor aangiften die op grond van ontvangen signalen van bijvoorbeeld burgers of andere overheidsorganisaties aanleiding geven voor onderzoek naar de juistheid van een aangifte of een eerder opgelegde aanslag. Daarbij vindt feitenonderzoek plaats om vast te stellen dat de aangifte in voldoende mate overeenkomt met de werkelijkheid, de kennis en ervaring die de Belastingdienst heeft met de burger of het bedrijf kan daarin ook een rol spelen. Deze werkwijze is uniform, ongeacht de reden van selectie.

² Kamerstukken 31 066 en 32 140, nr. 700.
Kamerstuk 31 935, nr. 66.

Soms is in het kader van het toezicht bijvoorbeeld in het kader van verhuuld vermogen, bijzondere kennis en ervaring nodig en wordt intensief samengewerkt, om op een efficiënte en effectieve wijze het feitenonderzoek te kunnen uitvoeren³. De spelregels uit het reguliere toezicht blijven echter onverkort van toepassing. In voorkomende gevallen wordt ook de samenwerking gezocht met andere overheidsinstanties, bijvoorbeeld omdat de reikwijdte van de mogelijke regelovertreding verder gaat dan het fiscale. De afspraken over de wijze van samenwerking zijn vastgelegd in convenanten⁴.

Het feitenonderzoek is – ongeacht de reden voor het instellen van zo een onderzoek – met de nodige waarborgen omgeven. In de eerste plaats wordt dat feitenonderzoek altijd door medewerkers van de Belastingdienst, mensen dus, uitgevoerd. Daarnaast wordt het besluit tot het instellen van een feitenonderzoek meestal in overleg genomen. Dit vermindert het risico op vooringenomenheid en tunnelvisie. Daarnaast vinden op de uitvoering én het delen van bevindingen regelmatig kwaliteitsbeoordelingen plaats. Tevens is voor de ondersteuning en begeleiding van deze onderzoeken een vaktechnische infrastructuur aanwezig, waarin alle vaktechnische disciplines, waaronder alle belastingmiddelen maar ook controle en formeel recht, zijn vertegenwoordigd. Dit alles is bedoeld om een zorgvuldige procesgang te waarborgen en de risico's op vooringenomenheid zoveel mogelijk te verminderen. Wanneer de uitkomsten van het onderzoek aanleiding geven om af te wijken van een aangifte, wordt de belastingplichtige in de gelegenheid gesteld zich hierover uit te laten. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt hiervan afgeweken, bijvoorbeeld als door een dreigende verjaringstermijn onvoldoende tijd resteert. Als wordt afgeweken van de aangifte kan de belastingplichtige bezwaar maken. Dit bezwaar wordt door een ander dan de oorspronkelijke behandelaar beoordeeld. Daarbij wordt het besluit om af te wijken, voor wat betreft het onderdeel waartegen het bezwaar zicht richt, integraal heroverwogen. Tegen de beslissing van de bezwaarbehandelaar staat vervolgens beroep bij een rechter open.

Verwijtbaarheid

Bij het uitoefenen van het toezicht kan blijken dat niet alleen de ingediende aangifte onjuist is, maar ook dat de belastingplichtige dit wellicht kan worden verweten. Naar (de mate van) die verwijtbaarheid vindt een zogenoemd schuldonderzoek plaats. De belastingplichtige kan zich in dit onderzoek beroepen op het zwijgrecht en zich juridisch laten bijstaan. Als uit het schuldonderzoek blijkt dat sprake is van een fiscaal vergrijp, kan aan de belastingplichtige een fiscale boete opgelegd worden. De last om te bewijzen dat een fiscaal vergrijp is begaan ligt bij de inspecteur. Dat betekent dat hij opzet of grove schuld aannemelijk moet maken. Van opzet of grove schuld is niet zomaar sprake: bij opzet geldt dat de belastingplichtige ten minste «bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard» dat bijvoorbeeld de ingediende aangifte onjuist is. Bij grove schuld zal de inspecteur moeten kunnen onderbouwen dat de belastingplichtige ernstig onzorgvuldig heeft gehandeld; het moet dan gaan om «een in laakbaarheid aan opzet grenzende onachtzaamheid». Het opleggen van een fiscale boete is altijd maatwerk. Als er sprake is van een

³ Een voorbeeld hiervan is het Programma Verhuuld Vermogen dat zich richt op het opsporen en tegengaan van het verhullen van inkomen en vermogen.

⁴ Een voorbeeld hiervan is het convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen met als doel een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit door naast het strafrechtelijk laten vervolgen van individuele daders en het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aan te wenden om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

redelijk vermoeden van (voorwaardelijk) opzettelijk handelen door de belastingplichtige wordt de inzet van het strafrecht overwogen. Daarbij gelden allerlei waarborgen, die zijn vastgelegd in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (BBBB) en het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen (Protocol AAFD). Een belangrijke drempel is dat het fiscale nadeel in beginsel meer bedraagt dan € 100.000. De afweging of een zaak strafrechtelijk onderzocht zal worden, wordt per individueel geval gemaakt door de Belastingdienst, FIOD en het Openbaar Ministerie (OM) samen. Voor het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek gelden strafvorderlijke waarborgen.

FIOD

De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) is van oudsher de opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën voor de Belastingdienst. De dienst is verantwoordelijk voor het opsporen en bestrijden van financieel- economische en fiscale fraude. Daarnaast is de FIOD verantwoordelijk voor de opsporing op beleidsterreinen van verschillende andere ministeries en werkt daarvoor samen met nationale en internationale organisaties. De FIOD is daarmee – onder gezag van het OM – een belangrijke speler in het opsporen en de bestrijding van fraude, zoals bij de thema's witwassen, corruptie en cyberfraude.

Afspraken over de inzet van toezicht en opsporing worden vastgelegd in een handhavingsarrangement en in de jaarplannen. Het handhavingsarrangement, met keuzes en prioritering in onderwerpen en verdeling van de beschikbare FIOD-capaciteit, wordt jaarlijks in gezamenlijkheid opgesteld door de Belastingdienst, de FIOD en het OM.

Samenwerking

Samenwerking met andere opsporingsdiensten en overheden is van grote waarde voor het voorkomen, detecteren en het bestrijden van fraude. Tevens stelt die samenwerking de Belastingdienst in staat om vanwege het maatschappelijk belang bij te dragen aan overheidstoezicht in de breedte op het gebied van belasting- en premiefraude, fraude met toeslagen en uitkeringen en overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden. Uiteraard binnen de grenzen van de fiscale taak, expertise, capaciteit en de vereiste waarborgen rond bijvoorbeeld gegevensdeling. Die samenwerking vindt onder meer plaats binnen de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De aanpak van ondermijnende criminaliteit vindt plaats binnen de Regionale Expertise- en Informatiecentra (RIEC's) en het Multidisciplinair Interventieteam (MIT). Daarnaast zijn er binnen wettelijke kaders nog andere vormen van overheidssamenwerking waar de Belastingdienst aan bijdraagt, zoals de aanpak van zorgfraude.

Verbetertrajecten

Met deze brief is aangegeven op welke wijze door de Belastingdienst de fraude in de fiscaliteit wordt aangepakt. Ik ben mij ervan bewust dat met deze brief alleen de contouren van de fraudeaanpak beschreven worden. Uiteindelijk komt de aanpak van fraude tot stand in de praktijk. Daar waar burgers en bedrijven er rechtstreeks mee te maken kunnen krijgen. Ik wil er zeker van zijn dat de fraudeaanpak ook wordt uitgevoerd zoals die is bedoeld en zoals verwacht mag worden van de Belastingdienst. De volgende verbetertrajecten zijn ingezet met als doel het vertrouwen in het toezicht en de fraudeaanpak van de Belastingdienst te versterken.

Bedrijfsprocessen op orde

Binnen het programma Herstellen, Verbeteren en Borgen (HVB) wordt gewerkt aan verbetering van de processen en waarborgen rond de risicoselectie. Daarbij worden processen van de Belastingdienst opnieuw getoetst aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming, de Baseline Informatiebeveiliging Overheid en de Archiefwet.

Waarborgen in het selectieproces

Een ander onderdeel van het programma HVB ziet op de waarborgen in het selectieprocessen en selectie-instrumenten. Daarvoor wordt een afzonderlijk onderzoek opgestart. Het doel van dit onderzoek is om te komen tot nieuwe waarborgen, die voor alle directies van de Belastingdienst gaan gelden.

Signalen verwerken

Zoals eerder vermeld, maakt de Belastingdienst gebruik van signalen die wijzen op fiscale risico's en mogelijke fraude om te bepalen of nader onderzoek nodig is. De binnengekomen signalen worden opgeslagen in een digitaal systeem en eerst beoordeeld voor dat ze in behandeling worden genomen. Zoals vorig jaar aan de Kamer is gemeld is gebleken dat het oude registratiesysteem, FSV, niet aan de eisen van de AVG voldeed en dat een FSV-registratie kon leiden tot verscherpt toezicht. Naar aanleiding daarvan is FSV vorig jaar buiten gebruik gesteld. Vervolgens is begonnen met het ontwikkelen van een nieuwe (tijdelijke) signalen voorziening. Over dit proces heeft de Functionaris Gegevensbescherming inmiddels zijn advies gegeven. Deze adviezen worden verwerkt en procesbeschrijvingen en werkinstructies worden herzien en ingevoerd. Naar verwachting kunnen nog deze zomer, binnenkomende signalen AVG conform en met waarborgen omkleed weer verwerkt worden.

Keuzeprocessen

De Belastingdienst maakt keuzes met betrekking tot de fraudezaken en fraudefenomenen die wel of niet opgepakt kunnen worden. In onze brief van 27 januari jl. hebben wij aangekondigd dat de Belastingdienst in gesprek gaat met de belangrijkste opdrachtgevende departementen over de vraag waar de inhoudelijke focus van de aanpak van fraude moet komen te liggen. Dat gaat dan ook over de vormen van fraude die extra aandacht moeten krijgen en de wijze waarop de Belastingdienst daar op inzet. Het doel is om dit een jaarlijks terugkerend gesprek te laten zijn waarvan de prioriteiten worden opgenomen in het jaarplan van de Belastingdienst.

Wet- en regelgeving

Zoals eerder vermeld, speelt de kwaliteit van wet- en regelgeving een belangrijke rol in het voorkomen van fouten en fraude. Gelet hierop wordt gekeken naar mogelijkheden om het systeem van beboeting en bestraffing robuuster, eenvoudiger, begrijpelijker en rechtvaardiger te maken voor burger en bedrijf en de Belastingdienst als uitvoerende organisatie.

Ook wordt een inventarisatie uitgevoerd van mogelijke hardheid in de fiscale wet- en regelgeving⁵ en van besluiten en werkwijzen die afbreuk kunnen doen aan het rechtstatelijk handelen van de overheid. Over de

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 807.

uitkomsten hiervan wordt de Kamer naar verwachting binnenkort geïnformeerd.

Bevoegdheden en besluitvorming

Voor een goede en betrouwbare uitvoering van de fraudeaanpak is van belang dat de besluitvorming en de bevoegdheden duidelijk zijn en dat beslissingen goed worden vastgelegd. Een zorgvuldige afweging van het al dan niet inzetten van een toezicht- of opsporingsmiddel is daar onderdeel van. De processen die hier op zien worden in kaart gebracht en waar nodig aangevuld of verduidelijkt.

Ten slotte

Het moet duidelijk zijn dat een fout er niet meteen toe kan leiden dat iemand het stempel van fraudeur krijgt. Burgers mogen verwachten dat iedereen op gelijke wijze gehoord wordt, met respect wordt behandeld, dat de wijze van behandeling voldoende duidelijk is voor burgers en bedrijven en dat die voldoet aan wet en regelgeving en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar ook moet opgetreden kunnen worden tegen degenen die bewust de regels niet naleven. Juist om die redenen spannen medewerkers van de Belastingdienst zich dagelijks in om de fiscale zaken van burgers en bedrijven eerlijk en objectief te behandelen en zorgvuldig met burgers en bedrijven om te gaan. Uiteraard ben ik bereid met uw Kamer over deze brief verder van gedachten te wisselen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief