



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Algemene Rekenkamer  
drs. F. Ch. Giskes  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

Jos Rozema

T 070-342 8611

F 070-3427963

[s.j.rozema@minfin.nl](mailto:s.j.rozema@minfin.nl)

Datum **10 NOV. 2016**

Betreft bestuurlijke reactie conceptrapport Handhavingsbeleid Belastingdienst

**Ons kenmerk**

2016-0000199533

**Uw brief (kenmerk)**

27 oktober 2016

Geachte mevrouw Giskes,

Hierbij ontvangt u mijn reactie op het conceptrapport Handhavingsbeleid Belastingdienst. Ik begin met het maken van enkele meer algemene opmerkingen en loop daarna de aanbevelingen langs.

*Algemeen*

Met genoegen heb ik kennisgenomen van het positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer over de opzet van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Het rapport verwoordt goed de ontwikkeling die de handhaving heeft ondergaan: van de nadruk op het controleobject, de aangifte, naar het gedrag van het subject, de belastingplichtige. Het rapport verwoordt helder waar de Belastingdienst met zijn handhavingstrategie voor staat. Handhaving omvat het samenstel van instrumenten, van dienstverlening tot en met opsporing, dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. De Belastingdienst beoogt daarmee het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf fiscale regels naleven (*compliance*); dat wil zeggen zonder dwingende en kostbare acties van de kant van de Belastingdienst. Dit moet er voor zorgen dat de continuïteit van belastingopbrengsten op efficiënte wijze wordt geborgd en dat het nalevingstekort en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt (tax gap) zo klein mogelijk is. De Belastingdienst probeert een situatie te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen en het burgers en bedrijven gemakkelijk wordt gemaakt verschuldigde belasting af te dragen. De Belastingdienst wil zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit handelen om opbrengstderving en hogere apparaatskosten te voorkomen.

Hoewel de Algemene Rekenkamer deze handhavingstrategie onderschrijft, legt zij in de nadere beoordeling naar mijn mening te eenzijdig de focus op de correctieopbrengsten uit de controles achteraf. Effectiviteit en efficiency van het handhavingsbeleid worden in het rapport afgemeten aan opbrengsten per uur van controles. Deze controles vertegenwoordigen weliswaar een niet te missen element in de aanpak van de Belastingdienst, maar daarbij moet wel worden beseft dat het gaat om maar één van de beschikbare instrumenten. Het rapport gaat niet nader in op nut en resultaten van de andere instrumenten als dienstverlening en

horizontaal toezicht. Effectieve handhaving (in termen van verbeterde naleving en daarmee van continuïteit belastingopbrengsten) wordt vaak behaald met instrumenten die vooraf borgen dat aangiften juist en volledig zijn, zoals voorlichting, handhavingscommunicatie, vooraf ingevulde aangifte, samenwerking met fiscale intermediairs en horizontaal toezicht.

Daarbij komt dat het wegnemen van de oorzaken van niet-naleving niet altijd in de invloedssfeer van de Belastingdienst ligt. Fiscale compliance wordt ook beïnvloed door factoren waar de Belastingdienst als handhaver zelf helemaal geen invloed op heeft. Denk bijvoorbeeld aan wijzigingen in economische omstandigheden of fouten die belastingplichtigen maken als gevolg van complexe regelgeving.

Om het handhavingsbeleid van een goed fundament te voorzien, poogt de Belastingdienst zijn informatiepositie voortdurend te verbeteren. Dit gebeurt op verschillende manieren: door betere managementinformatie over resultaten en kosten, door toepassing van data & analytics methodieken, door gebruik van derden-informatie, door onderzoek naar klanttevredenheid, maar ook door vooroverleg met belastingplichtigen en gebruikmaking van kennis bij de medewerkers. De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Dit is juist. Wat betreft kennis van (het gedrag van) de belastingplichtige, samenhang tussen hoofddoelstellingen en bereikte resultaten en efficiënte inzet van mensen en middelen, zijn zeker nog slagen te maken, en dit is ook precies de reden waarom in de Brede agenda en Investeringsagenda de nodige initiatieven op dit terrein zijn benoemd.

De Algemene Rekenkamer stelt dat de Belastingdienst niet alleen een beperkt zicht heeft op de baten van de handhaving, maar ook op de kosten. Daardoor zou de dienst niet kunnen aantonen in hoeverre met extra investeringen meer geld bij belastingplichtigen kan worden geïnd. In reactie hierop merk ik op dat het ex post meten van de bijdrage van extra inzet van middelen aan de reductie van het nalevingstekort nagenoeg onmogelijk is, omdat het resultaat immers ook kan afhangen van allerlei externe factoren (die zich buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst bevinden) zoals de economische ontwikkelingen. Ex ante kan een potentieel aan extra opbrengst worden benoemd. De uiteindelijke resultaten kunnen globaal worden gemeten aan de hand van extra correctieopbrengsten ten opzichte van de structurele opbrengsten, maar een één-op-één relatie tussen extra investeringen en opbrengsten zal niet kunnen worden gelegd.

Overigens worden 'baten' hier erg beperkt opgevat. Het is zoals de Algemene Rekenkamer in haar eindconclusie stelt: 'Het is wenselijk om meer zicht te hebben op effecten van het handhavingsbeleid, in termen van effecten op het gedrag van belastingplichtigen, op het terugdringen van nalevingstekorten en op de belastinginkomsten.' Het gaat er om dat belastingplichtigen regels blijvend naleven (duurzame compliance) tegen lage uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Wat het inzicht in de kosten betreft wordt, zoals in de Brede agenda en de Investeringsagenda aangegeven, door de Belastingdienst onder meer gewerkt aan een nieuw processenmodel en een nieuw model voor de kostentoerekening. Daarmee worden kosten van uitvoering in relatie gebracht tot (financiële)

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**  
2016-0000199533

prestaties, waardoor inzicht ontstaat in de bijdrage van de werkprocessen aan de doelen van de Belastingdienst en de effectiviteit van de ingezette instrumenten, en in de mogelijke ruimte voor kostenefficiëntie.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
2016-0000199533

#### *Aanbevelingen*

Mijn reactie op de diverse aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is als volgt.

#### **1. Effectiviteit handhavingsbeleid**

- *De staatssecretaris van Financiën wordt aanbevolen voort te gaan op de weg om meer zicht te hebben op de effecten van het handhavingsbeleid en de managementinformatievoorziening zo in te richten dat inzicht wordt gegeven in de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van handhavingsinstrumenten.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven.

- *Verder bevelen we de staatssecretaris aan om door te gaan met (evaluatie)onderzoek naar de inzet van handhavingsinstrumenten en hierbij prioriteit te geven aan de evaluatie van de data & analytics benadering. Dit gelet op de belangrijke plaats die deze benadering inneemt in het moderne handhavingsbeleid van de Belastingdienst.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven.

- *Wat betreft de segmenten bevelen we de staatssecretaris aan de aandacht vooral op MKB en GO te richten, omdat de nalevingstekorten in het MKB groter zijn dan in het segment Particulieren en bij GO het nalevingstekort nog onbekend is.*

Reactie: Deze aanbeveling kan niet onverkort worden overgenomen. De onderbouwing van deze aanbeveling is vooral gebaseerd op financieel belang en voor MKB op in het verleden geconstateerde nalevingstekorten. De inzet van instrumenten is echter ook proactief en preventief, en mede afhankelijk van maatschappelijke en politieke aspecten, zoals afspraken met derden, urgentie, impact, reputatierisico en actualiteit. Voor het segment Particulieren geldt in het bijzonder dat het hier gaat om toezicht op de omvangrijkste doelgroep van de Belastingdienst: elf miljoen burgers. De impact van het werk is groot, in termen van effecten op compliance en belastingmoraal. Een vermindering van toezicht op particulieren kan maatschappelijke en politieke gevolgen hebben die onaanvaardbaar zijn, omdat dan keuzes moeten worden gemaakt waarbij bewust tax gap risico's worden gelopen. De Algemene Rekenkamer geeft zelf in de volgende aanbeveling over het optimaliseringsvraagstuk voor de Belastingdienst, alsmede de aanbeveling met betrekking tot de casussen, aan breder te kijken dan alleen belastingontvangsten en ook de gevolgen voor de belastingmoraal in de beleidstheorieën te betrekken. Ik ben het daar mee eens.

- *We bevelen de staatssecretaris aan om daarnaast ook aandacht te schenken aan de optimalisering van de omvang van deze handhavingscapaciteit in relatie tot het effect op het nalevingsniveau en de belastingontvangsten.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven, maar met de kanttekening dat, vergelijkbaar met de discussie over de relatie tussen investeringen en opbrengsten, ook voor optimalisering geldt dat er geen sprake is van eenduidig voorspelbare relaties, zodat het (ex ante) leggen van een concrete relatie tussen handhavingscapaciteit en effect op nalevingsniveau en belastingontvangsten niet volledig waar te maken valt.

- *We bevelen de staatssecretaris aan om systematisch te analyseren waar de (contra)informatiepositie kan worden verbeterd. Daarmee kan de effectiviteit van het risicogerichte toezicht verder versterkt worden.*

Reactie: Deze aanbeveling kan worden onderschreven, zij het met de kanttekening dat de buitenwereld zich niet helemaal laat vangen in data en daarmee in de informatiepositie van de Belastingdienst. Daarnaast geldt dat het gebruik van informatie door de Belastingdienst zijn grenzen kent zowel op grond van proportionaliteit als in de privacywetgeving.

## **2. Casussen**

De Algemene Rekenkamer trekt ten aanzien van de onderzochte casussen de volgende conclusies.

- *We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om jaarlijks, op basis van beschikbare informatiebronnen en bestandsvergelijkingen, een lijst op te stellen van potentiële windhappers, volgens een eenduidige definitie. Door een systematische analyse daarvan kan de aanpak verder worden toegespitst op de daadwerkelijke risico's binnen deze groep.*

Reactie: De aanbeveling wordt overgenomen. In samenwerking met andere overheden blijft de Belastingdienst werken aan een betere informatiepositie en aanpak van de 'echte' windhappers binnen de groep. De Belastingdienst is bezig met de afronding van de pilot windhappers. Deze pilot is er gericht te bezien hoe windhappers kunnen worden gedetecteerd en behandeld. De concrete inzet qua planning en capaciteit maakt deel uit van de jaarlijkse prioritering in het kader van het totale handhavingsbeleid.

- *We bevelen de staatssecretaris dan ook aan om te blijven samenwerken met andere partijen op het terrein van de belastingnomaden.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven, waarbij ik nogmaals wil benadrukken dat het ten aanzien van deze categorie gaat om criminelen die zich niet alleen voor de Belastingdienst schuil houden en dat de minister van Veiligheid en Justitie hiervoor primair aan zet is.

- *We bevelen de staatssecretaris daarom aan om de preventieve aanpak voort te zetten om migranten via een brief te wijzen op mogelijke verplichtingen uit hoofde van de MRB en eventuele non-response stelselmatig op te volgen.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven.

### 3. Tax gap

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
2016-0000199533

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst, afgezien van de btw, geen beeld heeft van de totale tax gap, omdat schattingen van de dark numbers en van het nalevingstekort bij grote ondernemingen ontbreken. De Algemene Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij de macromethode voor het schatten van de tax gap die ik onderschrijf. Via de micromethode van jaarlijkse steekproeven brengt de Belastingdienst nalevingstekorten bij particulieren en MKB-ondernemingen in beeld.

- *Daarom bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan prioriteit te geven aan het jaarlijks (blijven) opstellen van een zo betrouwbaar mogelijke schatting en analyse van de inningsverliezen en nalevingstekorten, en dit uit te breiden naar grote ondernemingen.*

Reactie: Deze aanbeveling kan niet onverkort worden overgenomen wat betreft de nalevingstekorten. Uiteraard blijft de Belastingdienst doorgaan op de weg om de nalevingstekorten bij particulieren en MKB jaarlijks in kaart te brengen. Voor grote ondernemingen ligt de situatie anders. Dat het nalevingstekort tot op heden hiervoor niet is ingeschat, heeft zijn redenen. De populatie is te divers, zoals de Algemene Rekenkamer zelf ook opmerkt, en de te onderscheiden subpopulaties zijn dermate klein dat schattingen minder betrouwbaar zullen zijn. De kans is groot dat enkele onderzoeken grote correcties opleveren die het moeilijk maken trends over meerdere jaren te laten zien. Verder speelt hier dat activiteiten, vermogen en winsten bij grote ondernemingen mobieler zijn en geregeld naar andere jurisdicties kunnen worden overgebracht of juist naar Nederland worden gebracht. Het bovenstaande laat onverlet dat ook bij grote ondernemingen meer transparant zou kunnen worden gemaakt welke fenomenen er spelen en waar de fiscale problematiek zit. Er worden dit jaar boekenonderzoeken gedaan bij 350 grote ondernemingen om de relatie tussen de individuele klantbehandeling en de naleving van grote ondernemingen te onderzoeken. Op basis van de resultaten hiervan wordt bekeken hoe hieraan vervolg kan worden gegeven. Daarbij zal worden bekeken of er gedifferentieerd kan worden tussen verschillende typen grote ondernemingen, opdat, met uitzondering van de grootste ondernemingen, ook in dit segment een schatting en analyse mogelijk is van inningsverliezen en nalevingstekorten.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

