



Belastingdienst

Handhavingsbrief Belastingdienst 2018

Dienstverlening, toezicht en opsporing



Inhoud

1	Introductie	3
2	Belastingdienst in beeld	5
2.1	Werkpakket Belastingdienst	6
2.2	Toedeling capaciteit	7
3	De strategie van de Belastingdienst	9
3.1	Strategie	9
3.2	Keuzevraagstuk	12
4	Particulieren	14
4.1	Wat is het beeld van de naleving?	14
4.2	Aanpak in 2018	17
4.3	Waar stuurt de Belastingdienst op in 2018?	20
4.4	Kiezen: hoe zet de Belastingdienst zijn capaciteit in?	21
5	Overige doelgroepen	23
5.1	Particulieren	23
5.2	Toeslaggerechtigden	24
5.3	Midden- en Kleinbedrijf	25
5.4	Grote Ondernemingen	26
5.5	Douane	27
5.6	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)	27
6	Vervolgstappen	29
6.1	Doorontwikkeling en implementatie van de strategie	30
6.2	Randvoorwaardelijke zaken	30
	Bijlage 1	
	Overzicht kerntaken, belastingmiddelen en douanetaken	32
	Kerntaken	32
	Overzicht rijksbelastingen	32
	Overzicht handhavingsgebieden Douane	33
	Bijlage 2	
	Aandacht voor startende ondernemers	35

1 Introductie

Op 30 november 2016 heeft de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer de rapportage uitgebracht naar aanleiding van haar onderzoek naar het handhavingsbeleid van de Belastingdienst¹. Dit onderzoek werd gedaan op verzoek van de Tweede Kamer. Samengevat komt de Algemene Rekenkamer tot het oordeel dat de Belastingdienst een goed doordacht beleid heeft dat systematisch en gestructureerd inspeelt op de oorzaken van het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Maar de Rekenkamer oordeelt ook dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Het rapport is onderwerp van bespreking geweest in het algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 22 februari 2017². In dat overleg heeft de toenmalige staatssecretaris toegezegd de Tweede Kamer een voorstel te doen voor de opzet, inhoud en vorm van een jaarlijks aan de Kamer uit te brengen handhavingsbrief. Dit voorstel³ is gedaan bij de 19^e halfjaarsrapportage die de Kamer op 20 april jl. heeft ontvangen. Als vervolg hierop is dit de eerste proeve van een dergelijke handhavingsbrief die feitelijk de inhoudelijke uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst omvat.

Met deze brief wil de Belastingdienst inzicht geven in de afweging die hij jaarlijks maakt over de inzet van mensen en middelen naar de verschillende doelgroepen en activiteiten. De strategie is erop gericht dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf fiscale regels na te leven, zonder (dwingende en kostbare) acties van de Belastingdienst.⁴ Daarbij is het doel dat het nalevingstekort, en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt, zo klein mogelijk is en de continuïteit van belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen worden geborgd.

De “Beleidsdoorlichting toezicht en opsporing en massale processen Belastingdienst”, die tegelijk met deze Handhavingsbrief wordt uitgebracht, onderzoekt onder andere de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht en de opsporing in de periode 2010-2016.

Een goede naleving vereist duidelijke wet- en regelgeving als basis. De Belastingdienst moet actief en duidelijk communiceren over wet- en regelgeving zodat burgers en bedrijven kunnen weten wat van hen wordt verwacht. Goede dienstverlening door de Belastingdienst moet het voor burgers en bedrijven gemakkelijk maken om aan hun verplichtingen te voldoen. Risicogericht en zichtbaar toezicht moet burgers en bedrijven bewust maken dat het niet naleven van hun verplichtingen consequenties heeft, waarbij de Belastingdienst corrigerend optreedt en zo nodig naleving afdwingt.

De komende jaren wordt de strategie verder ontwikkeld en voor alle doelgroepen geïmplementeerd. Daarbij hoort ook een wijze van verantwoording die het hele spectrum van activiteiten laat zien dat voor de naleving van belang is. Gezien de ambitie zal er sprake zijn van een groeipad van drie tot vijf jaar. Deze eerste proeve is vooral bedoeld om samen met de Kamer te bezien of deze vorm van communiceren helpt in de politieke discussie over de keuzes die in toezicht en handhaving worden gemaakt.

In deze eerste Handhavingsbrief legt de Belastingdienst zijn strategie uit en laat hij voor de doelgroep particulieren zo concreet mogelijk zien welke keuzes hij voor 2018 maakt en welke dilemma's daarbij optreden. Deze doelgroep is gekozen om praktische redenen. Voor de belastingplichtige particulieren beschikt de Belastingdienst over relatief veel gegevens. Ook werkt de Belastingdienst voor deze doelgroep al langere tijd volgens de uitgangspunten van de beschreven strategie.

1 Kamerstuk 31066, nr. 319 rapport Handhavingsbeleid Belastingdienst

2 Kamerstuk 31066, nr. 350

3 Kamerstuk 31066, nr. 355

4 <https://belastingdienst-in-beeld.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf>

Bij het maken van keuzes speelt de Belastingdienst in op maatschappelijke ontwikkelingen en op het feitelijk nalevingsgedrag van burgers en bedrijven. Gegeven de beschikbare capaciteit kan de Belastingdienst niet aan elk signaal van niet-naleving aandacht besteden. De inspanningen van de dienst zijn erop gericht om te komen tot structurele verbetering van het nalevingsgedrag. In de afweging speelt een rol dat uitvoerende processen voor 100% van de gevallen moeten worden uitgevoerd. Aanslagen moeten worden opgelegd en ingediende bezwaarschriften afgedaan. Tegelijkertijd is het belangrijk om voldoende aandacht te geven aan de toezichthoudende taken, om een negatief effect op de naleving op langere termijn te voorkomen.

Deze handhavingsbrief schetst een aantal opgaven waar de Belastingdienst zich in de uitvoering voor gesteld ziet:

- 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 dienst verlenen 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.

Leeswijzer

Eerst wordt in hoofdstuk 2 een globaal beeld gegeven van de taken van de Belastingdienst en de diversiteit van het werkpakket.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de strategie van de Belastingdienst nader uiteengezet. De Belastingdienst heeft te maken met verschillende groepen burgers en bedrijven, met ieder een eigen karakteristiek. Ten behoeve van de uitvoering en handhaving deelt de Belastingdienst burgers en ondernemingen op in groepen met samenhangende kenmerken, zoals grote ondernemingen of toeslaggerechtigden.

In hoofdstuk 4, de kern van deze brief, wordt aan de hand van het voorbeeld particulieren het keuzeproces uitgewerkt en worden de activiteiten aangegeven die de Belastingdienst in 2018 met betrekking tot deze doelgroep gaat uitvoeren.

Hoofdstuk 5 gaat in op de aanpak voor de onderscheiden doelgroepen. Voor de doelgroep ondernemingen is in bijlage 2 een korte beschrijving van de aanpak voor startende ondernemers opgenomen, als voorbeeld van een aanpak binnen deze doelgroep.

Hoofdstuk 6 ten slotte bevat de vervolgstappen om de strategie verder te ontwikkelen en te implementeren voor de verschillende doelgroepen.

2 Belastingdienst in beeld

Dit hoofdstuk beschrijft de missie van de Belastingdienst en geeft een beeld van de taken, de omvang van het werkpakket en de beschikbare capaciteit.

De Belastingdienst heeft als missie er voor te zorgen dat belastinginkomsten voor de toekomst worden veiliggesteld, toeslagen rechtmatig worden uitgekeerd en de samenleving wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen. Zo draagt de dienst bij aan de welvaart en het welzijn van Nederland.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor:

- de heffing en inning van de rijksbelastingen en douanerechten;
- de heffing en inning van de premies werknemers- en volksverzekeringen;
- de heffing en inning van de inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet;
- de heffing en inning voor derden van een aantal belastingen, heffingen en overige vorderingen;
- de vaststelling en de uitbetaling van toeslagen;
- de controle op niet-fiscale aspecten, zoals veiligheid, gezondheid en milieu, bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen;
- handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

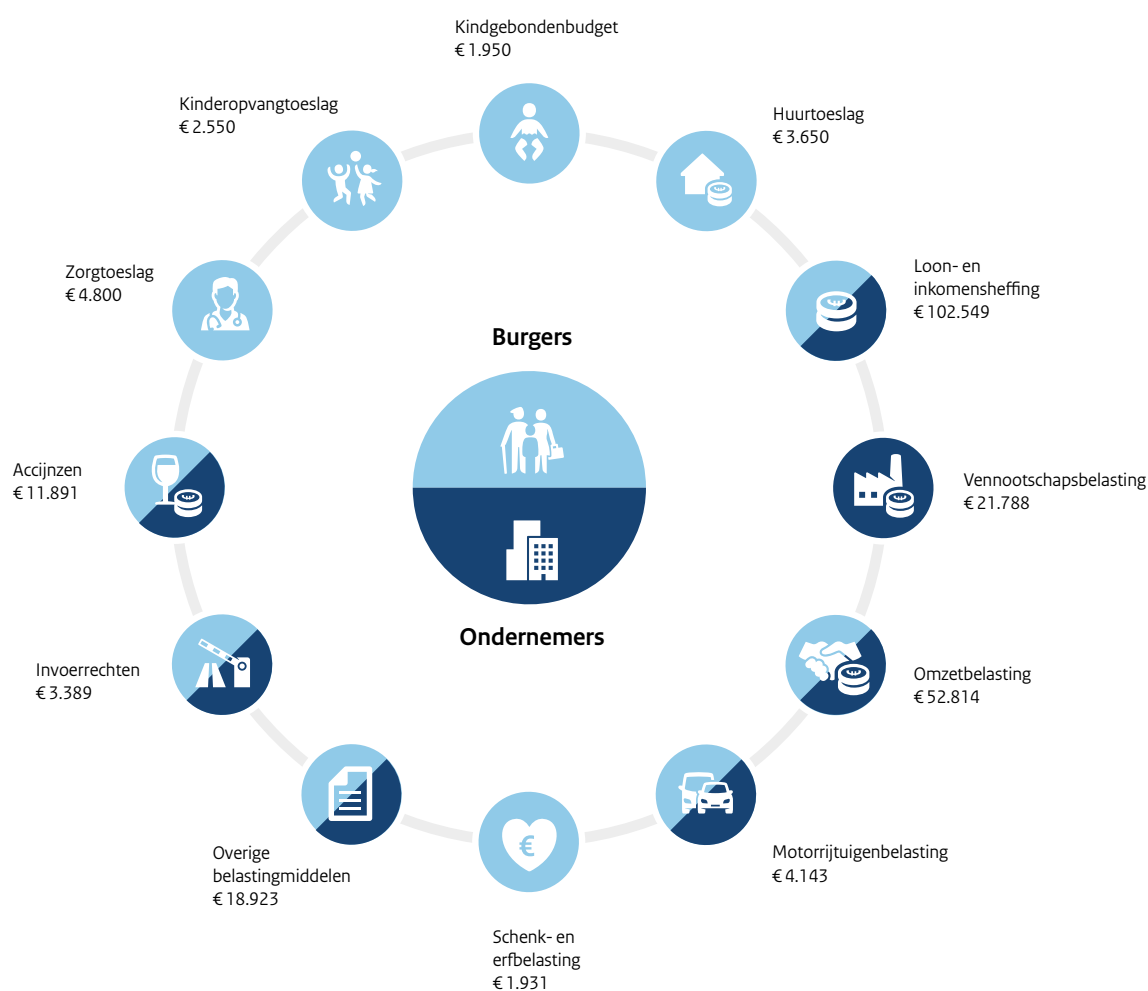
De Belastingdienst voert op grond van:

- de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) de heffing en inning van de rijksbelastingen uit;
- de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) de toeslagregelingen uit voor de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- de Algemene douanewet, Europese verordeningen en het Douanewetboek van de Unie (DWU) de douanecontrole op fiscale en niet-fiscale aspecten uit;
- de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de handhavingstaken uit op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

2.1 Werkpakket Belastingdienst

Het werkpakket kent een grote verscheidenheid. De Belastingdienst heeft in de uitvoering van zijn taken te maken met bijna 12 miljoen belastingplichtige burgers, 5,6 miljoen toeslaggerechtigden, 1,9 miljoen MKB ondernemingen en 9.000 grote ondernemingen. Een groot aantal wetten⁵ en belastingmiddelen wordt uitgevoerd, figuur 1 geeft hier een beeld van. Bijvoorbeeld vennootschapsbelasting, omzetbelasting, loonbelasting en invoerrechten (bij ondernemingen) en inkomstenbelasting, vier verschillende toeslagen en schenk- en erfbelasting (bij burgers). Het totaal bedrag aan belastingen en premies volksverzekeringen is voor het jaar 2018 geraamd op € 217,4 miljard⁶.

Figuur 1 Overzicht werkpakket Belastingdienst, bron Miljoenennota 2018, bedragen in miljoenen euro's



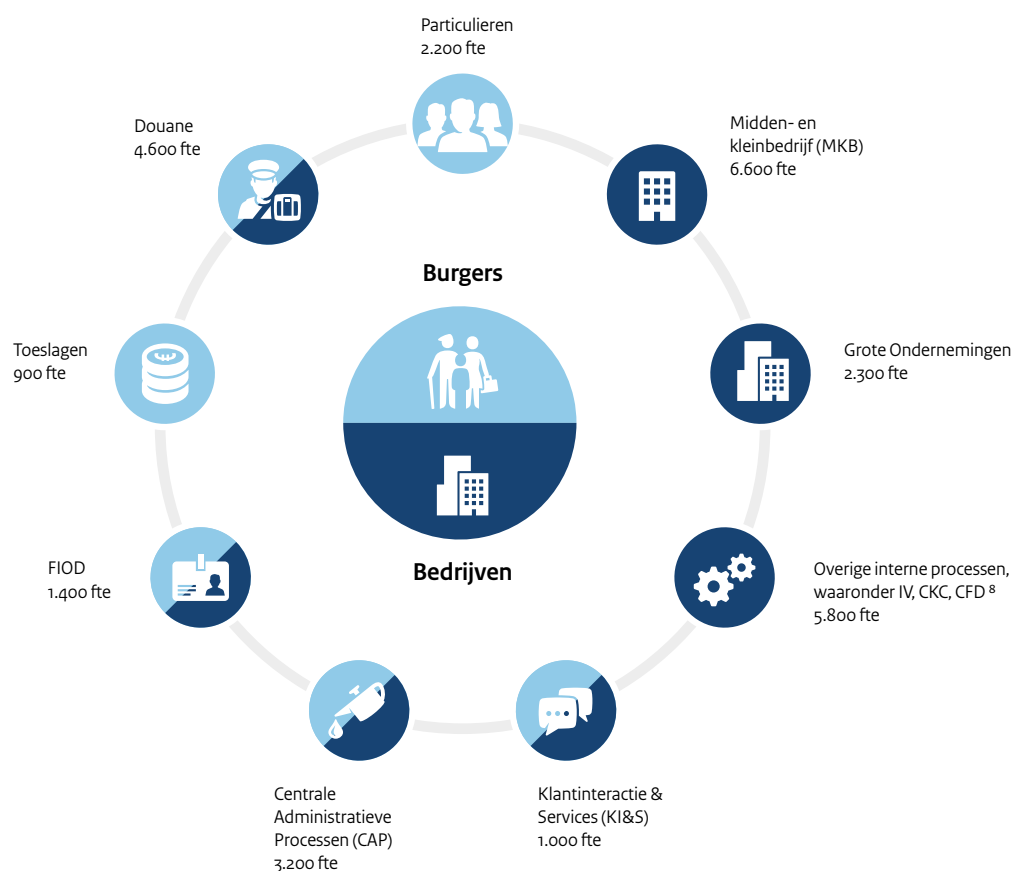
5 Zie bijlage 1 voor het Overzicht kerntaken, belastingmiddelen en douanetaken

6 Kamerstuk 34 775, nr. 1, Nota over de toestand van 's rijks financiën.

2.2 Toedeling capaciteit

Voor de uitvoering en handhaving heeft de Belastingdienst in 2018 circa 28.000 fte vast personeel tot zijn beschikking.

Figuur 2 Overzicht capaciteit⁷ per directie/onderdeel van de Belastingdienst



Bijna 80%⁹ van zijn capaciteit zet de Belastingdienst direct in ten behoeve van belastingplichtigen, douaneklanten en toeslaggerechtigden. De overige capaciteit wordt ingezet voor de facilitaire bedrijven binnen de Belastingdienst, inclusief de IT ondersteuning (20%).

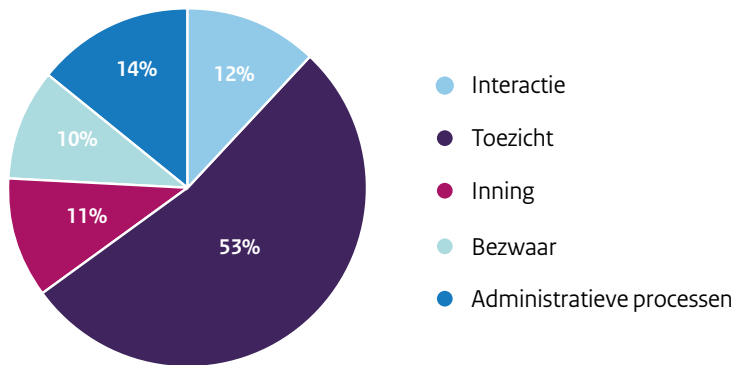
7 Capaciteit betreft vast personeel en is nog indicatief

8 IV= informatievoorziening, CKC= Centrum voor Kennis- en Communicatie, CFD= Centrum voor Facilitaire Dienstverlening

9 Dit betreft Particulieren, MKB, Grote Ondernemingen, Toeslagen, Douane, FIOD, CAP en KI&S

In figuur 3 is voor de doelgroepen Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen weergegeven hoe de capaciteit wordt ingezet. Dit is inclusief de inzet in de centraal uitgevoerde processen voor die doelgroepen, zoals bijvoorbeeld inning en een deel van de dienstverlening (Belastingtelefoon). Zoals uit de figuur blijkt, wordt ruim 35% van de capaciteit ingezet in de uitvoerende processen, zoals bezwaar (10%), administratieve processen (14%) en inning (11%). De keuzes ten aanzien van de inzet van capaciteit spitsen zich vooral toe op de toezichhoudende taken (53%) en in mindere mate op interactie en dienstverlening (12%). De overige, uitvoerende, processen laten immers op de korte termijn weinig ruimte voor het maken voor keuzes. De wijze waarop de afweging omtrent de inzet van capaciteit plaats vindt, wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

Figuur 3 Capaciteitsverdeling van de directies Grote Ondernemingen, Particulieren, MKB, CAP en KI&S voor de doelgroepen grote ondernemingen, MKB en particulieren.



3 De strategie van de Belastingdienst

3.1 Strategie

De Belastingdienst streeft er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, dat wil zeggen zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst.

Ontwikkelingen in de maatschappij en een groeiend takenpakket van de Belastingdienst zetten het gebruik van meer traditionele toezichtsinstrumenten, zoals controles en boekenonderzoeken, onder druk. Daarnaast wijst de ervaring uit dat maatregelen vooraf, die burgers en bedrijven ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen, een veel groter effect hebben dan maatregelen achteraf. De strategie heeft daarom als uitgangspunt te investeren in het eenvoudig maken van de naleving voor burgers en bedrijven door bijvoorbeeld het vooraf invullen van de aangifte verder te ontwikkelen en te adviseren over de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Ook het zoveel mogelijk werken in de actualiteit levert een bijdrage aan een goede naleving. Uit onderzoek¹⁰ blijkt dat de meeste burgers en bedrijven bereid zijn uit eigen beweging de regels na te leven en zo een bijdrage te leveren aan de samenleving. Niet-naleving komt vaker voort uit onkunde vanwege complexe wetgeving dan uit onwil. Het enkel achteraf controleren van aangiftes, zonder aandacht voor de oorzaken van niet-naleven, is dan geen oplossing voor het aanpakken van niet-naleving. Om dat te veranderen richt de Belastingdienst zich steeds meer op het beïnvloeden van het gedrag van de burgers en bedrijven achter de aangiftes.

Hoe meer burgers en bedrijven wet- en regelgeving uit eigen beweging willen naleven, hoe beter het belastingstelsel functioneert. Een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet- en regelgeving draagt bij aan die bereidheid. De strategie van de Belastingdienst werkt door in de hele nalevingscyclus van voorlichting, uitvoering van (administratieve) processen, dienstverlening, toezicht en opsporing.

Om de naleving van wet- en regelgeving zo goed mogelijk te bevorderen en te borgen onderscheidt de Belastingdienst in zijn aanpak drie pijlers. Dit betekent dat de Belastingdienst (waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen):

- het naleven van de wet- en regelgeving zo eenvoudig mogelijk wil maken door simpele procedures, waarbij de administratieve last voor burgers en bedrijven zo gering mogelijk is en waarin er barrières tegen het niet naleven worden opgeworpen;
- inzet op een goede voorlichting en dienstverlening aan burgers en bedrijven en het zoveel mogelijk in de actualiteit werken, om fouten bij het doen van aangifte of het doen van een aanvraag te voorkomen, en
- toezicht uitoefent op de daadwerkelijke naleving en corrigerend en sanctionerend optreedt waar nodig.

De opgave voor de Belastingdienst is het zoeken van de balans tussen het structureel vooraf voorkomen van fouten versus het achteraf corrigerend optreden.

Maatregelen vooraf helpen burgers en bedrijven om hun verplichtingen correct na te leven. Toezicht achteraf en zichtbaar corrigerend optreden bevorderen een juiste naleving en bevestigen de maatschappelijke norm.

Een goede informatiepositie is het fundament voor deze aanpak. Het is daarom noodzakelijk om de huidige informatiepositie te verbeteren. Verbetering gebeurt op verschillende manieren: door de gegevens waarover de Belastingdienst beschikt beter toegankelijk te maken en moderne analyse-technieken in te zetten, door gebruik te maken van derden-informatie, of door gericht onderzoek, bijvoorbeeld naar

¹⁰ Zie o.a. Frey, B.S. (2003). Deterrence and tax morale in the European Union. *European Review*, 11, 385-406.

klanttevredenheid. Maar ook de contacten met belastingplichtigen en de kennis bij de medewerkers van de dienst zijn belangrijke bronnen van informatie. Natuurlijk is stuurinformatie omtrent de resultaten en effecten van het optreden van de Belastingdienst onontbeerlijk.

Deze informatie wordt onder meer ingezet om inzicht te krijgen in nalevingstekorten en om de werking van handhavinginstrumenten en de keuzes in het toezicht te toetsen. Met behulp van risicomodellen wordt de selectie van aangiften voor het toezicht verbeterd. Door het gebruiken en combineren van data verrijkt de Belastingdienst zijn informatiepositie. Daarmee is hij in staat zijn strategie zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren.

Voor de uitvoering van de handhavingstrategie heeft de Belastingdienst een heel scala aan instrumenten tot zijn beschikking. Figuur 4 geeft een (niet uitputtend) overzicht.

Figuur 4 Voorbeelden van instrumenten

Proactief Naleven eenvoudig maken	Preventief Dienstverlening en interactie op maat	Reactief Toetsen en corrigeren
<ul style="list-style-type: none"> • Vooringevulde aangifte / aanvraag • Horizontaal toezicht • Uitvoeringstoets • Samenwerking met publieke en private partijen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstverlening • Communicatie • Bedrijfsbezoeken • Vooroverleg 	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie en risicoweging • Aangifte / aanvraag behandeling • Boekenonderzoeken • Aanpak fraude en opsporing

Proactief: naleving eenvoudig maken en barrières opwerpen tegen niet-naleving

De Belastingdienst stelt gegevens die hij van belastingplichtigen heeft zoveel mogelijk online beschikbaar, zodat de burger inzicht heeft in zijn gegevens en eenvoudig een aangifte of een aanvraag kan indienen. Waar mogelijk gebruikt de Belastingdienst gegevens om aanvragen en aangiften vooraf in te vullen.

De Belastingdienst wil veel meer aansluiten op kwaliteitsmaatregelen die door anderen al getroffen zijn. Dat voorkomt dubbel werk en onnodige administratieve lasten. Samenwerking in het kader van horizontaal toezicht met grote ondernemingen en fiscaal dienstverleners is hier een voorbeeld van. Deze werkwijze erkent de belangrijke rol die intermediairs spelen in het verhogen van de kwaliteit in de goederen- en fiscale ketens en benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen en ondernemingen voor een goede naleving. Horizontaal toezicht wordt in 2018 doorontwikkeld.

Ook het aanpassen van de eigen processen van de Belastingdienst door een wijze van interactie met burgers en bedrijven die aansluit op hoe zij communiceren met andere organisaties, bevordert de naleving. Op dit moment sluit de interactie van de Belastingdienst onvoldoende aan bij de verwachtingen van burgers en bedrijven. Dat leidt tot onbegrip en irritatie, uitval, herstelwerk, vragen, klachten en bezwaren. De Investeringsagenda die de Belastingdienst de komende jaren uitvoert beoogt hier verbetering in te brengen. Eén van de speerpunten in de herijking Investeringsagenda is de modernisering van de interactie (digitaal, vanuit één portaal en met minder formeel-juridische communicatie), zodat het voor burgers en bedrijven gemakkelijker wordt aan hun verplichtingen te voldoen.

Een eenvoudige, solide en fraudebestendige wet- en regelgeving is een belangrijke voorwaarde. De Belastingdienst adviseert over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van nieuwe wet- en regelgeving en doet waar nodig voorstellen voor verbetering.

Actueel: goede dienstverlening en interactie op maat

De Belastingdienst heeft de afgelopen decennia flink geïnvesteerd in diverse communicatie-instrumenten om burgers en bedrijven te informeren in de fase vóórdat de aangifte binnenkomt. Hiermee beoogt de Belastingdienst het maken van fouten in aangiften te voorkomen. Het scala loopt van grootschalige publiekscampagnes (bijvoorbeeld rondom het tijdig doen van de aangifte) tot berichten op maat naar kleine, specifieke doelgroepen ('De Belastingdienst geeft dit jaar extra aandacht aan..').

Steeds meer benut de Belastingdienst daarbij de mogelijkheden van internet en social media, zoals bij de campagne om jongeren te attenderen op de mogelijkheid van belastingteruggave.

Aan de groep mensen die niet of onvoldoende mee kan komen met de digitale dienstverlening biedt de Belastingdienst ondersteuning via zijn balies en de Belastingtelefoon. Met andere maatschappelijke en overheidspartijen wordt geïnvesteerd in een kennisnetwerk dat erop is gericht te zorgen dat deze groep niet afhaakt.

De Belastingdienst biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om voordat zij hun aangifte indienen, overleg te voeren over de toepassing van wet- en regelgeving in hun specifieke geval (vooroverleg). Op die manier kunnen ze zekerheid verkrijgen over hun fiscale positie.

Reactief: toetsen en corrigeren

Ook in het toezicht achteraf zet de Belastingdienst een scala aan instrumenten in, gericht op het beïnvloeden van het nalevingsgedrag. De in te zetten instrumenten lopen uiteen van een relatief licht middel zoals de administratieve kantoortoetsen, via de wat zwaardere boekenonderzoeken, tot aan onderzoek door de FIOD. Onderzoek door de FIOD kan leiden tot vervolging door het Openbaar Ministerie.

De opgave voor de Belastingdienst is om 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.

Controle achteraf is niet altijd het meest effectieve instrument om naleving te bevorderen. Ervaring leert dat het effect ook averechts kan zijn als hierbij onvoldoende selectief wordt gehandeld.

De Belastingdienst maakt onder andere gebruik van selectiemodules en risicomodellen om aangiften te beoordelen en waar nodig automatisch te corrigeren, of te selecteren voor een nadere toetsing. Daarnaast worden jaarlijks aangiften van burgers en bedrijven steekproefsgewijs beoordeeld, om een beeld te krijgen van de naleving en te toetsen of de aannames en keuzes van de Belastingdienst wel kloppen met de werkelijkheid.

Toezicht achteraf, het corrigeren van onjuiste aangiften en het zo nodig opleggen van sancties, is niet alleen van belang vanwege de rechtmatigheid, maar beoogt ook preventief het nalevingsgedrag voor een bredere groep te beïnvloeden. Communicatie over deze activiteiten en de daarmee behaalde resultaten bevestigt het rechtsgevoel van burgers en bedrijven en verhoogt de gepercipieerde pakkans.

De Belastingdienst werkt zijn handhavingsstrategie uit voor de doelgroepen toeslaggerechtigden, particulieren, MKB en grote ondernemingen. De strategie voor particulieren wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4. Een korte beschrijving voor elk van de overige doelgroepen is opgenomen in hoofdstuk 5. Een specifiek voorbeeld van een aanpak binnen de doelgroep MKB, de behandeling van startende ondernemers, is opgenomen als bijlage 2.

3.2 Keuzevraagstuk

Het bevorderen van de naleving (en het tegengaan van niet-naleving) vraagt om een permanente afweging ten aanzien van de inzet van mensen en middelen. ‘Kiezen’ staat daarbij centraal: gegeven de beschikbare middelen en capaciteit kan de Belastingdienst niet aan elk signaal van niet-naleving aandacht besteden. De inspanningen van de Belastingdienst zijn erop gericht om te komen tot structurele verbetering van het nalevingsgedrag, door de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten.

De opgave voor de Belastingdienst is om de mix aan instrumenten die de dienst hanteert (van dienst verlenen tot opsporen) zodanig te kiezen, dat zij in hun samenhang het optimale effect op de naleving hebben.

Handhavingsplannen en daaruit voortvloeiende business cases moeten zich daarom richten op een integrale aanpak, van attenderen en ondersteunen tot corrigeren en waar nodig sanctioneren. Communicatie, ook naar de samenleving als geheel, draagt bij aan het te bereiken effect.

Deze benadering op basis van handhavingsregie is in box 1 samengevat.

Box 1 Handhavingsregie

‘Weten’	Op basis van kennis over het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven en van de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen,
‘Kiezen’	stelt de dienst prioriteiten en bepaalt hij de in te zetten mix aan instrumenten om naleving te bevorderen en niet-naleving tegen te gaan;
‘Doen’	vervolgens vertaalt hij deze naar concrete activiteiten, binnen de kaders van de beschikbare capaciteit en middelen en
‘Meten’	evalueert de resultaten en de effecten op de naleving.

Dit keuzeproces vindt plaats op verschillende niveaus in een cyclisch proces. Op *strategisch* niveau kiest de Belastingdienst hoe hij op hoofdlijnen de handhavingsstrategie invult en de beschikbare capaciteit toedeelt. Dit gebeurt vanuit ontwikkelingen in de maatschappelijke en politieke context, een overzicht van het financieel belang van (groepen) burgers en bedrijven en een inzicht in de nalevingsrisico's op centraal niveau.

Vervolgens werkt hij op *tactisch* niveau zijn strategie per groep van burgers of bedrijven verder uit. Daarbij bepaalt de Belastingdienst welke mix van instrumenten hij inzet en welke capaciteit en competenties.

Op operationeel niveau werkt de Belastingdienst zijn aanpak gedetailleerd uit in zogenoemde 'behandelplannen' (wie voert wat uit en met welke diepgang). Het cyclische karakter van de handavingsregie is van groot belang om te toetsen of de aannames die de Belastingdienst doet en de keuzes die hij maakt het effect hebben gesorteerd dat hij voor ogen had (*effectmeting*). Dit geeft de mogelijkheid om kennis te vergroten en de strategie waar nodig bij te stellen.

In de praktijk blijkt het keuzeprocess van de Belastingdienst ingewikkeld en zijn de keuzes beperkt. De Belastingdienst zet mensen en middelen deels in op activiteiten die hij *moet* uitvoeren. Het betreft activiteiten die de wet voorschrijft (bijvoorbeeld het uitvoeren van het aangifteproces en het afdoen van bezwaarschriften).

De Belastingdienst moet ook mensen en middelen inzetten ten behoeve van samenwerkingsverbanden die hij vanuit zijn maatschappelijke rol is aangegaan (bijvoorbeeld voor de samenwerking met politie, gemeenten en andere overheden, zie voorbeeld box 2). Ook de internationale samenwerking met andere belastingdiensten, in het kader van de internationale aanpak van belastingontduiking en –ontwijking, vraagt inzet van capaciteit. Ditzelfde geldt voor vraagstukken waarvoor de politiek verwacht dat de Belastingdienst daar, versterkte, aandacht aan besteedt.

De hoeveelheid werk is afhankelijk van aantallen burgers en bedrijven, de intensiteit van de behandeling (zowel administratief als toezicht en dienstverlening). Natuurlijk zijn de werkzaamheden wel enigszins te beïnvloeden. Het beter vooraf invullen van de aangifte of verbetering van het aangifteprogramma bijvoorbeeld, voorkomt vragen en leidt ook tot minder fouten en correcties. Daarmee wordt het doen van aangifte voor de burger eenvoudiger en leidt het bij de Belastingdienst tot minder werk. Dit heeft echter zijn grenzen. Onvermijdelijk moeten er keuzes worden gemaakt om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. Dat is altijd zo geweest. De doelen van de Belastingdienst zijn leidend bij het maken van deze afweging. In algemene zin zijn die doelen het bevorderen van vrijwillige naleving van de fiscale wetgeving, het tegengaan van niet-naleving en het zorgen voor een continue stroom aan belastinginkomsten. In hoofdstuk 6 Vervolgstappen wordt ingegaan op de ontwikkeling van het instrumentarium voor sturen en verantwoorden.

Box 2 Voorbeeld externe overheidssamenwerking

Samenwerken met andere overheden maakt een belangrijk onderdeel uit van de handavingsstrategie van de Belastingdienst. Deze samenwerking krijgt bijvoorbeeld vorm in LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) verband waar het arbeid gerelateerde fraude binnen het sociale zekerheidsdomein betreft en in LIEC/RIEC (Landelijke/Regionale Informatie en Expertise Centra) verband waar sprake is van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

De rol van de Belastingdienst loopt in deze samenwerkingsverbanden uiteen van het verstrekken van informatie tot het uitvoeren van operationele activiteiten. Het verstrekken van informatie is een belangrijke bijdrage in de aanpak, dit ondersteunt de handhaving door andere instanties.

In 2018 voert de Belastingdienst onder andere de volgende activiteiten uit:

- In LSI wordt samengewerkt in de projecten schoonmaak en de aanpak malafide uitzendbureaus. In dat kader worden ook boekenonderzoeken uitgevoerd. Een ander voorbeeld is de samenwerking op het terrein van bestrijding van schijnconstructies. In die samenwerking ligt het accent meer op het signaleren van fenomenen, uitwisseling van kennis tussen LSI-partners en het opstellen van behandelplannen.
- In RIEC/LIEC verband neemt de Belastingdienst deel aan de integrale overheidsaanpak van de Outlaw Motorcycle Gangs en de bestrijding van de georganiseerde hennepcultuur.

4 Particulieren

Dit hoofdstuk illustreert de wijze waarop de Belastingdienst zijn strategie invulling geeft voor de doelgroep particulieren.¹¹

In 2018 zullen bijna 12 miljoen burgers aangifte doen voor de inkomstenbelasting. Voor de meeste mensen bepaalt deze heffing hoe ze belastingen en de Belastingdienst zien. Het inkomen dat op grond van deze aangifte wordt vastgesteld wordt geregistreerd in de Basisregistratie Inkomen (BRI). Daarop wordt een groot aantal inkomensafhankelijke uitkeringen en toeslagen gebaseerd.

Kenmerkend voor deze doelgroep zijn de omvang en de wisselende mate van zelfredzaamheid. Zijn keuzes maakt de Belastingdienst tegen de achtergrond van een maatschappij die voortdurend in verandering is. Zo leidt bijvoorbeeld de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt ertoe dat burgers vaker dan voorheen geen vast inkomen hebben. Bijna drie miljoen Nederlanders (40% van de werkende bevolking) hebben nu geen vast contract en werken in een flexibel dienstverband (of als zzp'er¹²). Wetgeving die hierop is toegesneden, een goede interactie met burgers en beschikbaarheid van actuele informatie zijn nodig om de belastingheffing zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de situatie van elke burger.

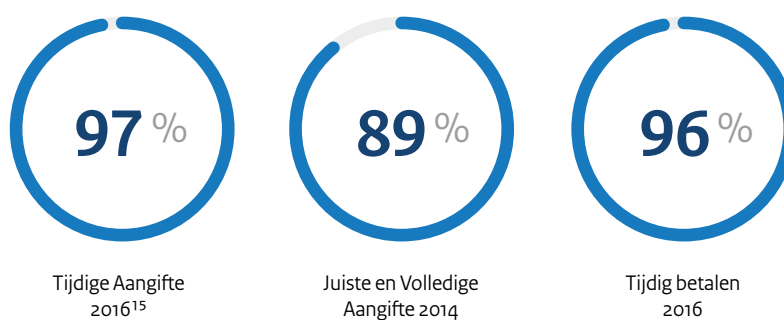
4.1 Wat is het beeld van de naleving?

Er is sprake van correcte regelnaleving (compliance) als burgers en bedrijven¹³:

- zich (terecht) registreren voor belastingplicht;
- tijdig aangifte doen;
- juist en volledig aangifte doen;
- tijdig en volledig hun belastingschuld betalen.

De indicatoren op de drie laatstgenoemde nalevingsfactoren laten over de jaren het volgende beeld zien.

Figuur 5 Resultaten nalevingsindicatoren¹⁴



11 Mensen met een eigen bedrijf, die winst uit onderneming genieten, vallen niet onder deze doelgroep

12 Zzp: zelfstandige zonder personeel

13 Voor de invulling van het begrip fiscale regelnaleving sluit de Belastingdienst aan bij de definitie van 'tax compliance' die wordt gehanteerd door de oecd en de Europese Unie.

14 Bron: bestuurlijke informatie Belastingdienst

15 Voorlopig cijfer

Voor de eerstgenoemde factor, registratie voor belastingplicht, heeft de Belastingdienst geen indicator beschikbaar. De vier factoren worden hieronder toegelicht.

Registratie

De Belastingdienst beoordeelt aan de hand van beschikbare loon- en andere inkomensgegevens of er sprake is van belastingplicht voor de inkomensheffing. Als dat zo is worden burgers die nog geen aangifte gedaan hebben daartoe uitgenodigd. Ook maakt de Belastingdienst een selectie van ingezetenen zonder zichtbaar inkomen of vermogen (windhappers). Het doel hiervan is om vast te stellen of er sprake is van inkomen of vermogen waarover belasting betaald moet worden.

Tijdige aangifte

Van de particuliere belastingplichtigen die een uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting hebben ontvangen, dient ruim 97% de aangifte op tijd in. De tijdigheid van aangiften vertoont al jaren een stabiel beeld.

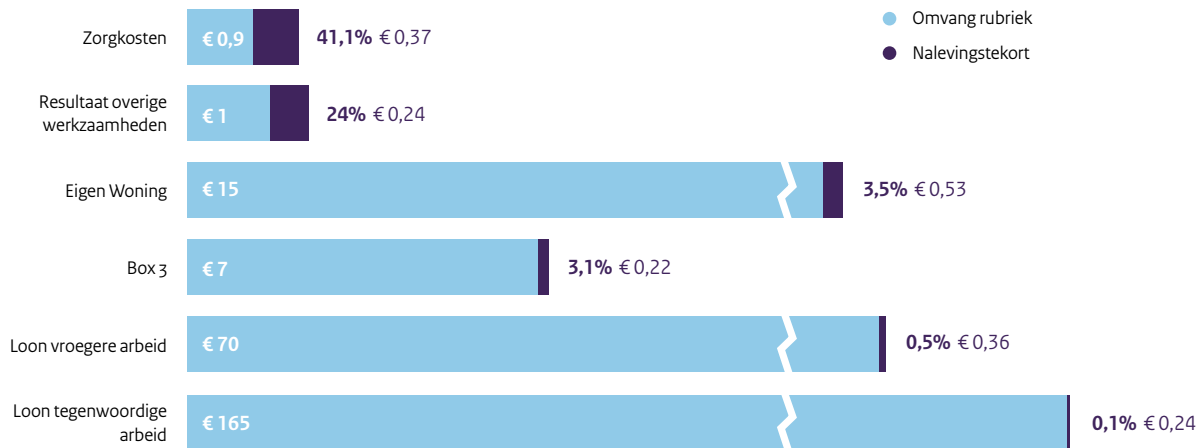
Juiste en volledige aangifte

Het percentage belastingplichtigen dat juist en volledig aangifte doet ontleent de Belastingdienst aan de steekproefsgewijze controles die de dienst jaarlijks uitvoert (de steekproef Particulieren). Uit de laatst uitgevoerde steekproef (belastingjaar 2014) blijkt dat ongeveer 89% een juiste en volledige aangifte indient. Ongeveer 11% van de aangiften behoeft correctie. Hiermee is een bedrag van € 605 miljoen gemoeid, zijnde ruim 1% van het totaal van het geheven bedrag aan loon- en inkomensheffing voor de doelgroep waarop de steekproef betrekking heeft.¹⁶

De steekproef geeft aan welke rubrieken in de aangifte het vaakst fout worden ingevuld. Dit betreft loon uit tegenwoordige en vroegere dienstbetrekking, eigen woning, resultaat uit overige werkzaamheden, zorgkosten en box 3 (zie figuur 6). De bedragen van de nalevingstekorten zijn weergegeven in correcties op het verzamelinkomen en niet in belastingopbrengst.

16 Dit is een netto cijfer: saldo van correcties ten nadele van de belastingplichtige en correcties in het voordeel van de belastingplichtige.

Figuur 6 Rubrieken met grootste nalevingstekorten¹⁷ (bedragen in miljard €)



Wat de steekproef niet leert is of de aangiften ook volledig zijn ingevuld. Zonder gegevens van derden is een beoordeling van de volledigheid van de inkomsten niet mogelijk. Sommige belastingplichtigen onttrekken zich aan hun aangifteplicht of fingeren aftrekposten op een manier waar in een administratief controleproces niet achter te komen is. Gegevensverstrekking door derden, zoals over vermogens uit het buitenland, en de gegevens uit fraudeprojecten als de aanpak van georganiseerde systeemfraude¹⁸ zijn daarmee belangrijke aanvullingen op het beeld dat door de steekproef geboden wordt.

Om tot een effectieve preventieve aanpak van nalevingstekorten te komen is onderzoek naar de oorzaken noodzakelijk. De steekproef biedt daarop geen inzicht. Medewerkers die steekproeven uitvoeren wordt wel gevraagd de uitkomsten van de onderzoeken te beoordelen. Zij geven aan dat de meeste fouten in de aangiften het gevolg zijn van onwetendheid of onzorgvuldigheid aan de kant van de belastingplichtige.

Tijdige betaling

Ten aanzien van tijdig betalen is het beeld over een reeks van jaren eveneens stabiel. Rond de 86% betaalt op tijd. Na herinnering en gebruik van uitstelmogelijkheden loopt dat op naar 96%.

17 Het nalevingstekort ziet op de grondslag, het betreft aangiftec correcties waarop het tarief nog toegepast moet worden
 18 opzettelijke aanvraag van teruggaven vaak met behulp van daarin gespecialiseerde ‘facilitators’

Belastingmoraal particulieren

De Fiscale Monitor 2017 geeft onder meer inzicht in hoe het er voor staat met de belastingmoraal van belastingplichtigen voor de inkomensheffing, de gepercipieerde pakkans en het gevoel bij belasting betalen. Op deze onderdelen vertoont de Fiscale Monitor voor de doelgroep Particulieren over de jaren 2011 tot en met 2017 een stabiel beeld.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Oordeel over (on)aanvaardbaarheid fraude/ belastingontduiking (exclusief categorie "neutraal") ¹⁹	93% (77%)	92% (79%)	92% (77%)	91% (73%)	91% (71%)	91% (74%)	93% (77%)
Negatieve houding t.a.v. het niet naleven van fiscale verplichtingen (exclusief categorie "neutraal") ²⁰	85% (50%)	85% (53%)	84% (51%)	85% (51%)	85% (52%)	85% (51%)	85% (55%)
Gevoel bij belasting betalen: bijdragen ²¹	30%	35%	32%	30%	29%	30%	31%
Ervaren pakkans ²² (exclusief categorie "neutraal")	85% (47%)	78% (42%)	79% (39%)	83% (50%)	86% (50%)	86% (53%)	87% (49%)

4.2 Aanpak in 2018

Het nalevingsbeeld particulieren laat zien dat de meeste burgers bereid zijn hun fiscale verplichtingen na te komen maar dat een deel van hen het wel lastig vindt, of onzeker is of ze het wel goed doen en fouten maakt. Het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van particulieren is daarom gericht op het zoveel mogelijk vooraf invullen van de aangifte, het zo gericht mogelijk bieden van ondersteuning en het zo snel mogelijk reageren op gemaakte fouten. Waar preventie niet helpt is correctie nodig. Als er sprake is van bewuste niet-naleving, volgen sancties.

De doorvertaling van deze Belastingdienst-brede strategie leidt in 2018 tot de volgende activiteiten voor particulieren.

Naleving eenvoudiger maken

Met de vooraf ingevulde aangifte wordt het doen van aangifte gemakkelijker en heeft de burger meer zekerheid over de juistheid van de aangifte. Vooraf invullen leidt tot minder fouten en het is makkelijker tijdig aangifte te doen. Zo leidt het tot een betere naleving.

Van de 8,3 miljoen aangiften over het belastingjaar 2016, die op 1 mei 2017 binnen waren en geheel of gedeeltelijk vooraf ingevuld waren, bleken voor 5,2 miljoen aangiften de vooraf ingevulde rubrieken geheel juist en volledig. Dit is een verbetering ten opzichte van vorige jaren.

- 19 Resultaat is gebaseerd op meerdere vragen. Elke vraag is beantwoord op een 5-punt schaal. Percentage geeft het aandeel respondenten weer dat fraude/belastingontduiking neutraal tot (volstrekt) onaanvaardbaar vindt
- 20 Resultaat is gebaseerd op meerdere vragen. Elke vraag is beantwoordt op een 5-punt schaal. Percentage geeft het aandeel respondenten weer dat neutraal tot (zeer) negatief staat ten aanzien van non-compliance.
- 21 De vraag naar het gevoel bij belasting betalen heeft drie antwoordcategorieën; 1) er wordt mij iets afgenomen, 2) ik sta iets af en 3) ik draag iets bij. Gerapporteerd is het aandeel respondenten dat antwoord 3) heeft gekozen.
- 22 De vraag wordt beantwoord op een 5-punt schaal. Percentage geeft het aandeel respondenten weer dat de pakkans als neutraal tot (zeer) groot ervaart.

Deze 5,2 miljoen juist en volledig vooraf ingevulde aangiften bestaat uit 1,4 miljoen aangiften waarbij alle relevante gegevens vooraf ingevuld zijn en de burger geen andere informatie hoeft te verstrekken. Voor de overige 3,8 miljoen aangiften geldt dat de vooraf ingevulde rubrieken juist en volledig zijn, maar dat de burger nog andere rubrieken van de aangifte moet invullen, zoals giften of specifieke zorgkosten.

Voor de meeste van de overige 3,1 miljoen aangiften geldt dat de burger aanvullende informatie moet verstrekken. Dit laatste kan bijvoorbeeld informatie zijn over de kwalificatie van een hypothecaire lening: is deze daadwerkelijk gebruikt voor de eigen woning? In 0,4 miljoen gevallen bleek de vooraf ingevulde aangifte niet helemaal juist.

De Belastingdienst verbetert de kwaliteit van de vooraf ingevulde gegevens in 2018 verder, onder meer door te blijven investeren in de kwaliteit van de gegevens van derden en ook door meer 'comfort informatie' mee te leveren. Een voorbeeld van dit laatste is het opnemen van informatie die de burger in het voorgaande jaar heeft ingevuld, zoals bij het toerekenen van betaalde hypotheekrente aan de partners. Het uitbreiden van het aantal vooraf ingevulde rubrieken kent echter zijn beperkingen omdat het vooraf invullen van gegevens niet mogelijk is voor alle (onderdelen van) rubrieken. Zo weten financiële instellingen niet of een hypothecaire lening wordt afgesloten voor consumptieve bestedingen of voor een eigen woning en kan de Belastingdienst niet over gegevens omtrent aftrekbare giften beschikken.

Goede interactie en dienstverlening op maat

Om het gemak voor de belastingplichtige verder te verhogen, worden in 2018 bestaande onduidelijkheden in de vraagstelling op het (digitale) aangiftebiljet weggenomen en de uitleg verbeterd. De Belastingtelefoon blijft er voor burgers voor wie de digitale kanalen geen oplossing bieden. Daarnaast biedt de Belastingdienst hulp bij het invullen. Naast de eigen hulp bij aangifte biedt een groot aantal maatschappelijk dienstverleners hulp bij het doen van aangiften. De dienstverleners worden op hun beurt, ondersteund door relatiebeheerders en een kennisnetwerk, geholpen om kwalitatief goede hulp te bieden.

Ook in 2018 ontvangen belastingplichtigen die naar verwachting te maken krijgen met foutgevoelige rubrieken, een brief waarin ze geattendeerd worden op de juiste toepassing van de regels.

Toetsen en corrigeren

Aangiften worden geconfronteerd met gegevens die de Belastingdienst van derden heeft ontvangen (contra informatie). Bij een verschil tussen deze gegevens en de aangifte wordt de aangifte automatisch gecorrigeerd. Dit vindt met name plaats bij de rubriek loon en bij toepassing van heffingskortingen.

Aangiften worden tevens getoetst door een risicomodel dat risicovolle aangiften selecteert. De meest risicovolle aangiften worden behandeld.

De Belastingdienst voert een jaarlijkse steekproef uit om inzicht te krijgen waar in de aangifte zich onjuistheden voordoen en wat het belang van die onjuistheden is. Uiteraard worden fouten, die bij de steekproefsgewijze controles worden vastgesteld, ook gecorrigeerd. Daarmee geeft de steekproef ook een zekere onvoorspelbaarheid aan de aangiftecontrole.

Een deel van de belastingplichtigen onttrekt zich bewust aan zijn fiscale verplichtingen. Waar dat bij de controle van de aangifte blijkt, volgen sancties in de vorm van administratieve boeten of eventueel overdracht aan de FIOD. De aanpak van vermogens in het buitenland wordt voortgezet. De lopende aanpak van systeemfraude is nog steeds noodzakelijk en wordt daarom ook in 2018 doorgezet.

Themagerichte aanpak

Naast de generieke activiteiten wordt specifiek aandacht besteed aan de belangrijkste nalevingstekorten volgens de steekproef. Dit doet de Belastingdienst thematisch, waarbij systematisch onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van de niet-naleving. Zo kan worden bepaald met welke maatregelen – vaak binnen de hiervoor genoemde generieke activiteiten – daarop het beste ingespeeld kan worden. Onderzoek naar oorzaken en ontwikkeling van maatregelen hebben hun eigen doorlooptijden waardoor in 2018 per thema sprake is van verschillende ontwikkelingsstadia.

- Het nalevingstekort op *loon* wordt verkleind door het verbeteren van de vooraf ingevulde aangifte en door massaal automatisch corrigeren. In 2018 wordt de kwaliteit van de loongegevens in de vooraf ingevulde aangifte verder verbeterd waardoor er minder aangiften correctie behoeven.
- Belastingplichtigen met *resultaat overige werkzaamheden* vormen een zeer heterogene groep. Hieronder vallen bijvoorbeeld krantenbezorgers, zorgverleners op grond van een persoonsgebonden budget en muzikanten. Door onderzoek is bekend (zie figuur 6) in welke categorieën de belangrijkste nalevingstekorten zitten en in welke typen aftrekposten de meeste fouten gemaakt worden. Op een aantal van de belangrijkste inkomenscategorieën wordt de vooraf ingevulde aangifte uitgebreid. Daarnaast krijgt deze groep een attentiebrieven waarin de regels over de belastbaarheid van deze inkomsten en de aftrekbaarheid van de kosten worden uitgelegd. De hulpteksten in het aangifteprogramma worden aangepast.
- Onderzoek heeft duidelijk gemaakt welke onderdelen van de regelgeving rond de eigen woning het meest foutgevoelig zijn. Uit het onderzoek blijkt ook dat bij aan- en verkoop en in scheidingssituaties veel fouten gemaakt worden. Een aantal specifieke doelgroepen krijgt brieven, toegesneden op de fouten die in hun situatie vaak gemaakt worden. De hulpteksten in het aangifteprogramma worden verbeterd en de selectieregels worden aangepast op grond van de inzichten die in het onderzoek zijn verworven.
- Naar de zorgkosten is onderzoek gedaan waaruit onder meer is gebleken dat de regeling als zeer complex wordt ervaren. Het aangifteprogramma wordt aangepast om burgers beter te ondersteunen bij het doen van aangifte op dit punt. Een deel van de fouten blijkt systematisch en bewust. Deze worden als onderdeel van het landelijke project aanpak facilitators door fraudeteams aangepakt.

4.3 Waar stuurt de Belastingdienst op in 2018?

In de begroting IX 2018 zijn de volgende prestatie-indicatoren opgenomen die (mede) op particulieren betrekking hebben:

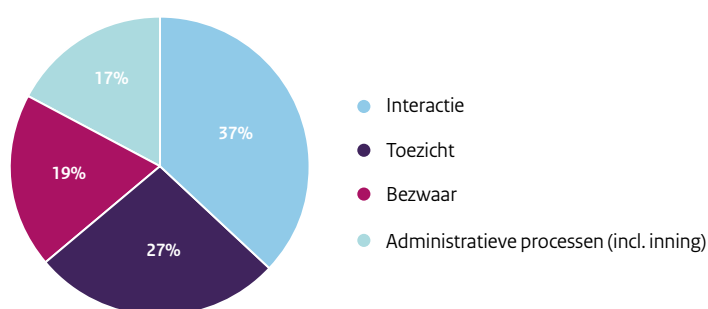
Tabel 2 Overzicht prestatie-indicatoren begroting IX 2018	
Omschrijving Prestatie-indicator	Streefwaarde 2018
Algemene doelstelling	
1 Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren	<1,1%
2 Percentage aangiften inkomensheffingen en vennootschapsbelasting tijdig ontvangen	>94%
3 Tijdige betaling van belastingen en premies	>98%
4 Oninbare belastingen en premies	<0,6%
Dienstverlening	
5 Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	90-95%
6 Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	90-95%
7 Klanttevredenheid	Minimaal 70% van de bellers, website- en balie-bezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden) en maximaal 10% van de bellers, website- en balie-bezoekers scoort een 1,5 of lager
8 Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst	Minder klachten over het handelen van de Belastingdienst dan vorig jaar
Toezicht	
9 Bruto correctie opbrengsten aangiftebehandeling IH (betreft Particulieren en MKB)	€ 1,6 miljard (waarvan € 1,2 miljard Particulieren)
10 Bezwaren ingediend na een correctie door de Belastingdienst (betreft IH)	8-12%
Inning	
11 Achterstand invordering	2,5-3%
12 Inning invorderingsposten binnen een jaar	55-65%
13 Garantieregeling IH 2017: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	100%

De Belastingdienst meet en rapporteert verschillende indicatoren voor naleving. Gemeten worden de tijdigheid van aangifte doen, tijdigheid van betalen en de juistheid en volledigheid van aangiften. De overige prestatie-indicatoren geven zicht op de meetbare prestaties van dienstverlening, toezicht en invordering.

4.4 Kiezen: hoe zet de Belastingdienst zijn capaciteit in?

De totale capaciteit die de Belastingdienst inzet ten behoeve van de doelgroep particulieren is ongeveer 3.900 fte (2016). Hiervan heeft 3.000 fte betrekking op de inkomensheffing. Dit betreft de activiteiten van de directie Particulieren en de werkzaamheden van andere onderdelen, zoals onder andere de Belastingtelefoon, voor deze doelgroep. Figuur 7 geeft inzicht in de verdeling van de capaciteit over de verschillende werkprocessen. De beschikbare capaciteit neemt in 2018 af.

Figuur 7 Capaciteitsbesteding per proces²³



Zoals al eerder is opgemerkt zijn er werkzaamheden die sowieso moeten worden gedaan: de uitvoerende processen van heffing en inning en de behandeling van bezwaren en klachten, om de belangrijkste te noemen. Voorkomen moet worden dat het toezicht de sluitpost wordt.

De opgave voor de Belastingdienst is om 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.

Uitvoerende processen gaan onvermijdelijk voor op toezichtsprocessen. De uitdaging is om deze uitvoerende processen zo robuust mogelijk in te richten: efficiënt en gericht op het voorkomen van fouten bij de Belastingdienst of bij de burger of bedrijf. Uitvoering en toezicht moeten daarbij zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd.

Voor particulieren wordt de toezichtcapaciteit besteed aan het behandelen van de meest risicovolle posten uit het selectiemodel, het uitvoeren van de steekproeven en de aanpak van (systeem)fraude. De beschikbare capaciteit is daarbij een gegeven, waarbinnen keuzes worden gemaakt.

²³ Deze capaciteitsbesteding is gebaseerd op gerealiseerde inzet in 2016

Voor de doelgroep particulieren wordt naar verwachting ongeveer 500 fte ingezet voor het toezicht op de aangiften inkomensheffing in 2018. Structureel ligt de capaciteit hoger, maar omdat de uitvoering prioritair is aan het toezicht, wordt een deel van de capaciteit voor toezicht tijdelijk ingezet op het behandelen van bezwaren. Om deze situatie structureel te verbeteren is het belangrijk de uitvoerende processen efficiënter te organiseren. Belangrijk zijn het verbeteren van het bezwaarproces en de verbetering van de interactie. Die maatregelen helpen om fouten te voorkomen en maken ook capaciteit vrij voor toezicht. Daarnaast is ook de verdere uitbouw van de vooraf ingevulde aangifte randvoorwaardelijk om te komen tot een beter evenwicht tussen de kwaliteit van de aangiften en de beschikbare toezichtcapaciteit. Dit vereist op een aantal onderdelen ook aanpassing van wetgeving, bijvoorbeeld om te komen tot dejuridisering in de interactie met de burger.

Voor 2018 moet de Belastingdienst binnen de beschikbare capaciteit van ongeveer 500 fte keuzes maken. Individuele (handmatige) behandeling van aangiften vindt binnen de beschikbare capaciteit plaats voor die aangiften die naar aard en omvang de belangrijkste risico's representeren. Behandelen- en toezichtcapaciteit is daarnaast ook nodig voor nalevingsrisico's die niet uit de aangifte blijken, zoals de aanpak van windhappers of het opsporen van onbekend inkomen of vermogen en voor het uitvoeren van de steekproef.

5 Overige doelgroepen

Hoewel in de basis de strategie voor alle doelgroepen van de Belastingdienst gelijk is, vergt een onderneming een andere benadering dan een particuliere belastingplichtige, en stelt een douaneklant andere eisen dan een aanvrager van een toeslag. De Belastingdienst onderscheidt daarom burgers en bedrijven naar verschillende doelgroepen, met elk hun specifieke behoeften en kenmerken in het nalevingsgedrag. De Belastingdienst onderscheidt de volgende doelgroepen:

- Particulieren, waarbij zeer vermogende personen een specifieke doelgroep vormen
- MKB, met een onderscheiden aanpak voor Kleinbedrijf en Middenbedrijf
- Grote Ondernemingen
- Toeslaggerechtigden
- Douaneklanten

De aanpak die de Belastingdienst hanteert voor deze onderscheiden doelgroepen wordt hierna kort toegelicht. Ook wordt ingegaan op de specifieke taak van de FIOD.

5.1 Particulieren

Deze doelgroep bestaat uit burgers die betrokken zijn in de inkomstenbelasting en enkele kleinere heffingen, zoals de Erf- en Schenkbelasting. De aanpak voor deze doelgroep en de keuzes die daarbij gemaakt zijn, worden beschreven in hoofdstuk 4.

Zeer vermogende personen (zvp)

Binnen de doelgroep particulieren vormen de zeer vermogende personen een specifiek aandachtsgebied. De Belastingdienst heeft voor deze groep gekozen voor een geïntegreerde individuele klantbehandeling, zodat gewerkt kan worden vanuit een gestructureerd beeld over de financiële positie van deze personen. Zeer vermogende personen krijgen elk een vast aanspreekpunt. Ook is er sprake van integrale uitvoering van verschillende belastingwetten. Ongeveer 2.250 personen zullen als zvp worden aangeduid omdat zij een vermogen hebben van meer dan € 25 miljoen. Iemand met een groot vermogen zal meer dan gemiddeld vooruit denken over overdracht van bedrijfs- of privévermogen, over de internationale spreiding van het vermogen en over zijn eigen vestigingsplaats en die van zijn vennootschappen. Het is daarom de bedoeling alle belastingen over zaken als inkomen, vermogen, winst, schenking, vererving, in samenhang aan de orde te laten komen. Het wordt hierdoor lastiger om belasting te ontwijken.

Tegelijkertijd kunnen belastingplichtigen die hun zaken goed willen regelen door deze aanpak sneller duidelijkheid krijgen over hun fiscale positie. Gelet op de gekozen behandelstrategie en de fiscale complexiteit is deze doelgroep ondergebracht bij de directie Grote Ondernemingen.

Momenteel wordt in een klein team de beoogde werkwijze in pilotvorm beproefd. Voor deze specifieke individuele klantbehandeling zijn 23 FTE met competenties en deskundigheid voor de specifieke individuele klantbehandeling zvp benodigd. Vanwege de herijking van de Investeringsagenda is terughoudend omgegaan met de vrijgave van investeringsgelden. Als gevolg daarvan is nog niet gestart met de verdere opbouw van het team. Als de herijking, waarvan de waarborgen onderdeel zijn, afgerond is zullen alle budgetaanvragen, waaronder die voor de specifieke individuele klantbehandeling, integraal worden afgewogen.

5.2 Toeslaggerechtigden

Aan een groot deel van de doelgroep particulieren betaalt de Belastingdienst één of meerdere toeslagen uit. De beleids- en budgetverantwoordelijkheid voor de toeslagregelingen ligt bij drie verschillende departementen: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de huurtoeslag, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de zorgtoeslag en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

Kenmerk van de toeslagensystematiek is dat de toeslaggerechtigde verantwoordelijk is voor een correcte inschatting van het jaarinkomen op basis waarvan maandelijks uitbetaling van het voorschot plaatsvindt. Bij de aanvraag wordt van de burger een schatting van het jaarinkomen gevraagd over het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. De burger heeft bij wijzigingen in zijn situatie, zoals het inkomen of het beëindigen van kinderopvang, ook zelf de verplichting om deze zo snel mogelijk door te geven. Op basis daarvan kan een herberekening van het recht op de toeslag worden gemaakt.

Deze systematiek is soms lastig voor burgers. Vaak zijn zij onzeker en vragen ze hulp via de beschikbare kanalen van de Belastingdienst of in hun omgeving. Of ze maken gebruik van het netwerk van maatschappelijk dienstverleners waarmee de Belastingdienst samenwerkt.

Voor burgers is het van belang dat het proces van aanvraag tot uitkering van het voorschot goed en snel verloopt. Dit brengt voor de Belastingdienst een spanningsveld met zich mee tussen massaliteit, tijdigheid en rechtmatigheid.

In de praktijk blijkt vooral het schatten van het inkomen moeilijk, met name voor burgers zonder vast inkomen, zoals ondernemers. Ook blijkt uit onderzoek dat burgers zich niet altijd bewust zijn van de noodzaak om (inkomens-)wijzigingen tijdig door te geven. De Belastingdienst probeert deze groep te helpen door bijvoorbeeld bij de jaarlijkse berekening voor het komende jaar gebruik te maken van het laatst bekende inkomen en deze te toetsen bij de toeslaggerechtigde.

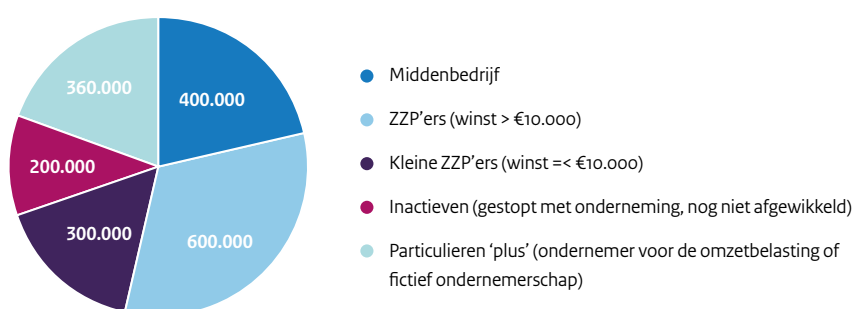
De Belastingdienst streeft ernaar de interactie met de burger zo vroeg mogelijk in het proces te laten plaats vinden. In 2018 zal de Belastingdienst de werkwijze aanpassen. Dit leidt er voor de burger toe, dat er minder inspanning nodig is om tot een juiste toekenning te komen. Daarbij voert de Belastingdienst voor een aantal gegevens wijzigingen op de voorlopig toegekende toeslag door. Dat gebeurt, wanneer uit de gegevens van de dienst blijkt, dat de omstandigheden van de aanvrager zijn veranderd. Deze werkwijze maakt het voor de burger gemakkelijker. Ook kan hiermee het aantal nabetalingen en terugvorderingen worden teruggedrongen en kunnen klachten of bezwaren zoveel mogelijk worden voorkomen.

Ook het toezicht vindt zo vroeg mogelijk in het proces plaats. Voorafgaand aan het voorlopig toekennen van een toeslag wordt door middel van risicoclassificatie bepaald welke aanvragen of mutaties beoordeeld moeten worden voor de uitbetaling. Tijdens het toeslagjaar wordt op basis van inzichten in nalevingsrisico's thematisch toezicht uitgevoerd. Dit gebeurt ook voorafgaand aan de definitieve toekenning. De uitbreiding van het geautomatiseerd gebruiken van gegevens leidt er op termijn toe dat het handmatige, administratieve toezicht verminderd kan worden.

5.3 Midden- en Kleinbedrijf

De doelgroep Midden- en Kleinbedrijf (МКВ) telt ongeveer 1,9 miljoen ondernemingen. Dit aantal is de afgelopen 10 jaar aanzienlijk gegroeid, vooral door de toename van het aantal zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). Het segment kenmerkt zich door een grote diversiteit aan bedrijven en het bevat deels ook burgers die louter fiscaal als ondernemer worden aangemerkt. Figuur 8 geeft inzicht in de opbouw van de doelgroep МКВ.

Figuur 8 Overzicht doelgroep Midden- en Kleinbedrijf



Anders dan bij particulieren en toeslaggerechtigden het geval is, beschikt de Belastingdienst voor de belastingheffing maar beperkt over gegevens van derde partijen waarmee aangiften kunnen worden getoetst. Een goede naleving is daarmee vooral afhankelijk van de kwaliteit van de eigen administratie van ondernemers en van de bereidheid (en het vermogen) tot naleven.

Fiscaal dienstverleners, zoals administratiekantoren, accountants en belastingadviseurs, spelen een belangrijke rol in het borgen van de juistheid van de aangiften. Samenwerking met hen, al dan niet in het kader van afspraken onder horizontaal toezicht, is een belangrijk onderdeel van de strategie voor deze doelgroep.

Net als bij de doelgroep Particulieren hebben veel fouten in de aangiften te maken met onkunde en slordigheid, meer dan met onwil. Dat geldt vooral voor de 1,5 miljoen ondernemers in het Kleinbedrijf. In de benadering van die doelgroep staan daarom het vergroten van gemak en eenvoud voorop.

De Belastingdienst wil komen tot een vorm van vooraf ingevulde aangiften voor zzp'ers. 'Automatisch ingevuld' betekent daarbij dat de gegevens in de aangiften rechtstreeks ontleend worden aan de administratie van de ondernemer. Aan de wijze waarop deze administratie wordt gevoerd, stelt de Belastingdienst hoge eisen, die erop gericht zijn bewuste en onbewuste fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Dat betekent onder andere dat de administratie gevoerd wordt met gecertificeerde online software, waarbij er een rechtstreekse koppeling met de bankrekening van de ondernemer is. In 2018 start hiervoor een pilot. De verwachting is dat deze aanpak ertoe leidt dat het voeren van een administratie en het doen van aangiften voor zzp'ers veel gemakkelijker wordt en de kwaliteit van de aangiften toeneemt.

Het МКВ kent een grote dynamiek, waarbij er elk jaar sprake is van veel starters (en 'stoppers'). De Belastingdienst geeft daarom veel aandacht aan een goede begeleiding van startende ondernemers. De aanpak daarvoor is in bijlage 2 verder uitgewerkt, ter illustratie van de werkwijze die de Belastingdienst voor het МКВ hanteert.

De 400.000 bedrijven in het Middenbedrijf hebben vaak te maken met meer verschillende belastingen en kennen ook meer complexe structuren. Zij zorgen voor het grootste deel van de belastingopbrengsten binnen het MKB. De Belastingdienst besteedt daarom het grootste deel van de beschikbare capaciteit voor de doelgroep MKB aan het Middenbedrijf. Ook hier zet de Belastingdienst in op het structureel verbeteren van het nalevingsgedrag, onder andere door vooroverleg en door het versterken van de samenwerking in de keten, met name met de fiscaal dienstverleners.

Binnen de aanpak voor het MKB is de fraudeaanpak een belangrijk onderdeel. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van “veelplegers” en de aanpak van btw-carrouselfraude. Daarnaast werkt MKB nauw samen met andere overheidspartners. Zie ook box 2 in hoofdstuk 3.

5.4 Grote Ondernemingen

De ongeveer 9000 grootste bedrijven vertegenwoordigen een groot budgettair belang voor de schatkist: zij dragen circa 70% van de totale belasting- en premieopbrengst in Nederland af. Zij kenmerken zich door een grote complexiteit en zijn vaak in meer landen actief. Daarmee kennen zij doorgaans ingewikkelde fiscale structuren. Voor een aantal bedrijven geldt dat activiteiten en kapitaal relatief gemakkelijk kunnen worden verplaatst van en naar Nederland, met gevolgen voor de in Nederland belastbare grondslag. Bestrijding, maar ook het voorkomen van belastingontwijking is belangrijk bij de behandeling van deze doelgroep.

Internationale belastingontwijking kan vaak het best in samenwerking met de belastingadministraties van andere landen effectief worden aangepakt. De verwachting is dat het toezicht meer gebaseerd zal zijn op gezamenlijke internationale risicoselecties en op gezamenlijke boekenonderzoeken (bilateraal of multilateraal).

Internationaal zijn maatregelen genomen in het ‘Base Erosion and Profit Shifting’ (BEPS)- programma dat onder auspiciën van de G20 is ontwikkeld door de OESO²⁴. Een belangrijk onderdeel daarvan is de verplichting voor multinationals met een omzet van meer € 750 miljoen om een Country-by-Country Report in te dienen. Recent is de verplichting tot deze rapportage ook in Nederland ingevoerd. Een Country-by-Country Report geeft inzicht in waar bedrijfsactiviteiten plaats vinden en hoe de omzet en resultaten aan de diverse landen waarin het bedrijf actief is zijn toegerekend. De Belastingdienst verwacht ongeveer 170 rapporten van Nederlandse multinationals te ontvangen en ongeveer 3.000 rapporten van buitenlandse multinationals. Deze rapporten leveren extra informatie voor de risicoselectie binnen het toezicht.

Voor grote ondernemingen kiest de Belastingdienst voor de zogenoemde ‘individuele klantbehandeling’. Deze behandeling kenmerkt zich door regelmatig individueel contact met de leiding van ondernemingen en door hen ingeschakelde (fiscale) adviseurs en accountants. De zakelijke werkrelatie - het individuele contact - zet de Belastingdienst in om gedrag te beïnvloeden en bestaande problemen bespreekbaar te maken en zo mogelijk in de actualiteit op te lossen. Vooroverleg en horizontaal toezicht zijn daarom relatief veel voorkomende handhavinginstrumenten voor deze groep ondernemingen.

In juni 2017 is het door de Belastingdienst uitgevoerde Onderzoek Grote ondernemingen²⁵ aan de Tweede Kamer aangeboden. Onderzocht is de relatie tussen de individuele klantbehandeling door de Belastingdienst bij grote organisaties en de compliance van de organisaties. De uitkomsten van dit onderzoek gebruikt de Belastingdienst om te komen tot meer differentiatie in de individuele klantbehandeling bij grote ondernemingen. De Belastingdienst stemt daarbij zijn behandeling af op de mate van transparantie, de kwaliteit van de fiscale administratie en de fiscale strategie van de onderneming.

24 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

25 Rapport Onderzoek Grote Ondernemingen (2017). Belastingdienst/Centrum voor Kennis en Communicatie.

5.5 Douane

De Douane controleert het EU buitengrensoverschrijdend goederenverkeer op naleving van fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving. De Douane heft, int en controleert douanerechten, binnenlandse accijnzen en verbruiksbelasting en ziet toe op naleving van geboden en verboden op terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Ook faciliteert de Douane de internationale handel. De taken kunnen gebracht worden onder de noemers: **Afdracht** (invoerrechten & accijnzen), **Bescherming samenleving** (tegen onveilige en ongewenste goederen) en **Concurrentiepositie versterken** (naleving Europese maatregelen voor marktordening en minimaliseren logistiek oponthoud en administratieve lasten).

Dit, in opdracht van acht departementen en op basis van een breed scala aan Europese (Douane Wetboek van de Unie) en nationale wet- en regelgeving. De opdrachtgevers geven – primair op basis van de Europese regelgeving - aan wat er gehandhaafd moet worden en welk handhavingsniveau van de Douane wordt verwacht. Het totale Handhavingsplan van de Douane wordt in het Opdrachtgevers Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) behandeld.

De Douane kan gezien het grote volume niet alle goederen daadwerkelijk controleren. De Douane werkt daarom informatiegestuurd en risicogericht met behulp van innovatieve technologie zoals autodetectie van data en van scanbeelden en in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. Het streven is om meer en meer het toezicht te differentiëren aan de hand van de vastgestelde compliance van bedrijven en logistieke ketens. Bekende en betrouwbare bedrijven en logistieke ketens worden zoveel mogelijk gefaciliteerd. Het faciliteren van betrouwbare logistieke ketens vindt plaats in EU innovatietrajecten als Safe and Secure Tradelanes (SSTL) en in publiek-private onderzoeken naar datapipeline-concepten, waar data vanaf het begin van de keten (verkoper) tot het einde van de keten (afnemer) beschikbaar komen voor de Douane en het bedrijfsleven. Het faciliteren van betrouwbare bedrijven geschiedt verder onder andere via het toekennen van de status van Authorised Economic Operator (AEO). Overige bedrijven ondergaan controles op de traditionele wijze, dat wil zeggen op basis van een risicoanalyse van de ingediende aangiften. Daarbij is de inzet van de Douane om deze controles zoveel mogelijk op rustmomenten in de logistieke stroom plaats te laten vinden.

Samenwerking met private en publieke partijen is onder meer gericht op realisatie van het *single window* principe en gecoördineerd grensmanagement volgens het *one-stop-shop*-principe: eenmalig aanleveren van gegevens en afgestemde en waar mogelijk gezamenlijke overheidscontroles op één fysieke locatie.

5.6 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

De Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (OM) hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de (strafrechtelijke) handhaving van de fiscale, financiële en economische wet- en regelgeving. In meerjarige handavingsarrangementen wordt aan deze verantwoordelijkheid invulling gegeven.

Hoewel de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) niet een specifieke doelgroep kent, vervult hij een belangrijke rol in het borgen van de naleving. Fraude ondermijnt de doelstelling van de Belastingdienst en de bereidheid van de burger om compliant te zijn. Vanuit het fiscale toezicht is het uitgangspunt dat fraudebestrijding vorm krijgt door het – gezamenlijk – opwerpen van barrières waarmee fraude zoveel mogelijk wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden. De inzet van het strafrecht is één van de instrumenten binnen de totale aanpak van de Belastingdienst om bewust non-compliant gedrag (fraude) effectief te bestrijden, te bestraffen en te voorkomen dat dergelijk gedrag zich opnieuw voordoet of zich verder verspreidt (preventie).

Het strafrecht kan naast andere instrumenten worden ingezet om maatschappelijke belangen te beschermen en een goede naleving van wet- en regelgeving te borgen. Ook de inzet van strafrecht gebeurt op basis van een afweging. Namelijk tussen het te bereiken effect van het strafrechtelijk instrument, vergeleken met het effect dat bereikt kan worden met andere instrumenten en bestuurlijke interventies. De FIOD verzorgt de opsporing voor de Belastingdienst. In overleg met de Belastingdienst en het om worden gezamenlijke thema's benoemd waar in toezicht en opsporing prioriteit aan gegeven wordt.

De FIOD werkt bij de bestrijding van fraude samen met partners als de politie en het Openbaar Ministerie, lokale en provinciale overheden en andere handhavingsorganisaties. Door het inzetten van een gedegen mediastrategie worden het effect en de impact van de opsporingsonderzoeken vergroot. Het betreft dan omgevingsgerichte onderzoeken. Dat wil zeggen: onderzoeken waarbij opsporing projectmatig ingezet wordt als onderdeel van de totale handhavingsstrategie. Daarbij staan samenwerking en het bereiken van het grootst mogelijke effect o.a. door het bewust inzetten van publiciteit centraal. Zichtbare handhaving bevestigt de bereidheid tot naleven van burgers en bedrijven en heeft daarmee een belangrijk preventief effect.

Het strafrecht heeft bovendien ook nog op een andere manier preventieve waarde. Ervaringen uit opsporingsonderzoeken worden namelijk gebruikt om nieuwe fraudefenomenen te signaleren en (nieuwe) wet- en regelgeving te toetsen op fraudebestendigheid.

Bij elk opsporingsonderzoek wordt aandacht besteed aan "afpakken", het ontnemen van criminele winst. "Afpakken" is een effectieve interventie met preventieve werking.

De FIOD verzorgt naast de opsporing voor de Belastingdienst de opsporing voor andere toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) en Nederlandse Zorgautoriteit (Nza). Ook verzorgt de FIOD de opsporing op specifieke thema's zoals witwassen, faillissementsfraude en corruptiebestrijding.

6 Vervolgstappen

In de inleiding is uiteengezet dat het idee van een jaarlijks uit te brengen handhavingsbrief is ontstaan naar aanleiding van het advies van de Algemene Rekenkamer over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Ook andere commissies wezen op het gebrek aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht door de Belastingdienst. De Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst²⁶ (Commissie De Jong) constateerde in 2015 al dat er geen duidelijk verband is tussen de hoofddoelstelling van de Belastingdienst en de daarvan afgeleide subdoelstellingen. Ook werd geconstateerd dat de vereiste informatie ontbrak. En de Commissie Onderzoek Belastingdienst²⁷ concludeerde eind vorig jaar dat sturing op zowel *going concern* als vernieuwing alleen mogelijk is als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Doelgerichte sturing, informatievoorziening en verantwoording zijn daarmee overduidelijke verbeterpunten.

Hiervoor is al aangegeven dat implementatie van de strategie een meerjarig traject is. Met name het realiseren van een adequate informatievoorziening is een complex project. Uiteindelijk moet het herontwerp van de bedrijfsprocessen en het aanpassen van de transactieverwerkende systemen het probleem oplossen.

De opgave voor de Belastingdienst is om rekening houdend met de beperkingen in de huidige informatievoorziening voortvarend stappen te zetten in de verdere implementatie van de handhavingsstrategie.

Het maken van keuzes bij de inzet van capaciteit en ten aanzien van de in te zetten instrumenten vraagt om een goede afweging en onderbouwing. Dit is deels nog in ontwikkeling. Tegelijkertijd moeten stappen gezet worden in het aanpakken van nalevingstekorten en het tegengaan van fraude. Dit vraagt om een pragmatische aanpak.

De doorontwikkeling en implementatie van de strategie vindt plaats langs twee lijnen. De eerste lijn is erop gericht om de strategie beter in de organisatie te verankeren en te vertalen naar concrete activiteiten. De tweede lijn betreft het regelen van de randvoorwaardelijke zaken: inrichting van de *governance*, goede managementinformatie; adequaat personeelsbeleid en passende ICT-ondersteuning. Zaken die stuk voor stuk medebepalend zijn voor het succes van de strategie. De komende jaren zal de Belastingdienst planmatig deze ontwikkeling vorm geven.

In samenhang daarmee zal de handhavingsbrief de komende jaren stap voor stap worden uitgebouwd. De Handhavingsbrief 2019 zal naast de doelgroep particulieren ook één van de doelgroepen binnen de categorie ondernemingen omvatten en de doelgroep toeslaggerechtigden.

26 Kamerstuk 31066, nr. 236

27 Kamerbrief d.d. 27-01-2017, Kabinetsreactie Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst

6.1 Doorontwikkeling en implementatie van de strategie

De volgende activiteiten worden de komende jaren uitgevoerd.

Nalevingsbeelden

De Handhavingsbrief is (mede) gebaseerd op nalevingsbeelden per doelgroep. Het nalevingsbeeld geeft per doelgroep op kwalitatieve en kwantitatieve manier inzicht in de mate waarin burgers en bedrijven de fiscale regels kunnen en willen naleven. Belangrijke bouwstenen daarvoor zijn de steekproefonderzoeken. Met steekproeven valideert de Belastingdienst gemaakte keuzes en stelt hij deze waar nodig bij. Inzicht in de achterliggende oorzaken van nalevingstekorten (complexe wetgeving, onduidelijke communicatie, slordigheden en fouten of bewuste niet-naleving en fraude) maakt een meer inhoudelijke dialoog met de Tweede Kamer mogelijk over oplossingsrichtingen. Momenteel worden deze steekproeven uitgevoerd voor de doelgroepen ondernemingen (MKV) en particulieren. De Belastingdienst onderzoekt hoe ook bij grote ondernemingen inzicht kan worden gegeven in de inningsverliezen en de nalevingstekorten.

Doorontwikkeling horizontaal toezicht

De Belastingdienst wil zoveel mogelijk in de actualiteit werken, omdat dit de meest effectieve manier van werken is voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst. Fouten kunnen worden voorkomen en er is meer zekerheid over de juistheid van de belastingafdracht en de kwaliteit van de gegevens. Een bijzondere vorm van het werken in de actualiteit is horizontaal toezicht bij grote ondernemingen en MKV. Horizontaal toezicht heeft de vorm van convenanten met organisaties of fiscale adviseurs. De meeste tijd wordt besteed aan de contacten met grote organisaties over ingediende aangiften, bezwaarschriften en verzoeken om vooroverleg. Het gevoel is bij zowel bedrijfsleven als de Belastingdienst dat het proces van horizontaal toezicht duidelijker en moderner moet worden, zodat het past bij de huidige tijd en beter aansluit op internationale ontwikkelingen. De Directies Grote Ondernemingen en MKV hebben daartoe al eerste stappen gezet. Het gegeven dat (grote) organisaties bewust kiezen voor horizontaal toezicht zegt daarmee al iets over het nalevingsgedrag en de intenties die deze organisaties hebben. Dit is daarom een relevant gegeven in het keuzeproces van de Belastingdienst. Het inventariseren van risico's biedt naast fouten ook kansen om vooraf het overleg aan te gaan en beheersmaatregelen te nemen. Het horizontaal toezicht wordt in 2018 verder doorontwikkeld.

Fiscale monitor

Met de Fiscale Monitor wordt jaarlijks de houding gemeten die particulieren, toeslaggerechtigden, MKV-ondernemingen en adviseurs aannemen tegenover belasting betalen, de belastingmoraal, de zogenoemde pakkans en over de Belastingdienst. De Belastingdienst wil de Fiscale Monitor beter laten aansluiten op de actualiteit en daarmee de Fiscale monitor beleidsrelevanter te maken.

6.2 Randvoorwaardelijke zaken

De medewerker

Ontwikkelingen in uitvoering en handhaving vragen om permanente aandacht voor de ontwikkeling van alle medewerkers, zowel in beleid, uitvoering als management. Hoogwaardige expertise op fiscaal terrein en op het gebied van controle blijven daarbij de basis, naast kennis en expertise op het gebied van data-analyse en IT. Daarbij moet rekening worden gehouden met de uitstroom, en de zeer beperkte wervingsmogelijkheden, waarmee de Belastingdienst de komende jaren wordt geconfronteerd. Binnen de Belastingdienst wordt momenteel een meerjarig organisatie- en personeelsplan opgesteld.

Sturing en verantwoording

In de begroting IX 2017 is de beweging ingezet naar meer sturing op effecten, met name op nalevingsniveaus, en minder op output. Voor het eerst zijn prestatie-indicatoren opgenomen die de naleving meten op het gebied van de tijdigheid van ontvangen aangiften en de juistheid en volledigheid van de aangiften. Er is een nieuwe klanttevredenheidsscore geïntroduceerd.

Dit jaar (2017) zijn toezicht en opsporing en massale processen van de Belastingdienst geëvalueerd. In het rapport dat de Tweede Kamer gelijktijdig met deze Handhavingsbrief ontvangt, doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen die hier van belang zijn. Het rapport bepleit dat er scherpe tussendoelen worden geformuleerd die de verbinding leggen tussen de algemene doelstelling voor naleving aan de ene kant en de tactische en operationele doelen aan de andere kant. En de prestatie-indicatoren te baseren op deze tussendoelen. Ook beveelt het rapport aan het inzicht in de kosten/uitgaven te vergroten op het niveau van activiteiten en instrumenten. De aanbevelingen helpen om de handhavingsstrategie, en de bijbehorende verantwoording, verder uit te werken en ook de uitvoering te koppelen aan deze strategie. In de kabinetsreactie worden de aanbevelingen onderschreven. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van de hierboven genoemde Commissie De Jong. Er lopen binnen de dienst al acties, die met het oog op de begroting voor 2019 tot besluitvorming moeten leiden.

Om uitvoering en toezicht van een goed fundament te voorzien, is de Belastingdienst voortdurend bezig zijn informatiepositie te verbeteren. Dit gebeurt op verschillende manieren: door betere managementinformatie over resultaten en kosten, door toepassing van gegevens en analysemethoden, door gebruik van derden-informatie en door onderzoek naar klanttevredenheid.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie De Jong is de Belastingdienst bezig met de uitwerking van een uitgaven- en een budgetmodel. Het uitgavenmodel deelt de budgetten jaarlijks toe aan de verschillende activiteiten, belastingmiddelen en groepen belastingplichtigen. Met het budgetmodel kan de impact van wijzigingen in de belastingwetgeving op de hoogte van de apparaatsuitgaven meerjarig inzichtelijk worden gemaakt. Doelstelling is voor de begrotingscyclus 2019 een volwassen budget- en actuele uitgavenmodule te hebben, die volwaardig binnen de planning & control-cyclus kan worden gebruikt.

Data en IT

De Belastingdienst heeft een schat aan gegevens, die verpakt zitten in deels verouderde systemen, georganiseerd naar proces of belastingmiddel in plaats van naar belastingplichtige, niet uniform in architectuur zijn en daarmee niet toekomstvast zijn. Gegevens zijn niet eenduidig en zijn niet centraal beschikbaar. Gegevens moeten dus eerst worden opgewerkt tot (centrale en eenduidige) informatie. Daarnaast ondersteunt de inzet van specifieke informatiegestuurde instrumenten (zoals analysetools) de individuele medewerker in het toezicht.

Bijlage 1

Overzicht kerntaken, belastingmiddelen en douanetaken

Kerntaken

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de fiscale wetgeving. Eng gedefinieerd zijn daarmee de kerntaken:

1. de heffing en inning van de rijksbelastingen en de sociale premies (premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen zorgverzekeringswet)
2. de controle en het toezicht op de nakoming van fiscale verplichtingen
3. de opsporing van fiscale fraude.

Als overige taken kunnen worden gezien:

1. het vaststellen, uitbetalen en terugvorderen van toeslagen
2. het heffen en innen van heffingen voor andere overheden:
provinciale opcenten, werkgeversbijdrage kinderopvang, heffing mijnbouwwet, voorraadheffing, ODE-heffing, landinrichtingsrente, verontreinigingsheffing rijkswateren, verkeersbegeleidingstarief
3. de dwanginvordering (deurwaarderswerkzaamheden) voor andere overheden
4. de controle op het naleven van regels op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM)
5. het verstrekken van vergunningen voor de in- en uitvoer van strategische goederen en diensten
6. de opsporing van financiële en economische fraude
7. het toezicht op makelaars en bepaalde handelaren van goederen in grote waarde, in het kader van de Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)
8. het toezicht in het kader van de Wet marktordening gezondheidszorg
9. de gegevensuitwisselingen i.h.k.v. de BRI (Basisregistratie Inkomens)
10. de registratie van onderhandse akten waarvoor registratie een wettelijk vormvereiste is.
11. het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet
12. het toezicht op het tijdig deponeren van jaarstukken bij de KvK.

Opgemerkt wordt dat veel van deze overige taken volledig geïntegreerd zijn in de werkprocessen van de Belastingdienst.

Overzicht rijksbelastingen

De Belastingdienst voert wet- en regelgeving uit voor de volgende belastingen:

- inkomstenbelasting
- loonbelasting
- vennootschapsbelasting
- dividendbelasting
- kansspelbelasting
- erfbelasting
- schenkbelasting
- vermogensrendementsheffing
- omzetbelasting (btw)
- douanerechten
- accijnzen zoals alcoholaccijn en tabaksaccijn en verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken

- belastingen op personenauto's en motorrijwielen (bpm)
- motorrijtuigenbelasting (mrb)
- belasting zware motorrijtuigen
- overdrachtsbelasting
- assurantiebelasting
- verhuurdersheffing
- bankbelasting
- milieubelastingen, zoals kolenbelasting, en energiebelasting.

Overzicht handhavingsgebieden Douane

De Douane voert handhavingstaken uit voor uiteenlopende opdrachtgevers. Aan deze taken ligt Europese en nationale wet- en regelgeving ten grondslag. De gebieden waarop de Douane een handhavende taak heeft zijn:

Afdracht

Heffing/inning rechten bij invoer en belastingen bij invoer

- Rechten bij invoer (waaronder preferenties en schorsingen)
- Accijns op accijnsproducten bij invoer
- Omzetbelasting bij invoer
- Verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken bij invoer
- Kolenbelasting bij invoer

Heffing/inning/toezicht accijns/verbruiksbelasting binnenland

- Minerale oliën
- Tabaksproducten
- Alcoholhoudende producten
- Voorraadheffing aardolieproducten
- Alcoholvrije dranken

Specifieke heffing/inning

- Verkeersbegeleidingstarieven

Bescherming

- Afvalstoffen (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen)
- Biologische landbouwproducten
- Cultuurgoederen (invoer, uitvoer, teruggave)
- Diergeneesmiddelen
- Drugsprecursoren (criminaliteitsbestrijding inzake smokkel en vergunning en toestemming)
- FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)
- Flora- en fauna (CITES, IUS, zeehondenproducten)
- Folterwerktuigen
- Fytosanitair
- Geneesmiddelen
- Gewasbeschermingsmiddelen
- Kernenergie
- Liquide middelen
- Milieugevaarlijke stoffen (verzamelnaam Kwikverordening, Ozonverordening, PIC -verordening, REACH, RoHS, Vuurwerk)
- Opiaten (criminaliteitsbestrijding betreffende smokkel en reguliere handel)

- p) Precursoren voor explosieven
- q) Sancties
- r) Strategische goederen (dual use en militaire goederen)
- s) Vervoer van gevaarlijke stoffen
- t) Veterinair (veterinaire controles, dierziekten, gezelschapsdieren, katten- en hondenbont)
- u) Voertuigcriminaliteit
- v) Wapens en munitie
- w) Warenwet (productveiligheid en voedselveiligheid)

Concurrentiepositie

Economische maatregelen

- a) Antidumpingrechten
- b) Compenserende rechten
- c) Aanvullende rechten

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

- a) Controles bij invoer van landbouwproducten
- b) Controles bij (weder) uitvoer van landbouwproducten

Intellectuele eigendomsrechten

Bijlage 2

Aandacht voor startende ondernemers

Het MKB telt 1.9 miljoen ondernemingen. Elk jaar starten ruim 100.000 nieuwe ondernemingen. Een ondernemer wordt de eerste drie jaar na de start van zijn onderneming een startende ondernemer genoemd. Startende ondernemingen hebben een fiscaal belang van € 6,5 miljard. Dit, tegenover een belang van € 52,4 miljard voor de rest van het MKB.

De startende ondernemer komt voor vragen te staan als: Ben ik ondernemer voor de omzetbelasting? En voor de inkomensheffing (het ondernemersbegrip verschilt in beide heffingen)? Hoe voer ik een administratie? Hoe doe ik aangifte en wanneer?

Uit onderzoek blijkt dat een ingesleten (onjuiste) routine naarmate de tijd vordert steeds lastiger te veranderen valt. De preventieve aanpak die de Belastingdienst toch al voorstaat, is zo gezien nog belangrijker voor starters.

De Belastingdienst wil startende ondernemers zo goed mogelijk helpen bij de beantwoording van hun vragen om zo het aantal onjuiste aangiften te beperken en aangifte- en betalingsverzuim te voorkomen. Op die manier kan de inzet van relatief dure controle-capaciteit achteraf worden beperkt. Preventief werken kan echter nooit in alle gevallen fouten en verzuim voorkomen. Toezicht blijft daarom noodzakelijk. Tegen ondernemers die ten onrechte gebruik van de ondernemersstatus willen maken, wordt in een zo vroeg mogelijk stadium opgetreden.

Wat weten we van de naleving?

Het is begrijpelijk dat een startende ondernemer vooral aandacht heeft voor ondernemen en dat hij minder aandacht heeft voor het voeren van zijn administratie, de tijdigheid van zijn aangiften en de betaling daarvan. Het komt daarnaast ook voor dat het ondernemerschap gebruikt wordt met als enig doel de daarbij horende faciliteiten te claimen.

De nalevingsbeelden bevestigen deze veronderstellingen deels. De juistheid en volledigheid van de aangiften wijken nauwelijks af van die van andere ondernemingen. In het aangifte- en betalingsverzuim zijn starters echter oververtegenwoordigd. In 2016 was 46% van de aangifte- en betalingsverzuimers een startende ondernemer.

Op welke wijze geeft de Belastingdienst zijn aanpak vorm?

Website

De belastingdienst heeft op haar website een pagina met informatie die zich speciaal richt op de startende ondernemer. “Wanneer ben ik btw plichtig”, “hoe moet ik aangifte btw doen”, ben ik ondernemer voor de inkomstenbelasting? Voor de beantwoording van die laatste vraag is een ondernemerscheck beschikbaar. Ook kan een handboek ondernemen geraadpleegd en gedownload worden. Hierin zijn de antwoorden te vinden op tal van praktische vragen over belastingen, bijdragen en premies. De aangifte voor de inkomensheffing vraagt naar het ondernemerschap en verwijst naar de ondernemerscheck.

Contact

De Belastingdienst werkt samen met andere (overheids)organisaties om de starter zo goed mogelijk op weg te helpen bijvoorbeeld met het ondernemersplein, startersbijeenkomsten, seminars en webinars en webcasts.

Het ondernemersplein is een samenwerkingsverband van de Kamer van Koophandel, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), RDW, CBS, UWV en de Belastingdienst. Tijdens seminars wordt op diverse locaties in Nederland, vaak samen met de Kamer van Koophandel aandacht besteed aan een aantal fiscale onderwerpen en zijn de starters in de gelegenheid direct vragen te stellen.

Steeds meer biedt de Belastingdienst moderne interactieve communicatiemiddelen als Twitter en Webinars. Daarmee kan een veel grotere groep starters worden bereikt dan met fysieke bijeenkomsten en bovendien op het moment van hun keuze. Er zijn ondernemers die het persoonlijke contact op prijs blijven stellen. Bovendien zijn de bijeenkomsten onderdeel van de samenwerking met andere organisaties (Kamers van Koophandel). De Belastingdienst is op zoek naar een optimum.

Fiscaal dienstverleners

Veel starters maken gebruik van een fiscaal dienstverlener. Dat is goed voor de kwaliteit van de ingediende aangiften. Bovendien biedt het de Belastingdienst de gelegenheid om fouten, gemaakt in de aangiften van diens klanten direct bij de dienstverlener aan te kaarten. In een gesprek met de dienstverlener kunnen zo in één keer fouten gemaakt door meerdere klanten opgelost worden. Daarnaast ondersteunt de Belastingdienst fiscaal dienstverleners met een digitaal forum fiscaal dienstverleners en jaarlijkse intermediairdagen om zo bij te dragen aan de kwaliteit van hun dienstverlening. De zekerheid van een juiste aangifte wordt nog meer verzekerd als de dienstverlener met wie een horizontaal toezicht (HT) convenant is afgesloten, aangiften aanwijst als HT-aangiften. Deze aangiften blijken van een betere kwaliteit te zijn dan andere aangiften binnen het MKB. Instrumenten als de inzet van de fiscaal dienstverlener en Horizontaal Toezicht zijn uiteraard niet exclusief voor starters.

Aandacht bij registratie

In beginsel worden aanmeldingen bij de Kamer van Koophandel direct ook als ondernemers geregistreerd en krijgen ze een btw-nummer. De ondernemer moet immers zo snel mogelijk aan de slag kunnen. De Belastingdienst wil deze faciliteit echter niet bieden aan degenen die misbruik willen maken van de ondernemersstatus. Daarvoor is een risico model ontwikkeld. Ondernemers die door het model als risicovol worden aangewezen, worden eerst getoetst. De toetsing kan aanleiding zijn om de starter niet te registreren. Het model zal in de eerste helft van 2018 worden geïmplementeerd. In de proef-fase presteerde het model beter dan de bestaande selectiemethoden.

Alle starters onder toezicht

Naast informeren en controle van mogelijk risicovolle starters direct na inschrijving bij de Kamer van Koophandel, beoordeelt de Belastingdienst alle starters (geautomatiseerd) na 9 maanden. De over de starter beschikbare informatie wordt daarbij centraal op een groot aantal punten geanalyseerd. Op basis hiervan worden de mogelijk risicovolle starters aan nader toezicht onderworpen. Bijvoorbeeld vanwege opmerkelijke aangiften omzetbelasting of geen aangiften omzet belasting. Na 30 maanden wordt onder meer nogmaals beoordeeld of er wel sprake is van ondernemerschap. De beoordelingen kunnen aanleiding zijn voor toezicht in de vorm van vragen om een toelichting, telefonisch of per brief. Bij meer (complexe) vragen kan de keus vallen op het bezoeken van de ondernemer of zelfs het instellen van een boekenonderzoek. Door het samenstel aan preventieve activiteiten en maatregelen aan het begin van het proces, kan het aantal boekenonderzoeken beperkt blijven tot waar ze het meest effectief zijn.

Toekomst

De Belastingdienst streeft naar een aanpak waarin (startende) ondernemers (met name zelfstandigen zonder personeel), door een vooraf ingevulde winstaangifte een aanzienlijke vermindering van hun administratieve lasten zullen ervaren.

Een stap in deze richting wordt nu gezet. Zelfstandigen zonder personeel kunnen zich vanaf 22 november 2017 aanmelden voor een proef met online boekhoudpakketten, waarin zij in één moeite hun boekhouding, aangifte omzetbelasting en betaling kunnen regelen.

