

Vergaderjaar 2011–2012

31 066

Belastingdienst

Nr. 127

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2012

Op 12 april jl. heeft AbvaKabo FNV een «actieboek» uitgebracht over de Belastingdienst. Naar aanleiding van dit «actieboek» heeft de vaste commissie voor Financiën mij op 13 april jl. een aantal vragen gesteld. Voordat ik die beantwoord, maak ik graag een aantal opmerkingen van meer algemene aard.

Handhavingsaanpak

Het werkteerrein van de Belastingdienst wordt gekenmerkt door een in de loop van de jaren steeds groeiende massaliteit. In 2010 verwerkte de dienst 54,7 mln aangiftes, werden 12,7 mln voorlopige aanslagen en 3,1 mln voorlopige teruggaven vastgesteld en 7,8 mln toeslagen uitbetaald.¹ Ter vergelijking: in het jaar 2000 werden 45,9 miljoen aangiftes verwerkt, werden 8,8 miljoen voorlopige aanslagen opgelegd en werden 1,4 miljoen voorlopige teruggaven verleend; en in 2000 bestonden nog geen toeslagen. De verwerking en beoordeling van alle stromen vraagt om keuzes bij de inzet van de middelen die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. Als centraal doel gaat de Belastingdienst daarbij uit van compliance: het bevorderen van de vrijwillige nakoming van verplichtingen door burgers en bedrijven.

Bij het bevorderen van de compliance zet de Belastingdienst onder meer dienstverlening, voorlichting, fiscale surveillance, handhavingscommunicatie, horizontaal toezicht, verticaal toezicht en opsporing in. De Belastingdienst probeert uit het beschikbare instrumentarium steeds die (combinatie van) instrumenten te kiezen die in een bepaalde situatie een optimale bijdrage leveren aan het vergroten van de compliance. Een en ander leidt tot een meer gedifferentieerde aanpak dan een aantal jaren geleden, toen er meer nadruk lag op verticale/repressieve controles, waarbij achteraf werd teruggekeken of verplichtingen in oude jaren juist waren nageleefd.

¹ Beheersverslag Belastingdienst 2010.

Een goed voorbeeld van zo'n keuze is de ontwikkeling van de Voorgevulde Aangifte. Door belastingplichtigen al zoveel mogelijk de juiste gegevens aan te bieden en hen te vragen die te controleren, wordt de kans op fouten in de aangifte verkleind. Dit kan leiden tot een kwaliteitsverbetering van de binnengekomen aangiftes. Bijkomend voordeel is dat deze voor miljoenen aangiftes tegelijk met een relatief kleine investering kan worden gerealiseerd.

Uiteindelijk moet de differentiatie in de aanpak van de handhaving ertoe leiden dat de Belastingdienst de compliance ondanks de toegenomen massaliteit met minder mensen en middelen op peil kan houden. Dienstverlening en toezicht zijn daarbij in evenwicht en de administratieve lasten voor burger en bedrijf zijn beperkt.

Taakstelling

Dat brengt mij bij de taakstelling. De Belastingdienst verwerkt in de periode tot en met 2015 een korting op het budget van structureel ca. € 400 mln. ten opzichte van 2010. Daarvan stamt ca. € 130 mln uit de huidige en € 270 mln uit de vorige kabinetsperiode. Bij de invulling van de taakstelling is gekozen voor een tweesporenbenadering: spoor I wordt ingevuld met efficiency- en versoberingsmaatregelen, spoor II met vereenvoudiging en taakverlichting. Hierover heb ik u met mijn brief van 3 februari jl.¹ geïnformeerd.

De verwerking van de taakstelling is een moeilijke opgave, maar verschilt in essentie niet van soortgelijke opgaven die ook aan andere uitvoerende organisaties in de collectieve sector zijn opgelegd. Ter invulling van de taakstelling is op dit moment onder meer een fysieke concentratie van werkzaamheden van de Belastingregio's aan de orde. Parallel daaraan loopt in het kader van de besluitvorming over de rijkskantorenlocaties de discussie over het sluiten van belastingkantoren. Voor een aantal medewerkers gaat dit betekenen dat zij binnen de Belastingdienst ander werk moeten gaan doen, of verder moeten reizen. Deze keuze wordt mede ingegeven door het uitgangspunt dat de Belastingdienst gedwongen ontslagen wil voorkomen («liever minder stenen, dan minder mensen»). Hierdoor kunnen namelijk 600 à 700 arbeidsplaatsen behouden blijven.

«Actieboek»

De keuzes waar de Belastingdienst voor staat, leiden onvermijdelijk tot fricties. Dat is gegeven de omvang van de opgave ook logisch. Het actieboek van AbvaKabo FNV is daar een uiting van. Ik realiseer mij terdege dat er de afgelopen jaren veel druk op de medewerkers van de Belastingdienst is komen te liggen. Het siert hen dat zij in tijden van bezuinigingen mee blijven denken over oplossingen en zich vooral bezig houden met de kerntaak van de Belastingdienst: het heffen en innen van belastingen.

Ik sta open voor verbeteringen van de dienst en neem ieder signaal serieus. Ik heb de leiding van de Belastingdienst gevraagd te blijven luisteren naar signalen uit de organisatie en te kijken naar manieren om de belastingopbrengst te verhogen. De Belastingdienst is er de afgelopen jaren goed in geslaagd het huis op orde te brengen. De dienst verdient nu de ruimte om in zekere rust te werken aan de doorontwikkeling van zijn strategie.

De door AbvaKabo opgetekende signalen zijn heel divers: ze variëren van rijp tot groen, van juist tot onjuist. In het voorafgaande heb ik een aantal beleidsnoties uitgelicht. Hierna ga ik in op wat ik beschouw als de

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 31 066, nr. 117.

hoofdpunten van kritiek. Ik richt mij daarbij op de risicoselectie en op de invordering. Ten slotte besteed ik aandacht aan wat ik het na-ijleffect noem.

Risicoselectie

Hiervóór heb ik al aandacht besteed aan de handhavingsaanpak van de Belastingdienst. De geautomatiseerde risicoselectie, de zogenoemde uitworp, vormt daar een onderdeel van. Toch is die risicoselectie niet het gehele verhaal: in de afgelopen jaren heeft de Belastingdienst forse stappen gezet in het naar voren halen van controles. Zo vinden in het kader van de vooraf ingevulde aangifte controles vooraf plaats op de door derden aangeleverde gegevens. Die gegevens, of het nu loon-, WOZ- of hypotheekgegevens betreft, worden pas voorgevuld als de Belastingdienst voor meer dan 99% zeker is dat ze goed zijn.

Er heeft dus al een enorme kwaliteitsslag plaatsgevonden voordat het gegeven de aangifte van de burgers bereikt. Corrigeert de burger het gegeven niet, dan is er voor de Belastingdienst geen aanleiding meer om op dat punt nog toezicht uit te oefenen. Naarmate het aantal voorgevulde gegevens toeneemt, is er een steeds groter percentage aangiftes dat voor 100% is voorgevuld. Als de burger dan ook geen aftrekposten heeft, kan de aanslag zonder enig bezwaar direct worden vastgesteld. Er is geen aanvullend toezicht op deze aangiftes nodig.

Voor de validering van de risicoselectie zijn er steekproeven, waarbij een beperkt aantal aangiftes grondig wordt geregeld. Dit beperkte aantal is representatief voor de totale aangiftepopulatie, zodat de uitkomsten van de steekproef representatief zijn voor het totale aangiftegedrag. De steekproef particulieren heet in de praktijk wel de 1%-steekproef. Naar ik aanneem is de stelling uit het AbvaKabo-rapport dat een burger eens in de 100 jaar wordt beoordeeld hierop gebaseerd. Het mag duidelijk zijn dat die stelling onjuist is.

Controle op door derden aangeleverde gegevens, voorinvulling en steekproef zijn voor de behandeling van de aangiftes van particulieren nog maar een deel van het verhaal: daarnaast zijn er specifieke acties (aanpak ambtshalve op te leggen aanslagen, inkeerregeling) en jaarlijks is er het controlethema.

Medewerkers van de Belastingdienst, en naar ik aanneem ook diegenen die de bron zijn geweest van het rapport, willen worden beschouwd als professionals op hun vakgebied. Ik ben ervan overtuigd dat de risicoselectie van de Belastingdienst van kwalitatief hoog niveau is en professioneel, door professionals, wordt uitgevoerd. Van de medewerkers in de regio's verwacht ik dan ook respect voor deze professionals.

Invordering

Een aantal opmerkingen in het rapport heeft betrekking op de invordering. Een van de punten betreft het hanteren van minimum invorderingsgrenzen. Ik verwijs hiervoor naar de antwoorden van mijn ambtsvoorganger van 22 februari 2010 op de Kamervragen van het lid Remkes over het invorderingsbeleid van de Belastingdienst (Vergaderjaar 2009–2010) waarin deze afspraken zijn toegelicht.

Ik heb de ambitie om het invorderingsproces te verbeteren en te versterken. Op mijn verzoek heeft de directeur-generaal Belastingdienst eind vorig jaar het jaar 2012 al uitgeroepen tot het «Jaar van de Invordering». Dat was ingegeven door zijn constatering, onder meer op basis

van signalen van medewerkers, dat in de invordering echt een aantal dingen moest veranderen. In de gelijktijdig verzonden antwoorden op de vragen van het lid Van Vliet over de invordering licht ik toe welke initiatieven daartoe zijn genomen en hoe de medewerkers van de Belastingdienst en organisaties zoals de VHMf en de AVB daarbij zijn betrokken. Bij de voorbereiding van het Belastingplan 2013 wordt thans bekeken of en hoe concrete knelpunten in de invordering kunnen worden weggenomen. Verder heroverweeg ik de toepassing van de hiervóór reeds genoemde grenzen.

In het kader van het zoeken naar mogelijkheden tot verbetering zal een pilot worden gedaan die zich concentreert op het deel van de afgeschreven bedragen dat niet onvermijdelijk is. Grondige verkenning en analyse zullen duidelijk maken of hier een haalbare business case is, die ook past binnen de begrotingsregels en waarvoor politieke en maatschappelijke steun bestaat.

Als onderdeel van de veranderaanpak zal de Belastingdienst in een drietal regio's pilots starten, naar Canadees model, waar actief van de telefoon gebruik wordt gemaakt om belastingschuldenaars aan te zetten tot betalen.

In de komende halfjaarsrapportage Belastingdienst zal ik u verder informeren over de uitvoering van de plannen tot verbetering van de invordering.

Overigens laten de cijfers over de periode 2009–2011 zien dat een aantal prestaties in de invordering al is verbeterd: zo is het percentage belastingbedragen dat tijdig wordt betaald gestegen van 90 naar 93% en is het afgeschreven belastingbedrag gedaald van € 2,1 miljard naar € 1,8 miljard.

Het na-ijleffect

Op een aantal terreinen heeft de Belastingdienst maatregelen genomen tegen systeemfraude, waarbij prioriteit is gegeven aan fraude bij de inkomstenbelasting, bij de aanvraag van toeslagen en bij het gebruik van wijziging van bankrekeningnummers. Deze vormen van fraude zijn daardoor onmogelijk geworden of sterk verminderd. Binnen de Belastingdienst wordt men echter nog steeds geconfronteerd met de gevolgen van die fraudes: er lopen nog strafrechtelijke onderzoeken, er worden nog administratieve onderzoeken ingesteld en er lopen nog bezwaarprocedures. Omdat medewerkers daar intensief mee bezig zijn, en dergelijke activiteiten vaak veel capaciteit kosten, lijkt het alsof men niet anders doet dan dweilen met de kraan open. De kraan is op een aantal terreinen inmiddels dicht, alleen wordt het effect daarvan pas later zichtbaar. Een aantal opmerkingen in het rapport is op daar op terug te voeren. Overigens is er met fraudebestrijding nog meer te halen. Ik verwijs daarbij naar de fiscale agenda en de halfjaarsrapportages aan de Kamer. Daarbij zullen signalen uit de samenleving en van medewerkers, ook in de toekomst, worden betrokken. Hierbij geldt dat fraudeurs hun modus operandi zullen blijven aanpassen; ondanks het feit dat veel wordt geïnvesteerd in het voorkomen van fraude, onder andere via intelligence, zal reactief optreden noodzakelijk blijven en zal het na-ijleffect zich blijven voordoen.

Concrete vragen

De brief van de vaste commissie voor Financiën bevat een aantal concrete vragen, waarop ik hierna inga.

1

Worden de schulden tot 1500 euro van particulieren en tot 5000 euro van bedrijven niet meer geïnd?

Hiervoor verwijs ik u naar de uitvoerige beantwoording van de vragen van het lid Van Vliet, welke antwoorden u gelijktijdig met deze brief worden toegezonden.

2

Kunnen huurders, op wie bij het kadaster geen eigendom geregistreerd staat, aftrek voor verbouwingen of hypotheekrente claimen? Zijn die bestanden nu nog niet gekoppeld?

Er zijn situaties waarin iemand geen eigenaar (meer) is van een woning, terwijl toch recht bestaat op aftrek van hypotheekrente. Die situaties doen zich overigens slechts beperkt voor. Voor het aangifteprogramma en voor de risicoselectie betekent dit dat er geen absolute regels (geen eigendom = geen aftrek) kunnen worden ingebouwd. Er is wel extra aandacht voor deze posten. Er is op dit moment inderdaad geen sprake van een koppeling met het Kadaster. De automatiseringsinspanningen van de Belastingdienst zijn de afgelopen jaren gericht geweest op het stabiel maken van de massale systemen, ter voorkoming van procesverstoringen. Investerings voor voorzieningen in toezicht waren daarom niet of slechts in beperkte mate mogelijk.

Bij de aangifte 2011 is in het kader van de vooraf ingevulde aangifte (VIA) een start gemaakt met het voorinvullen van hypotheekgegevens. De Belastingdienst beschikt inmiddels dus over de hypotheekgegevens van banken en andere hypotheekverstrekkers. Deze gegevens dienen niet alleen om voor in te vullen, zij kunnen ook worden gebruikt als contra-informatie, zodat de toetsing van het recht op aftrek verder verbetert. De komende jaren zullen steeds meer burgers hun hypotheekgegevens vooringevuld krijgen. Daardoor vermindert het aantal fouten en neemt de kans om ten onrechte aftrek te claimen verder af: bij de selectie kan namelijk worden gefocust op diegenen die een aftrek claimen die afwijkt van hetgeen is vooringevuld.

3

Hoeveel mensen met een andere nationaliteit zonder inkomensbron in Nederland staan geregistreerd en kunnen zo jaarlijks AOW-rechten opbouwen zonder te betalen?

De Belastingdienst heeft hier geen informatie over. Het gaat namelijk om personen die (ten onrechte) ingeschreven staan in de GBA, maar die niet bij de Belastingdienst beschreven zijn.

In de praktijk worden door Belastingdienst Limburg/ kantoor Buitenland verzoeken aan gemeenten gedaan om te verifiëren of iemand ook wel echt woont op het adres dat in de GBA staat. Het is vervolgens aan de gemeenten om een zogeheten woonplaatsonderzoek in te stellen. De kwaliteit van de registraties in de GBA heeft de voortdurende aandacht van de Minister van Binnenlandse Zaken.

4

Is er bij giftenaftrek aan kinderen (en andere kindgebonden posten) een automatische koppeling met GBA, met SVB of elders aanwezig?

Voor alle duidelijkheid: giften aan kinderen zijn nooit aftrekbaar. De praktijk leert dat er drie risicogebieden zijn: bij alimentatie (ten onrechte kinderalimentatie in aftrek brengen), bij levensonderhoud kinderen en bij

de giften. Op elk van deze categorieën vinden vormen van risicoselectie plaats. Over de precieze vorm daarvan doe ik geen mededeling: om toekomstig misbruik te voorkomen, geef ik de controlestrategie niet prijs. De Belastingdienst heeft dus onderkend dat er sprake is van een verhoogd risico. Daarom ook was het onderwerp «levensonderhoud kinderen» de doelgroepactie in 2009. Er is inderdaad geen automatische koppeling met GBA of SVB; in een beperkt aantal gevallen wordt wel informatie uit GBA of van SVB gebruikt.

5

Kloppen de cijfers op pagina 6 en 7 van het rapport van AbvaKabo FNV?

De cijfers zijn een selectie uit het Beheersverslag 2010.

Ten aanzien van het cirkeldiagram (tabel 5) wordt evenwel opgemerkt dat sprake is van het vergelijken van appels met peren: een correcte beoordeling vereist dat aan de ontvangstenkant ook de premie-ontvangsten worden meegeteld en dat aan de uitgavenkant de kosten van Douane en Toeslagen worden geëlimineerd (die dragen immers niet bij aan de belasting- en premie-inkomsten).

Ten slotte

De Belastingdienst heeft het huis de afgelopen jaren op orde gebracht. Dat is gelukt met een grote inzet van de medewerkers. In diezelfde periode is gestart met het uitvoering geven aan de taakstelling. De gevolgen daarvan worden voor medewerkers inmiddels heel concreet. Dat is niet altijd gemakkelijk. Ook wordt hard gewerkt aan de doorontwikkeling van de strategie voor de komende jaren. Dat alles vraagt opnieuw een grote inzet van de medewerkers. Mijn waarneming is dat de medewerkers van de Belastingdienst hun werk met grote betrokkenheid en loyaliteit doen. Ik realiseer me heel goed dat dit bijzonder is en niet vanzelfsprekend.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers