

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 545

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 november 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst» (Kamerstuk 31 066, nr. 488)

De vragen en opmerkingen zijn op 12 september 2019 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 26 november 2019 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) over de datagedreven selectie van belastingaangiften. Deze leden achten dit een zeer belangrijk aandachtsgebied omdat het nu en in de toekomst nog meer de kern vormt voor het normatieve toezicht (toezicht achteraf) door de Belastingdienst. Deze selectie biedt de mogelijkheid om de compliance te vergroten, meer belastinginkomsten op te halen, maar heeft ook veel ethische componenten en moet dus zeer goed gewaarborgd zijn.

Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie de Staatssecretaris nader in te gaan op het verschil tussen een risicomodel en selectieregels. Wordt momenteel alleen bij onderdelen van de btw en de inkomstenbelasting een risicomodel gebruikt? Welke modelinnovaties staat er gepland voor de controle van (inkomstenbelasting (IB)-aangiften van ondernemers, aangezien de controleurs het huidige risicomodel niet of nauwelijks gebruiken? Bij welke belastingmiddelen worden er momenteel risicomodellen ontwikkeld? Op welke wijze worden de te controleren aangiften geselecteerd voor de belastingmiddelen waarvoor geen risicomodel beschikbaar is?

Deze leden wijzen erop dat uit een trainingsbestand risicofactoren kunnen volgen die kunnen voorspellen of een aangifte gecorrigeerd zou moeten worden, maar het zijn mensen die bepalen welke risicofactoren in het risicomodel worden opgenomen. Dit is immers niet alleen een afweging van efficiëntie en opbrengst, maar ook een ethische keuze. Wie bepaalt er binnen de Belastingdienst welke risicofactoren die uit het trainingsbestand komen ook daadwerkelijk in het risicomodel worden opgenomen? Zijn de risicofactoren die door het risicomodel worden gehanteerd openbaar? De leden van de CDA-fractie kunnen zich dit niet voorstellen, vanwege de controlestrategie, maar vragen zich daarom wel af op welke wijze de ethische verantwoordelijkheid en de maatschappelijke wenselijkheid bij de keuze van risicofactoren dan gewaarborgd wordt.

Op welke wijze wordt het risicomodel in de praktijk met ervaringen gevoed en aangepast na het aanvankelijke berekenen en testen van het risicomodel? Wordt van alle gecontroleerde aangiften bijgehouden of sprake was van een correctie en wordt deze informatie gebruikt voor het trainen van het model? Wordt hierbij ook rekening gehouden tussen de verhouding van aangiften die gecontroleerd worden op basis van een steekproef en aangiften die gecontroleerd worden omdat zij door het model als risicovol zijn bestempeld?

De leden van de CDA-fractie achten het zeer waardevol dat in de inkomstenbelasting de combinatie van het risicomodel en de selectieregels ervoor zorgt dat de Belastingdienst ook signaleert of de belastingplichtige geld terugkrijgt. Kan de Staatssecretaris aangeven of aangiften waarbij eigenlijk een correctie moet plaatsvinden in het voordeel van de belastingplichtige ook geselecteerd worden aangezien deze wel hoog scoren op basis van de selectieregels, maar niet op basis van het risicomodel? Welk percentage van de aangiften waarbij op basis van de selectieregels sprake zou kunnen zijn van een teruggave aan de belastingplichtige wordt ook daadwerkelijk gecorrigeerd door een controleur? Hoe verhoudt dit percentage zich tot aangiften die zijn geselecteerd wegens een mogelijke correctie van een door de belastingplichtige te betalen bedrag?

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris waarom de beschikbare capaciteit bij de analyse hoeveel belastingplichtigen gecontroleerd worden altijd leidend is. Waarom wordt de vraag niet gesteld hoeveel controles er nodig zijn om de uitvoerings- en toezichtstrategie succesvol te laten zijn? Wordt wel geanalyseerd wat de marginale verwachte opbrengst is van controles per belastingmiddel?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over «Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst» en de reactie van de Staatssecretaris van Financiën. Deze leden hebben de volgende vragen.

De leden van de D66-fractie vragen om een reactie op het nawoord van de Algemene Rekenkamer, meer specifiek met het verzoek om in te gaan op de aanbeveling «om het proces [ten aanzien van behandelcapaciteit en het risico van aangifte] om te draaien door eerst een acceptabel risico-niveau vast te stellen en op basis daarvan de benodigde toezichts- en handhavingscapaciteit af te leiden.»

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet deelt dat algoritmen vooroordelen kunnen bevatten die tot discriminatie kunnen leiden. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de datagedreven selectie, algoritmes en risicomodellen die door de Belastingdienst worden gebruikt in de handhaving en het toezicht niet leiden tot discriminatie? Welke maatregelen zijn getroffen om het risico op mogelijke discriminatie als gevolg van het gebruik van data en algoritmes uit te sluiten?

De leden van de D66-fractie vragen wanneer het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens, gericht op de verwerking van gegevens omtrent tweede nationaliteit in het systeem van Toeslagen en/of in het kader van de controle op de kinderopvangtoeslag, afgerond is en naar de Kamer wordt gestuurd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben het Algemene Rekenkamerrapport met interesse gelezen en vragen de Staatssecretaris om serieus in te gaan op het nawoord waarin de Algemene Rekenkamer aangeeft dat zij de Staatssecretaris niet volgt in zijn redenering dat het jaarplan voldoende inzicht biedt in de afweging tussen behandelcapaciteit en het risico van de aangifte. Kan de Staatssecretaris duidelijk maken hoe hij de afweging precies maakt?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat het rapport bevestigt dat datagedreven selectie van aangiften met risico's het controleren gemakkelijker maakt. Dat de Belastingdienst met meer controles van aangiften ook meer opbrengsten binnenhaalt, is een te verwachten vaststelling van de Algemene Rekenkamer, maar deze leden zouden graag willen weten wat de Staatssecretaris doelmatig vindt aangaande het te controleren aantal. Bij de btw is te zien dat de capaciteit meer dan twee keer zo groot moet zijn om het dubbele bedrag binnen te halen, maar er wordt niet duidelijk hoe de kosten en inkomsten zich verhouden. Kan de Staatssecretaris daar iets over zeggen?

Wat de leden van de SP-fractie zorgelijk vinden is dat de datagedreven selectie leidt tot een uitwerp die door controleurs niet snel bekeken kunnen worden omdat zij niet weten waarom de aangiftes een risico zijn volgens de dataselectie. Is dit probleem inmiddels voldoende onderhouden?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat er van de uitwerp aan aangiftes met een risico over het belastingjaar 2015 bij 50% is weggevallen vanwege tekort aan capaciteit. De Staatssecretaris heeft eerder betoogd dat dit een gewone werkwijze betreft. Kan hij aangeven hoe groot de

uitworp over 2016, 2017, 2018 is geweest en hoeveel aangiftes van die uitworp uiteindelijk niet gecontroleerd zijn?

De leden van de SP-fractie hebben eerder aangegeven dat zij meer inzicht wensen in de totale uitworp van aangiftes met risico's en het aantal dat uiteindelijk geen controle krijgt, dit was de beruchte «laadjes-discussie». Is het zo dat de grenswaarde voor controle zo wordt gekozen dat de hoeveelheid te controleren aangiften precies aansluit op de capaciteit, zoals de Staatssecretaris wel heeft doen vermoeden met de uitspraak dat het streefgetal van navordering gehaald was? Om te kunnen beoordelen of de controle van de aangiften doelmatig en rechtvaardig is, zouden de leden van de SP-fractie graag willen weten hoeveel uitbreiding van de uitgeworpen aangiftes oplevert. Kan de Staatssecretaris dat aangeven per 10% extra te controleren deel van de uitworp?

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris op welke belastingonderdelen nu met datagedreven selectie gewerkt wordt en of de gesignaleerde kansen en bedreigingen uit dit rapport ook bij die selectie en controle een rol speelt. Omdat in het jaarplan onvoldoende duidelijk is hoe controlecapaciteit tot stand komt, vragen deze leden hier nadere informatie over te geven. Is het zo dat hoe selectiever de risicoselectie hoe minder werk de controleurs hoeven te doen?

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is te ondervangen dat ondernemers die nooit een materiële controle hoeven te ondergaan, op den duur lakser met hun aangiften zouden om kunnen gaan.

Tot slot willen de leden van de SP-fractie weten wanneer de Staatssecretaris inzicht krijgt of deze werkwijze leidt tot vermindering van het belastinggat (tax-gap) van 50 miljard euro op jaarbasis.

II Reactie van de Staatssecretaris

Inleiding

Ik heb met interesse kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van het CDA, D66 en de SP. Ik beantwoord de vragen zoveel mogelijk in de volgorde waarin ze gesteld zijn, met dien verstande dat ik gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen nader in te gaan op het verschil tussen een risicomodel en selectieregels.

Selectieregels worden vastgesteld op basis van de kennis en expertise van medewerkers van de Belastingdienst. Hierbij kan gedacht worden aan vakkennis, kennis van wet- en regelgeving, of ervaringen uit voorgaande jaren. Met deze selectieregels worden specifieke onderdelen van de aangifte getoetst, bijvoorbeeld of een specifieke aftrekpost hoger is dan een bepaald normbedrag. Op deze wijze geven selectieregels aan welke onderdelen van de aangifte wel of geen risico's op fouten bevatten. Voor het opstellen van een risicomodel wordt in de beschikbare historische data – uit bijvoorbeeld aangiften – gezocht naar risicovolle patronen. Deze patronen worden vervolgens door de computer vertaald naar het model. In tegenstelling tot selectieregels, zijn risicomodellen niet beperkt tot het toetsen van specifieke onderdelen van de aangifte. De volledige aangifte kan door de modellen worden getoetst op de kans dat er een fout is gemaakt.

Een eerste verschil tussen deze selectiemethoden bestaat dan ook hieruit dat de resultaten van het risicomodel voor de totale aangifte kunnen gelden en de resultaten uit de selectieregels altijd beperkt zijn tot de getoetste onderdelen van de aangifte. Daarnaast toetsen risicomodellen ten opzichte van selectieregels over het algemeen meer verschillende variabelen van een aangifte op de onderlinge samenhang. Tot slot zijn de resultaten van selectieregels veelal beter te herleiden ten opzichte van de resultaten van risicomodellen: een bepaalde aftrekpost wijkt bijvoorbeeld wel of niet af van een normbedrag uit de selectieregel.

Overigens kunnen de resultaten van selectieregels en risicomodellen in sommige gevallen erg op elkaar lijken. Zo vertonen de meest complexe selectieregels overeenkomsten met risicomodellen, doordat er gebruik wordt gemaakt van veel verschillende variabelen. Daarnaast kunnen eenvoudige risicomodellen veel weg hebben van een selectieregel. Tot slot komt het voor dat of alleen het risicomodel of alleen de selectieregels gebruikt worden als selectiemethode voor te controleren aangiften. Het komt echter ook voor dat een risicomodel gecombineerd wordt met selectieregels, om aangiften voor controle te selecteren. Een voorbeeld van deze combinatie wordt door de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer (ARK) geschetst in bijlage 2 van het rapport.

De leden van de fractie van het CDA vragen of risicomodellen alleen voor de btw en de inkomstenbelasting worden gebruikt. Verder vragen deze leden voor welke belastingmiddelen momenteel risicomodellen worden ontwikkeld. De leden van de fractie van de SP vragen op welke belastingonderdelen nu met datagedreven selectie gewerkt wordt en of de gesignaleerde kansen en bedreigingen uit het rapport ook bij die selectie en controle een rol speelt.

De ARK heeft de risicomodellen (gebaseerd op datagedreven selectie) voor de btw en de inkomstenbelasting onderzocht. Naast deze belastingmiddelen, wordt bij de schenk- en erfbelasting gewerkt met een risicomodel, in combinatie met selectieregels. Voorts gebruikt ook de douane risicomodellen en heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer in zijn brief van 17 mei 2017 geïnformeerd over het gebruik van risicoclassificatiemodellen bij Toeslagen.¹ Voor de overige belastingmiddelen worden op dit moment geen risicomodellen ingezet. Wel wordt momenteel gewerkt aan modellen voor de loonheffing en de vennootschapsbelasting.

De ARK benoemt een aantal verbeterpunten voor datagedreven selectie in haar rapport en heeft ook een aantal aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen over de verbeterpunten in de risicomodellen en de omgang met data zijn of worden geïmplementeerd voor de risicomodellen die op dit moment in gebruik zijn. In het navolgende zal ik verder ingaan op de aanbeveling om het keuzeproces voor de capaciteitsinzet anders in te richten. Bij de ontwikkeling van de nieuwe modellen wordt ook rekening gehouden met deze verbeterpunten en de relevante aanbevelingen in het ARK-rapport.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de modelinnovaties die gepland zijn voor de controles van aangiften voor de inkomstenbelasting van ondernemers, aangezien de controleurs het huidige risicomodel niet of nauwelijks gebruiken. De leden van de fractie van de SP vinden het zorgelijk dat de datagedreven selectie leidt tot een uitworp die door controleurs niet snel bekeken kan worden, omdat zij niet weten waarom de aangiften een risico zijn volgens de dataselectie. Deze leden vragen of dit probleem inmiddels voldoende is ondervangen.

¹ Kamerstuk 31 935, nr. 41.

De Belastingdienst heeft de problematiek voor de inkomstenbelasting in het rapport ook gesignaleerd en ondervangt dit door de modellen verder te ontwikkelen en te verbeteren. Dit is een continue proces dat binnen de inkomsten- en omzetbelasting breed wordt opgepakt. Zo wordt bij de controles van aangiften van ondernemers bijvoorbeeld onderzocht op welk niveau de uitkomsten van de modellen het beste kunnen worden vertaald. Dit kan onder andere door informatie te geven op het niveau van de belastingplichtige, op het niveau van de aangifte of een van de onderdelen van de aangifte. Hierdoor krijgen controleurs beter inzicht in welke onderdelen van de aangifte risicovol kunnen zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze te controleren aangiften worden geselecteerd voor de belastingmiddelen waarvoor geen risicomodel beschikbaar is.

De Belastingdienst kent een grote diversiteit aan belastingmiddelen. De selectie van de te controleren aangiften waarvoor geen risicomodel beschikbaar is, vindt centraal en deels binnen de directies en kantoren plaats. Zo worden bijvoorbeeld de aangiften vennootschapsbelasting centraal geselecteerd door selectieregels. Daarna wordt op de Belastingdienstkantoren een doorselectie uitgevoerd door vaktechnische experts (het «ge oefend oog») op basis van klantspecifieke informatie die niet in selectiesystemen zijn ingebouwd. Na deze laatste selectie worden de aangiften opgeleverd aan medewerkers voor controle.

Naast het voorbeeld voor de vennootschapsbelasting zijn de gehanteerde selectiemethoden zeer divers en toegesneden op de belastingmiddelen waarvoor ze gelden. Richtinggevende elementen bij deze selectiemethoden kunnen onder andere relevante wet- en regelgeving, vaktechnische kennis en praktijkervaring, belang van het risico en de grootte van de doelgroep zijn.

Daarnaast zet de Belastingdienst thematisch toezicht in bij het selecteren van aangiften voor controle. Bij dit type toezicht wordt een bepaald onderwerp gekozen – bijvoorbeeld starters – waarop de relevante aangiften voor dit onderwerp worden geselecteerd.

Tot slot gebruikt de Belastingdienst aselechte steekproeven, waarmee aangiften geselecteerd worden voor controle. Hierdoor heeft iedere belastingplichtige de kans dat zijn of haar aangifte zal worden gecontroleerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen wie er binnen de Belastingdienst bepaalt welke risicofactoren uit het trainingsbestand ook daadwerkelijk in het risicomodel worden opgenomen. Verder vragen deze leden of de risicofactoren die door het risicomodel worden gehanteerd openbaar zijn. De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze de ethische verantwoordelijkheid en de maatschappelijke wenselijkheid bij de keuze van risicofactoren gewaarborgd wordt. De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet deelt dat algoritmen vooroordelen kunnen bevatten die tot discriminatie kunnen leiden en op welke wijze gewaarborgd wordt dat de datagedreven selectie, algoritmes en risicomodellen die door de Belastingdienst worden gebruikt in de handhaving en het toezicht niet leiden tot discriminatie. Daarnaast vragen deze leden welke maatregelen zijn getroffen om het risico op mogelijke discriminatie als gevolg van het gebruik van data en algoritmes uit te sluiten.

De ARK heeft onderzocht of de Belastingdienst verantwoord omgaat met data. In haar rapport geeft de ARK aan dat de Belastingdienst zich bewust is van de verantwoordelijkheid om op een zorgvuldige, correcte en maatschappelijk aanvaarde manier om te gaan met deze data. Daarbij wordt tevens vastgesteld dat de Belastingdienst deze verantwoordelijkheid serieus heeft opgepakt. Dit gebeurt enerzijds door het gebruik van

data te borgen met technische maatregelen en anderzijds door de implementatie van organisatorische maatregelen. Zo is de aanbeveling van de ARK rondom actieve betrokkenheid van het management reeds geïmplementeerd.

Bij de ontwikkeling van risicomodellen voor de belastingmiddelen zijn data-analisten, vaktechnische experts en eindgebruikers betrokken. Voorafgaand aan de ontwikkeling van het model worden de mogelijke kenmerken in het model altijd getoetst op factoren die mogelijk discriminerend zijn en op andere ethische aspecten. Deze toets vindt opnieuw plaats voordat het risicomodel in gebruik wordt genomen. Dit wordt beoordeeld door middel van een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB), of ook wel een Privacy Impact Assessment (PIA) genoemd. Hiernaar wordt ook in het rapport van de ARK verwezen. De functionaris gegevensbescherming heeft een adviserende rol bij het opstellen van een GEB. Deze GEB's worden voorgelegd aan en vastgesteld door het management van de directie Datafundamenten & Analyse (DF&A).

In dit kader wijs ik uw Kamer erop dat alle medewerkers binnen DF&A die risicomodellen ontwikkelen een privacy bewustwordingstraining krijgen. Tijdens deze training wordt uitgebreid aandacht besteed aan het voorkomen van risicofactoren die tot discriminatie kunnen leiden. Daarnaast zorgt de Belastingdienst ervoor dat alle medewerkers zich bewust zijn van de ethische en maatschappelijke aspecten van het werk bij de Belastingdienst. Zo doen alle nieuwe medewerkers van de Belastingdienst mee aan een introductieprogramma (de zogenaamde on-boarding). Tijdens deze introductie, maar ook in vervolgcursussen, wordt veel aandacht besteed aan de maatschappelijke en ethische dilemma's waar een medewerker van de Belastingdienst tegenaan kan lopen. Hierdoor zijn ook de medewerkers die aangiften controleren erop toegerust om de uitgeworpen aangiften zo objectief mogelijk en conform de normen van de Belastingdienst te beoordelen.

Tot slot merk ik op dat er in Nederland terecht veel maatschappelijke aandacht is voor het gebruik van data en algoritmes door de overheid en de impact die dit gebruik kan hebben. Hierom worden er ook rijksbreed waarborgen onderzocht en ontwikkeld, zodat overheidsinstanties data van burgers op de juiste manier gebruiken. De Belastingdienst herkent uiteraard het belang van dergelijke waarborgen en doet ook actief mee aan deze rijksbrede ontwikkelingen. De Minister voor Rechtsbescherming heeft op 8 oktober 2019 een brief naar uw Kamer gestuurd, getiteld «Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid».² De Belastingdienst is actief aangesloten bij deze ontwikkelingen rondom waarborgen.

Zoals de leden van de fractie van het CDA veronderstellen zijn de factoren in het risicomodel inderdaad niet openbaar, omdat dit teveel inzicht zou geven in de controlestrategie van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze het risicomodel in de praktijk met ervaringen gevoed en aangepast wordt na het berekenen en testen van het risicomodel. Ook vragen deze leden of van alle gecontroleerde aangiften wordt bijgehouden of sprake was van een correctie en of deze informatie gebruikt wordt voor het trainen van het model. Verder vragen deze leden of hierbij ook rekening wordt gehouden met de verhouding van aangiften die gecontroleerd worden op basis van een steekproef en aangiften die gecontroleerd worden omdat zij door het model als risicovol zijn bestempeld.

² Kamerstuk 26 643, nr. 641.

In principe kunnen alle gecontroleerde aangiften gebruikt worden om de risicomodellen te trainen. Maar met name de controles die naar aanleiding van aselechte steekproeven plaatsvinden zijn daarvoor van belang. Doordat deze aangiften aselekt getrokken worden, kan getoetst worden of het risicomodel nog altijd alle relevante factoren bevat en wordt gezorgd dat het model veranderingen in het aangiftegedrag oppikt en verwerkt via nieuwe risicofactoren. Van alle gecontroleerde aangiften wordt bijgehouden of de controle tot een correctie heeft geleid. Bij het trainen van het risicomodel wordt bijgehouden of de aangifte aselekt of via een risicomodel voor controle is geselecteerd en of deze controle tot een correctie heeft geleid.

De leden van de fractie van het CDA vragen of aangiften waarbij eigenlijk een correctie moet plaatsvinden in het voordeel van de belastingplichtige ook geselecteerd worden, aangezien deze aangiften wel hoog scoren op basis van de selectieregels, maar niet scoren op basis van het risicomodel.

Zoals ook in het rapport wordt geschetst, heeft de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst als doel de compliance te vergroten. Het voorkomen van fouten (zowel positieve als negatieve) is een belangrijk onderdeel van deze strategie. Zo zorgt de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting ervoor dat er meer aangiften foutloos bij de Belastingdienst worden ingediend.

De leden van de fractie van het CDA merken terecht op dat de risicomodellen op dit moment alleen risico's op positieve correcties bevatten, maar nog geen risico's op correcties in het voordeel van de burgers (de zogenaamde negatieve correcties). In het licht van de uitvoerings- en toezichtstrategie vind ik het onwenselijk dat de risicomodellen dit nog niet kunnen signaleren. Zoals ik ook in mijn reactie op het rapport heb aangegeven, zal ik de modellen hierop aanpassen. Momenteel onderzoek ik op welke wijze deze aanpassing het beste doorgevoerd kan worden.

Zoals hiervoor geschetst leiden naast risicomodellen ook selectieregels tot behandeling van aangiften. Een aantal selectieregels signaleert wel de kansen op een negatieve correctie. Er worden dus ook aangiften geselecteerd waarbij een correctie in het voordeel van de belastingplichtige moet plaatsvinden.

Aanvullend merk ik nog op dat het aanbrengen van negatieve correcties niet het enige middel is waarmee de Belastingdienst wil voorkomen dat de belastingplichtige teveel belasting betaalt. Zo stuurt de Belastingdienst ook op eigen initiatief jaarlijks attentiebrieven (de zogenaamde geldteruggaafbrief), waarin een belastingplichtige voor de inkomstenbelasting erop wordt gewezen dat hij of zij, op basis van de gegevens die bekend zijn bij de Belastingdienst, mogelijk teveel belasting heeft betaald. Hierdoor worden belastingplichtigen gestimuleerd om zelf te controleren of zij voor teruggaaf in aanmerking komen. Overigens, wanneer de Belastingdienst bij het controleren van een aangifte op een negatieve correctie stuit, wordt deze correctie aangebracht.

De leden van de fractie van het CDA vragen welk percentage van de aangiften waarbij op basis van de selectieregels sprake zou kunnen zijn van een teruggave aan de belastingplichtige, ook daadwerkelijk gecorrigeerd wordt door een controleur. Verder vragen deze leden hoe dit percentage zich verhoudt tot aangiften die zijn geselecteerd wegens een mogelijke correctie van een door de belastingplichtige te betalen bedrag.

Deze gegevens worden binnen de Belastingdienst niet afzonderlijk geregistreerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de beschikbare capaciteit altijd leidend is bij de analyse hoeveel belastingplichtigen gecontroleerd worden. Daarnaast vragen deze leden waarom niet de vraag wordt gesteld hoeveel controles er nodig zijn om de uitvoering- en toezichtstrategie succesvol te laten zijn. De leden van de fractie van D66 vragen om een reactie op het nawoord van de ARK, meer specifiek met het verzoek om in te gaan op de aanbeveling «om het proces [ten aanzien van behandelcapaciteit en het risico van de aangifte] om te draaien door eerst een acceptabel risiconiveau vast te stellen en op basis daarvan de benodigde toezichts- en handhavingscapaciteit af te leiden. De leden van de fractie van de SP vragen de Staatssecretaris om serieus in te gaan op het nawoord waarin de ARK aangeeft dat zij de Staatssecretaris niet volgt in zijn redenering dat het jaarplan voldoende inzicht biedt in de afweging tussen behandelcapaciteit en het risico van de aangifte om duidelijk te maken hoe deze afweging precies gemaakt wordt.

In het nawoord van haar rapport beveelt de ARK aan om, in plaats van het huidige keuzeprocess, eerst een acceptabel risiconiveau vast te stellen en op basis daarvan de benodigde toezicht- en handhavingscapaciteit af te leiden. Ik merk hierover het volgende op. De capaciteit van de Belastingdienst is niet ongelimiteerd en wordt als eerste bepaald door de financiële kaders die het kabinet aangeeft. Deze kaders maken het noodzakelijk om strategische keuzes te maken, zodat de capaciteit van de Belastingdienst zo efficiënt en effectief mogelijk wordt ingezet. Dit keuzeprocess verloopt langs de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie. In de eerste plaats zijn er werkzaamheden die de Belastingdienst altijd moet doen, bijvoorbeeld taken waar een wettelijk verplichting aan ten grondslag ligt zoals het opleggen van een aanslag of de behandeling van een bezwaar. Hierop wordt als eerste capaciteit ingezet. Daarnaast richt deze strategie op: het voorkomen van fouten, het gemakkelijk maken om een goede aangifte en aanvraag te doen, het afstemmen van de interventie op het gedrag van burgers en bedrijven en – bij bewust niet-naleven – afdwingen van naleving.

Uiteraard is toezicht achteraf noodzakelijk, om fouten te corrigeren of maatregelen te nemen tegen belastingplichtigen die moedwillig de regels overtreden. Daarbij richt de Belastingdienst zich op de groepen/aangiften waar de kans op niet-naleving het grootst is. Selectie van aangiften via een risicomodel en/of selectieregels is onderdeel van het keuzeprocess. De beschikbare toezichtscapaciteit wordt vervolgens ingezet op de aangiften uit de hoogste risicocategorie.

In dit kader benadruk ik dat er verschillende oorzaken ten grondslag kunnen liggen aan het niet voldoen aan de fiscale regels. Deze oorzaken vereisen ook verschillende maatregelen om effectief aangepakt te kunnen worden. Een eenduidig voorspelbare relatie tussen de uitbreiding van de toezichtscapaciteit voor risicovolle aangiften en het succesvol laten zijn van de uitvoerings- en toezichtstrategie is daarom niet te geven. Soms is bijvoorbeeld voorlichting effectiever om fouten in de aangiften te voorkomen. Daarom baseer ik mijn strategische keuzes op een totale mix van maatregelen en instrumenten om het effect op compliance zo groot mogelijk te maken.

De komende jaren ga ik door met de implementatie van de uitvoerings- en toezichtstrategie. De keuzes en de capaciteitsverdeling die hierbij worden gemaakt deel ik op hoofdlijnen met uw Kamer via de Jaarplannen van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen of wel geanalyseerd wordt wat de marginale verwachte opbrengst is van controles per belastingmiddel. De leden van de fractie van de SP stellen vast dat het rapport bevestigt dat datagedreven selectie van aangiften met risico's het

controleren gemakkelijker maakt. Dat de Belastingdienst met meer controles van aangiften ook meer opbrengsten binnenhaalt, is een verwachting van de ARK, maar deze leden vragen wat ik een doelmatig aantal te controleren aangiften vind. De leden van de fractie van de SP constateren dat bij de btw is te zien dat de capaciteit meer dan twee keer zo groot moet zijn om het dubbele bedrag binnen te halen, maar dat het niet duidelijk wordt hoe de kosten en inkomsten zich verhouden. Deze leden vragen of ik hier iets over kan zeggen. Verder willen deze leden graag weten hoeveel uitbreiding van de uitgeworpen aangiften oplevert, om te kunnen beoordelen of de controle van de aangiften doelmatig en rechtvaardig is. Deze leden vragen of dat kan worden aangegeven per 10% extra te controleren deel van de uitworp.

In de eerste plaats benadruk ik dat de extra correctieopbrengsten door een toename in toezichtactiviteiten in een breder perspectief gezien moeten worden. Controles achteraf zijn immers niet het enige middel dat de Belastingdienst inzet om de compliance te verhogen. Ook het voorkomen van fouten in de aangifte en het ondersteunen van belastingplichtigen draagt hieraan bij. Om deze reden kijk ik bij het verdelen van de capaciteit niet alleen naar de verwachte effecten van één specifieke activiteit op de uitvoering- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Ik weeg de verwachte effecten van maatregelen tegen elkaar af om tot een gebalanceerde en doelmatige aanpak te komen, die de compliance blijvend kan verhogen.

De leden van het CDA en de SP vragen hoeveel groter de correctieopbrengsten worden, indien het aantal controles wordt verhoogd. Zoals ik heb aangegeven, krijgen de aangiften met de hoogste kans op correcties de hoogste prioriteit in de controles. Hierdoor is er geen sprake van een lineair verband tussen het uitvoeren van extra controles en het verhogen van de correctieopbrengsten. Immers, naarmate meer aangiften in de controle komen, worden er ook meer aangiften meegenomen met een lagere kans op een correctie. Daarmee neemt de verwachte correctieopbrengst af per extra gecontroleerde aangifte. In het rapport van de ARK wordt een voorbeeld genoemd van het model bij btw-teruggave waar de verdubbeling van de inspanning van de Belastingdienst leidt tot een hogere correctie maar zeker geen verdubbeling van de verwachte correctieopbrengst. Wat de marginale verwachte opbrengst is per controle kan ik daarom niet aangeven.

Tot slot merk ik op dat de verhouding tussen de kosten en de opbrengsten van het nastreven van een dubbele correctieopbrengst niet eenduidig vastgesteld kunnen worden. De ene aangifte is namelijk complexer om te controleren dan de andere aangifte, waardoor ook de kosten voor de controle per aangifte kan verschillen (bijvoorbeeld doordat de controle meer tijd in beslag neemt, of doordat een gespecialiseerde medewerker ingezet moet worden).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens, gericht op verwerking van gegevens omtrent de tweede nationaliteit in het systeem van Toeslagen en/of in het kader van de controle op de kinderopvangtoeslag, is afgerond en naar uw Kamer wordt gestuurd.

Het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens loopt op dit moment nog. Als dit onderzoek door de Autoriteit Persoonsgegevens is afgerond, zal ik uw Kamer uiteraard zo snel mogelijk over de resultaten informeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP stellen vast dat er van de uitworp aan aangiften met een risico over het belastingjaar 2015 bij 50% is wegge- vallen vanwege tekort aan capaciteit. Deze leden vragen hoe groot de uitworp van aangiften in 2016, 2017 en 2018 is geweest en hoeveel aangiften van de uitworp uiteindelijk niet gecontroleerd zijn.

De uitworp van aangiften ziet met name op de vennootschaps- en de inkomstenbelasting. Het onderwerp uitworp en behandeling van aangiften is reeds aan bod gekomen in de vragen over de eerste voortgangsrap- portage van de Belastingdienst. Deze vragen heb ik beantwoord in mijn brief van 20 september 2019, betreffende «Antwoorden op feitelijke vragen Voortgangsrapportage Belastingdienst».³ In het onderstaande heb ik de cijfermatige tabellen en de toelichting daarop uit de desbetreffende brief overgenomen.

Allereerst is in de onderstaande tabel per belastingjaar aangegeven hoeveel aangiften voor de vennootschapsbelasting de Belastingdienst per belastingjaar van mkb-ondernemers ontvangt. Ook is in deze tabel opgenomen hoeveel aangiften een hoog risicoprofiel hadden («categorie 1») en het aantal aangiften dat uiteindelijk handmatig is behandeld.

Aantal Vpb-aangiften door mkb-ondernemers.

Belastingjaar	2014	2015	2016	2017	2018
(Te) ontvangen aangiften	646.000	662.000	684.000	707.000	732.000
Uitworp	124.000	126.000	123.000	136.000	44.300
Aangiften in categorie 1	85.200	81.600	57.500	62.800	nrb
Handmatig behandelde aangiften	23.200	19.800	13.700	7.700	

De cijfers laten zien dat het aantal gecontroleerde aangiften bij vennoot- schapsbelasting uit midden- en kleinbedrijf is afgenomen. Dit is in de eerste plaats het gevolg van een verhoogde uitstroom van personeel, door de vertrekregeling. Hierdoor kon de Belastingdienst minder capaciteit op de toezichtsactiviteiten. Daarnaast is sprake van een druk op de beschikbare capaciteit vanuit andere werkprocessen, waaronder het behandelen van bezwaar. Dit heeft tevens bijgedragen aan het teruglo- pende aantal handmatig behandelde aangiften.

Voor de aangiften vennootschapsbelasting van grote ondernemingen is per belastingjaar een cijfermatig beeld in de onderstaande tabel opgenomen. De rij «traditioneel geregeld» bevat cijfers over de aangiften die aan een intensieve controle zijn onderworpen. De overige aangiften uit de uitworp zijn na een selectie door een geoefend oog versneld of geautomatiseerd afgedaan.

Aantal Vpb-aangiften grote ondernemingen.

Belastingjaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ontvangen aangiften¹	52.900	55.400	59.000	58.400	14.600 ²	
Uitworp	36.300	38.400	40.800	39.900	7.700	
Traditioneel geregeld³	8.600	10.300	10.500	10.400	8.000	6.000

³ Kamerstuk 31 066, nr. 523.

Belastingjaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Correctie in belastbare winst (x € miljoen)	3.548	4.451	3.148	4.649	6.789	6.016

¹ betreft het aantal ontvangen aangiften 2018 per augustus 2019.

² uitnodigingen tot het doen van aangifte voor 2018 bedraagt 64.300.

³ betreft aantal traditioneel geregelde aangiften per kalenderjaar en kan zien op aangiften uit verschillende belastingjaren.

Hieronder geef ik een overzicht van de behandeling van de aangiften inkomstenbelasting. Bij de inkomstenbelasting wordt gewerkt met risicoselectie. Alle ontvangen aangiften worden door het systeem gecontroleerd en krijgen een bepaalde risicoclassificatie. Op basis van deze risicoclassificatie en de beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit wordt bepaald welke aangiften handmatig worden gecontroleerd. In de tabel geeft de rij «traditioneel IH» het aantal aangiften inkomstenbelasting weer die handmatig zijn beoordeeld en de rij «Massaal automatische correctie» het aantal aangiften die automatisch door het systeem zijn gecorrigeerd. Deze cijfers gaan over de aangiften inkomensheffing van alle dienstonderdelen tezamen.

Aangiften inkomensheffing.

Kalenderjaar ¹	2015	2016	2017	2018	2019 t/m augustus
Ontvangen aangiften IH	11.503.000	11.705.000	11.796.000	12.079.000	11.400.000
Traditioneel IH	677.600	567.400	430.300	413.700	243.800
Massaal automatische correctie	334.000	271.900	327.500	142.800	87.300
Totaal behandeld IH	1.011.600	839.400	757.800	556.600	331.100

¹ De cijfers in de bovenstaande tabel gaan over het kalenderjaar. Een kalenderjaar kan meerdere belastingjaren betrekken.

Bij het toezicht op aangiften inkomensheffing van burgers wordt gebruikgemaakt van de ingevulde informatieregels in de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA). De VIA biedt ruime mogelijkheden om het doen van aangifte te vergemakkelijken en het maken van fouten aan de voorkant te voorkomen. De afgelopen jaren is de informatiestroom uit de VIA kwantitatief en kwalitatief verbeterd. Hierdoor is de kwaliteit van de ingediende aangiften over het algemeen hoger geworden. De kans op potentiële fouten die correctie noodzakelijk maken is daardoor navenant afgenomen. Deze kwaliteitsslag vertaalt zich dan ook in een dalend aantal massaal automatisch opgelegde correcties en een daling van het nalevingstekort van burgers. Zo is het nalevingstekort bij burgers in 2017 gedaald naar 0,9%, ten opzichte van 1% in het belastingjaar 2016.⁴ De in de tabel waarneembare dalende trend in het jaarlijkse aantal behandelde aangiften wordt enerzijds veroorzaakt door de betere kwaliteit van de aangiften door de VIA en beïnvloeding vooraf. Anderzijds zijn ook dalende kaders en de voorrang die wordt gegeven aan bijvoorbeeld het proces bezwaar van invloed op het aantal behandelde aangiften.

⁴ Jaarplan Belastingdienst 2019, Kamerstuk 31 066, nr. 439

De leden van de fractie van de SP vragen of de grenswaarde voor controle zo wordt gekozen, dat de hoeveelheid te controleren aangiften precies aansluit op de capaciteit, zoals ik wel heb doen vermoeden met de uitspraak dat het streefgetal van navordering gehaald was.

In het bovenstaande heb ik geschetst hoe de uitvoering- en toezichtstrategie leidend is. Daarbij heb ik aangegeven dat een mix van instrumenten wordt ingezet en de uiteindelijke behandeling van risicovolle aangiften afgestemd wordt op de beschikbare capaciteit.

Doordat aangiften worden geselecteerd met de grootste risico's, zetten we onze capaciteit zo efficiënt mogelijk in. Dit draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen die zijn afgesproken met uw Kamer, zoals de doelstelling met betrekking tot de correctieopbrengsten.

Overigens benadruk ik dat de Belastingdienst niet stopt met het controleren en corrigeren van aangiften zodra de doelstelling voor de correctieopbrengst is gehaald. Het komt immers voor dat deze doelstelling sneller wordt gehaald dan ingeschat, bijvoorbeeld door hogere correcties dan verwacht.

Verder merken deze leden op dat in het jaarplan onvoldoende duidelijk is hoe de controlecapaciteit tot stand komt en vragen deze leden hier nadere informatie over te geven. Daarbij vragen deze leden of het zo is dat hoe selectiever de risicoselectie is, hoe minder werk de controleurs hoeven te doen.

Ik heb het keuzeprocess over de totstandkoming van de capaciteit voor toezicht hiervoor reeds toegelicht in reactie op vragen van de leden van het CDA, D66 en de SP. Ik merk het volgende op over de relatie tussen de selectiviteit van de selectiemethoden en de hoeveelheid werk die de werknemers van de Belastingdienst moeten doen. De hoeveelheid werk van de controleurs is afhankelijk van verschillende factoren. Het aantal te controleren aangiften is één factor. Echter, ook de complexiteit van de te controleren aangiften en de inzet van deze werknemers op andere werkprocessen (bijvoorbeeld het behandelen van bezwaarschriften) beïnvloeden dit.

De leden van de fractie van de SP vragen of het mogelijk is te onderwerpen dat ondernemers die nooit een materiële controle hoeven te ondergaan, op den duur lakser met hun aangiften om zouden kunnen gaan.

Er zijn verschillende factoren die de compliance kunnen beïnvloeden. Een factor is de kans dat fouten in de aangifte worden vastgesteld bij een controle. Uit onderzoek blijkt dit echter niet de enige reden voor naleving zijn.⁵ Ook andere elementen kunnen de compliance vergroten of verkleinen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de hoogte van het belastingtarief, het gevoel dat de belastingdruk eerlijk is verdeeld, de mate waarin belastingplichtigen de Belastingdienst betrouwbaar en objectief vinden, de complexiteit van het belastingstelsel en de sociale en persoonlijke normen van de belastingplichtige.

Om de naleving van fiscale regels te bevorderen, beïnvloedt de Belastingdienst al deze verschillende factoren waar dat kan. Zo vermindert de Belastingdienst de mogelijkheid om fouten te maken in de aangifte, door aangiften vooraf in te vullen.

⁵ Gosling & Van der Hel (2014) «Het meten van effecten van het fiscale toezicht», Belastingdienst working paper nr. 1, december 2014.

De Belastingdienst beïnvloedt de compliance uiteraard ook door middel van toezicht achteraf en repressieve maatregelen. Dit toezicht achteraf kan gebaseerd zijn op risicomodellen maar ook aselecte steekproefposten worden ingezet. Hierdoor krijgen controles van de Belastingdienst een onvoorspelbaar element en kan iedere belastingplichtige in principe een controle verwachten. Dit verklaart deels dat – zoals opgenomen in het Jaarplan – ongeveer 85% van de belastingplichtigen de pakkans bij een fout in de aangifte neutraal tot zeer groot ervaren.

De leden van de fractie van de SP vragen wanneer ik inzicht krijg of deze werkwijze leidt tot vermindering van het belastinggat (tax-gap) van 50 miljard euro op jaarbasis.

Het bedrag van 50 miljard euro herken ik niet in relatie tot de tax-gap. In het rapport van de ARK wordt het bedrag van 50 miljard euro genoemd dat ziet op de totale belastinginkomsten naar aanleiding van btw-aangiften.

De Belastingdienst heeft geen gegevens over de totale tax-gap. Wel wordt bij belastingplichtigen het nalevingstekort gemeten op grond van onvolledige of onjuiste aangiften. De afgelopen jaren ligt dit bij MKB-ondernemers onder de 6% en bij burgers onder de 0,9%. Dit is conform de streefwaarden die zijn opgenomen in de begroting van de laatste jaren van de Belastingdienst.

Op dit moment kan ik niet goed aangeven in hoeverre de huidige werkwijze in het toezicht bijdraagt aan het verhogen van de compliance. Dit wordt ook door de onderzoekers van de ARK vastgesteld. Mede hierom werk ik momenteel aan het herijken van de strategische prestatie-indicatoren. Hiermee beoog ik beter inzicht te krijgen in de effecten van specifieke maatregelen op de doelstellingen van de Belastingdienst, waaronder het terugdringen van het nalevingstekort. Daarnaast leidt deze herijking tot indicatoren die beter aansluiten op de huidige uitvoering- en toezichtstrategie van de Belastingdienst.