

Vergaderjaar 2015–2016

31 066

Belastingdienst

Nr. 270

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 april 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 11 februari 2016 «Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst» (Kamerstuk 31 066, nr. 257).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 28 april 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Elferink

Vraag 1

Op welk structurele rendement werd aanvankelijk gestuurd voor de extra investeringen?

De structurele opbrengsten (dat wil zeggen de opbrengsten die de intensivering van toezicht en invordering vanaf 2018 jaarlijks zouden moeten opleveren) werden in de business case van de Belastingdienst geschat op € 663 miljoen. De jaarlijkse investeringen werden geschat op € 157 miljoen.

Vraag 2

Op welke manier kan de Belastingdienst via het personeelsadministratiesysteem inzichtelijk maken wat de extra opbrengsten zijn als gevolg van investeringen?

De medewerkers die in het kader van de business case zijn toegevoegd aan de bestaande toezichtcapaciteit van de Belastingdienst, zijn niet afzonderlijk geregistreerd. Dit was binnen het personeelsadministratiesysteem van de Belastingdienst niet mogelijk. De extra investeringen in mensen en opleidingen konden dus niet afzonderlijk worden gevolgd. Bijgevolg konden ook de gerealiseerde opbrengsten achteraf niet aan deze investeringen worden gekoppeld.

Om een dergelijke koppeling via het personeelsadministratiesysteem wél te kunnen maken, zouden de volgende stappen moeten worden gezet:

1. Personeel dat wordt aangenomen in het kader van de investering in extra toezicht, wordt als zodanig zichtbaar gemaakt in het personeelsadministratiesysteem.
2. De activiteiten die de geregistreerde mensen uitvoeren, worden gemonitord.
3. Ook de opbrengst van de activiteiten van de extra mensen wordt gemonitord.

Het rechtstreeks koppelen van de extra opbrengsten aan de investeringen in personeel is vervolgens mogelijk onder de volgende twee voorwaarden: (1) de extra investeringen moeten (grotendeels) bestaan uit de kosten van het inhuren c.q. in dienst nemen van personeel; (2) de opbrengsten moeten direct te relateren zijn aan de werkzaamheden van dit personeel. Wanneer de investering bestaat uit bijvoorbeeld verbetering van de data-analyse (ten behoeve van een betere risicoselectie), is een dergelijk direct verband níet te leggen. In zulke gevallen zal de Belastingdienst het verband tussen investering en opbrengst op een andere manier moeten aantonen.

Vraag 3

Zijn er andere manieren denkbaar om dit inzichtelijk te maken?

Onderzoek naar alternatieve manieren om de relatie tussen opbrengsten en investeringen zichtbaar te maken is geen onderdeel geweest van ons onderzoek.

Vraag 4

Stelt de Algemene Rekenkamer, dat de baten van een intensivering op toezicht en invordering bij de Belastingdienst altijd meetbaar te maken zijn tegen acceptabele kosten?

Nee, dat is niet onze stellingname. Wij pleiten in ons rapport voor transparantie. Deze was bij de business case «Intensivering toezicht en invordering» niet optimaal. Door de manier waarop de business case was ingericht werd de indruk gewekt dat een directe relatie zou kunnen worden gelegd tussen investering en opbrengst. Dit was niet het geval en

wij vinden dat de Staatssecretaris van Financiën dit explicieter had kunnen communiceren. Verder vinden wij dat de Staatssecretaris zich beter had moeten verantwoorden over het verloop van de business case, bijvoorbeeld door afwijkingen van de business case eerder aan het parlement te rapporteren en ook duidelijk te maken wat de gevolgen van deze afwijkingen waren voor de kosten en opbrengsten van de business case aan het einde van de rit.

Vraag 5

Is de beoogde doelstelling van 0,38% extra inkomsten in 2014 gebaseerd op het uitgangspunt dat alle overige variabelen en omstandigheden gelijk blijven? Indien ja, dan wordt dus ook aangenomen dat de belastingmoraal gelijk is gebleven?

De (interne) business case «Intensivering toezicht en invordering» vermeldt het effect dat versterking van het toezicht op bepaalde belastingen kan hebben op de belastingmoraal. Zelf hebben wij het effect van deze variabele op de extra belastinginkomsten niet onderzocht.

Vraag 6

Kunnen belastingverhogingen, toegenomen complexiteit of het verslechteren van de economische situatie, ceteris paribus, leiden tot een verslechtering van de algehele belastingmoraal? Beïnvloeden deze variabelen, direct of indirect, de meetbaarheid van de effecten van een intensivering op toezicht en invordering bij de Belastingdienst?

De invloed van belastingverhogingen, toegenomen complexiteit of verslechtering van de economische situatie op de belastingmoraal hebben wij niet onderzocht. De meetbaarheid van de opbrengsten wordt in de business case van de Belastingdienst niet beïnvloed door deze variabelen. In de business case worden de meeropbrengsten gemeten ten opzichte van het ijkjaar. Het verschil wordt toegeschreven aan de intensivering van het toezicht.

Wel is het mogelijk dat bepaalde kengetallen, zoals de verwachte gemiddelde opbrengst van een toezichts- of invorderingsactie, worden beïnvloed door een verandering van de belastingmoraal. Een analyse van verschillen tussen zulke kengetallen in de business case en de werkelijke gemiddelde opbrengsten per maatregel zou wellicht meer inzicht kunnen bieden in de oorzaken van achterblijvende opbrengsten.

Vraag 7

Klopt het dat de baten van een intensivering op toezicht en invordering, zoals becijferd en weergegeven op pagina 10 en 11, vrijwel onzichtbaar en onmeetbaar kunnen weglekken als de algehele belastingmoraal verslechtert? Indien nee, waarom niet? Indien ja, wat kunnen we doen om de meetbaarheid hiervan te verbeteren?

Zoals wij hebben aangegeven in ons antwoord op vraag 6, meet de Belastingdienst de meeropbrengsten door het verschil ten opzichte van het ijkjaar (2011) te berekenen. De Belastingdienst beschikt over de cijfers die nodig zijn voor deze berekening, onafhankelijk van veranderingen in de belastingmoraal. Het effect van een veranderende belastingmoraal op afwijkingen in opbrengsten ten opzichte van de business case is met deze methode niet direct zichtbaar te maken. Daarvoor is een nadere analyse van de «werkelijkheid achter de cijfers» nodig.

Vraag 8

Kan uit paragraaf 2.1.1 de conclusie worden getrokken dat de nieuwe medewerkers meer extra belastinginkomsten genereerden dan was verwacht?

Omdat we de opbrengsten die de nieuwe medewerkers hebben gegenereerd niet kunnen isoleren, kunnen we dit niet met zekerheid zeggen. Het kwalitatieve deel van ons onderzoek lijkt er wel op te wijzen dat de nieuwe medewerkers, en ook de veranderingen die zijn doorgevoerd in de aanpak van toezicht en invordering, hebben gezorgd voor meer opbrengsten dan was aangenomen.

Vraag 9

Zijn de eerder door de Algemene Rekenkamer geconstateerde «ernstige onvolkomenheden» op het gebied van ICT-systemen bij de Belastingdienst toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?

Onderzoek naar de «ernstige onvolkomenheid» op het gebied van ICT-systemen maakt deel uit van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën. Wij zullen hierover rapporteren op 18 mei 2016, wanneer we de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek 2015 aan de Tweede Kamer aanbieden.

Vraag 10

Kan de Algemene Rekenkamer reflecteren op de reactie van de Minister dat de Tweede Kamer in september 2015 geïnformeerd is over de gewijzigde mix van de ingezette toezichtsinstrumenten? Was dit inderdaad voldoende naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer?

De Staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer in de 16e halfjaarsrapportage van 16 september 2015 geïnformeerd over een gewijzigde mix van toezichtsinstrumenten. Hij vermeldde daarbij twee afwijkingen die ook wij in ons rapport noemen, te weten:

- het toewijzen van de opbrengsten van handhavingscommunicatie (over intensievere controle van aangiften inkomstenbelasting) aan de business case;
- het deels financieren van de opzet van «data analytics» met geld uit de business case.

Het onttrekken van capaciteit aan de intensivering van toezicht en invordering voor de uitvoering van de inkeerregeling worden door de Staatssecretaris niet genoemd in de halfjaarsrapportage.

Wij merken verder op dat de door de Staatssecretaris genoemde afwijkingen voor de punten «handhavingscommunicatie» en «data analytics» plaatsvonden in 2013. Dat had eerder dan in september 2015 aan het parlement mogen worden gemeld. Dit laat overigens onverlet dat voor de gekozen alternatieve aanwending wellicht goede argumenten bestonden.

Vraag 11

Valt een legaal in Nederland verblijvende klusjesman die werkzaamheden zwart verricht onder het nalevingstekort en een illegaal in Nederland verblijvende klusjesman die werkzaamheden zwart verricht onder het «dark number»? Zijn er situaties denkbaar waarbij belastingontduiking zowel tot het nalevingstekort als tot het «dark number» behoort?

Gemiste belastingopbrengsten kunnen het gevolg zijn van opzettelijk en onopzettelijk gedrag van belastingplichtigen.

Het zogenoemde «nalevingstekort» betreft het bedrag aan gemiste belastingopbrengsten die het gevolg zijn van onopzettelijke fouten bij aangiften: niet of niet tijdig aangifte doen, onjuist en/of onvolledig aangifte doen en/of niet of niet tijdig betalen van verschuldigde belasting. Opzettelijke fouten van belastingplichtigen, zoals het verzwijgen van inkomsten (zwart werken), vallen buiten het nalevingstekort. Er is in die gevallen sprake van fraude.

Onder het «dark number» vallen zowel niet-ontdekte fraude als niet-ontdekte onopzettelijke fouten.

Zo gedefinieerd, valt een legaal in Nederland verblijvende klusjesman voor de werkzaamheden die hij zwart verricht onder het «dark number», zolang hij niet door de FIOD is ontdekt. Mocht de Belastingdienst (bijvoorbeeld op basis van FIOD-onderzoek) constateren dat deze legale klusjesman zwart werkt, dan valt de ontdekte verschuldigde belasting in de categorie «fraude».

Een illegaal in Nederland verblijvende klusjesman is (nog) moeilijker in beeld te krijgen, omdat hij niet bekend is bij de Belastingdienst of enige andere instantie; hij bestaat officieel niet. De belasting die deze illegale klusjesman is verschuldigd is onbekend en valt zodoende onder het «dark number».

Ten slotte kunnen gemiste belastingopbrengsten ook nog het gevolg zijn van situaties waarin aanslagen niet meer kunnen worden geïnd (bijvoorbeeld omdat er sprake is van een faillissement). In dat laatste geval wordt gesproken van «inningsverlies».