

Bijlage 2 Handhavingsbrief

Inleiding

De staatssecretaris heeft tijdens het algemeen overleg van 22 februari 2017 toegezegd de Tweede Kamer een voorstel te doen voor de opzet, inhoud en vorm van een jaarlijks aan de Kamer uit te brengen handhavingsbrief. De aanleiding hiervoor is dat de Belastingdienst zijn handhavingsstrategie - inclusief de verantwoording hierover - meer expliciet wil maken en een volledig beeld wil schetsen van alle activiteiten die hij uitvoert, waarbij de beweging wordt gemaakt van controle achteraf naar meer preventie en werken in de actualiteit. Doel van deze brief is om te komen tot een meer inhoudelijke dialoog met de Tweede Kamer over de keuzes die de Belastingdienst jaarlijks maakt in het kader van zijn handhavingsbeleid.

Handhavingsstrategie

De Belastingdienst heeft een duidelijke handhavingstrategie, die ten doel heeft dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf fiscale regels na te leven, zonder (dwingende en kostbare) acties van de Belastingdienst.¹ Deze moet er voor zorgen 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 handhavingsstrategie is er op gericht – waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen – (1) een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen, (2) het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken om aan de wet te voldoen en (3) de mate en intensiteit van zijn handhaving af te stemmen op het gedrag van burgers en bedrijven. Daar waar burgers en bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen, dwingt de Belastingdienst naleving af.

Het bevorderen van de naleving omvat derhalve het samenstel van activiteiten – van dienstverlening tot opsporing – dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. Ook de inning is onderdeel van de strategie. Jaarlijks vertaalt de Belastingdienst zijn strategie in handhavingsbeleid per segment (of doelgroep), dat wil zeggen per groep van burgers of bedrijven met samenhangende kenmerken. Keuzes worden bepaald op basis van het te bereiken effect. Niet alleen het fiscale belang is daarbij relevant, maar ook de invloed op de belastingmoraal. Dit betekent dat er telkens wordt gekeken welke mix van instrumenten het grootste effect op de compliance zal hebben.

De handhavingstrategie geeft het meerjarig strategisch kader waarbinnen de Belastingdienst jaarlijks in de begroting IX zijn handhaving per segment concretiseert. Dit gebeurt, gegeven het compacte karakter van de begroting, op hoofdlijnen en biedt daardoor onvoldoende houvast voor een rijk gesprek met de Kamer over de afwegingen en de keuzes die de Belastingdienst daarbij maakt.

Doel van een handhavingsbrief

Het doel van de handhavingsbrief is de Tweede Kamer inzicht te geven in de afweging die de Belastingdienst jaarlijks maakt over de inzet van mensen en middelen voor de verschillende activiteiten (zowel proactief, preventief als repressief). Helder moet zijn wat het keuzeproces van de Belastingdienst is, zodat de Kamer een beter overzicht en inzicht krijgt wat de Belastingdienst gaat doen en waarom. Het parlement heeft zo beter inzicht in de keuzes, die de Belastingdienst maakt op de kerntaken heffing, uitbetaling van toeslagen en inning. De focus moet meer komen te liggen op het effect dat de Belastingdienst bereikt met zijn activiteiten in plaats van op die activiteiten zelf. Dit vraagt om een set van ter zake doende indicatoren. In de huidige begroting wordt nog veel nadruk gelegd op het achteraf corrigeren van aangiften, in termen van aantallen controles en omvang correctieopbrengsten. Dit leidt ertoe dat de aandacht zich richt op de

¹ Handhavingstrategie Belastingdienst 2017.

controles achteraf en er geen volledig beeld bestaat van alle activiteiten die de Belastingdienst uitvoert.

Nalevingstekorten

Op dit moment rapporteert de Belastingdienst vooral zijn "input"-indicatoren zoals de inzet van een bepaald handhavingsinstrument, bijvoorbeeld onderzoeken aangifte IB, of het aantal handhavingsacties en het directe resultaat daarvan, bijvoorbeeld correctie-opbrengsten. Dat geeft de Tweede Kamer echter weinig inzicht – is het succesvol of is het juist onrustbarend dat bij een bepaalde controle veel kan worden nageheven. Voor een zinvol debat met de Tweede Kamer, zodat die dan zijn controlerende taak kan waarmaken, is het nodig om inzicht te geven in de zogenaamde "outcome", die een maat is voor doeltreffendheid van de handhaving. De bekendste "outcome"-indicatoren zijn het nalevingstekort en de tevredenheid van de belastingbetaler.

In de handhavingsbrief wil de Belastingdienst per segment of doelgroep (particulieren, toeslaggerechtigden, midden- en kleinbedrijf (MKB), grote ondernemingen) de nalevingstekorten duiden. De Belastingdienst brengt jaarlijks via steekproeven de nalevingstekorten van het segment particulieren en MKB in beeld, alsmede de oorzaken daarvan. Momenteel wordt onderzocht hoe tevens voor het segment grote ondernemingen een schatting en analyse mogelijk is van nalevingstekorten. Met deze steekproeven analyseert de Belastingdienst de gemaakte keuzes in de handhaving en stelt hij waar nodig deze 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 Kamer mogelijk over oplossingsrichtingen.

Groeipad

Voor de Belastingdienst is een handhavingsbrief nieuw. Gezien de ambitie zal er sprake zijn van een groeipad. De totstandkoming van een integraal en sturend handhavingsdocument op centraal niveau dat goed inzicht geeft in de samenhang tussen prestaties, prestatieniveaus en benodigde middelen en dat aansluit bij de handhavingsstrategie, vergt inzet van de hele organisatie. Dit is niet in één jaar gerealiseerd. Het opvolgen van de aanbevelingen uit diverse onderzoeken, waaronder het rapport van de Algemene Rekenkamer over het Handhavingsbeleid (2016), is hiervoor noodzakelijk en zal naar verwachting drie tot vijf jaar duren.

Bij de 20^e halfjaarsrapportage in het najaar zal een eerste proeve van een handhavingsbrief aan de Tweede Kamer worden gepresenteerd. Daarbij zal in ieder geval voor één segment het keuzeprocess en de voorgenomen activiteiten voor 2018 worden uitgewerkt. Deze proeve is mede bedoeld om met de Kamer van gedachte te wisselen over het nut en de geschiktheid van deze wijze van presenteren voor de politieke discussie.

Ook Douane moet onderdeel uitmaken van de handhavingsbrief. Gezien de bijzondere taken van de Douane, het toezicht op het buitengrensoverschrijdend goederenverkeer, zal in een soortgelijke opzet worden gerapporteerd over de handhavingsstrategie van de Douane.

Inhoud handhavingsbrief

De jaarlijkse handhavingsbrief moet ten minste de volgende elementen bevatten:

- Een omgevingsanalyse, die de ontwikkelingen in kaart brengt op demografisch, economisch, politiek, sociaal en technisch gebied (inclusief de wet –en regelgeving) die de Belastingdienst zelf niet kan beïnvloeden maar die wel relevant kunnen zijn voor het handhavingsbeleid. De omgevingsanalyse geeft antwoord op de vraag hoe de Belastingdienst kan inspelen op de veranderende omgeving.
- Het nalevingsbeeld per segment met daarin op hoofdlijnen de veranderingen in de houding en het gedrag van burgers en bedrijven. Het nalevingsbeeld geeft op kwalitatieve en kwantitatieve manier inzicht in de mate waarin burgers en bedrijven de fiscale regels, gerelateerd aan de

verschillende belastingmiddelen (zoals inkomstenbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting), kunnen en willen naleven.

- Een overzicht op hoofdlijnen van de geplande handhavingsactiviteiten per segment, alsmede de segmentoverschrijdende activiteiten en de toedeling van de capaciteit. De handhavingsactiviteiten geven aan welke mix aan proactieve, preventieve en repressieve activiteiten de Belastingdienst in het betreffende jaar inzet om zijn doelen te realiseren, afgezet tegen de beschikbare capaciteit. Nieuw beleid zal hier ook deel van uitmaken. Daarbij wordt tevens aangegeven welke activiteiten de Belastingdienst uit hoofde van wet- en regelgeving moet uitvoeren en waar dus geen keuzemogelijkheid is.
- Toelichting op de gemaakte keuzes inclusief de afweging die is gemaakt en de prioritering in de handhaving gegeven de beschikbare capaciteit. Deze zijn gebaseerd op financiële en/of fiscale belangen van burgers en bedrijven in combinatie met de risico's op niet-naleving. In de afweging en prioritering zijn verder maatschappelijke relevantie, politieke afspraken, afspraken met derde partijen, urgentie, impact en reputatierisico van belang. De Belastingdienst gebruikt jaarlijkse steekproeven als toetsing voor zijn keuzeprocess.
- De kennis die is opgedaan bij de uitvoering van de plannen per segment, is weer input voor de handhavingsbrief en de handhavingsplannen voor het volgende jaar.

Verdere uitwerking

De handhavingsbrief moet het kader zijn voor de werkplannen van de onderscheiden segmenten en de behandelplannen voor de grote ondernemingen. De segmenten rapporteren periodiek over hun plannen en de voortgang aan de leiding. De Belastingdienst zal daarbij naast de prestatie-indicatoren die vooral op "outcome" zijn gericht en die inzicht geven in de doeltreffendheid, ook inzicht geven in de doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten.

De Belastingdienst zal ten behoeve van de handhavingsbrief de managementinformatie zo inrichten dat er een basis ontstaat om inzicht te geven in de effectiviteit en efficiency van de inzet van handhavinginstrumenten. Er zal een afwegingskader worden ontwikkeld om het keuzeprocess inzichtelijk te maken. Conform de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het Handhavingsbeleid (2016) zal aandacht worden besteed aan het optimaliseringsvraagstuk van de omvang van de handhavingscapaciteit in relatie tot het effect op het nalevingsniveau. Ook zal de Belastingdienst evaluaties ontwikkelen en uitvoeren (inclusief effectmeting) als onderdeel van de handhavingsstrategie. De daarbij te hanteren meetmethodiek zal worden getoetst door externe deskundigen.