

Vergaderjaar 2018–2019

31 066

Belastingdienst

Nr. 453

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2019

Uw Kamer heeft mij verzocht te reageren op een artikel uit het dagblad Trouw van 26 januari jl. over de controles van risicovolle aangiften door de Belastingdienst («Fiscus laat verdachte aangiften ongezien door»)(Handelingen II 2018/19, nr. 46, Regeling van Werkzaamheden).

In deze brief reageer ik op dat artikel. Eerst ga ik in op de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Vervolgens zal ik de operationele keuzes toelichten waar in het hiervoor genoemde krantenartikel over is geschreven.

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst...

De Belastingdienst is een uitvoerings- en toezichtorganisatie. Om naleving te bevorderen en niet-naleving tegen te gaan, beschikt de Belastingdienst over een uitvoerings- en toezichtstrategie.

Op 5 november jl. heb ik uw Kamer het Jaarplan 2019 Belastingdienst (hierna: Jaarplan) gestuurd.¹ Het Jaarplan bevat een uitwerking van de doelgroepen particulieren (die aangifte doen voor de inkomensheffing niet-winst), mkb-ondernemers en toeslaggerechtigden. In het Jaarplan wordt onder meer beschreven welke activiteiten in het kader van de uitvoerings- en toezichtstrategie voor deze doelgroepen worden uitgevoerd. De strategie laat zich in één zin samenvatten: we streven ernaar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Deze strategie moet er voor zorgen dat het niveau van naleving zo hoog mogelijk is en de continuïteit van belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen worden geborgd.

De Belastingdienst maakt aan de hand van de uitvoerings- en toezichtstrategie voortdurend keuzes over waar de beschikbare capaciteit op wordt ingezet. Het is praktisch onmogelijk om op alle individuele gevallen

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 439.

gericht toezicht uit te oefenen. Om de beschikbare capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten, worden taken geprioriteerd. De prioritering volgt de lijnen uit de strategie, namelijk: we willen fouten voorkomen, we proberen het zo gemakkelijk mogelijk te maken om een goede aangifte en aanvraag te doen, we stemmen de interventie af op het gedrag van burgers en bedrijven en bij bewust niet-naleven dwingen we naleving af. Deze strategie is er dus op gericht dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk aan hun fiscale verplichtingen (kunnen) voldoen. We houden toezicht of aan die fiscale verplichtingen wordt voldaan. Als de Belastingdienst constateert dat dat mogelijk niet gebeurt, dan treedt de Belastingdienst uiteraard op. Om dat zo goed mogelijk te doen, wordt de beschikbare capaciteit ingezet op de aangiften met de hoogste risico's (het zogenoemde risicogerichte toezicht). Met deze vorm van toezicht wordt een zo groot mogelijk resultaat bereikt met de beschikbare capaciteit. Als deze strategie effectief is, resulteert dat in een steeds hogere mate van naleving.

De uitvoering van de strategie wordt beschreven in het Jaarplan Belastingdienst, de verantwoording hierover wordt periodiek afgelegd in de begrotingscyclus. In de begroting is een prestatie-indicator opgenomen van de correctieopbrengst bij de aangiftebehandeling vennootschapsbelasting (Vpb) door de directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB). De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst de streefwaarde steeds gehaald. Deze inspanningen van de Belastingdienst moeten leiden tot een sterke belastingmoraal. Uit de fiscale monitor blijkt dat de belastingmoraal van ondernemers de afgelopen jaren ongeveer stabiel is gebleven.

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van artikel 1 Belastingdienst² heb ik vragen van uw Kamer beantwoord, waarbij ik ook uitgebreid aandacht heb besteed aan de effectiviteit van de uitvoerings- en toezichtstrategie.³

... is het kader voor operationele keuzes in het toezicht...

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is het kader voor het maken van keuzes over de inzet van instrumenten en capaciteit. Het risicogerichte toezicht wordt binnen de hele Belastingdienst toegepast, naast de directie MKB ook bijvoorbeeld bij de onderdelen Particulieren, Toeslagen en Douane. Operationele keuzes op basis van deze strategie maakt de Belastingdienst in de uitvoering doorlopend. Hierna licht ik toe hoe dat in zijn werk gaat voor Vpb-aangiften door mkb-ondernemers. Ik neem het jaar 2016, waar het artikel over gaat, als voorbeeld.

De Belastingdienst ontving in 2016 circa 680.000 aangiften Vpb van mkb-ondernemers. De beoordeling van deze aangiften doorloopt een aantal selectiestappen.

Eerst worden al deze aangiften geautomatiseerd beoordeeld op aanwezige risico's. De detectie gebeurt op basis van selectieregels. Deze selectieregels worden zorgvuldig vastgesteld door ervaren vaktechnische experts. De selectieregels worden ieder jaar scherper doordat de Belastingdienst bij het vaststellen van deze selectieregels leert van voorgaande jaren.

Bij het merendeel van de aangiften, in 2016 ruim 83 procent, worden geen relevante risico's gedetecteerd. De aanslagen worden conform deze

² Kamerstuk 31 935, nr. 44.

³ Kamerstuk 31 935, nr. 49.

aangiften opgelegd. Het gaat hier om aangiften van belastingplichtigen die in hoge mate aan hun fiscale verplichtingen voldoen. Ik wil dan ook het beeld wegnemen dat een significant deel van de mkb-ondernemers hun aangifteverplichtingen niet zouden nakomen.

Van de ontvangen Vpb-aangiften wordt circa 17 procent, in 2016 ging het om 120.000 aangiften, uitgeworpen met (relevante) risico's. Ondanks de gesignaleerde risico's hoeven deze aangiften niet onjuist te zijn. Vervolgens worden de aangiften automatisch verdeeld op basis van risicoprofielen. De verdeling vindt plaats naar verschillende categorieën.

Er zijn drie categorieën. De eerste categorie betreft aangiften met de hoogste risico's. Deze krijgen de hoogste prioriteit. Deze aangiften worden allemaal (inhoudelijk) beoordeeld door ervaren vaktechnische medewerkers. Het ging voor 2016 om circa 50.000 aangiften.

Als op basis van de risicoprofielen blijkt dat een aangifte geen risicoprofiel in categorie 1 heeft, noch nadere analyse vraagt in categorie 2, wordt deze afgedaan conform de aangifte (categorie 3).

Aangiften met risico's die nog nadere analyse vragen worden in de wacht gezet (ook wel categorie 2 genoemd). De risico's in deze categorie worden in een later stadium nogmaals afgewogen, in relatie tot het fiscale belang, de beschikbare capaciteit en de voorraadvorming van uitgeworpen aangiften. Deze analyse leidt tot de keuze om aangiften alsnog in categorie 1 of in categorie 3 op te nemen. Bij de aangiften in categorie 2 heeft het systeem bij de eerste selectie dus geen hoge risico's geconstateerd, maar is nadere analyse nodig voor de verdere risicokwalificatie. De aangiften in deze categorie worden minimaal twee keer gewogen: op basis van de selectieregels en later middels een algemene analyse op het risiconiveau. Als een aangifte alsnog naar categorie 1 wordt overgeheveld, volgt ook nog een inhoudelijke handmatige beoordeling.

De beoordeling van aangiften met een hoog risicoprofiel (categorie 1) gebeurt door ervaren vaktechnische experts (ook wel het ge oefend oog genoemd), mede op basis van klantspecifieke informatie die niet in het selectiesysteem is ingebouwd.

... zoals de operationele keuze voor aangiften Vpb van het mkb in november 2018

Eind november 2018 waren er nog circa 25.000 aangiften Vpb van mkb-ondernemers in de wacht in categorie 2. Omdat inmiddels ook aangiften 2017 met een hoog risicoprofiel waren geselecteerd, moest een operationele keuze gemaakt worden over de capaciteitsinzet in relatie tot categorie 2 uit 2016.

Het ging in categorie 2 in november 2018 om de volgende groepen aangiften:

- a. Ondernemers die geld lenen van hun vennootschap
Voor deze groep was al eerder een risicoanalyse gedaan. De grootste risico's waren naar categorie 1 gegaan. De resterende groep aangiften vroegen om nog gedetailleerdere analyse om het risico te bepalen.
- b. Stichtingen en verenigingen
De nadere analyse ging over de vraag of deze aangifteplichtig waren voor de Vpb.
- c. Emigrerende ondernemers
De nadere analyse was nodig om te bepalen in hoeverre er relevante signalen uit de aangifte waren op te maken ten behoeve van de invordering.

De Belastingdienst heeft besloten om de aangiften onder b en c over te laten gaan naar categorie 1. Deze zijn dus inhoudelijk beoordeeld door vaktechnische experts. Het ging om ongeveer 10% van de aangiften. De aangiften uit categorie a zijn overgegaan naar categorie 3 en conform de aangifte afgedaan. Het gaat hier om aangiften met risico's die bij volgende aangiften nog beoordeeld en indien nodig gecorrigeerd kunnen worden.

Na vaststelling van de aanslag conform aangifte is het toezicht overigens niet voorbij. Mocht zich later een zogenaamd nieuw feit voordoen waardoor alsnog een correctie moet plaatsvinden, dan kan dat (de navorderingstermijn is immers vijf jaar).

Naast het risicogerichte toezicht wordt ook jaarlijks een aselechte steekproef gehouden op mkb-ondernemingen. In dat kader worden in 2019 2250 boekenonderzoeken gedaan, waarbij onder meer wordt gekeken naar de juistheid en volledigheid van de aangiften vennootschapsbelasting. In totaal doet de Belastingdienst jaarlijks circa 20.000 boekenonderzoeken, waarbij de Belastingdienst de juistheid en volledigheid van de aangiften voor belastingmiddelen beoordeelt.

De wervingsopgave

Met het risicogerichte toezicht zet de Belastingdienst de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in. Dat betekent ook dat de Belastingdienst met meer capaciteit meer aangiften kan behandelen. De inzet van capaciteit is een afweging die voortdurend door de Belastingdienst wordt gemaakt. Het aantal behandelde Vpb-aangiften in het mkb heeft zich als volgt ontwikkeld:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal behandeld	21.700	24.600	25.600	26.400	23.600	21.900

Op dit moment levert de Belastingdienst een grote wervingsinspanning. Daarmee komt ook voor Belastingdienst/MKB meer capaciteit beschikbaar. De geworven medewerkers zijn nog niet allemaal ingestroomd en ingewerkt. Daarbij beziet de Belastingdienst nog op welke processen deze medewerkers worden ingezet. Deze keuze wordt zo gemaakt dat de inzet volgens de uitvoerings- en toezichtstrategie het meest effectief is.

Conclusie

De Belastingdienst maakt operationele keuzes die een uitvoerende dienst iedere dag moet maken. Ik informeer uw Kamer via het Jaarplan en begroting over de uitvoerings- en toezichtstrategie en de daarbij behorende prestatie-indicatoren. De Belastingdienst moet deze strategie vervolgens uitwerken in operationele keuzes. Dat is in het onderhavige geval op de gebruikelijke manier gebeurd. De gemaakte keuzes zijn in lijn met de strategie zoals uiteengezet in het Jaarplan en hebben eraan bijgedragen dat de prestatie-indicatoren gehaald zijn.

Inmiddels heb ik van uw Kamer aanvullende vragen ontvangen over het nieuwsbericht waar ik in deze brief op in ben gegaan. Deze vragen zal ik zo spoedig mogelijk beantwoorden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel