



# Handhavingsbeleid Belastingdienst

2016



# Handhavingsbeleid Belastingdienst

De tekst in dit document is vastgesteld op 24 november 2016. Dit rapport is op 30 november 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Over dit onderzoek	5
1.1.1	Hoofdvraag Tweede Kamer	5
1.1.2	Subvragen Tweede Kamer	5
1.1.3	Samenhang onderzoeksvragen	7
1.1.4	Visies op handhaving	8
1.2	Over de Belastingdienst	9
1.2.1	Organisatie Belastingdienst	9
1.2.2	Belastingontvangsten	10
1.3	Leeswijzer	11
<b>2</b>	<b>Effectiviteit handhavingsbeleid</b>	<b>12</b>
2.1	Handhavingsbeleid	12
2.1.1	Handhavingsstrategie	12
2.1.2	Handhavingsregie	14
2.2	Doelen handhavingsbeleid	17
2.3	Handhavingsinstrumenten	18
2.4	Risicogerichte controle	19
2.5	Informatiebronnen	23
2.6	Allocatie van capaciteit	24
2.7	Inzicht in effectiviteit handhavingsbeleid	26
2.8	Samenvattend beeld effectiviteit handhaving	32
<b>3</b>	<b>Casussen</b>	<b>34</b>
3.1	Windhappers	34
3.1.1	Zicht op windhappers	34
3.1.2	Informatiebronnen windhappers	37
3.2	Belastingnomaden	38
3.2.1	Zicht op belastingnomaden	38
3.2.2	Informatiebronnen belastingnomaden	40
3.3	Heffing motorrijtuigenbelasting bij migranten	41
3.3.1	Zicht op groep MRB-plichtige migranten	41
3.3.2	Informatiebronnen MRB-plichtige migranten	46
3.4	Samenvattend beeld casussen	48



<b>4</b>	<b>Tax gap</b>	49
4.2	Definities van tax gap	49
4.2	Methoden voor schatting gemiste belastingontvangsten	51
4.2.1	Macro- of top down-benadering	51
4.2.2	Micro- of bottom up-benadering	53
4.3	Beeld van de tax gap bij de Belastingdienst	53
4.4	Schatting tax gap in andere landen	55
4.4.1	OECD – schaduw economie en tax gap	55
4.4.2	Europese Commissie	55
4.4.3	Tax gap-benadering andere landen	58
4.5	Mogelijkheden om Nederlandse tax gap te schatten	59
4.6	Standpunten over meting tax gap	59
4.7	Samenvattend beeld tax gap	60
<b>5</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	62
5.1	Verzoek Tweede Kamer	62
5.2	Effectiviteit handhavingsbeleid	62
5.3	Casussen	65
5.4	Tax gap	68
5.5	Optimaliseringsvraagstuk voor de Belastingdienst	70
<b>6</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	71
6.1	Reactie staatssecretaris van Financiën	71
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	76
	<b>Bijlagen</b>	77
<b>1</b>	Afkortingen	78
<b>2</b>	Definities tax gap	80
<b>3</b>	Methoden macrobenadering	81
<b>4</b>	Schatting schaduw economie	84
<b>5</b>	Tax gap in andere landen	85
<b>6</b>	Onderzoeksopzet/-normen	89
<b>7</b>	Literatuur	91
<b>8</b>	Eindnoten	99



# 1 Inleiding

## 1.1 Over dit onderzoek

De Tweede Kamer heeft ons op 12 april 2016 gevraagd onderzoek te doen naar de effectiviteit van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst (Tweede Kamer, 2016). Wij hebben het verzoek van de Tweede Kamer met een brief van 1 juni 2016 gehonoreerd en een onderzoeksopzet gepresenteerd, waarin de vragen van de Tweede Kamer en de wijze waarop wij deze interpreteren en inkaderen zijn opgenomen (Algemene Rekenkamer, 2016a).

### 1.1.1 Hoofdvraag Tweede Kamer

*Hoe effectief is het handhavingsbeleid van de Belastingdienst voor de in financiële omvang grootste belastingmiddelen; in ieder geval Inkomstenbelasting/Loonbelasting (IB/LB), btw en Vennootschapsbelasting (Vpb)?<sup>1</sup>*

Wij hebben deze vraag opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Welk handhavingsbeleid voert de Belastingdienst?
- Welke doelen stelt de Belastingdienst zich daarbij?
- Welke handhavingsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren?
- Hoe bewaakt de Belastingdienst de effectiviteit (en de doelmatigheid) van het handhavingsbeleid?

### 1.1.2 Subvragen Tweede Kamer

*Wat is het effect van risicogerichte controle in het handhavingsbeleid en beschikt de Belastingdienst over de juiste informatie voor het maken van keuzes bij het handhavingsbeleid?*

Deze vragen beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat houdt de risicogerichte controle in het handhavingsbeleid van de Belastingdienst in?
- Over welke informatiebronnen over belastingsubjecten en –objecten<sup>2</sup> beschikt de Belastingdienst en welke daarvan worden benut?
- Op grond van welke criteria selecteert de Belastingdienst aangiften voor controle?
- Hoe wordt de beschikbare capaciteit voor handhaving gealloceerd?
- Wat is bij de Belastingdienst bekend over de effectiviteit van zijn handhavingsbeleid?

Verder heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over de effectiviteit van het handhavingsbeleid in enkele concrete casussen:

- windhappers (windhappers zijn personen met een ogenschijnlijk laag of nihil inkomen en/of een uitgavenpatroon/vermogen dat niet in verhouding staat tot het bekende inkomen);

- belastingnomaden (belastingnomaden zijn personen die zich uit de Nederlandse bevolkingsadministratie laten uitschrijven om buiten het zicht van de Belastingdienst te zijn);
- heffing van motorrijtuigenbelasting (MRB) bij (tijdelijke) migranten.

De Tweede Kamer heeft voor de casussen windhappers en belastingnomaden de volgende vraag gesteld:

*Heeft de Belastingdienst voldoende inzicht in windhappers en belastingnomaden?*

Deze vraag hebben we opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Op welke manier probeert de Belastingdienst zicht te krijgen op het aantal windhappers en belastingnomaden?
- In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin zicht te krijgen op het aantal windhappers en belastingnomaden?
- Welke informatiebronnen gebruikt de Belastingdienst en welke informatiebronnen laat de Belastingdienst onbenut, die op een doelmatige wijze inzicht zouden kunnen bieden in het aantal windhappers en belastingnomaden?

Wat betreft de casus van de heffing van motorrijtuigenbelasting bij migranten heeft de Tweede Kamer de volgende onderzoeksvraag voorgesteld:

*Heeft de Belastingdienst inzicht in het totale aantal auto's van (tijdelijke) migranten die zich in Nederland op de openbare weg begeven en slaagt de Belastingdienst erin motorrijtuigenbelasting te heffen bij deze groep?*

Behalve voor auto's moet ook voor motoren, vrachtauto's en autobussen motorrijtuigenbelasting betaald worden. Omdat het waarschijnlijk lastig is om deze categorieën te scheiden, betrekken we alle MRB-plichtige voertuigen in de reikwijdte van ons onderzoek. In onze brief van 1 juni 2016 hebben wij deze vraag mede daarom aangescherpt en als volgt geformuleerd:

*Is de Belastingdienst op de hoogte van het aantal (tijdelijke) migranten dat in Nederland een voertuig ter beschikking heeft waarvoor MRB verschuldigd is en slaagt de Belastingdienst erin deze belasting te heffen bij deze groep?*

We hebben deze onderzoeksvraag opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Op welke manier probeert de Belastingdienst zicht te krijgen op de groep migranten die MRB zou moeten betalen?
- In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin zicht te krijgen op de migranten die MRB zouden moeten betalen?

- Welke informatiebronnen gebruikt de Belastingdienst en welke informatiebronnen laat de Belastingdienst onbenut, die op een doelmatige wijze inzicht zouden kunnen bieden in het aantal migranten dat MRB zou moeten betalen?
- In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin MRB te heffen bij migranten die MRB verschuldigd zijn?

Tot slot heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over de rol die de zogeheten tax gap<sup>3</sup> kan spelen in het handhavingsbeleid.

*Welke rol kan de tax gap spelen bij het inzicht in de effectiviteit van het handhavingsbeleid?*

- *Heeft de Belastingdienst een adequaat beeld van de tax gap?*
- *Welke andere landen maken een schatting van de tax gap en volgens welke methode?*
- *Is het mogelijk een goede schatting te geven van de Nederlandse tax gap?*
- *Is de stelling van het kabinet houdbaar dat een berekening van de tax gap weinig zinvol is voor de bestrijding van fraude en belastingontwijking, waarbij het kabinet meent dat een bottom up- benadering op basis van nalevingstekorten effectiever is?*

Voor de onderzoeksnormen die gekoppeld zijn aan de hiervoor genoemde onderzoeksvragen, verwijzen we naar bijlage 6, waarin een toelichting is gegeven op de onderzoeksopzet/-normen.

### 1.1.3 Samenhang onderzoeksvragen

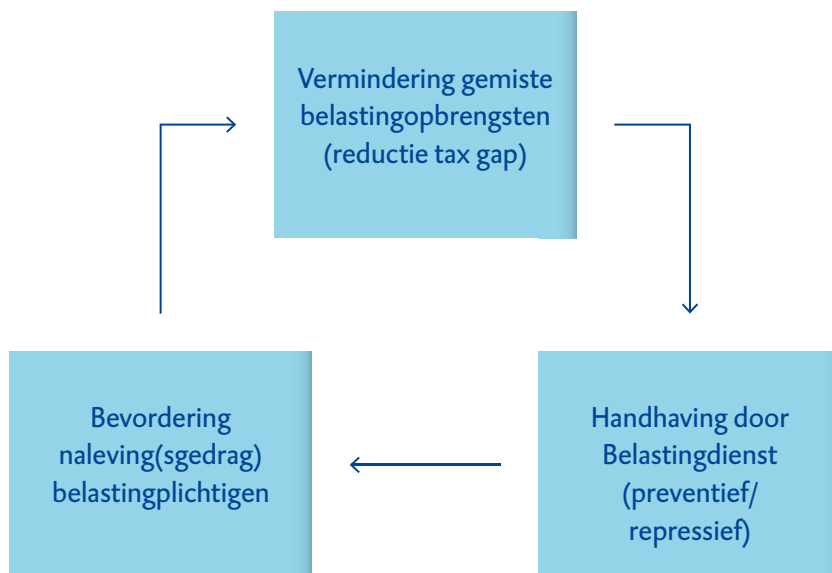
Resumerend heeft de Tweede Kamer ons gevraagd onderzoek te doen naar:

- de effectiviteit van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst;
- enkele specifieke casussen:
  - windhappers;
  - belastingnomaden;
  - de heffing van motorrijtuigenbelasting bij migranten;
- de tax gap.

Wat de tax gap betreft is de vraag welke rol deze kan spelen bij het inzicht in de effectiviteit van het handhavingsbeleid. De verbinding met het handhavingsbeleid is de hypothese dat de tax gap geringer is naarmate het handhavingsbeleid effectiever is. Het aantonen van dit verband veronderstelt dat de tax gap nauwkeurig en betrouwbaar te meten is. De Tweede Kamer heeft ons daarover enkele vragen gesteld.

In figuur 1 hebben we de (veronderstelde) verbanden voor de beoordeling van de effectiviteit van het handhavingsbeleid in beeld gebracht.

## Hypothese: Tax gap geringer bij effectiever handhavingsbeleid



**Figuur 1** Verbanden effectiviteit handhavingsbeleid

De Belastingdienst beoogt met de inzet van handhavingsinstrumenten en handhavingscapaciteit het nalevingsgedrag van belastingplichtigen te bevorderen. Daarvan moet een positieve invloed uitgaan op de belastingontvangsten, in de zin dat het bedrag van de gemiste belastingopbrengsten wordt beperkt. Het gaat om het optimaliseren van de handhavingsinspanningen, waarbij niet alleen de belastingontvangsten in financiële zin in de beschouwing worden betrokken, maar ook de effecten op het nalevingsgedrag en de belastingmoraal. Om dit te kunnen doen moet de Belastingdienst kunnen beschikken over inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van zijn handhavingsbeleid.

### 1.1.4 Visies op handhaving

Alvorens de onderzoeksvragen te beantwoorden vragen wij er aandacht voor dat er verschillende visies zijn op handhaving, die kunnen leiden tot verschillen in de toepassing van handhavingsinstrumenten. Er is een benadering die preventie centraal stelt en er zoveel mogelijk naar streeft om belastingplichtigen te helpen hun verplichtingen na te komen. Een andere benadering is dat vooral repressief controlerend optreden, bijvoorbeeld in de vorm van grootschalige inzet van boekenonderzoeken<sup>4</sup>, positief zou uitwerken op de naleving en goed zou zijn voor de belastingmoraal. In figuur 2 hebben wij de kenmerken van deze twee



benaderingen in hoofdlijnen getypeerd en als uitersten tegenover elkaar geplaatst. In de praktijk zal er veelal sprake zijn van mengvormen.

## Uitersten van handhavingsbenaderingen

Preventief	Repressief
Vertrouwen	Wantrouwen
Gericht op risico	Gericht op controlefrequentie
Stimuleren van naleving	Afshrikken van niet-naleving
Belonen van goed gedrag	Bestrafen van slecht gedrag

**Figuur 2** Typering en vergelijking handhavingsbenaderingen

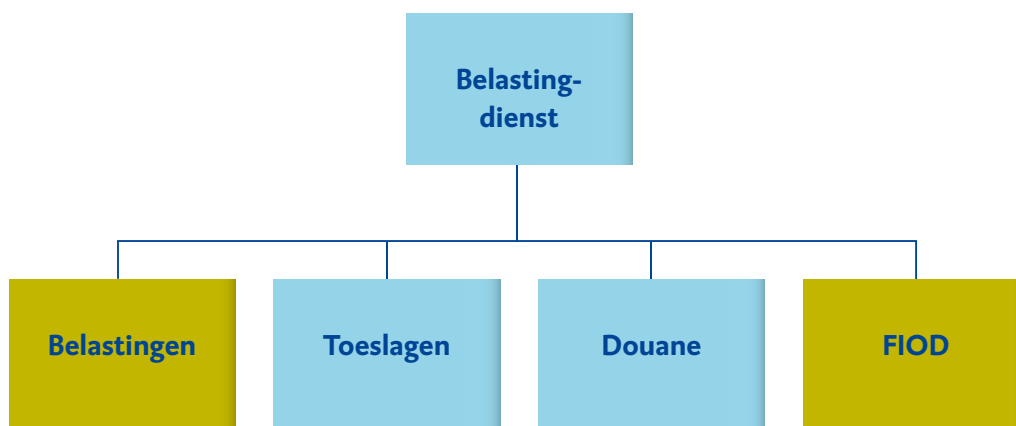
De Belastingdienst maakt een beweging in de richting van een meer preventieve handhavingsbenadering en heeft dit ook verankerd in zijn handhavingsstrategie van 2016. De Belastingdienst probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn. In dit rapport gaan wij onder andere in op de vraag of de Belastingdienst de effectiviteit van zijn handhavingsbenadering kan aantonen.

## 1.2 Over de Belastingdienst

### 1.2.1 Organisatie Belastingdienst

De Belastingdienst bestaat in hoofdlijnen uit vier onderdelen (zie figuur 3).

## Onderdelen Belastingen en FIOD meest betrokken bij handhaving belastingwetgeving



**Figuur 3** Organisatieschema Belastingdienst

Gelet op de vraagstelling van de Tweede Kamer, richt ons onderzoek zich vooral op het onderdeel Belastingen van de Belastingdienst en voor een deel ook op de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), vanuit de optiek van de strafrechtelijke handhaving. Bij de Belastingdienst werken ongeveer 31.000 mensen (circa 29.000 fte). Ruim 16.000 fte werken bij het onderdeel Belastingen, waarvan volgens opgave van de Belastingdienst ongeveer 12.700 fte handhavingstaken verrichten.<sup>5</sup>

### 1.2.2 Belastingontvangsten

De taakuitvoering van de Belastingdienst betreft een verscheidenheid aan belastingmiddelen. In tabel 1 geven we een beeld van de belasting- en premieontvangsten in 2015, deels gespecificeerd naar belastingmiddelen.

**Tabel 1** Belasting- en premieontvangsten 2015 (kasbasis) (bedragen x €1 miljoen)

	Ontvangsten	% van totale ontvangsten
Loonheffing	95.034	41,30
- waarvan loonbelasting	52.898	
- waarvan premies volksverzekeringen	42.136	
Inkomensheffing <sup>6</sup>	-2.666	-1,16
Omzetbelasting / btw	44.144	19,19
Vennootschapsbelasting	16.107	7,00
Overig	77.469	33,67
- waarvan motorrijtuigenbelasting	3.974	
Totaal belasting- en premieontvangsten	230.088	100

Bron: Jaarverantwoording Belastingdienst 2015.

In tabel 1 zijn de in omvang belangrijkste belastingmiddelen IB/LB, btw en Vpb specifiek vermeld. Daarnaast hebben we in tabel 1 de opbrengst van de MRB afzonderlijk vermeld, omdat één van de casussen van ons onderzoek daar betrekking op heeft. Van de overige ontvangsten van ongeveer € 77,5 miljard heeft ruim € 41 miljard betrekking op premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet.

### 1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk bespreken we in de hoofdstukken 2, 3 en 4 onze antwoorden op de onderzoeksvragen over respectievelijk de handhavingsstrategie, de casussen en de tax gap. In hoofdstuk 5 geven we een samenvatting van onze bevindingen en hebben we onze conclusies en aanbevelingen opgenomen. De bestuurlijke reactie van de staatssecretaris van Financiën en ons nawoord daarbij hebben we weergegeven in hoofdstuk 6.

In de bijlagen van dit rapport hebben we onder andere een lijst met gebruikte afkortingen, een toelichting op de onderzoeksopzet/-normen en een literatuuroverzicht opgenomen.

## 2 Effectiviteit handhavingsbeleid

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende onderzoeksvragen van de Tweede Kamer over de effectiviteit van het handhavingsbeleid:

- *Hoe effectief is het handhavingsbeleid van de Belastingdienst voor de in financiële omvang grootste belastingmiddelen?*
- *Wat is het effect van risicogerichte controle in het handhavingsbeleid en beschikt de Belastingdienst over de juiste informatie voor het maken van keuzes bij het handhavingsbeleid?*

Wij hebben de vragen van de Tweede Kamer uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze komen aan de orde in § 2.1 tot en met § 2.7, volgens onderstaand schema.

Paragraaf	Deelvragen
2.1	Welk handhavingsbeleid voert de Belastingdienst?
2.2	Welke doelen de Belastingdienst stelt zich daarbij?
2.3	Welke handhavingsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren? Hoe bewaakt de Belastingdienst de effectiviteit (en de doelmatigheid?) van het handhavingsbeleid?
2.4	Wat houdt de risicogerichte controle in het handhavingsbeleid van de Belastingdienst in? Op grond van welke criteria selecteert de Belastingdienst aangiften voor controle?
2.5	Over welke informatiebronnen over belastingsubjecten en –objecten beschikt de Belastingdienst en welke daarvan worden benut?
2.6	Hoe wordt de beschikbare capaciteit voor handhaving gealloceerd?
2.7	Wat is bij de Belastingdienst bekend over de effectiviteit en doelmatigheid van zijn handhavingsbeleid?

We sluiten het hoofdstuk af met een samenvattend beeld van de effectiviteit van de handhaving in § 2.8.

### 2.1 Handhavingsbeleid

#### 2.1.1 Handhavingsstrategie

De Belastingdienst (2016a) heeft een handhavingsstrategie. Uitgangspunt is het streven dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven; dat wil zeggen zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst. De Belastingdienst wil het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk maken om hun verplichtingen na te komen door passende dienstverlening en een correcte uitvoering van processen.

Daarnaast wil de Belastingdienst adequaat toezicht uitoefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk afdwingen. Dit gehele samenstel aan activiteiten duidt de Belastingdienst (2016a) als handhaving, zijnde *'al hetgeen bijdraagt aan regelnaleving door belastingplichtigen'*. De Belastingdienst vat het begrip 'handhaving' dus breed op: van het geven van informatie via de Belastingtelefoon tot en met strafrechtelijk ingrijpen in het geval van fraude.

De Belastingdienst heeft het doel van zijn handhavingsstrategie als volgt omschreven: *'De handhavingsstrategie is er op gericht het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel (fiscale) regels naleven (compliance). Solide, eenvoudige en fraudebestendige (fiscale) wet- en regelgeving is hiervoor een voorwaarde. Structurele regelnaleving moet er voor zorgen dat de verschuldigde belastingen bestendig de staatskas binnenkomen (...)'*.

De Belastingdienst (2016a) probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn. Dit betekent dat de Belastingdienst:

1. een omgeving creëert waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen en waarin barrières zijn opgeworpen die fraude zoveel mogelijk tegengaan;
2. het burgers en bedrijven gemakkelijk maakt om verschuldigde belasting af te dragen (bijvoorbeeld de vooraf ingevulde aangifte). De Belastingdienst streeft daarbij naar een eenvoudigere en betere interactie met burgers en bedrijven en stemt zijn interne processen hierop af. Een dergelijke interactie betekent dat de Belastingdienst bij voorkeur acteert *voorafgaand* aan het indienen van de aangifte en zich richt op het voorkomen van een bezwaar;
3. de mate en intensiteit van de handhaving baseert op de relevante informatie over (oorzaken van) het gedrag van burgers en bedrijven. Als de kwaliteit van de belastingaangifte vooraf is geborgd, kan de Belastingdienst volstaan met minder toezicht achteraf. Als belastingplichtigen regels echter bewust niet willen naleven of frauderen, dwingt de Belastingdienst naleving af.

In de huidige handhavingsstrategie van de Belastingdienst is de filosofie verankerd dat naleving het effectiefst en efficiëntst kan worden verkregen door middel van gedragsbeïnvloeding, bijvoorbeeld door vooraf informatie te geven aan belastingplichtigen. De nadruk in de handhaving is hiermee verschoven van het controleobject, de aangifte, naar het gedrag van het subject (de belastingplichtige).

### 2.1.2 Handhavingsregie

De Belastingdienst stelt in zijn handhavingsstrategie dat het louter achteraf corrigeren van onjuiste individuele aangiften en aanvragen niet langer volstaat om gelijke tred te houden met ontwikkelingen in de maatschappij. Daarom voert de Belastingdienst regie op de handhaving<sup>8</sup> en tracht de dienst risico's te beheersen die kunnen optreden wanneer burgers en bedrijven (fiscale) regels niet naleven (compliance-risico's), inclusief het bestrijden van fraude.

Met het werken volgens handhavingsregie wil de Belastingdienst op een systematische en gestructureerde manier kijken naar (groepen van) burgers en bedrijven (belastingplichtigen). Daartoe heeft de Belastingdienst de belastingplichtigen ingedeeld in drie segmenten: Particulieren<sup>9</sup>, Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en Grote Ondernemingen (GO).<sup>10</sup> Op basis van kennis over (de oorzaken van) het gedrag van belastingplichtigen, wil de Belastingdienst vervolgens bewust keuzes maken voor de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten om compliance te onderhouden en te bevorderen en om non-compliance tegen te gaan. Het oogmerk daarbij is om de continuïteit van belastingopbrengsten te waarborgen (doelstelling/effect), gegeven de beschikbare mensen en middelen (capaciteit/competenties). De Belastingdienst (2016a) wil zijn handhavingsinstrumenten afstemmen op de bereidheid en het vermogen van (groepen van) burgers en bedrijven om aan (fiscale) regels te voldoen.

De handhavingsregie van de Belastingdienst bestaat uit de volgende fasen of stappen:

- *weten*: identificatie en analyse van de problematiek;
- *kiezen*: wat en hoe, ingegeven door het te bereiken effect en met inachtneming van de beschikbare mensen en middelen;
- *doen*: uitvoering;
- *meten*: evaluatie inclusief effectmeting.

#### Weten

Omdat de Belastingdienst het gedrag van de belastingplichtige wil beïnvloeden, moet de dienst een beeld hebben van dit gedrag.

#### *Reguliere informatie houding en gedrag*

Om zicht te krijgen op de houding en het gedrag van belastingplichtigen stelt de Belastingdienst jaarlijks een 'nalevingsbeeld' op per segment. Daarbij zijn voor de Belastingdienst vooral de steekproeven en de fiscale monitor van belang. De fiscale monitor is een instrument dat de Belastingdienst hanteert voor het meten van percepties van

belastingplichtigen over het functioneren en het imago van de Belastingdienst en de belastingmoraal (zie ook § 2.7). Kennis over ‘houding’ krijgt de Belastingdienst onder andere uit deze fiscale monitor door een groep respondenten vragen hierover voor te leggen.

### *Steekproeven*

Elk jaar voert de Belastingdienst steekproeven uit binnen de segmenten Particulieren en MKB. Uit alle aangiften worden willekeurig dossiers getrokken. Voor het segment Particulieren beoordeelt de Belastingdienst deze vervolgens met een ‘kantoortoets’ (een beoordeling van aangiften ten kantore van de Belastingdienst aan de hand van beschikbare en eventueel opgevraagde informatie); voor het segment MKB gebeurt dat door een boekenonderzoek, waarbij het bedrijf wordt bezocht. Bij deze onderzoeken controleert de Belastingdienst de aanvaardbaarheid van de aangifte onder andere door stukken op te vragen, de administratie te controleren en het gebruik van derden-informatie (ofwel contra-informatie), afkomstig van bijvoorbeeld werkgevers, banken, gemeenten en onderwijsinstellingen.

De uitkomsten van de steekproefanalyses geven de Belastingdienst kennis over (het gedrag van) groepen belastingplichtigen en bieden inzicht in het fiscale nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Ook resulteren de steekproefuitkomsten in nieuwe risicosignalen. De Belastingdienst gebruikt de steekproefresultaten bovendien om gemaakte keuzes in de handhaving te toetsen. Om de resultaten beter te kunnen duiden vraagt de Belastingdienst de betrokken medewerkers naar hun mening over de houding en het gedrag van de gecontroleerde belastingplichtigen.

De Belastingdienst voert geen vergelijkbare steekproef uit voor het segment GO. De verscheidenheid van entiteiten maakt dit segment minder geschikt om met een steekproef een kwantitatief beeld te geven van (het nalevingstekort in) dit segment.

### *Data, informatie en intelligence*

De Belastingdienst werkt, ter ondersteuning van de handhavingsregie, voor zowel de segmenten Particulieren, MKB als GO aan de ontwikkeling van intelligence. De Belastingdienst verstaat onder intelligence “het slimmer gebruiken van gegevens, methodes, geautomatiseerde hulpmiddelen en competenties, met het doel om de handhaving doelmatiger en doeltreffender te maken”. Deze definitie maakt duidelijk dat het niet alleen een kwestie is van zoveel mogelijk gegevens of van geavanceerde technologie. Volgens de Belastingdienst (2013) gaat het om het samenspel tussen gegevens, methodes, geautomatiseerde hulpmiddelen en (deskundige) mensen.

### *Overige informatiebronnen voor het signaleren van non-compliant gedrag*

Binnen het segment GO identificeert de Belastingdienst nalevingsrisico's op basis van de klantkennis die de Belastingdienst per belastingplichtige heeft verworven (in bijvoorbeeld bedrijfs gesprekken). Bij het MKB is, gelet op de omvang van het segment, sprake van een groepsgerichte wijze van klantbehandeling, wat met zich meebrengt dat er minder kennis beschikbaar zal zijn over de individuele klant.

Andere bronnen voor de identificatie van risico's zijn projectevaluaties en verdiepingsstudies van de Belastingdienst zelf, signalen van derden (intermediairs en vanuit de politiek) en analyses uit de omgeving van de Belastingdienst, zoals van het Centraal Planbureau (CPB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Sociaal Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

### **Kiezen**

De keuze voor de in te zetten handhavingsinstrumenten baseert de Belastingdienst binnen de handhavingsregie op de informatie die in de fase 'weten' is verzameld. Het gaat in de fase van 'kiezen' om de vraag op welke (selectie van) belastingplichtigen de Belastingdienst welke handhavingsinstrumenten wil toepassen. De instrumenten moeten volgens de Belastingdienst effectief zijn (leiden tot het beoogde gedrag), efficiënt (tegen zo laag mogelijke kosten van naleving en handhaving) en legitiem (rechtmatig, rechtsgelijk en rechtszeker).

### **Doen**

In de fase 'doen' van de handhavingsregie gaat het om het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak op basis van de in de eerdere fases verzamelde informatie over de aan te pakken risico's, de onderscheiden (groepen) belastingplichtigen en de in te zetten handhavingsinstrumenten.

### **Metten**

In de laatste fase van de handhavingsregie staat de 'effectmeting' centraal. De Belastingdienst streeft er naar om niet te blijven steken op het niveau van resultaatmeting (zoals het meten van gecorrigeerde bedragen), maar ook nalevingseffecten in kaart te brengen, waarbij de relatie wordt gelegd tussen de gehanteerde handhavingsaanpak en het effect op het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Daarbij is het de vraag of het nalevingsgedrag van de doelgroep vóór en na de interventie anders is dan bij een controlegroep (vergelijkbare doelgroep) waarbij de (combinatie van) instrumenten niet is ingezet. In § 2.7 komen we terug op de vraag in hoeverre dit in de praktijk gebeurt.



## 2.2 Doelen handhavingsbeleid

De doelen van de handhaving door de Belastingdienst (2016a) zijn:

- naleving bevorderen;
- belastingopbrengst genereren.

De veronderstelling is dat tussen beide doelen een oorzakelijk verband bestaat: door naleving te bevorderen, nemen belastingopbrengsten toe.

Er is sprake van naleving als burgers en bedrijven:

- zich terecht registreren voor belastingplicht;
- tijdig aangifte doen;
- juist en volledig aangifte doen;
- tijdig en volledig betalen.

Met deze vier elementen van naleving sluit de Belastingdienst aan op de internationale definitie voor compliance van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, 2008) en de Europese Unie (EU, 2010).

Tot op heden heeft de Belastingdienst met betrekking tot de naleving van fiscale wet- en regelgeving vooral gestuurd en verantwoording afgelegd op basis van input (inzet van middelen in de vorm van uren of geld) en output (aantallen prestaties in de zin van bijvoorbeeld behandelde aangiften of bezwaarschriften).

De Commissie Horizontaal Toezicht<sup>11</sup> Belastingdienst (Commissie-Stevens, 2012) stelde dat er nog onvoldoende verantwoording wordt afgelegd over het nalevingsniveau. Wij hebben vastgesteld dat de Belastingdienst inmiddels bezig is met een transitie naar sturing en verantwoording op outcome (ofwel de effecten van het beleid). Hiervoor is geschikte managementinformatie nodig. In diverse onderzoeken van de afgelopen jaren is dit als een knelpunt aangewezen, niet alleen door ons (Algemene Rekenkamer, 2015 en 2016c), maar bijvoorbeeld ook door de Commissie Bekostigingssystematiek Belastingdienst en Inrichting Managementinformatie Belastingdienst (Commissie-De Jong, 2015). De staatssecretaris van Financiën en de Belastingdienst (2015b) hebben dit onderkend en in de uitwerking van de Brede agenda van de Belastingdienst (2015a) heeft de staatssecretaris verbeteringen aangekondigd, zoals een consistente set van indicatoren en streefwaarden waarop intern gestuurd gaat worden. In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 hebben we geconstateerd dat de Belastingdienst in 2015 is gestart met het uitvoeren van onze aanbevelingen en die van de commissie-De Jong. Wij hebben in dit onderzoek de voortgang op dit

onderdeel beoordeeld. We stellen vast dat de sturing en de verantwoording nog altijd meer gericht zijn op output dan op outcome. Met de begroting van Financiën voor 2017 heeft de Belastingdienst wel een start gemaakt met de formulering van streefwaarden voor compliance en belastingopbrengsten. In § 2.7 komen wij terug op het meten van de naleving.

## 2.3 Handhavingsinstrumenten

Zoals in § 2.1 aangegeven, hanteert de Belastingdienst een brede definitie voor 'handhaving'. Dit levert een breed palet aan instrumenten op. In tabel 2 geven we een (niet limitatief) overzicht van verschillende categorieën handhavingsinstrumenten, met enkele voorbeelden per categorie.

**Tabel 2** Handhavingspalet Belastingdienst

### Risicoreducerende handhavingsvormen

- Handhaafbaarheidstoets nieuwe wet- en regelgeving
- Derden-informatie / contra-informatie
- (Voor)overleg met belastingadviseurs, brancheorganisaties, schuldhulpverleners of individuele belastingplichtigen
- Voorlichting (individueel of groepsgewijs)
- Verlenen van hulp bij het nakomen van verplichtingen

### Horizontaal toezicht

- Afspraken met individuele of groepen van belastingplichtigen
- Afspraken met intermediairs (belastingadviseurs of brancheorganisaties)
- Gebruik maken van een systeem van certificering in de branche of beroepsgroep

### Handhavingscommunicatie

- Communicatie gericht op het zichtbaar maken van toezicht
- Communicatie gericht op het aankondigen van mogelijke aandacht
- Communicatie gericht op het zelf laten herstellen van fouten

### Actuele handhavingsvormen

- Telefonisch contact
- Fiscale surveillance
- Waarneming ter plaatse
- Treffen betalingsregeling of schuldsanering
- Invorderingsonderzoeken

### Samenwerking met andere organisaties

- Met overheidsorganisaties
- Met private organisaties
- Internationale samenwerking

### Repressieve behandelvormen

- Kantoortoetsing
- Veldtoetsing / boekenonderzoek
- Strafrechtelijk onderzoek
- Dwanginvordering
- Faillissementsaanvraag

Bron: Belastingdienst (2012).

Binnen de organisatie van de Belastingdienst beslist de leiding van een segment (Particulieren, MKB of GO) over de in te zetten (mix van) handhavingsinstrumenten. Het Expertisecentrum Handhaving en Intelligence (EHI) adviseert hierbij. Het EHI is een adviesorgaan binnen de Belastingdienst dat, samen met de segmenten, de keuzes in de handhaving op strategisch niveau voorbereidt. Het management van het onderdeel Belastingen van de Belastingdienst maakt uiteindelijk de keuzes. De segmenten zijn verantwoordelijk voor het operationaliseren daarvan.

Wat betreft de effectiviteit van de inzet van handhavingsinstrumenten, mist de Belastingdienst nog informatie om vast te stellen in welke mate de instrumenten zorgen voor een toename van het nalevingsniveau. Wel zien we dat hier meer aandacht voor komt (zie verder § 2.7).

Volgens de Belastingdienst (2016a) houdt de dienst bij de keuze van de (mix van) handhavingsinstrumenten ook rekening met de kosten van de inzet daarvan. De Belastingdienst is nu echter voor een belangrijk deel van de instrumenten nog niet in staat om per ingreep of instrument aan te geven wat de kosten en baten zijn. Hier werkt de Belastingdienst de laatste jaren wel aan, zoals onder andere blijkt uit enkele voorbeelden in § 2.4.





## 2.4 Risicogerichte controle

Zoals in tabel 2 van § 2.3 weergegeven hanteert de Belastingdienst verschillende handhavingsinstrumenten, waaronder de zogeheten repressieve behandelvormen. Een belangrijk instrument in het handhavingsbeleid is de beoordeling van aangiften, bijvoorbeeld door middel van een kantoor- of veldtoetsing. De Belastingdienst past in dit kader zowel risicogerichte controles als aselechte steekproefcontroles toe.

Onder risicogerichte controle verstaan wij (in de context van dit onderzoek) het selecteren van aangiften voor controle op basis van een risicobepaling. Risicogerichte controle is dus anders dan de (aselecte) steekproefsgewijze controle, waarbij toeval bepaalt of controle plaatsvindt of niet.

Van de Belastingdienst hebben we gegevens ontvangen over uitgevoerde risicogerichte en steekproefcontroles. Daarbij gaat het om gegevens over de financiële resultaten van de controles in termen van correctiebedragen, maar niet over effecten op het nalevingsgedrag. In tabel 3 geven we een samenvattend vergelijkend beeld van de beschikbare gegevens over de risicogerichte en steekproef controles.

**Tabel 3** Risicogerichte versus steekproefcontrole

	Risicogericht					Steekproef	
	 Particulieren Omvang populatie ± 8 miljoen		 MKB Omvang populatie ± 1,7 miljoen			 Particulieren	 MKB
	Traditioneel handmatig	Massaal automatisch	Kantoor onderzoek IH	Kantoor onderzoek Vpb	Boekenonderzoek	Kantooronderzoek	Boekenonderzoek
Gemiddeld aantal behandelde aangiften per jaar	565.444	219.257	197.329	23.176	33.864	21.157	3.228
Gemiddelde tijdsbesteding per aangifte	1,2 uur	n.v.t.	2,9 uur	6,8 uur	48,7 uur	1,8 uur	64 uur
Aandeel dossiers met fouten	41%	82%	32%	20%	44%	13%	41%
Schatting gemiddeld gecorrigeerd belastingbedrag per dossier	€ 596	€ 591	€ 1.258	€ 8.933*	€ 12.274	€ 85	€ 5.421*
Schatting gemiddeld gecorrigeerd belastingbedrag per uur	€ 492	n.v.t.	€ 435	€ 1.313*	€ 252	€ 49	€ 85*

Verklaring \*, zie eindnoot 12.

Brongegevens: Belastingdienst.

Tabel 3 geeft een vergelijking van het risicogerichte toezicht in de segmenten Particulieren en MKB (beide gemiddelden voor de kalenderjaren 2013-2015) enerzijds en de steekproeven in de segmenten Particulieren (gemiddelden voor de belastingjaren 2010-2013) en MKB (gemiddelden voor de belastingjaren 2008-2011) anderzijds. Daarbij merken we op dat kalenderjaren en belastingjaren niet identiek zijn, omdat een kalenderjaar aangiften uit verschillende belastingjaren omvat. De schattingen van de gecorrigeerde belastingbedragen zijn gebaseerd op een verondersteld effectief tarief, dat is toegepast op de gecorrigeerde grondslagbedragen in de aangiften. De cijfers in tabel 3 geven dus geen exacte bedragen, maar wel een indicatie van de belastingbedragen als gevolg van correcties.

Hoewel de cijfers in tabel 3 voor een deel betrekking hebben op verschillende tijdvakken, zijn de verschillen in de onderlinge verhoudingen dermate beperkt dat ze toch een indicatie geven van het verschil tussen de risico-gerichte controles en de steekproefcontroles. Uit tabel 3 is op te maken dat de kosten-batenverhouding (uitgedrukt als gemiddeld gecorrigeerd belastingbedrag per direct besteed uur) bij de risico-gerichte controle gunstiger is. Zo leveren boekenonderzoeken op basis van risicoselectie gemiddeld een aanzienlijk hoger bedrag aan correcties op dan boekenonderzoeken op basis van een aselechte steekproef. Toch is de steekproefgerichte controle nodig, omdat hiermee informatie wordt verkregen die bepalend is voor het succes van de risicogerichte controles. Ook zijn de steekproeven nodig om nalevingstekorten vast te stellen. Ten slotte is de steekproefgerichte controle het geschiktst om patronen en effectiviteit vast te stellen (zie verder § 2.7). Zoals in de inleiding van deze paragraaf vermeld, heeft tabel 3 betrekking op een deel van de repressieve handhavinginstrumenten. De met deze instrumenten behaalde resultaten (in de vorm van correctieopbrengsten) laten geen uitspraken toe over de effecten van deze instrumenten in de zin van de invloed op het nalevingsgedrag.<sup>13</sup>

Op de ontvangen aangiften IH van particulieren en IH en Vpb van het MKB past de Belastingdienst een weegmodule toe om het risicoprofiel te bepalen. Het fiscaal belang en het fiscaal risico bepalen het risiconiveau. Dat betekent dat zowel de omvang als de foutkans bepalend zijn voor selectie. De Belastingdienst stelt de weegregels centraal vast en gaat daar, ook binnen de dienst, vertrouwelijk mee om. De selectie van te controleren dossiers vindt ook centraal plaats. De regionale kantoren behandelen daarna de voor repressief toezicht geselecteerde dossiers, waarbij de hoeveelheid dossiers in principe afhankelijk is van de beschikbare capaciteit per segment. Gedurende de uitvoering kan de werkvoorraad worden vergroot of verkleind om redenen van capaciteit, waarbij de meest risicovolle dossiers voorrang hebben.

### **Verfijning van de risicogerichte methode**

De Belastingdienst is bezig om de risicogerichte controle verder te verbeteren. Een belangrijke maatregel is het steeds meer automatiseren van de behandeling van aangiften. In tabel 3 komt dit tot uitdrukking in het onderscheid tussen de traditioneel handmatige en de massaal automatische behandeling van aangiften van particulieren.

Sinds enige jaren maakt de Belastingdienst bij de behandeling van aangiften onderscheid tussen 'harde uitworp' en 'overige uitworp'. De harde uitworp betreft aangiften die op basis van derden-informatie vrijwel zeker tot een correctie leiden. De controle en afhandeling kunnen steeds vaker volledig automatisch worden uitgevoerd. De harde uitworp heeft een hogere 'correctiezekerheid' dan de overige uitworp.

### Risicomodellen Data & analytics

In 2015 heeft de Belastingdienst, bij de behandeling van de uitworp 2014 voor het segment Particulieren, voor het eerst gewerkt met de nieuwe risicomodellen die het organisatieonderdeel Data & analytics heeft ontwikkeld. De bedoeling van deze nieuwe modellen is dat er op basis van aangiftdata beter risico's op niet-naleving gedetecteerd kunnen worden, waardoor de kans groter is dat de uitgeworpen aangiften inderdaad fouten bevatten. Deze nieuwe aanpak is een combinatie van weegregels en het risicomodel. In 2015 zijn de weegregels bepalend geweest en heeft het risicomodel gediend ter verfijning. In het in 2016 ingevoerde model is het risicomodel bepalend, maar daarin zijn de weegregels verwerkt. Het model rangschikt de aangiften op basis van de kans op een correctie. De omvang van de te verwachten correcties speelt nog geen rol in de keuze om een dossier te selecteren. Dit beperkt de effectiviteit van het model. De Belastingdienst wil uiteindelijk dat de kans op een correctie én de omvang van de potentiële correctie bepalend zijn in de selectie van de te controleren dossiers.

## 2.5 Informatiebronnen

De Belastingdienst (2016a) maakt voor zijn handhaving gebruik van data uit verschillende informatiebronnen. Voorbeelden van deze bronnen zijn:

- Burgers en bedrijven: zij geven de Belastingdienst informatie door het invullen van de aangifte of door het doen van een betaling.
- Derde partijen zoals banken, werkgevers, verzekeraars, het UWV, DUO, het Kadaster en de Kamer van Koophandel.
- Andere handhavers en toezichthouders in Nederland, zoals gemeenten, politie, justitie, douane, rijksinspecties, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.
- Belastingdiensten in andere landen: zij geven bijvoorbeeld informatie over vermogen in het buitenland.
- Openbare bronnen zoals het internet, branche-informatie en resultaten van benchmarks.

### **Derden- of contra-informatie**

Er zijn databronnen die de Belastingdienst zouden kunnen helpen bij de handhaving, maar die op dit moment nog niet voor de dienst beschikbaar zijn. Zo zou het voor de Belastingdienst interessant zijn om toegang te hebben tot derden-informatie over bijvoorbeeld de giftenaftrek. Belastingplichtigen kunnen (onder bepaalde voorwaarden) voor giften aan goede doelen aftrek krijgen voor de inkomstenbelasting. Uit de uitkomsten van de steekproeven weet de Belastingdienst dat er veel fouten worden gemaakt bij de aftrek van giften. Deze fouten zou de Belastingdienst gemakkelijker kunnen tegengaan als de dienst toegang zou hebben tot derden-informatie van bijvoorbeeld Algemeen nut beogende instellingen (ANBI).

We hebben tijdens ons onderzoek nagevraagd of de Belastingdienst beschikt over een overkoepelende inventarisatie en analyse van bronnen van derden- of contra-informatie, waar de dienst nog geen (structureel) gebruik van maakt. Een dergelijke analyse heeft de Belastingdienst echter niet kunnen aanleveren. De potentiële waarde van derden- of contra-informatie zou daarbij systematisch afgewogen moeten worden op aspecten als proportionaliteit (onder andere in verband met een mogelijke inbreuk op de privacy) en de kosten (zowel voor de Belastingdienst als voor derden). Voor een dergelijke afweging hebben wij geen uitgangspunten of criteria aangetroffen.

### **Convenanten voor het uitwisselen van informatie**

De Belastingdienst sluit, omwille van een efficiëntere overheid, met inachtneming van wettelijke restricties, convenanten af met organisaties die informatie met de Belastingdienst willen uitwisselen. Dit zijn meestal overheidsorganisaties, waarmee afspraken worden gemaakt over de gezamenlijke handhaving van overheidsregelingen en het onderling uitwisselen van informatie. Enkele voorbeelden van organisaties met wie de Belastingdienst al convenanten heeft afgesloten zijn: de Arbeidsinspectie, het Centraal Administratiekantoor en de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

## **2.6 Allocatie van capaciteit**

In het Middellangetermijnplan (MLTP) 2011–2015 heeft de Belastingdienst (2011a) keuzes gemaakt voor de inzet van capaciteit, zoals:

- het werk geconcentreerd en op minder locaties uitvoeren (onder het motto ‘liever minder stenen dan minder mensen’);
- uniform en efficiënter werken;
- ‘virtueel tenzij’;



- van objectgericht (aangifte, middel, proces) naar subjectgericht (persoon, groep);
- opereren op basis van handhavingsregie.

### **Beschikbare capaciteit**

Ongeveer de helft van de circa 29.000 fte bij de Belastingdienst werkt bij het dienstonderdeel Belastingen. Dit onderdeel heeft sinds 2013 zijn medewerkers ingedeeld naar gespecialiseerde segmenten in plaats van naar regio's, met als doel efficiënter te werken door werkzaamheden te concentreren en locaties te sluiten. Tegelijkertijd heeft de Belastingdienst 1.650 fte extra capaciteit toegewezen gekregen in het kader van de businesscase 'Intensivering toezicht en invordering' (ITI). In dit kader wijzen we op ons rapport over de business case 'Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst' (Algemene Rekenkamer, 2016b).

### **Toewijzing van capaciteit**

Het aantal medewerkers in een segment bepaalt in beginsel in welke mate handhavingsinstrumenten per segment kunnen worden ingezet. Het komt voor dat de capaciteitsverdeling over de segmenten heen tijdelijk wordt aangepast, indien er grote voorraden ontstaan. Zo was er volgens de Belastingdienst (2016b) in 2015 een voorraad ontstaan bij het afhandelen van bezwaren omzetbelasting in het segment Particulieren en zijn 150 handhavingsmedewerkers van het segment MKB tijdelijk in het segment Particulieren ingezet.

In § 2.3 hebben wij aangegeven dat informatie ontbreekt over de doeltreffendheid van de handhavingsinstrumenten van de Belastingdienst. Daardoor kan de dienst de inzet van mensen en middelen ook nog niet baseren op die kennis.

### **Bepaling optimale capaciteit**

Zoals wij in § 2.3 hebben aangegeven is de Belastingdienst nog niet in staat om per ingreep of per instrument aan te geven wat de kosten en de baten zijn. Dit heeft als gevolg dat de Belastingdienst ook nog niet kan aantonen in hoeverre met extra investeringen meer geld bij belastingplichtigen kan worden geïnd. De vraag of een uitbreiding van de handhavingscapaciteit zich terugverdient, is op basis van de huidige managementinformatie niet te beantwoorden.

## 2.7 Inzicht in effectiviteit handhavingsbeleid

Om de effectiviteit van beleid of maatregelen vast te stellen zijn twee stappen nodig:

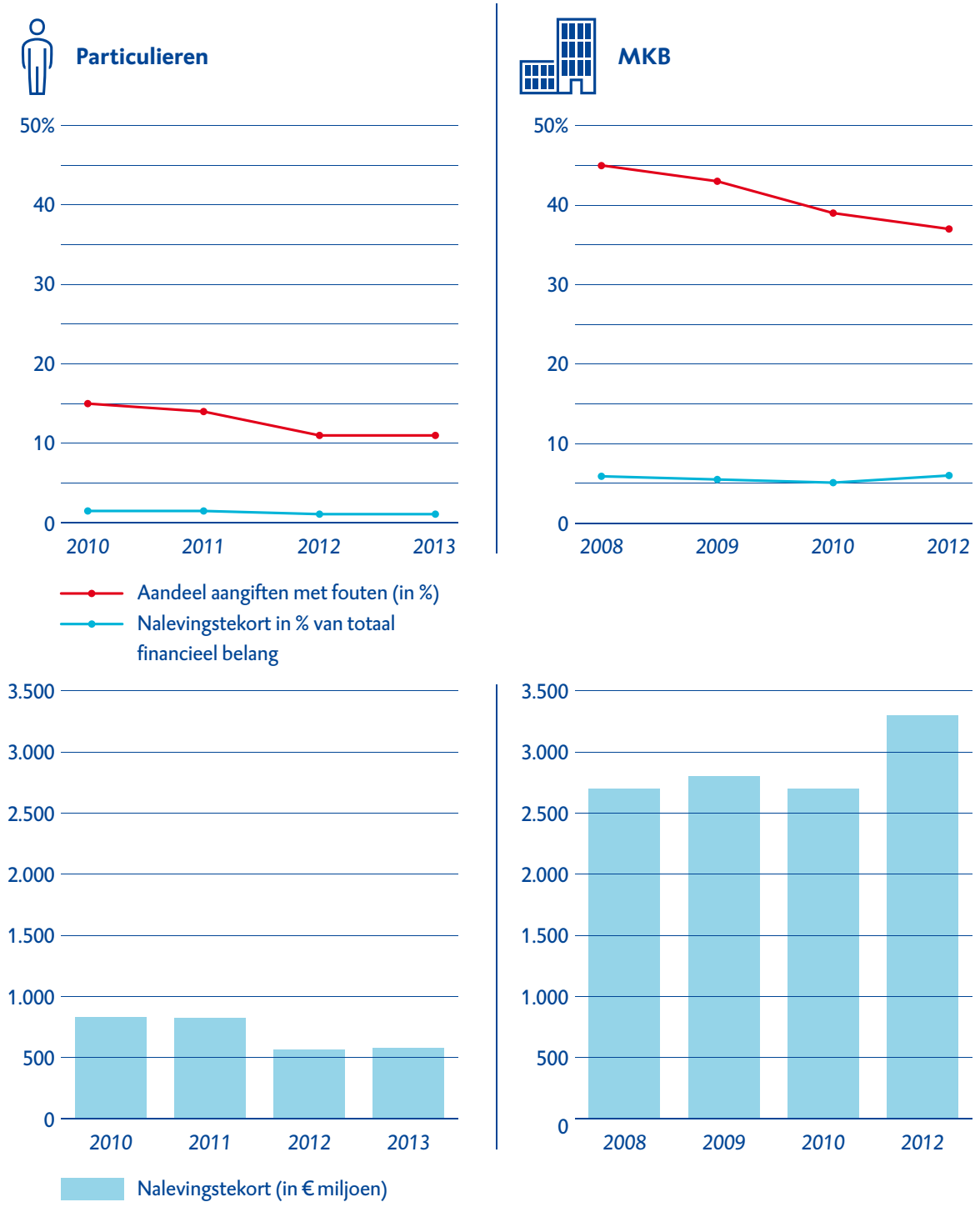
1. Er moet zicht zijn op de outcome (doelrealisatie). Dit is in het geval van de Belastingdienst de naleving van belastingplicht door burgers en bedrijven.
2. Er moet worden vastgesteld of een bepaald niveau van outcome of een verandering hierin wordt veroorzaakt door het gevoerde beleid (causaliteit).

### **Metten van het niveau van naleving**

Om het niveau van naleving vast te stellen wat betreft de juistheid en volledigheid van de aangiften, voert de Belastingdienst steekproeven uit in het segment Particulieren en het segment MKB. Deze steekproeven richten zich overigens alleen op ingediende aangiften van geregistreerde belastingplichtigen. De schatting van het nalevingstekort omvat dus niet gemiste belastingopbrengsten doordat belastingplichtigen ten onrechte niet zijn geregistreerd (zie ook § 3.2).

Op basis van de steekproefresultaten kan de Belastingdienst een schatting maken van de nalevingstekorten (zie figuur 4).

### Nalevingstekorten bij MKB groter dan bij particulieren



**Figuur 4** Nalevingstekorten Particulieren (2010-2013) en MKB (2008-2012)

Bron: Belastingdienst (Belastingen en steekproeven MKB en Particulieren).

De gegevens in figuur 4 tonen aan dat in het MKB de naleving op een lager niveau ligt dan bij particulieren. Dit geldt zowel voor het percentage aangiften dat fouten bevat, als voor het percentage en het geschatte bedrag van het nalevingstekort.

De Belastingdienst heeft overigens sinds de introductie van de steekproeven de kwaliteit van de steekproefmethodes verbeterd. Dat heeft als nadeel dat de uitkomsten over de jaren heen geen betrouwbare weergave geven van de feitelijke ontwikkeling van het nalevingsniveau.

Een voorbeeld van een kwaliteitsaspect is de volledigheid van de afronding van alle controledossiers, omdat dit voor een betrouwbare schatting van het nalevingsniveau van belang is. Het is de Belastingdienst de afgelopen jaren nog niet gelukt om alle controledossiers uit de steekproef volledig te beoordelen binnen de daarvoor gestelde tijd. In de jaren 2008 tot en met 2011 varieerde het percentage niet afgeronde MKB-dossiers tussen 3% en 7%, terwijl het percentage niet afgeronde dossiers van particulieren varieerde tussen 6% en 15% in de jaren 2010 tot en met 2014. Het is niet bekend hoe groot de invloed hiervan op de betrouwbaarheid van de steekproefresultaten is geweest.<sup>14</sup>

### **Nalevingsniveau GO**

Voor het segment GO<sup>15</sup> bestaat er geen kwantitatief beeld van het nalevingstekort. De Belastingdienst (2016c) heeft wel een Nalevingsmonitor GO, maar die gaat alleen in op de compliance-aspecten tijdige aangifte en tijdige betaling, niet op de juiste en volledige aangifte. Het segment GO is minder homogeen van samenstelling dan de segmenten MKB en Particulieren. Dat geldt in het bijzonder voor de grootste bedrijven van het segment GO. De Belastingdienst heeft per onderneming wel informatie, maar het aggregeren van die kennis tot kwantitatieve beelden over verschillende ondernemingen heen is lastig. De Belastingdienst probeert hier meer zicht op te krijgen door te onderzoeken of er een relatie valt te leggen tussen de naleving door grote ondernemingen en de individuele klantbehandeling. De bedoeling is om veronderstellingen over die relatie in het onderzoek te toetsen aan de daadwerkelijke compliance van de onderneming, zoals deze blijkt uit een steekproef onder 350 ondernemingen. De steekproefuitkomsten waren ten tijde van de afsluiting van ons onderzoek nog niet bekend.

### **Inzicht in effectiviteit**

Enkele jaren geleden heeft het Ministerie van Financiën (2010) in de Beleidsdoorlichting 2010 geconstateerd dat er beperkt inzicht is in de effectiviteit van de werkzaamheden van

de Belastingdienst. Ook de commissie-Stevens (2012) en de commissie-de Jong (2015) wezen op dit probleem. Het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst (2015b) erkennen dit probleem zelf ook. Al in 2012 constateerde de Belastingdienst (2012) dat effectmeting lastig is en de dienst voorlopig tevreden moet zijn met nalevingsmeting. Het is moeilijk om aan te tonen dat een gedragsverandering het gevolg is van een interventie.

### **Gebrek aan beleidstheorie**

In 'Belastingdienst Working Paper No.1' heeft een aantal medewerkers van de Belastingdienst (Goslinga c.s., 2014) uitgelegd welke problemen er de oorzaak van zijn dat effectiviteitsonderzoeken nog onvoldoende plaatsvinden bij de Belastingdienst. Een belangrijk probleem is dat het doel van de Belastingdienst (naleving bevorderen) niet is uitgewerkt in tactische en operationele begrippen. De auteurs hebben dan ook aanbevolen dat de Belastingdienst een beleidstheorie ontwikkelt aan de hand waarvan het beleid kan worden gestuurd en onderzocht. Een beleidstheorie omschrijft het geheel van causale en andere veronderstellingen waarop beleid berust. In een beleidstheorie zijn dus doelen, tussendoelen en instrumenten zichtbaar en is aangegeven waarom en hoe de instrumenten aan de (tussen)doelen kunnen bijdragen.

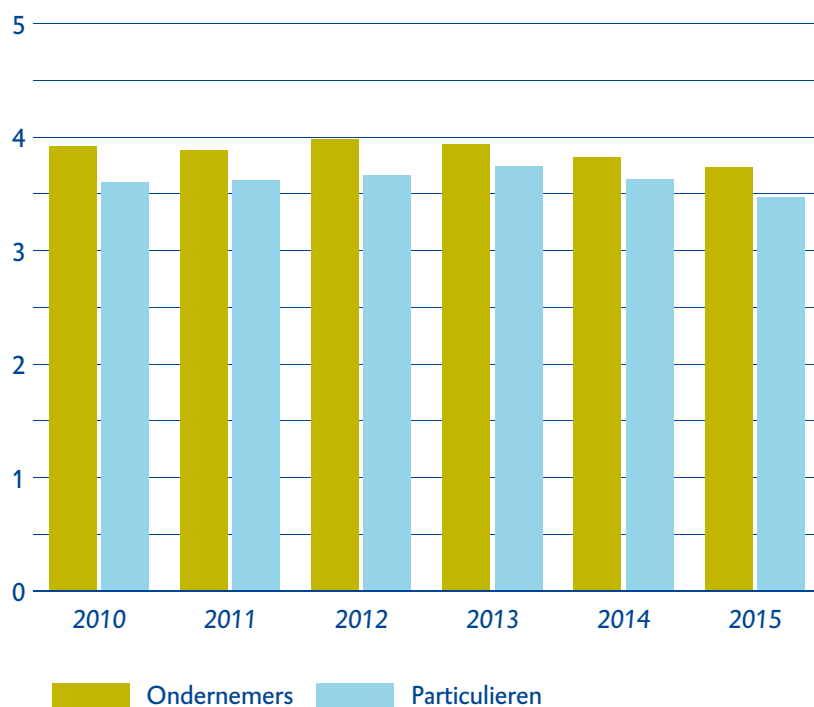
### **Determinanten van naleving**

Een belangrijke voorwaarde voor effectief beleid is dat de Belastingdienst inzicht heeft in de factoren die bepalend zijn voor de mate waarin burgers (en/of bedrijven) belastingregels naleven: de determinanten van naleving. Op basis van onderzoek probeert de Belastingdienst zich hiervan een beeld te vormen. Daarbij is er overigens meer inzicht in nalevingsdeterminanten van particulieren dan van ondernemingen.

Goslinga c.s. (2014) stellen dat er veel onderzoek is gedaan naar de determinanten van naleving. Daarbij is in eerste instantie vooral uitgegaan van een model dat belastingplichtigen ziet als rationele beslissers, die op basis van economische berekeningen besluiten om al dan niet de belastingregels na te leven. Hierbij spelen dan factoren als de hoogte van belastingtarieven, de pakkans en de hoogte van sancties een doorslaggevende rol. Dit model blijkt echter maar beperkte voorspellende waarde te hebben, omdat er meer determinanten blijken te zijn die invloed hebben op het naleven van belastingregels, zoals sociaalpsychologische factoren. Als belastingplichtigen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat de belastingdruk eerlijk verdeeld is, zijn ze eerder geneigd om belastingregels na te leven. Ook de mate waarin mensen de Belastingdienst betrouwbaar, objectief en respectvol vinden, heeft invloed op de naleving. Daarnaast zijn sociale en persoonlijke normen van invloed.

De Belastingdienst volgt met de ‘Fiscale monitor’ de grondhouding van particulieren ten opzichte van belastingbetaling.

Figuur 5 geeft daarvan een voorbeeld en geeft een indicatie van de belastingmoraal (op een schaal van 1-5), aan de hand van de antwoorden op enkele stellingen.



**Figuur 5** Belastingmoraal (Fiscale monitor Belastingdienst)

Meting op een schaal van 1-5 aan de hand van drie stellingen:

- Nederlanders vinden belastingontduiking over het algemeen niet acceptabel.
- Mensen in mijn omgeving zouden het sterk afkeuren als ik mijn belastingverplichtingen niet zou nakomen.
- Ik zou me schuldig voelen als ik niet mijn volledige deel aan belastingen zou betalen.

De Belastingdienst meet nog in beperkte mate welke invloed handhavingsinstrumenten hebben op de grondhouding van belastingplichtigen; bijvoorbeeld welke invloed een controle of een boekenonderzoek heeft op het nalevingsgedrag. Dit type onderzoek is nog weinig uitgevoerd en de wel uitgevoerde studies kennen methodologische beperkingen. Voor veel beschikbare onderzoeksliteratuur geldt dat deze is gebaseerd op zelfrapportage van de belastingplichtigen en/of contextafhankelijk is. Dat maakt dat deze literatuur slechts

geschikt is ter onderbouwing van de aannames in de beleidstheorie, maar dat onderzoek naar de feitelijke effectiviteit nog wel nodig blijft.

### Voorbeelden van uitgevoerd effectiviteitsonderzoek

In een aantal gevallen heeft de Belastingdienst de effectiviteit van toezichtsinstrumenten onderzocht, bijvoorbeeld van handhavingscommunicatie (Belastingdienst/EHI, 2015a).

#### Effectiviteit van brieven over risicovolle aftrekposten

Het sturen van gerichte brieven aan belastingplichtigen is onderdeel van de preventieve strategie van de Belastingdienst. Dit gaat als volgt. De Belastingdienst signaleert (op basis van een steekproef) dat mensen bij bepaalde posten veel fouten maken in de aangifte. Om dit tegen te gaan zijn preventieve en repressieve maatregelen getroffen. Een preventieve maatregel is om mensen die het afgelopen jaar een post hebben ingevuld in hun aangifte, een brief te sturen waarin aangegeven is dat deze post vaak verkeerd wordt gebruikt (onterechte aftrek bijvoorbeeld) en waarin nadere uitleg wordt gegeven over die post. In 2015 heeft de Belastingdienst dit bij diverse posten gedaan. Hierbij is ervoor gekozen om naar een deel van de mensen die in aanmerking kwamen voor de brief, deze brief niet te versturen. Zo is een controlegroep gecreëerd, waardoor het mogelijk is om vast te stellen welke impact het ontvangen van de brief heeft gehad op de aangifte daarna. Het bleek dat de brieven over de aftrekpost medicijnkosten ervoor hebben gezorgd dat ontvangers van de brief veel minder vaak gebruik maakten van deze aftrekpost. Dit aantal nam ook af in de controlegroep (mensen die de brief niet ontvingen), maar significant minder dan in de groep die de brief wel ontving. Dit onderzoek is ook bij diverse andere brieven uitgevoerd, waardoor de Belastingdienst heeft kunnen vaststellen dat brieven voor bepaalde posten wel effectief zijn en voor andere posten niet.

Dit type onderzoek wil de Belastingdienst meer gaan doen. De opzet van de onderzoeken kan op onderdelen beter, maar dat wordt in de rapportages zelf al onderkend en wordt als leerpunt meegenomen. Zo is in het onderzoek naar de effectiviteit van brieven over risicovolle aftrekposten onderkend dat 'wel of niet gebruikmaken van een aftrekpost' geen ideale indicator is voor de kwaliteit van de aangifte, omdat niet is meegewogen of het gebruik van de aftrekpost terecht of niet terecht was. Een ander voorbeeld van een onderzoek van de Belastingdienst (2015c) om effecten van een maatregel aannemelijk te maken is de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA).

### Effectiviteit van de Vooraf Inge vulde Aangifte

In 2013 is de Vooraf Inge vulde Aangifte (VIA) geïntroduceerd. Hierdoor is veel informatie die mensen eerst zelf moesten invullen in hun aangifte al voor hen ingevuld op basis van derden-informatie (informatie over inkomens via de werkgevers, over hypotheeken via banken, enzovoort). Doel hiervan is om het invullen gemakkelijker te maken en om het aantal fouten in aangiften te beperken. Dit laatste kan worden bereikt doordat onbewuste fouten minder vaak worden gemaakt (wat er al staat kun je niet meer per ongeluk fout invullen) en doordat bewuste fouten worden verminderd (mensen zien dat de Belastingdienst veel van hen weet en voorzien dus een groter risico bij pogingen om belasting te ontduiken). De Belastingdienst heeft onderzocht of deze effecten ook daadwerkelijk optreden. Hierbij is een vergelijking getrokken tussen mensen die wel of niet een VIA-download hebben gedaan (dus wel of geen gebruik maken van de vooraf ingevulde informatie). Beide groepen aangiften zitten in de steekproef, waardoor het nalevingsgedrag van de groepen met elkaar kan worden vergeleken. Uit de analyse bleek dat aangiften waarbij de VIA was gebruikt, beter van kwaliteit waren dan aangiften waarbij dit niet het geval was. Dit gold niet alleen voor de VIA-rubrieken (55% minder fouten), maar ook voor de aangifte als geheel (29% minder fouten).

### Doelmatigheid

Het doelmatigheidsaspect van de handhaving zit impliciet verweven in de afwegingen die de Belastingdienst maakt in de keuze van het instrumentarium. Expliciete vergelijkingen tussen verschillende aanpakken op basis van een kosten-batenafweging vinden nog niet plaats.

## 2.8 Samenvattend beeld effectiviteit handhaving

De Belastingdienst voert een handhavingsbeleid gericht op het stimuleren van nalevingsgedrag door belastingplichtigen. De dienst maakt daarmee een beweging in de richting van een meer preventieve handhavingsbenadering en probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te opereren. De Belastingdienst heeft voor dit beleid gekozen om de handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. Tegelijkertijd stellen we vast dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Daarvoor is het nodig dat de Belastingdienst meer zicht heeft op de mate waarin de inzet van handhavingsinstrumenten leidt tot betere naleving door belastingplichtigen, oftewel hoe effectief deze instrumenten zijn. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Stevens (2012) streeft de Belastingdienst naar verbeteringen op dit punt. Zo werkt de Belastingdienst aan het verder op orde brengen van gegevens, computersystemen en managementinformatie. De Belastingdienst heeft de laatste jaren meer zicht gekregen op de nalevings tekorten, vooral in de segmenten Particulieren en MKB. Het is echter nog een grote opgave voor de Belastingdienst om vast te stellen of veranderingen in de naleving daadwerkelijk het gevolg zijn van het handhavingsbeleid.



Over de doelmatigheid van de inzet van handhavingsinstrumenten, constateren we dat de Belastingdienst niet alleen een beperkt zicht heeft op de baten van (de inzet van) handhavingsinstrumenten, maar ook op de kosten. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Dit hindert de Belastingdienst ook bij de optimalisering van de omvang van de handhavingscapaciteit. De dienst kan namelijk niet aantonen in hoeverre met extra investeringen meer geld bij belastingplichtigen kan worden geïnd. De vraag of een uitbreiding van de handhavingscapaciteit zich terugverdient, is dus op basis van de huidige managementinformatie niet eenduidig te beantwoorden.

De Belastingdienst past bij de beoordeling van aangiften zowel risicogerichte controles als aselechte steekproefcontroles toe. Bij risicogerichte controle selecteert de Belastingdienst, op basis van kennis over de belastingplichtigen (onder andere contra-informatie), de meest risicovolle aangiftes. Overigens beschikt de Belastingdienst niet over een (overkoepelende) inventarisatie en analyse van bronnen van contra-informatie die de dienst, in aanvulling op bestaande bronnen, zou kunnen gebruiken om de handhaving effectiever te maken.

De risicogerichte methode is effectiever en efficiënter (in termen van correctiebedragen per uur) dan een controlebenadering zonder risicoselectie. Aselechte steekproeven blijven echter ook nodig, onder andere om zicht te krijgen op risicofactoren (die vervolgens in de risicogerichte aanpak verwerkt moeten worden) en voor het meten van nalevingsniveaus. Risicogerichte en steekproefcontroles maken deel uit van de repressieve handhavingsinstrumenten. De met deze instrumenten behaalde resultaten (in de vorm van correctieopbrengsten) laten geen uitspraken toe over de effecten van deze instrumenten in de zin van de invloed op het nalevingsgedrag.<sup>16</sup>

## 3 Casussen

In dit hoofdstuk gaan we in op enkele casussen binnen dit onderzoek:

- windhappers;
- belastingnomaden;
- heffing van motorrijtuigenbelasting bij migranten.

Omdat windhappers en belastingnomaden wezenlijk verschillende groepen zijn, beantwoorden we de onderzoeksvragen daarover in afzonderlijke paragrafen. Windhappers komen aan de orde in § 3.1 en belastingnomaden in § 3.2. Daarna gaan we in § 3.3 in op de onderzoeksvragen over de heffing van motorrijtuigenbelasting bij migranten. We sluiten dit hoofdstuk af met het samenvattend beeld van de door ons onderzocht casussen (§ 3.4).

### 3.1 Windhappers

#### 3.1.1 Zicht op windhappers

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- *Op welke manier probeert de Belastingdienst zicht te krijgen op het aantal windhappers?*
- *In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin zicht te krijgen op het aantal windhappers?*

Het begrip ‘windhappers’ is in maart 2004 voor het eerst in de Tweede Kamer (2004) gebruikt door de staatssecretaris van Financiën. Sinds die tijd bestaat er in wisselende mate aandacht voor windhappers, zowel bij de Belastingdienst als in de media. Daarbij valt op dat onder het begrip windhapper niet altijd hetzelfde wordt verstaan, waardoor de afbakening van de doelgroep kan verschillen.

In de volgende tijdbalk geven we een beknopt overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in het kader van de aanpak van windhappers door de Belastingdienst en geven we in een afzonderlijke kolom aan welke definitie van het begrip windhapper daarbij is gehanteerd.

Jaar	Gebeurtenis	Definitie
2004	De staatssecretaris van Financiën gebruikt het begrip windhappers in maart 2004 voor het eerst in de Tweede Kamer (2004).	Mensen die leven van de wind, ... Zij hebben nooit hun inkomen 'wit' verdiend... Zij onttrekken zich aan elke waarneming van de Belastingdienst.
2004-2006	Programma Zichtbaar toezicht van de Belastingdienst met als onderdeel het project Windhappers. Doelstelling van het project is om tot aanbevelingen te komen voor een consistente en effectieve persoonsgerichte aanpak van (vermeende) windhappers in de toekomst. Op Kamervragen van juni 2007 over de (voorlopige) uitkomsten van dit project, heeft de staatssecretaris geantwoord dat in ongeveer een kwart van de onderzochte gevallen ten onrechte geen belastingaangifte was gedaan (Financiën, 2007).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personen zonder zichtbaar inkomen of vermogen en waar in gezinsverband of in ander verband evenmin inkomen zichtbaar is.</li> <li>• Personen met een zichtbaar inkomen dat te laag is voor een minimum levensstandaard, en die geen zichtbaar vermogen bezitten en waar in gezinsverband of in ander verband evenmin voldoende inkomen of vermogen zichtbaar is.</li> <li>• Personen met een zichtbaar inkomen en/of vermogen waarbij hun zichtbare (structurele) uitgaven niet uit hun inkomen en/of vermogen verklaard kunnen worden en evenmin uit het inkomen en/of vermogen die in het gezinsverband of een ander verband verklaard kunnen worden.</li> </ul>
2008	De Belastingdienst stelt in een intern memo voor het landelijk project af te ronden en dit over te dragen aan de belastingregio's.	
2009	De Belastingdienst ontwikkelt een applicatie om regio's te ondersteunen bij aanpak van windhappers.	
2010	Besluit dat belastingregio's op vrijwillige basis kunnen doorgaan met het project Windhappers; sommige regio's stoppen.	
2012/2013	Rapporten van ABVAKABO (2012 en 2013) over gemiste miljarden bij de Belastingdienst door o.a. windhappers.	Mensen die klaarblijkelijk van de wind hebben geleefd, omdat ze formeel geen enkele vorm van inkomen hebben.
2013	Toezegging van de staatssecretaris van Financiën om het thema opnieuw landelijk op te pakken (Financiën, 2013).	Mensen die geen inkomen opgeven bij de Belastingdienst en ogenschijnlijk van de wind leven.

Jaar	Gebeurtenis	Definitie
2014	<p>In augustus 2014 heeft de Belastingdienst (2014) een plan van aanpak gereed voor het project Windhappers. Er is een basisbestand verkregen van de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) van 43.499 personen zonder inkomen in 2009, in combinatie met een laag inkomen in 2010, 2011 en 2012.</p> <p>De Belastingdienst (2015f) heeft geen gebruik kunnen maken van de in 2009 ontwikkelde applicatie, omdat er geen budget beschikbaar was om deze applicatie te updaten.</p>	<p>Personen bij wie er geen verklaring lijkt te zijn voor de verhouding tussen hun bij de Belastingdienst (2015f) bekende gegevens met betrekking tot inkomen en vermogen enerzijds en hun uitgaven anderzijds.</p>
2016	<p>De Belastingdienst (2016e) heeft eind juni 2016 een concepteindrapportage voor het project Windhappers opgesteld. Het basisbestand is op grond van diverse criteria aanzienlijk gereduceerd en uiteindelijk zijn 430 personen in aanmerking gekomen voor onderzoek. Er hebben inmiddels 78 correcties plaatsgevonden, wat tot ruim € 800.000 aan extra belastinginkomsten heeft geleid en volgens de Belastingdienst zullen er nog strafzaken volgen. Eind augustus 2016 waren nog 109 gevallen in behandeling. In 228 afgehandelde gevallen heeft de Belastingdienst geconstateerd dat er verifieerbare verklaringen zijn en er geen sprake is van windhappers.</p>	<p>Personen die alleen of samen met hun partner/gezinsleden, geen zichtbaar inkomen en/of vermogen hebben.</p>

Volgens de Belastingdienst is het nooit het doel van het project Windhappers geweest om de gehele doelgroep aan te pakken of inzicht te krijgen in het totale aantal windhappers. De pilot is uitgevoerd om te bezien hoe windhappers kunnen worden gedetecteerd en behandeld. In het (concept)eindrapport is het advies om door te gaan met het aanpakken van windhappers en te investeren in een nieuw datamodel om mogelijke windhappers goed te kunnen identificeren.

### Activiteiten in het kader van criminaliteitsbestrijding

De aanpak van windhappers maakt eveneens deel uit van criminaliteitsbestrijding, waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ, 2012 en 2014) verantwoordelijk is. Het Ministerie van VenJ verstaat onder windhappers personen met een ogenschijnlijk laag of

nihil inkomen, dan wel personen met een uitgavenpatroon/vermogen dat in geen enkele verhouding staat tot het bekende inkomen. Volgens de minister is het aanpakken van windhappers een speerpunt is bij de bestrijding van motorclubs; ook wel Outlaw Motorcycle Gangs (OMGs) genoemd. De tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) spelen hierbij een belangrijke rol. Zij bestrijden, samen met het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC), ondermijnende criminaliteit en georganiseerde misdaad. De RIEC's komen windhappers bijvoorbeeld tegen bij de aanpak van OMGs en illegale hennep-teelt. Het LIEC meent dat een integrale aanpak cruciaal is voor het identificeren van windhappers, omdat deze juist naar voren komen bij het combineren van verschillende bronnen van bijvoorbeeld politie, justitie en Belastingdienst. Voor de aanpak van windhappers die betrokken zijn bij OMGs, maakt de Belastingdienst gebruik van contra-informatie van de politie en het OM.

### 3.1.2 Informatiebronnen windhappers

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke informatiebronnen gebruikt de Belastingdienst en welke informatiebronnen laat de Belastingdienst onbenut, die op een doelmatige wijze inzicht zouden kunnen bieden in het aantal windhappers?*

Voor windhappers heeft de Belastingdienst geen aanwijzingen op grond van de eigen contra-informatie dat deze personen een inkomen dan wel vermogen hebben, waarover zij aangifte zouden moeten doen.

In aanvulling op het reguliere toezicht heeft de Belastingdienst (2016e) door middel van het project Windhappers (zie § 3.1.1) getracht een beeld van de doelgroep te krijgen. Daarnaast leiden de toezichtacties in het kader van de aanpak van 'fiscale vrijplaatsen', het project 'buitenlandse vermogens' en activiteiten van de Belastingdienst in het kader van de RIEC's en de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) ook tot het registreren van voorheen onbekende belastingplichtigen.

De Belastingdienst kan gebruik maken van bestanden/data van andere instanties, maar alleen als er concrete aanwijzingen zijn om in actie te komen. Het wetsvoorstel Kaderwet gegevensuitwisseling van VenJ zou dit wellicht kunnen veranderen, maar dit wetsvoorstel is, mede in verband met privacy-bezwaren, uitgesteld.

Bij het project windhappers heeft de Belastingdienst samengewerkt met onder andere de FIOD en het iCOV. Bij het meest recente project rond windhappers is de FIOD onder andere betrokken om te beoordelen welke zaken in aanmerking komen voor strafrechtelijke

vervolging op basis van witwassen. Het iCOV heeft voor het project windhappers een bestand van potentiële windhappers (met nulinkomen) aangeleverd.

Zoals hiervoor aangegeven kan de Belastingdienst ook via de RIEC's op het spoor van windhappers komen. Daarbij is de Belastingdienst sterk afhankelijk van de contra-informatie van vooral politie en OM, omdat de Belastingdienst zelf lastig zicht kan krijgen op inkomsten die voortkomen uit criminele activiteiten.

## 3.2 Belastingnomaden

### 3.2.1 Zicht op belastingnomaden

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- *Op welke manier probeert de Belastingdienst zicht te krijgen op het aantal belastingnomaden?*
- *In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin zicht te krijgen op het aantal belastingnomaden?*

In 2012 heeft de politie (2012) het 'Bestuurlijk advies Nederlandse belastingnomaden' uitgebracht. De politie omschrijft belastingnomaden als criminelen die zich laten uitschrijven bij de gemeente om zo uit het zicht te blijven van de Belastingdienst, politie en justitie. In 2013 zijn er Kamervragen gesteld over de omvang van het fenomeen belastingnomaden en in 2014 is er in de Tweede Kamer (2014) een debat over gevoerd.

De staatssecretaris van Financiën heeft in 2014 de Tweede Kamer laten weten dat de Belastingdienst niet primair aan zet is bij het identificeren en opsporen van belastingnomaden. De Belastingdienst baseert zich op de BRP.<sup>17</sup> Belastingnomaden zijn ten onrechte niet ingeschreven in de BRP. Het kan zowel gaan om personen die zich ten onrechte hebben uitgeschreven of personen die zich nooit hebben ingeschreven (afkomstig uit het buitenland). Daarnaast benadrukt de Belastingdienst dat met belastingnomaden, zoals omschreven door de politie (2012), criminelen worden bedoeld en het Ministerie van VenJ daarom primair verantwoordelijk is.

De Belastingdienst heeft geen initiatieven lopen die direct tot doel hebben om zicht te krijgen op (het aantal) belastingnomaden. Hieronder beschrijven we enkele initiatieven of maatregelen van andere overheidspartijen en/of de Belastingdienst, die gericht zijn op het voorkomen of opsporen van adresfraude, waardoor ook belastingnomaden geraakt kunnen worden. Het gaat om initiatieven om te voorkomen dat mensen zich ten onrechte uitschrijven of niet inschrijven.

- *Aanpak 'Vertrokken Onbekend Waarheen' (VOW)*

VOW is een aanduiding voor personen die geen aangifte van vertrek hebben gedaan en in de BRP zijn geregistreerd als vertrokken naar een onbekend adres (al dan niet in het buitenland). In 2013 heeft de minister van BZK (2013) aan de Tweede Kamer gemeld dat er eind 2012 ongeveer 427.000 personen met een VOW-status (VOW-ers) waren. Van ongeveer 100.000 VOW-ers waren er signalen (onder meer door bestandsvergelijking) dat zij toch in Nederland verbleven. Tot deze groep behoren ook personen die als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen, maar wij hebben daar op grond van dit onderzoek geen concrete bevindingen over. Volgens de minister worden de DigiD-codes van VOW-ers ingetrokken, als er vermoedens zijn dat zij toch in Nederland verblijven. In oktober 2013 heeft de staatssecretaris van Financiën laten weten dat onterechte VOW-statussen worden tegengegaan door onder andere (de ondersteuning van) adresonderzoeken door gemeenten en bestandsvergelijkingen (Tweede Kamer, 2013a). De Belastingdienst stopt de uitbetaling van toeslagen of voorlopige teruggaven als een persoon de VOW-status heeft. Verder zoekt de Belastingdienst, ook als het om VOW-ers gaat, actief naar bronnen van inkomen of vermogen van belastingplichtigen die een schuld hebben bij de Belastingdienst. Het komt volgens de Belastingdienst (2016d) regelmatig voor dat VOW-ers loon ontvangen of vermogen hebben in Nederland. In antwoord op Kamervragen heeft de staatssecretaris van Financiën aangegeven dat de Belastingdienst terugmeldingen aan gemeenten moet doen als de dienst constateert dat een VOW-er toch in Nederland lijkt te zijn. De gemeente kan dan een adresonderzoek uitvoeren (Tweede Kamer, 2013b). Deze aanpak is inmiddels geïntegreerd in de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). De Belastingdienst geeft signalen over onjuiste adressen door en deze signalen kunnen ook betrekking hebben op personen die ten onrechte niet ingeschreven staan. In de periode april 2015 – februari 2016 hebben 111 signalen van de Belastingdienst geleid tot een adresonderzoek. Deze adresonderzoeken hebben in 32% van de gevallen geleid tot een mutatie in de BRP.

- *Gegevensuitwisseling met buitenlandse belastingdiensten*

De Belastingdienst kan een ander land vragen om informatie over de woonplaats van een schuldenaar die vermoedelijk naar het buitenland is vertrokken. De Belastingdienst laat weten dat deze informatieverzoeken lang niet altijd succesvol zijn. Dit komt doordat de Belastingdienst niet altijd weet naar welk land de schuldenaar vertrokken is, de schuldenaar zich niet altijd inschrijft in het nieuwe woonland en niet elk land de persoonsadministratie op orde heeft. In 2015 heeft de Belastingdienst 1.374 informatieverzoeken naar het buitenland gestuurd. Het is niet bekend in hoeveel gevallen het om belastingnomaden gaat.

- *Paspoort weigeren of inhouden*

Als het ernstige vermoeden bestaat dat iemand zich laat uitschrijven uit de BRP om zo (onder meer) aan zijn verplichtingen jegens de overheid te ontkomen, bestaat de mogelijkheid om een nieuw paspoort te weigeren of een paspoort vervallen te verklaren. In 2013 zijn er om deze reden veertig mensen gesignaleerd (Tweede Kamer, 2013a). Overigens bestaat ook de mogelijkheid om personen bij de grens staande te houden en hun paspoort in te nemen als zij een belastingschuld hebben van meer dan € 45.000 en er een vermoeden bestaat van kwade intenties (Tweede Kamer, 2014).

- *Onderzoek FIOD*

De FIOD heeft onderzoek gedaan naar 285.000 uitschrijvingen uit de Gemeentelijke Basisadministratie in de periode 2008-2012. Van deze groep bleken er 600 personen in de bestanden van de FIOD voor te komen, vanwege een fiscaal of financieel delict. De staatssecretaris van Financiën beschouwt dit niet als een betrouwbare schatting van het aantal belastingnomaden. De staatssecretaris veronderstelt dat dit getal een onderschatting is, omdat er ook belastingnomaden zullen zijn die bij een dergelijk onderzoek buiten beeld blijven (Tweede Kamer, 2014).

- *Activiteiten LIEC/RIEC*

In een brief van de FIOD (2014) aan het LIEC is aan de orde gekomen dat er in de regio Brabant wordt samengewerkt om criminelen op basis van onder andere politie-informatie in kaart te brengen en zowel justitieel als fiscaal aan te pakken. In reactie op deze brief heeft het LIEC (2014) gemeld dat er operationeel aandacht wordt besteed aan de problematiek. In het RIEC Noord-Holland worden bijvoorbeeld gemeenten ondersteund in het beter inzetten van huisbezoeken bij het tegengaan van adresfraude.

De hiervoor beschreven initiatieven leveren geen directe informatie op over het aantal belastingnomaden en bovendien is er niet bij elke verdenking van adresfraude sprake van belastingnomaden. Ook is niet bekend welk deel van de belastingnomaden buiten beeld blijft.

### 3.2.2 Informatiebronnen belastingnomaden

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke informatiebronnen gebruikt de Belastingdienst en welke informatiebronnen laat de Belastingdienst onbenut, die op een doelmatige wijze inzicht zouden kunnen bieden in het aantal belastingnomaden?*



Er zijn geen informatiebronnen die gericht inzicht geven in het aantal belastingnomaden, waarvan de Belastingdienst gebruik kan maken.

De rijksoverheid heeft enkele initiatieven genomen om de kwaliteit van adresregistraties te verbeteren en om adresfraude tegen te gaan. De beschikbare cijfers hierover geven evenmin inzicht in het aantal belastingnomaden, omdat deze initiatieven gericht zijn op een bredere doelgroep of juist belastingnomaden buiten beschouwing laten, omdat zij niet geregistreerd zijn in de BRP.<sup>18</sup>

### 3.3 Heffing motorrijtuigenbelasting bij migranten

Deze casus gaat over de heffing van motorrijtuigenbelasting (MRB) onder migranten die al dan niet tijdelijk in Nederland verblijven. De vraag van de Tweede Kamer voor deze casus luidt als volgt:

*Is de Belastingdienst op de hoogte van het aantal (tijdelijke) migranten dat in Nederland een voertuig ter beschikking heeft, waarvoor MRB verschuldigd is en slaagt de Belastingdienst erin deze belasting te heffen bij deze groep?*

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we enkele deelvragen geformuleerd, die we in de nu volgende subparagrafen beantwoorden.

#### 3.3.1 Zicht op groep MRB-plichtige migranten

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- *Op welke manier probeert de Belastingdienst zicht te krijgen op de groep migranten die MRB zou moeten betalen?*
- *In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin zicht te krijgen op de migranten die MRB zouden moeten betalen?*
- *In hoeverre slaagt de Belastingdienst erin MRB te heffen bij migranten die MRB verschuldigd zijn?*

#### Relevante wet- en regelgeving

Volgens de Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994 moet iemand MRB betalen als hij in Nederland woont en met een motorvoertuig<sup>19</sup> gebruikmaakt van de Nederlandse weg.

Twee voorwaarden zijn hierbij van belang:

- De belastingplichtige moet de feitelijke beschikking hebben over het voertuig. Dat is het geval als de belastingplichtige met het voertuig gebruikmaakt van de openbare weg. De eigenaar van het voertuig kan iemand anders zijn dan degene die het voertuig feitelijk ter beschikking staat.<sup>20</sup>
- De belastingplichtige moet zijn hoofdverblijf in Nederland hebben. Hiervan is sprake als iemand ingeschreven staat of had moeten staan in de BRP. Inschrijvingsplicht voor

de BRP geldt als iemand naar verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijft. Bij voertuigen die op naam van een onderneming staan, geldt dat hiervan sprake is als de onderneming staat ingeschreven in het handelsregister.<sup>21</sup>

Daarnaast gelden onder bepaalde voorwaarden vrijstellingen voor de MRB voor:

- werknemers die bij een bedrijf in het buitenland werken;
- werkgevers die een onderneming hebben die in het buitenland is gevestigd;
- buitenlands personeel van ambassades en consulaten;<sup>22</sup>
- buitenlandse studenten;<sup>23</sup>
- kortstondig gebruik (maximaal twee weken).

Deze vrijstellingen kunnen relevant zijn voor migranten die hier ingeschreven staan of zouden moeten staan.

### **Project buitenlandse kentekens**

De Belastingdienst is eind 2013 op verzoek van de Tweede Kamer begonnen met het project 'Buitenlandse kentekens'. Het project omvat een preventieve en repressieve aanpak. Volgens de Belastingdienst (2015g) is het doel van het project het aantal voertuigen in Nederland met een buitenlands kenteken waarover ten onrechte geen MRB wordt betaald, terug te dringen.

#### *Preventieve aanpak*

De preventieve aanpak houdt in dat de Belastingdienst migranten aanschrijft die zich sinds 1 januari 2014 hebben ingeschreven in de BRP en geen voertuig hebben ingeschreven. De Belastingdienst vraagt de migranten of ze een voertuig hebben meegenomen. De dienst (2016d) stuurt migranten die aangeven een voertuig te hebben meegenomen vervolgens een informatiepakket over de MRB.

De volgende groepen migranten vallen niet onder de preventieve aanpak:

- migranten onder de 18 en boven de 65 jaar;
- migranten die niet uit de EU of Noorwegen of Zwitserland komen;
- migranten die zich hier vóór 2014 hebben ingeschreven;<sup>24</sup>
- migranten waarvan de Belastingdienst weet dat ze een vrijstelling hebben voor de MRB, zoals studenten en ambassadepersoneel;
- migranten die al een voertuig hebben ingeschreven.

In 2014 en 2015 heeft de Belastingdienst in totaal aan ruim 120.000 migranten een formulier gestuurd waarin hen wordt gevraagd aan te geven of ze een voertuig hebben meegenomen. Bijna 60% heeft het formulier teruggestuurd. Aan de 40% die in eerste instantie niet heeft gereageerd is een rappel verstuurd, waarop een derde van de groep heeft gereageerd. Uiteindelijk heeft dus ruim 70% van de migranten gereageerd op het vragenformulier (Belastingdienst, 2016d).

Van de migranten die het formulier hebben teruggestuurd, heeft in 2014 10% en in 2015 6% aangegeven een auto te hebben meegenomen. De Belastingdienst heeft de opbrengst van de preventieve aanpak in 2015 geschat op €10 tot 12 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op 11.000 migranten die sinds de start van het project hun voertuig op Nederlands kenteken hebben gezet. De Belastingdienst is van mening dat de preventieve aanpak goed werkt, omdat het de dienst relatief weinig inzet kost en het aantal arbeidsmigranten dat MRB betaalt toeneemt.

#### *Repressieve aanpak*

De repressieve aanpak bestaat uit het gebruik van camerabeelden, huisbezoeken en acties in samenwerking met andere overheidsdiensten. Met de politie heeft de Belastingdienst een convenant om onder bepaalde voorwaarden gebruik te kunnen maken van de zogeheten ANPR-camera's (*Automatic Number Plate Recognition*) van de politie. De Belastingdienst legt daarnaast huisbezoeken af bij migranten die zich hebben ingeschreven in de BRP. De huisbezoeken zijn afgelegd bij personen die niet hebben gereageerd op de brief van de Belastingdienst en bij personen die wel hebben gemeld een auto te hebben meegenomen, maar geen kenteken hebben laten registreren. De Belastingdienst legt geen huisbezoeken af bij personen die hebben aangegeven geen auto te hebben meegenomen.

Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat de repressieve aanpak heeft geleid tot het opleggen van naheffingsaanslagen aan 4.000 migranten voor in totaal € 8,8 miljoen, inclusief boetes en naheffingsrente. Ook heeft de Belastingdienst huisbezoeken afgelegd bij de migranten die zich in de BRP hebben ingeschreven, maar niet hebben gereageerd op de brief van de Belastingdienst. De Belastingdienst (2016d) heeft van deze groep 151 mensen thuis aangetroffen met veertien auto's op buitenlands kenteken. Van de groep die heeft aangegeven een voertuig te hebben meegenomen, maar die geen Nederlands kenteken heeft aangevraagd, is vastgesteld dat vier van de 49 voertuigen nog een buitenlands kenteken hadden. De rest was in de tussentijd op Nederlands kenteken gezet of de auto zou volgens mededeling zijn verkocht, gesloopt of in het land van herkomst zijn achtergelaten.

De Belastingdienst is van mening dat de repressieve aanpak veel beperkingen kent en niet kostenefficiënt is. De dienst (2016d) heeft daarom de intentie om de repressieve aanpak alleen in samenwerking met andere overheidsdiensten voort te zetten. Zo heeft de Belastingdienst in het verleden al geparticipeerd in acties van gemeenten en politie op vakantieparken om zo MRB-plichtigen te vinden. Ook kan de Belastingdienst nagaan of iemand MRB-plichtig is, als de politie een auto met een buitenlands kenteken van de weg heeft gehaald.

De Belastingdienst (2016d) constateert dat sinds de start van het project buitenlandse kentekens het aantal migranten in Nederland met een voertuig op Nederlands kenteken is gestegen. Het gaat hierbij om migranten uit Europa die in 2012 en 2013 naar Nederland zijn gekomen en hier nog steeds verblijven. Bij de start van dit project in 2014 betaalde 18% van deze groep MRB en in april 2016, bij het verschijnen van de 17e halfjaarsrapportage, was dit 30%. Deze stijging houdt overigens geen direct verband met de preventieve aanpak van de Belastingdienst, omdat die was gericht op migranten die hier in 2014 en 2015 zijn gekomen.

### **Beperkingen**

De Belastingdienst (2016d) heeft aangegeven dat er verschillende beperkingen zijn om vast te stellen of voor een voertuig met een buitenlands kenteken in Nederland MRB verschuldigd is. Ook is het niet goed mogelijk de omvang te bepalen van de groep migranten die ten onrechte geen MRB betaalt.

- *Geen registratie buitenlandse kentekens op de Nederlandse weg*

Er is geen bestand van buitenlandse kentekens op de Nederlandse weg, waardoor niet bekend is of valt af te leiden voor hoeveel voertuigen met buitenlandse kentekens MRB betaald zou moeten worden. De Belastingdienst kan wel beschikken over de beelden van camera's die voertuigen op de Nederlandse registreren. Als een camera een voertuig met buitenlands kenteken signaleert, wil dat echter nog niet zeggen dat er sprake is van MRB-plicht. Het kan immers ook gaan om toeristen of zakelijk verkeer. De Belastingdienst (2016d) heeft aangegeven niet te beschikken over een systeem dat automatisch een overzicht van regelmatig gesignaleerde buitenlandse kentekens geeft. Daarnaast heeft de Belastingdienst beargumenteerd dat zo'n systeem niet veel zal opleveren, omdat bijvoorbeeld grensarbeiders en seizoenarbeiders regelmatig over de Nederlandse weg rijden, maar geen MRB verschuldigd zijn. Ook is aan de hand van de camerabeelden niet vast te stellen wie de feitelijke gebruiker van het voertuig is (en dus degene die MRB verschuldigd is) (Financiën, 2016b).

- *Onduidelijkheid over aantal migranten en MRB*

De Belastingdienst weet niet precies hoeveel migranten uit de EU er in Nederland zijn en hoeveel daarvan MRB betalen. In 2013 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer gemeld dat er 350.000 arbeidsmigranten in Nederland zijn en 113.000 daarvan MRB betalen. De Belastingdienst weet niet wat de huidige cijfers zijn. Het CBS heeft in december 2015 cijfers gepubliceerd over het aantal migranten in Nederland. Daaruit blijkt dat er in december 2013 ruim 466.000 werknemers of zelfstandigen in Nederland waren die afkomstig zijn uit de EU of kandidaat-EU-lidstaten. Daarvan hadden ruim 313.000 personen zich ingeschreven in de BRP. In december 2013 waren er dus 153.000 migranten in Nederland die niet ingeschreven stonden in de BRP. Het is niet bekend in hoeverre deze groep zich wel had moeten inschrijven. De Belastingdienst (2016d) heeft gesignaleerd dat niet ingeschreven migranten lastig traceerbaar zijn.

- *Geen inschatting voertuigbezit migranten*

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het voertuigbezit van migranten die in Nederland verblijven. De Belastingdienst (2016d) verwacht dat het voertuigbezit onder migranten geringer is dan onder de autochtone bevolking, maar kan dit niet onderbouwen met kwantitatieve gegevens. Op basis van gegevens over het voertuigbezit onder migranten zou een inschatting gemaakt kunnen worden van het aantal migranten dat ten onrechte geen MRB betaalt.

- *Waarneming voertuig niet voldoende voor vaststellen MRB-plicht*

De Belastingdienst constateert dat voertuigen op de Nederlandse weg alleen staande gehouden kunnen worden, als er een redelijk vermoeden is dat er MRB betaald zou moeten worden. Daarnaast geldt dat een waarneming van een auto met een buitenlands kenteken niet voldoende is voor het vaststellen van de MRB-plicht, omdat ook moet worden vastgesteld of de bestuurder in Nederland staat ingeschreven of had moeten staan. Als de Belastingdienst tot de conclusie komt dat dit zo is, heeft de belanghebbende het recht om aan te tonen dat hij/zij feitelijk niet in Nederland woont. Dat kan leiden tot een woonplaatsonderzoek.

- *Controleren inschrijfverplichting kentekens geen prioriteit*

De politie heeft als taak te controleren of mensen die ingeschreven staan in de BRP hun voertuig inschrijven bij de Rijksdienst Wegverkeer (RDW).<sup>25</sup> Het handhaven van de inschrijfverplichting is echter niet één van de voor het OM vastgestelde landelijke prioriteiten voor handhaving in het verkeer.

### Heffing MRB bij migranten

Volgens de Belastingdienst heeft ruim 30% van de geregistreerde migranten die in 2012 en 2013 naar Nederland zijn gekomen, inmiddels een voertuig op Nederlands kenteken. De Belastingdienst stelt dat het niet waarschijnlijk is dat migranten op de lange termijn in groten getale ten onrechte geen MRB betalen. Dit baseert de Belastingdienst (2016d) onder andere op de overweging dat het percentage migranten met een voertuig op Nederlands kenteken stijgt naarmate men langer in Nederland verblijft. Bij Poolse arbeidsmigrantten stijgt het percentage dat een voertuig op Nederlands kenteken heeft van 16% van de migranten die in 2015 naar Nederland zijn gekomen tot 41% van de migranten die in 2011 zijn gekomen. In deze cijfers is geen rekening gehouden met gezinssamenstelling, waardoor het cijfer op het niveau van huishoudens hoger kan liggen.

Naast de groep migranten die een voertuig op Nederlands kenteken heeft, heeft de Belastingdienst (2016d) vastgesteld dat er in 2014 in totaal 2.600 en in 2015 in totaal 3.390 personen MRB hebben betaald op grond van een buitenlands kenteken. Het is echter niet bekend hoeveel migranten ten onrechte geen MRB betalen. De Belastingdienst is namelijk niet op de hoogte van het aantal migranten dat in Nederland een voertuig ter beschikking heeft, waarvoor MRB verschuldigd is. Onbekend is hoeveel migranten niet geraakt zijn door de (preventieve en repressieve) aanpak van het project 'Buitenlandse kentekens' van de Belastingdienst. Migrantten kunnen immers ten onrechte niet ingeschreven staan in de BRP of ten onrechte zijn buitengesloten in de aanpak.

#### 3.3.2 Informatiebronnen MRB-plichtige migranten

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke informatiebronnen gebruikt de Belastingdienst en welke informatiebronnen laat de Belastingdienst onbenut, die op een doelmatige wijze inzicht zouden kunnen bieden in het aantal migranten die MRB zouden moeten betalen?*

De Belastingdienst gebruikt de volgende bronnen:

- *Inschrijvingen BRP, gecombineerd met andere gegevens*

De Belastingdienst ontvangt maandelijks een lijst met nieuwe inschrijvingen van migranten in de BRP. De Belastingdienst haalt migranten uit de lijst, waarvan bekend is of wordt aangenomen dat zij geen MRB hoeven te betalen.

- *Samenwerking met andere overheidsdiensten*

De Belastingdienst participeert, in samenwerking met gemeenten, in acties op bijvoorbeeld vakantieparken, waarbij er vermoedens zijn dat mensen daar tegen de regels permanent verblijven. Het betreft in veel gevallen arbeidsmigrantten. Een uitkomst van zo'n actie

zou kunnen zijn dat een migrant zich hier had moeten inschrijven en MRB zou moeten betalen.

- *Camerabeelden*

De Belastingdienst (2016d) kan camerabeelden van voertuigen met buitenlandse kentekens gebruiken om eventueel te bewijzen dat MRB verschuldigd is, als er al een dossier bestaat van dat kenteken.<sup>26</sup>

- *Huisbezoeken*

De Belastingdienst bezoekt migranten die niet op de brief van de Belastingdienst hebben gereageerd om te controleren of zij een voertuig met buitenlands kenteken hebben. Ook legt de Belastingdienst bezoeken af aan personen die hebben gemeld dat zij een voertuig hebben meegenomen, maar geen voertuig hebben laten registreren op Nederlands kenteken.

Bewust onbenut laat de Belastingdienst in ieder geval de volgende bronnen:

- *Camerabeelden van alle buitenlandse kentekens*

De staatssecretaris van Financiën vindt het opslaan van camerabeelden van alle buitenlandse kentekens inefficiënt, arbeidsintensief en disproportioneel en hij verwacht dat dit weinig oplevert (Financiën, 2016b).

- *Waarnemingen op straat*

De Belastingdienst heeft in het verleden controles uitgevoerd in straten met veel buitenlandse kentekens. Dit heeft geleid tot discussie over de vraag of de eigenaar van het voertuig in Nederland ingeschreven zou moeten staan. Bovendien moet voor de MRB-plicht het feitelijk gebruik van de openbare weg geconstateerd worden.

- *Eucarissysteem*

Er bestaat een internationale kentekenregistratie: Eucaris. Hieraan doen zeven of acht landen vrijwillig mee, waaronder Nederland. Eucaris kan echter alleen worden benut voor strafrechtelijke doeleinden. Hier geldt ook weer dat informatie uit dit systeem niet voldoende is om de MRB-plicht vast te stellen. De eigenaar van een voertuig kan namelijk iemand anders zijn dan de feitelijke gebruiker.

De Belastingdienst benut deze informatiebronnen niet, omdat er beperkingen zijn in wet- en regelgeving voor het gebruik van deze bronnen of omdat uit deze bronnen niet kan worden afgeleid of voor een voertuig met buitenlands kenteken MRB verschuldigd is.

### 3.4 Samenvattend beeld casussen

De Belastingdienst heeft sinds 2007 via enkele onderzoeken getracht zicht te krijgen op potentiële windhappers. De groep windhappers is in de loop der tijd verschillend afgebakend. Omstreeks 2010 heeft de Belastingdienst het verkregen inzicht deels verloren laten gaan, toen besloten werd het indertijd lopende project niet meer landelijk voort te zetten. Aandacht in media en in de Tweede Kamer voor het onderwerp hebben tot een nieuw project geleid, dat in 2013 is gestart en naar verwachting eind 2016 wordt voltooid. De uitvoering van het project heeft hinder ondervonden van het gebruik van verouderde gegevens. De Belastingdienst heeft mede daarom momenteel geen volledig en actueel inzicht in het aantal (potentiële) windhappers.

Het inzicht van de Belastingdienst in belastingnomaden is beperkt. Er zijn ook weinig informatiebronnen beschikbaar die daar gericht inzicht in zouden kunnen geven. De Belastingdienst legt de primaire verantwoordelijkheid voor deze groep neer bij de Ministeries van VenJ (omdat het om criminelen gaat) en BZK (vanwege de volledigheid en juistheid van de BRP). De Belastingdienst participeert wel in initiatieven die gericht zijn op het terugdringen van adresfraude, die mede een effect kunnen hebben op het bestrijden van belastingnomaden.

De Belastingdienst heeft het project buitenlandse kentekens gestart om daarmee zoveel mogelijk te voorkomen dat migranten in Nederland ten onrechte geen MRB betalen. Het project bestaat uit een preventieve en een repressieve aanpak. De preventieve aanpak houdt in dat de Belastingdienst migranten aanschrijft die zich hebben ingeschreven in de BRP en geen voertuig hebben ingeschreven. De repressieve aanpak bestaat uit het gebruik van camerabeelden van kentekens, huisbezoeken en acties in samenwerking met andere overheidsdiensten. Sinds de aanvang van het project is het aantal migranten dat MRB betaalt gestegen. Het is echter niet bekend hoeveel migranten ten onrechte geen MRB betalen. De Belastingdienst heeft de intentie om vooral door te gaan met de preventieve aanpak en de repressieve aanpak alleen in samenwerking met andere overheidsinstanties voort te zetten. De Belastingdienst heeft te maken met belemmeringen in de wet- en regelgeving, waardoor het lastig is om de MRB-plicht voor migranten vast te stellen en informatiebronnen te gebruiken die daar meer inzicht in zouden kunnen geven.



## 4 Tax gap

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen van de Tweede Kamer over de tax gap. Het gaat hierbij om de volgende onderzoeksvraag en sub-vragen:

*Welke rol kan de tax gap spelen bij het inzicht in de effectiviteit van het handhavingsbeleid?*

1. *Heeft de Belastingdienst een adequaat beeld van de tax gap? (zie § 4.3)*
2. *Welke andere landen maken een schatting van de tax gap en volgens welke methode? (zie § 4.4)*
3. *Is het mogelijk een goede schatting te geven van de Nederlandse tax gap? (zie § 4.5)*
4. *Is de stelling van het kabinet houdbaar dat een berekening van de tax gap weinig zinvol is voor de bestrijding van fraude en belastingontwijking, waarbij het kabinet meent dat een bottom up- benadering op basis van nalevingstekorten effectiever is? (zie § 4.6)*

Alvorens de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we eerst in beeld gebracht wat (internationaal) onder de tax gap wordt verstaan en welke methoden worden gebruikt voor het schatten van de omvang daarvan. Vervolgens hebben we de onderzoeksvragen beantwoord in bovenstaande volgorde. De antwoorden op de vragen 1, 2 en 3 hebben we daarbij benut voor het beantwoorden van vraag 4.

We sluiten dit hoofdstuk in § 4.7 af met een samenvattend beeld over de tax gap.

### 4.2 Definities van tax gap

Wij hanteren voor het onderzoek de volgende definitie van de tax gap:

*De tax gap is het verschil tussen de belastingen die op grond van de wet verschuldigd zijn en de daadwerkelijke belastingontvangsten.*

Bij de tax gap onderscheiden we de volgende drie componenten:

#### 1. Inningsverlies

Het inningsverlies is het bedrag van de openstaande en opgelegde belastingaanslagen dat niet wordt of kan worden geïnd, bijvoorbeeld door faillissement, schuldsanering, onvindbaarheid of overlijden van schuldenaren.

#### 2. Nalevingstekort

Het nalevingstekort betreft de gemiste belastingontvangsten door onvolledige of onjuiste aangifte. Het nalevingstekort kan op verschillende manieren worden uitgedrukt:

- als het aantal belastingplichtigen dat niet (volledig) naleeft als percentage van de totale populatie belastingplichtigen;

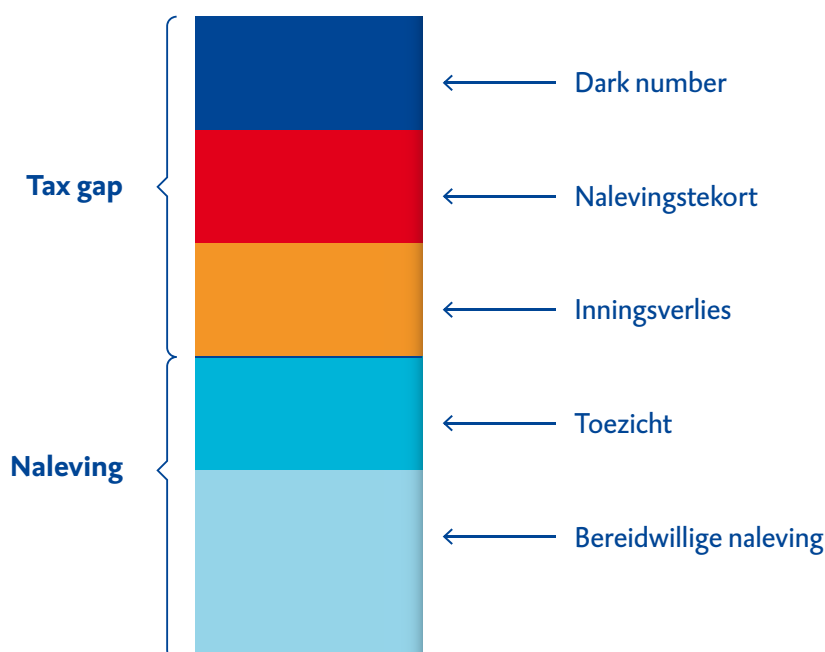
- als het bedrag aan gemiste belastingopbrengsten door onvolledige of onjuiste aangifte als percentage van het totale bedrag van de aangiften. Het gaat hierbij zowel om onbewuste fouten als om bewuste fouten (fraude of andere illegale activiteiten).

### 3. Dark number

Het dark number betreft de verschuldigde belastingen die volledig aan het zicht van de Belastingdienst zijn onttrokken. Het kan gaan om niet geregistreerde belastingplichtigen en/of het buiten beeld blijven van activiteiten die een grondslag voor belastingheffing opleveren (onder andere ten gevolge van fraude).

Ter illustratie van de tax gap, heeft de staatssecretaris van Financiën (2011) de tax bar (belastingkolom) opgenomen in een brief aan de Tweede Kamer. In figuur 6 hebben we op basis van bovenstaande componenten de tax bar verder uitgewerkt, door de tax gap uit te splitsen in dark number, nalevingstekort en inningsverlies.

#### Tax gap omvat meer dan het dark number



**Figuur 6** Componenten van de tax bar

In figuur 6 geeft het onderste deel van de tax bar illustratief (niet kwantitatief) de belastingopbrengsten weer als gevolg van de bereidwillige naleving door belastingplichtigen en de

belastingopbrengsten die voortkomen uit het toezicht door de Belastingdienst. In het bovenste deel van de belastingkolom zijn, eveneens illustratief, de verschillende componenten van de tax gap weergegeven.

### **Begripsverwarring rond de tax gap**

Omdat de tax gap bestaat uit verschillende componenten, kan al snel begripsverwarring ontstaan. In bijlage 2 hebben we een beknopt overzicht gegeven van definities van (componenten van) van de tax gap. Daaruit blijkt dat soms het begrip tax gap wordt gebruikt, terwijl alleen componenten daarvan worden bedoeld, zoals het dark number of het nalevingstekort. Met het begrip tax gap bedoelen wij in dit onderzoek steeds de optelsom van inningsverlies, nalevingstekort en dark number.

## **4.2 Methoden voor schatting gemiste belastingontvangsten**

Op internationaal niveau houden de OECD, de EU en de belastingdiensten van diverse landen zich bezig met schattingen van de 'schaduw economie' als basis voor de tax gap. Volgens Schneider & Enste (2002) is de schaduw economie het niet-zichtbare deel van de economie (activiteiten, goederen, diensten), dat belastbaar zou zijn en tot belastingopbrengsten zou kunnen leiden, als daarvan aangifte zou worden gedaan.

Er zijn internationaal in hoofdlijnen twee benaderingen te onderscheiden voor het schatten van gemiste belastingopbrengsten:

1. de macro- of top down-benadering, waarbij de (totale) omvang van de tax gap wordt geschat;
2. de micro- of bottom up-benadering, waarbij een schatting van het nalevingstekort wordt gemaakt.

### **4.2.1 Macro- of top down-benadering**

In de macrobenadering worden op basis van externe databronnen, onder andere economische indicatoren en gegevens uit de nationale rekeningen, de omvang van de schaduw economie en vervolgens de te ontvangen belastingen geschat. Hierbij gaat het dus om externe data, onafhankelijk van de bij de Belastingdienst bekende gegevens over belastingaangiften en belastingplichtigen. In de macrobenadering komt de berekening van de tax gap, exclusief het inningsverlies, in essentie neer op de volgende rekensom: 'omvang van de schaduw economie maal gemiddeld belastingtarief is de tax gap' (Gemmel & Hasseldine, 2012). Voor een nadere analyse van de belangrijkste internationaal gehanteerde methodieken voor de macrobenadering verwijzen we naar bijlage 3.

Verskillende (internationale) bronnen hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de macro-methode voor het schatten van de tax gap, bijvoorbeeld:

1. De Fiscalis 2020 Tax gap project group (2016) van het Directorate-General Taxation and Customs Union (DGTCU) van de Europese Commissie (EC) heeft in 2016 gesteld dat de macro-methode geen verklaring geeft voor de oorzaken van de tax gap. De methode is bovendien beperkt, omdat alleen gegevens die traceerbaar zijn in macro-economische statistieken kunnen worden ingeschat en de kwaliteit van de schatting afhankelijk is van de volledigheid van de nationale rekeningen, met name de aanpassingen daarin voor de 'non-observed economy' (schaduweconomie).
2. De Inter Secretariat Working Group on National Accounts (ISWGNA, 2006) van de Verenigde Naties heeft in 2006 gemeld dat het handboek van de OECD voor Measuring the Non-Observed Economy dergelijke macro-methoden verwerpt. Volgens de ISWGNA zijn ze volledig ongeschikt voor gebruik bij het opstellen van de nationale rekeningen.
3. In Engeland heeft de Treasury Committee van het House of Commons (2012) een rapport uitgebracht over de benadering van de tax gap door de Engelse belastingdienst (Her Majesty's Revenue and Customs; HMRC). De commissie stelt vast dat de tax gap een nuttig concept kan zijn voor trendanalyse, maar dat de commissie niet overtuigd is dat het zinvol is om schaarse middelen van HMRC in te zetten om een geaggregeerde tax gap te berekenen en te publiceren. Een dergelijke berekening zou namelijk misleidend kunnen zijn en het risico met zich mee brengen van een onjuiste focus in de taakuitvoering, omdat de tax gap alleen een orde van grootte aangeeft.
4. De Zweedse belastingdienst (Skatteverket, 2014) heeft in een analyse van de ontwikkeling van de tax gap over 2007-2012 aangegeven dat macro-methoden een beeld kunnen geven van de tax gap, maar dat ze geen details geven over waar de tax gap ontstaat en daardoor van minder praktisch nut zijn voor activiteiten van de Zweedse belastingdienst.

Ook de Nederlandse Belastingdienst plaatst kanttekeningen bij een macro-economische becijfering van de tax gap (Financiën, 2014a). Volgens de Belastingdienst zit de waarde niet zozeer in het geschatte bedrag, maar in het kunnen volgen van de ontwikkeling van de omvang door de jaren heen. Het gaat daarbij niet alleen om het vaststellen of deze stijgt of daalt of stabiel is, maar ook om de vraag of de trend overeenkomt met verwachtingen op basis van ontwikkelingen in de economie en maatschappij.

Resumerend hebben de kanttekeningen bij de macrobenadering vooral betrekking op de afhankelijkheid van de gebruikte methodiek en uitgangspunten en de kwaliteit van de nationale rekeningen. Daarnaast speelt een rol dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende economische activiteiten, die allemaal een eigen belastingtarief hebben. Tot slot hebben schattingen een onzekerheidsmarge, die niet altijd is aangegeven, maar in sommige gevallen aanzienlijk blijkt te zijn: 30% (Gemmel & Hasseldine, 2012).

#### 4.2.2 Micro- of bottom up-benadering

Bij de micro- of bottom up-benadering wordt een representatieve steekproef getrokken uit de bij de Belastingdienst bekende data van belastingaangiften en belastingplichtigen. De steekproef wordt aselect, dus zonder voorafgaande risicoselectie, getrokken uit het bekende bestand aan belastingplichtigen. Bij de steekproeven is het essentieel dat de Belastingdienst 100% van de getrokken dossiers daadwerkelijk onderzoekt. De uitkomsten van de steekproeven worden geëxtrapoleerd en geven het geschat correctiepotentieel weer bij de geregistreerde belastingplichtigen (Financiën, 2015).

Een beperking van deze benadering is dat de onderzoeken worden uitgevoerd op ingediende aangiften van geregistreerde belastingplichtigen. Dit heeft tot gevolg dat de steekproef geen beeld oplevert van het dark number. Zo komen onbekende belastingplichtigen niet in beeld. Ook onbekende fraude en witwasactiviteiten vallen buiten de focus. De bij de steekproefcontroles geconstateerde tekorten leveren inzicht op in een deel van de tax gap, namelijk een inzicht in de nalevingstekorten.

### 4.3 Beeld van de tax gap bij de Belastingdienst

De beantwoording van de onderzoeksvraag in hoeverre het beeld van de tax gap 'adequaat' te noemen is, hangt mede af van het nagestreefde doel. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

1. het verkrijgen van een beeld van (de ontwikkeling van) het nalevingstekort om richting te geven aan de handhavingsstrategie en -regie van de Belastingdienst;
2. het verkrijgen van een beeld van (de ontwikkeling van) de tax gap als geheel, dus inclusief het dark number, zodat dit de Belastingdienst in staat stelt om zijn toezichtscapaciteit nog gericht in te zetten (zie ook Algemene Rekenkamer, 2016b).

Om de nalevingstekorten kwantitatief in beeld te brengen, past de Belastingdienst/EHI (2015b) jaarlijks steekproeven toe (bottom up-benadering) op de aangiften van particulieren en MKB-ondernemingen.<sup>27</sup> Het geschatte nalevingstekort, op basis van de verrichte steekproeven voor particulieren en MKB, betreft de inkomstenbelasting, de

vennootschapsbelasting, de loonheffing en de omzetbelasting. Het segment GO, dat ongeveer 9000 ondernemingen omvat, komt tot op heden niet kwantitatief in beeld als het gaat om het nalevingstekort.

Bij de bottom up-benadering trekt de Belastingdienst een aselecte, representatieve steekproef. Zo is voor de steekproef Ondernemingen 2013/2014 uit het MKB (circa 1,4 miljoen ondernemingen) een steekproef getrokken van 2.750 entiteiten.<sup>28</sup> De steekproef betreft in Nederland gevestigde actieve ondernemingen met maximaal honderd werknemers. De opzet is dat de geselecteerde steekproefentiteiten volledig (alle getrokken dossiers) en voor alle van toepassing zijnde belastingmiddelen worden gecontroleerd volgens de Controle Aanpak Belastingdienst (CAB). Voor particulieren is een vergelijkbare benadering aan de orde. Bij de steekproef gaat het om een totaalbestand aan particulieren van ruim acht miljoen, waaruit een steekproef is getrokken van 35.000 entiteiten. De steekproefonderzoeken betreffen voor het segment Particulieren kantoortoetsen op juistheid en volledigheid, die worden uitgevoerd door de regiokantoren van de Belastingdienst. Voor het segment MKB gaat het om veldtoetsen op locatie bij de betreffende ondernemingen.

De schattingen op basis van de steekproeven geven de Belastingdienst geen compleet beeld van de tax gap. Vooral het inzicht in de dark numbers ontbreekt. Zo komt het aspect 'niet-registreren voor belastingplicht' bij de schatting van het nalevingstekort niet in beeld. Onbekende belastingplichtigen onttrekken zich per definitie aan het zicht, waardoor dit aspect niet goed objectief meetbaar is, aldus de staatssecretaris van Financiën. Ook de omvang van fraude wordt als zodanig niet macro berekend (Financiën, 2012). Daarentegen is bij de Belastingdienst de component inningsverlies wél bekend (Financiën, 2016a). Het nalevingstekort wordt geschat bij de segmenten MKB en Particulieren, maar niet voor het segment GO.

In relatie tot andere belastingmiddelen heeft de Belastingdienst het meeste inzicht in de tax gap (inclusief het dark number) voor de btw. In 2014 is voor het eerst en voorlopig éénmalig de btw gap in kaart gebracht over de periode 2002-2012 (juli 2014). De Belastingdienst heeft daarvoor, samen met het CBS, vanuit een zogenoemde 'macro-methode' (top down) een onderzoek gedaan (Financiën, 2014; zie ook § 4.4).

Samenvattend is het beeld dat de Belastingdienst, met uitzondering van het btw-verschil, geen totaalbeeld heeft van de tax gap. Er is geen beeld van het dark number van de andere (grote) belastingmiddelen en daarmee ook niet van de tax gap van alle belastingontvangsten.

## 4.4 Schatting tax gap in andere landen

### 4.4.1 OECD – schaduw economie en tax gap

#### Schaduw economie

Volgens internationale schattingen van Schneider (2015), onder meer in opdracht van de OECD, was in Nederland in 2012 sprake van een schaduw economie van circa 9,5% van het bruto binnenlands product<sup>29</sup> (zie bijlage 4). Volgens Schneider is dit percentage in 2015 gedaald naar 9%. Het gaat om het bedrag waarover geen belastingen worden afgedragen en betaald. Dit bedrag is dus de heffingsgrondslag en niet het gemiste bedrag (tax gap) aan belastingen.

Volgens de opgave van Schneider c.s. (2015) is de omvang van de schaduw economie in 28 EU-landen in de afgelopen twaalf jaar afgenomen van gemiddeld 22,6% in 2003 naar gemiddeld 18,3% van het bruto binnenlands product in 2015 (zie bijlage 4). Nederland behoort van de 28 EU-landen tot de top-3 met de laagste percentages schaduw economie.

#### Tax gap

In 2015 heeft de OECD (2015) voor het belastingjaar 2013 internationaal vergelijkende gegevens over diverse aspecten van de belastingssystemen en hun administratie in 56 landen (34 OECD landen en 22 niet-OECD landen). De informatie is gebaseerd op informatie van de betreffende belastingdiensten en omvat ook een inventarisatie van de tax gap in diverse landen. De OECD geeft overigens geen informatie over de definitie van de tax gap, die de OECD zelf hanteert of de verschillende landen hanteren. Uit de publicatie van de OECD (2015) blijkt dat iets meer dan de helft van de landen op een of andere wijze onderzoek doet naar de tax gap of naar een onderdeel daarvan.

### 4.4.2 Europese Commissie

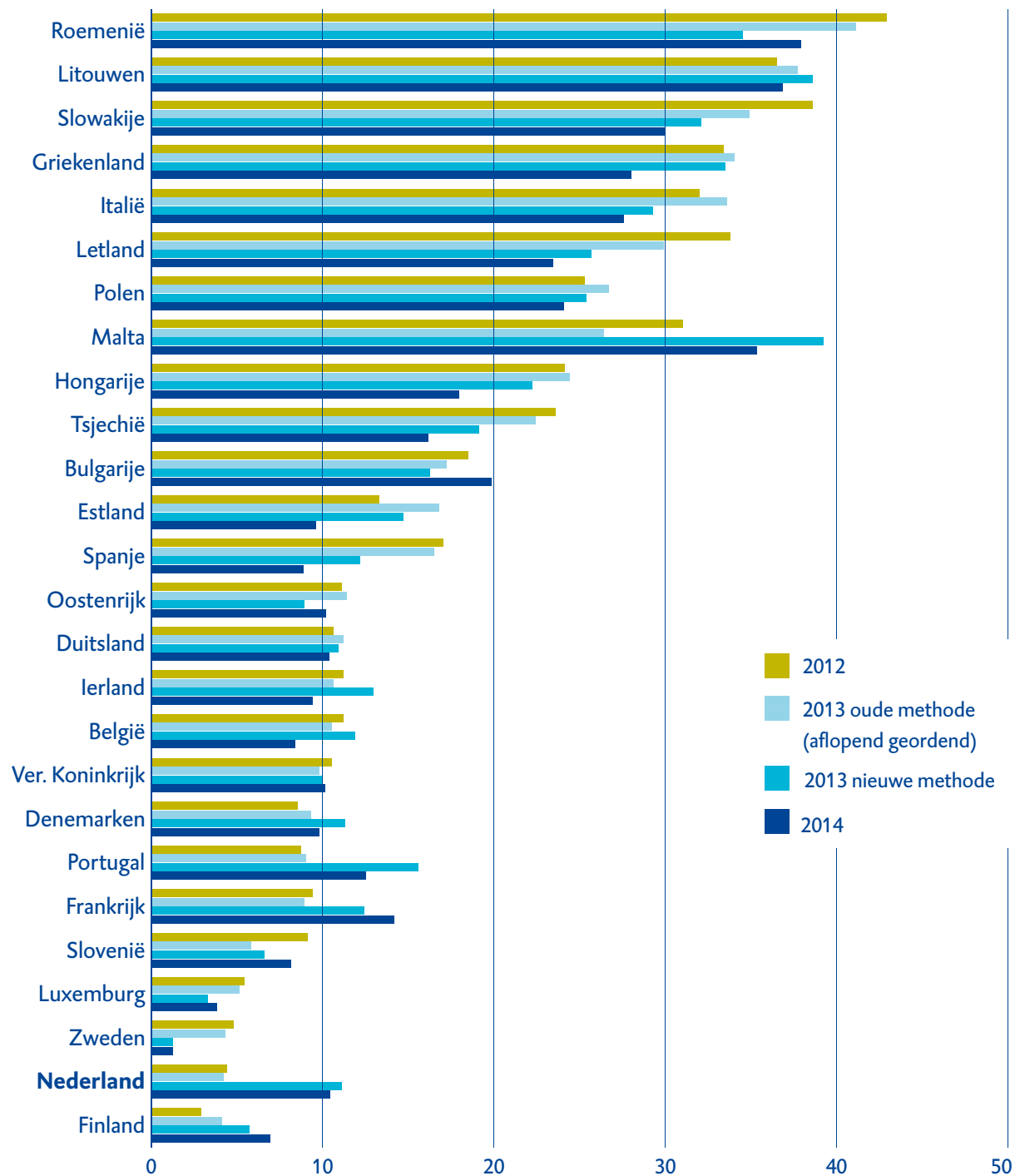
De aandacht van de Europese Commissie (EC) voor de meting van de tax gap richt zich vooral op de btw, mede omdat de btw tot de 'eigen middelen' behoort.<sup>30</sup> De rapportages van de EC gebruiken de Engelse term Value Added Tax (VAT) voor btw. Het onderzoeksbureau CASE (Center for Social and Economic Research) van de EC heeft in 2013 en 2015 een rapport gepubliceerd over een schatting van de VAT gap in 26 lidstaten van de EU. De rapportage van 2015 is een actualisatie van het rapport van 2013. In het rapport van CASE (2015) is voor 2012 en 2013 een overzicht gegeven van de omvang van de VAT gap in de lidstaten. Vervolgens heeft CASE (2016) op 23 augustus 2016 de cijfers over de VAT gap voor 2014 gepubliceerd. Deze cijfers wijken aanzienlijk af van die in de voorgaande publicaties, omdat de onderliggende statistische methode ingrijpend is gewijzigd. Voor het jaar

2013 heeft dit voor Nederland tot gevolg dat de schatting van de VAT gap is gestegen van ruim 4% naar ruim 11%. Uit de rapportage van CASE van 2016 is af te leiden dat de schattingen van de VAT gap zijn gewijzigd door wijzigingen in de systematiek voor het opstellen van de nationale rekeningen. Een gevolg daarvan is dat de schatting van de 'theoretische' consumptie in Nederland is toegenomen en als gevolg daarvan ook de schatting van de 'theoretisch' te ontvangen btw. De feitelijke btw-ontvangsten zijn echter ongewijzigd, waardoor uiteindelijk de schatting van de VAT gap hoger is geworden.

In figuur 7 hebben we een grafische weergave van de resultaten van CASE (2015 en 2016) opgenomen.



### VAT gap in Nederland relatief laag



**Figuur 7** VAT gap (in %) in 26 landen van de Europese Unie, 2012-2014 (2013 volgens oude en nieuwe statistische methode)

Bron: CASE, 2015 en 2016

#### 4.4.3 Tax gap-benadering andere landen

We hebben van een aantal landen, aan de hand van (inter)nationale publicaties, de methoden waarmee zij de tax gap en/of het nalevingstekort schatten nader in beeld gebracht. Het gaat, naast Nederland, om het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden, Denemarken, Finland, België, Duitsland en Italië.

In tabel 4 hebben wij voor de in onze analyse betrokken landen weergegeven in hoeverre zij het begrip tax gap in beeld brengen. Voor een gedetailleerder beeld verwijzen we naar bijlage 5.

**Tabel 4** Overzicht tax gap benaderingen in verschillende landen

Land/Tax gap	Inningsverlies	Nalevingstekort	Dark number	Recentste jaar
Nederland	V	IB, LH, Vpb (exclusief GO), btw	btw	2012
Engeland	V	IB, Vpb, kleine middelen	btw, accijnzen	2015
Zweden	V	IB, Vpb, btw, kleine middelen	btw, IB	2005
Denemarken		IB, Vpb (exclusief GO), btw		2012
Finland			btw	2012
België				
Italië			IB, Vpb, btw	2012
Duitsland				
Verenigde Staten	V	IB, successie, Vpb	IB, successie	2010

Uit tabel 4 blijkt dat schattingen van dark numbers vooral betrekking hebben op de btw. Engeland schat bovendien jaarlijks het dark number van de accijnzen. Zweden (belastingjaar 2005), Italië (belastingjaar 2007-2012) en de Verenigde Staten (belastingjaar 2008-2010) brengen het dark number van de inkomstenbelasting in beeld, terwijl Italië ook het dark number van de vennootschapsbelasting schat en de Verenigde Staten het dark number van de successiebelastingen. De methodiek van de schatting verschilt tussen deze landen (zie ook bijlage 5).

## 4.5 Mogelijkheden om Nederlandse tax gap te schatten

Het schatten van de complete tax gap (het totaal van het inningsverlies, nalevingstekort en dark number) voor Nederland is in beginsel met diverse macro- of top down-methoden mogelijk.

Zoals we in § 4.2 hebben beschreven zijn er bij de top down-methoden echter de nodige kanttekeningen te plaatsen. De top down-methode kan daardoor niet meer dan grove indicaties geven van de tax gap. Daarbij kan er wel een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende belastingmiddelen. De mogelijkheden om een schatting van de tax gap te maken zijn bij de btw-ontvangsten relatief groter dan bij de overige belastingmiddelen, omdat voor de btw preciezere gegevens uit de nationale rekeningen bekend zijn bij het CBS, zoals productie- en consumptiegegevens.

Via bottom up-methoden zijn voor onderdelen van de tax gap (met name het inningsverlies en het nalevingstekort) preciezere schattingen mogelijk. De cijfers over het nalevingstekort en het inningsverlies zijn voor recente jaren echter nog niet definitief. Te late betalingen, bijvoorbeeld door tijdrovende afhandeling van bezwaren van belastingplichtigen en rechtszaken, maken namelijk ook deel uit van het nalevingstekort of inningsverlies voor het betreffende jaar. Jaarlijkse bijstellingen en periodieke revisies leiden tot aanpassingen voor eerdere jaren en deze hebben ook consequenties voor het berekende verschil. Voor meer informatie over de omvang van de gemeten nalevingstekorten verwijzen we naar § 2.7.

## 4.6 Standpunten over meting tax gap

In het verleden hebben de minister en de staatssecretaris van Financiën diverse malen hun standpunt uitgedragen over de meting van de tax gap. Zo heeft de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer de minister van Financiën gevraagd of de regering het jaarlijks meten en publiceren van de tax gap wil overwegen (Belastingdienst, 2011b). De minister van Financiën heeft in januari 2012 aan de commissie geantwoord dat de Belastingdienst de tax gap niet in zijn volle omvang meet en dat de meeste landen in EU- en OECD-verband ook geen tax gap publiceren. De landen die wel de tax gap publiceren, doen dit, voor zover de minister bekend, met de nodige aannamen en waar-schuwingen.

Naar aanleiding van de 15e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst, heeft de staatssecretaris van Financiën (2015) aan de Tweede Kamer laten weten dat volgens hem een berekening van de tax gap weinig zinvol is en dat een bottom up-benadering op basis van

nalevingstekorten effectiever is. De staatssecretaris heeft er verder op gewezen dat al eerder, tijdens het wetgevingsoverleg Belastingplan 2015 op 3 november 2014, uiteen is gezet dat de Belastingdienst vol inzet op de micro-tax gap. Deze bottom up-benadering is preciezer, biedt een beter handelingsperspectief en maakt duidelijker waar de belastinggelden kunnen worden gehaald.

Het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben het standpunt dat het weinig zinvol is de totale tax gap te meten onderbouwd door erop te wijzen dat de macro-/top down-methode geen gerichte aanknopingspunten biedt voor een betere inzet van handhavinginstrumenten. De micro-/bottom up-methode biedt die informatie wel (de nalevingstekorten), maar levert geen beeld op van het totaal van de gemiste belastingopbrengsten. Het is volgens het ministerie en de Belastingdienst niet zinvol om de huidige rapportages aan te vullen met macro-economische schattingen, die geen functie kunnen vervullen in de handhavingsregie. Dat zou alleen maar leiden tot theoretische discussies en schijntransparantie.

Uit ons onderzoek blijkt dat het in beginsel mogelijk is schattingen te maken van de totale tax gap, inclusief het dark number, maar alleen met de nodige voorbehouden. Dergelijke schattingen zijn echter inderdaad onvoldoende gedetailleerd om handhavingsmogelijkheden te identificeren.

#### 4.7 Samenvattend beeld tax gap

Rond de tax gap bestaat begripsverwarring, maar in de kern bestaat de totale tax gap uit drie componenten: inningsverlies, nalevingstekort en dark number. Er zijn verschillende methoden om de tax gap en componenten daarvan te schatten. De macro-/top down-methode geeft een schatting van de totale tax gap en kan waarde hebben voor trendanalyses of landenvergelijkingen, mits er oog is voor de beperkingen ervan. Deze methode levert echter geen aanknopingspunten op voor de inzet van handhavinginstrumenten. De micro-/bottom up-methode doet dat wel, maar biedt in beginsel alleen een schatting van het nalevingstekort.

De Belastingdienst beschikt niet over een schatting van de totale tax gap in Nederland. De Belastingdienst legt de nadruk op schattingen van het nalevingstekort en het inningsverlies, omdat analyses daarvan aanknopingspunten bieden voor een gerichte inzet van handhavinginstrumenten. Schattingen van de totale tax gap, inclusief het dark number, heeft de Belastingdienst alleen voor de btw-ontvangsten en niet voor de overige

belastingmiddelen. De Belastingdienst maakt een schatting van het nalevingstekort voor de segmenten Particulieren en MKB, maar niet voor het segment GO, omdat dit segment zich minder leent voor een steekproefbenadering.

De belastingautoriteiten van andere landen leggen, evenals de Nederlandse Belastingdienst, de nadruk op het nalevingstekort. Analyses die erop zijn gericht de gehele tax gap vast te stellen, komen (met uitzondering van de btw) weinig voor.

## 5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Verzoek Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer op 12 april 2016 gevraagd onderzoek te doen naar ‘de effectiviteit van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst’. Wij hebben op 1 juni 2016 per brief laten weten dit verzoek te honoreren.

De vragen van de Tweede Kamer richten zich onder andere op het inzicht van de Belastingdienst in de effectiviteit van zijn handhavingsbeleid en op de effecten van een risico-gerichte controlebenadering.

De Tweede Kamer heeft verder, in relatie tot de hoofdonderzoeksvraag, aandacht gevraagd voor enkele casussen:

- windhappers (personen met een ogenschijnlijk laag of nihil inkomen en/of een uitgavenpatroon/vermogen dat niet in verhouding staat tot het bekende inkomen);
- belastingnomaden (personen die zich uit de Nederlandse bevolkingsadministratie laten uitschrijven om buiten het zicht van de Belastingdienst te zijn);
- heffing van motorrijtuigenbelasting bij (tijdelijke) migranten.

Hierbij gaat het vooral om de vraag of de Belastingdienst erin slaagt grip te krijgen op deze casussen. De casussen hebben met elkaar gemeen dat het gaat om groepen belastingplichtigen, waarbij het vermoeden bestaat dat door deze groepen verschuldigde belastingen onttrokken zijn aan het zicht van de Belastingdienst. Dit wordt ook wel aangeduid als ‘dark number’.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer ons gevraagd om te onderzoeken welke rol de ‘tax gap’ kan spelen bij het inzicht in de effectiviteit van het handhavingsbeleid. De tax gap is het verschil tussen de belastingen die op grond van de wet verschuldigd zijn en de daadwerkelijke belastingontvangsten, oftewel de gemiste belastingopbrengsten.

### 5.2 Effectiviteit handhavingsbeleid

De Belastingdienst voert een handhavingsbeleid gericht op het stimuleren van nalevingsgedrag door belastingplichtigen. De dienst maakt daarmee een beweging in de richting van een meer preventieve handhavingsbenadering en probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te opereren. De Belastingdienst heeft voor dit beleid gekozen om de handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. Wij hebben een positief beeld van de opzet van dit handhavingsbeleid, omdat het systematisch en gestructureerd inspeelt op (de oorzaken van) het

gedrag van burgers en bedrijven. De focus op (oorzaken van) gedrag biedt de mogelijkheid om gericht de naleving van belastingwet- en regelgeving te bevorderen en eventuele risico's van gemiste belastingopbrengsten aan te pakken met een optimale mix van handhavingsinstrumenten.

Tegelijkertijd stellen we vast dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Daarvoor is het nodig dat de Belastingdienst meer zicht heeft op de mate waarin de inzet van handhavingsinstrumenten leidt tot betere naleving door belastingplichtigen, oftewel hoe effectief deze instrumenten zijn. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Stevens (2012) streeft de Belastingdienst naar verbeteringen op dit punt. Zo werkt de Belastingdienst aan het verder op orde brengen van gegevens, computersystemen en managementinformatie. De laatste jaren heeft de Belastingdienst meer zicht gekregen op de nalevingstekorten, vooral in de segmenten Particulieren en MKB. Het is echter nog een grote opgave voor de Belastingdienst om vast te stellen of veranderingen in de naleving daadwerkelijk het gevolg zijn van het handhavingsbeleid.

Over de doelmatigheid van de inzet van handhavingsinstrumenten, constateren we dat de Belastingdienst niet alleen een beperkt zicht heeft op de baten van (de inzet van) handhavingsinstrumenten, maar ook op de kosten. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Dit hindert de Belastingdienst ook bij de optimalisering van de omvang van de handhavingscapaciteit. De dienst kan namelijk niet aantonen in hoeverre met extra investeringen meer geld bij belastingplichtigen kan worden geïnd. De vraag of een uitbreiding van de handhavingscapaciteit zich terugverdient, is dus op basis van de huidige managementinformatie niet eenduidig te beantwoorden.

### **Risicogerichte controlebenadering**

Een belangrijk onderdeel van het handhavingsbeleid is de beoordeling van aangiften. De Belastingdienst past hierbij zowel risicogerichte controles als aselechte steekproefcontroles toe. Bij de risicogerichte controle selecteert de Belastingdienst, op basis van kennis over de belastingplichtigen, de meest risicovolle aangiften om controles zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Bij de risicoselectie en de controle van de aangiften speelt de beschikbaarheid van contra-informatie een essentiële rol. Contra-informatie is van derden (bijvoorbeeld werkgevers, banken en gemeenten) afkomstige informatie die gebruikt kan worden om de gegevens in de aangiften te controleren. We constateren dat de Belastingdienst niet beschikt over een overkoepelende inventarisatie en analyse van bronnen van

contra-informatie, die de dienst (in aanvulling op de reeds bestaande bronnen en rekening houdend met privacyaspecten) zou kunnen gebruiken om de handhaving effectiever te maken.

Om een indicatie te geven van de effectiviteit van de risicogerichte controlebenadering van de Belastingdienst, hebben we zelf, op basis van gegevens van de Belastingdienst, de schatting van het gemiddelde gecorrigeerde belastingbedrag per uur controletijd van niet op risicoselectie gebaseerde controles afgezet tegen het gemiddelde correctiebedrag bij controles met risicoselectie. Daaruit blijkt dat een risicogerichte methode hogere correctiebedragen per uur oplevert en in die zin effectiever en efficiënter is dan een controlebenadering zonder risicoselectie. Aselecte steekproeven zijn echter onmisbaar voor het identificeren van risicofactoren (die vervolgens in de risicogerichte aanpak verwerkt moeten worden) en voor het meten van nalevingsniveaus. Risicogerichte en steekproefcontroles maken deel uit van de repressieve handhavinginstrumenten. De met deze instrumenten behaalde resultaten (in de vorm van correctieopbrengsten) laten geen uitspraken toe over de effecten van deze instrumenten in de zin van de invloed op het nalevingsgedrag.<sup>31</sup>

### **Conclusies en aanbevelingen effectiviteit handhavingbeleid**

De opzet van het handhavingbeleid van de Belastingdienst biedt naar ons oordeel goede perspectieven voor een effectieve en efficiënte handhaving, maar tegelijkertijd stellen we vast dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingbeleid. Het is wenselijk om meer zicht te hebben op de effecten van het handhavingbeleid, in termen van effecten op het gedrag van belastingplichtigen, op het terugdringen van nalevingstekorten en op de belastinginkomsten. We zien wel dat de Belastingdienst stappen zet om dit inzicht te verbeteren.

- Daarom bevelen we de staatssecretaris van Financiën aan op deze weg voort te gaan en de managementinformatievoorziening zo in te richten dat inzicht wordt gegeven in de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van handhavinginstrumenten.
- Verder bevelen we de staatssecretaris aan om door te gaan met (evaluatie)onderzoek naar de inzet van handhavinginstrumenten en hierbij prioriteit te geven aan de evaluatie van de data & analytics benadering. Dit gelet op de belangrijke plaats die deze benadering inneemt in het moderne handhavingbeleid van de Belastingdienst.
- Wat betreft de segmenten bevelen we de staatssecretaris aan de aandacht vooral op MKB en GO te richten, omdat de nalevingstekorten in het MKB groter zijn dan in het segment Particulieren en bij GO het nalevingstekort nog onbekend is.



De risicogerichte methode van de Belastingdienst voor de controle van aangiften is effectiever en efficiënter (in termen van correctiebedragen per uur) dan een controlebenadering zonder risicoselectie. Aselecte steekproeven blijven echter ook nodig, onder andere om zicht te krijgen op risicofactoren en om nalevingsniveaus vast te stellen.

De handhavingsregie richt zich op het maken van keuzes, gegeven de beschikbare handhavingscapaciteit.

- We bevelen de staatssecretaris aan om daarnaast ook aandacht te schenken aan de optimalisering van de omvang van deze handhavingscapaciteit in relatie tot het effect op het nalevingsniveau en de belastingontvangsten.

De Belastingdienst beschikt niet over een overkoepelende inventarisatie en analyse van bronnen van contra-informatie, die de dienst, in aanvulling op bestaande bronnen, zou kunnen gebruiken om de handhaving effectiever te maken.

- Daarom bevelen we de staatssecretaris aan om systematisch te analyseren waar de (contra)informatiepositie kan worden verbeterd. Daarmee kan de effectiviteit van het risicogerichte toezicht verder versterkt worden.

## 5.3 Casussen

### Windhappers

Windhappers zijn personen met een ogenschijnlijk laag of nihil inkomen en/of een uitgavenpatroon/vermogen dat niet in verhouding staat tot het bekende inkomen. De Belastingdienst heeft sinds 2007 via enkele onderzoeken getracht zicht te krijgen op potentiële windhappers. De groep windhappers is in de loop der tijd verschillend afgebakend. Omstreeks 2010 heeft de Belastingdienst het verkregen inzicht deels verloren laten gaan, toen besloten werd het indertijd lopende project niet meer landelijk voort te zetten. Aandacht in media en in de Tweede Kamer voor het onderwerp hebben tot een nieuw project geleid, dat in 2013 is gestart en naar verwachting eind 2016 wordt voltooid. Met dit project wil de Belastingdienst onderzoeken hoe windhappers kunnen worden gedetecteerd en aangepakt. Het project is gestart met aanvankelijk ruim 43.000 personen. Uiteindelijk zijn 430 personen in aanmerking gekomen voor onderzoek. De uitvoering van het project heeft hinder ondervonden van het gebruik van verouderde gegevens. De Belastingdienst heeft mede daarom momenteel geen volledig en actueel inzicht in het aantal (potentiële) windhappers.

## Belastingnomaden

Belastingnomaden zijn personen die zich uit de Nederlandse bevolkingsadministratie (de Basisregistratie Personen, BRP) laten uitschrijven om buiten het zicht van de Belastingdienst te zijn. Het gaat bij deze groep niet alleen om mogelijk verschuldigde belasting die aan het zicht van de Belastingdienst is onttrokken (dark numbers), maar ook om eventuele inningsverliezen (oninbaarheid van vastgestelde belastingschulden door onvindbaarheid van personen).

Het inzicht van de Belastingdienst in belastingnomaden is beperkt. Er zijn ook weinig informatiebronnen beschikbaar die daar gericht inzicht in zouden kunnen geven. In de BRP hebben personen die met onbekende bestemming zijn vertrokken de status 'Vertrokken Onbekend Waarheen' (VOW). Volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2013) waren er eind 2012 in totaal 427.000 personen met een VOW-status. Bij ongeveer 100.000 personen met deze status waren er signalen (door onder meer bestandsvergelijking) dat zij toch in Nederland verbleven (BZK, 2013). Tot deze groep behoren ook personen die als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen, maar wij hebben daar op grond van dit onderzoek geen concrete bevindingen over. Hoeveel VOW-ers zijn aan te merken als belastingnomaden, is niet bekend. De Belastingdienst legt de primaire verantwoordelijkheid voor de problematiek rond belastingnomaden neer bij de Ministeries van VenJ (omdat het om criminelen gaat) en BZK (vanwege de volledigheid en juistheid van de BRP). De Belastingdienst participeert wel in initiatieven die gericht zijn op het terugdringen van adresfraude, die mede een effect kunnen hebben op het bestrijden van belastingnomaden.

## Heffing motorrijtuigenbelasting bij migranten

Als migranten naar Nederland komen en een auto met buitenlands kenteken meenemen, bestaat het risico dat zij voor deze auto ten onrechte geen aangifte doen voor de MRB. De Belastingdienst is eind 2013 begonnen met het project buitenlandse kentekens om dit zoveel mogelijk te voorkomen. Het project bestaat uit een preventieve en een repressieve aanpak. De preventieve aanpak houdt in dat de Belastingdienst migranten aanschrijft die zich hebben ingeschreven in de BRP en geen voertuig hebben ingeschreven. De repressieve aanpak bestaat uit het gebruik van camerabeelden van kentekens, huisbezoeken en acties in samenwerking met andere overheidsdiensten. In het kader van dit project heeft de Belastingdienst over 2014 en 2015 aan 120.000 migranten gevraagd of zij een voertuig naar Nederland hebben meegenomen. Sinds de start van het project is het aantal migranten

dat MRB betaalt gestegen. Het is echter niet bekend hoeveel migranten ten onrechte geen MRB betalen.

De Belastingdienst heeft de intentie om vooral door te gaan met de preventieve aanpak en de repressieve aanpak alleen in samenwerking met andere overheidsinstanties voort te zetten. De Belastingdienst heeft te maken met belemmeringen in de wet- en regelgeving, waardoor het lastig is om de MRB-plicht voor migranten vast te stellen en informatiebronnen te gebruiken die daar meer inzicht in zouden kunnen geven. Zo moet er sprake zijn van inschrijving(spllicht) van migranten in de BRP en het feitelijk gebruik van een motorvoertuig moet zijn aangetoond. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld begrenzings aan het gebruik van camerabeelden.

### Conclusies en aanbevelingen casussen

De Belastingdienst heeft geen volledig en actueel inzicht in (potentiële) windhappers. Het heeft ontbroken aan een effectieve en efficiënte projectaanpak, omdat de Belastingdienst eerder verkregen inzichten deels verloren heeft laten gaan en verouderde gegevens heeft gebruikt.

- We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om jaarlijks, op basis van beschikbare informatiebronnen en bestandsvergelijkingen, een lijst op te stellen van potentiële windhappers, volgens een eenduidige definitie. Door een systematische analyse daarvan kan de aanpak verder worden toegespitst op de daadwerkelijke risico's binnen deze groep.

De Belastingdienst heeft weinig informatiebronnen beschikbaar om grip te krijgen op belastingnomaden. Incidenteel krijgt de Belastingdienst wel belastingnomaden in beeld, onder andere door te participeren in initiatieven om adresfraude tegen te gaan.

- We bevelen de staatssecretaris dan ook aan om te blijven samenwerken met andere partijen op dit terrein.

De huidige wet- en regelgeving maakt het voor de Belastingdienst lastig om de MRB-plicht voor migranten te handhaven. Het is onbekend hoeveel migranten ten onrechte geen MRB betalen, maar het is aannemelijk dat de (preventieve) aanpak van de Belastingdienst heeft bijgedragen aan een toename van het aantal migranten dat MRB betaalt.

- We bevelen de staatssecretaris daarom aan om de preventieve aanpak voort te zetten om migranten via een brief te wijzen op mogelijke verplichtingen uit hoofde van de MRB en eventuele non-response stelselmatig op te volgen.

Bij de aanpak van de casussen speelt, evenals bij het handhavingsbeleid in het algemeen, de vraag in hoeverre de inzet van extra handhavingscapaciteit een positieve bijdrage levert aan het nalevingsgedrag en de belastingopbrengsten. Daarbij kunnen handhavingsinspanningen, ook als ze niet direct leiden tot substantiële verbeteringen van de belastingontvangsten, wellicht toch zinvol zijn ter voorkoming van een afkalving van de belastingmoraal.

- We bevelen de staatssecretaris daarom aan dit te betrekken (in de beleidstheorieën) bij de onderbouwing van de inzet van handhavingsinstrumenten door de Belastingdienst.

### 5.4 Tax gap

De tax gap is het verschil tussen de belastingen die op grond van de wet verschuldigd zijn en de daadwerkelijke belastingontvangsten en geeft daarmee een beeld van de gemiste belastingopbrengsten. De tax gap kan ook gezien worden als een opgave voor de handhaving, omdat het een indicatie vormt van het potentieel te ontvangen bedrag door de aanpak van fouten, fraude en oninbaarheid. In de kern bestaat de totale tax gap uit drie componenten: inningsverlies, nalevingstekort en dark number (zie figuur 8).

#### Tax gap omvat meer dan het dark number



**Figuur 8** Componenten belastingopbrengsten en tax gap

Er zijn verschillende methoden om de tax gap en/of componenten daarvan te berekenen:

- de **macro-/top down-methode** geeft een schatting van de totale tax gap op basis van macro-economische statistieken, maar deze methode levert geen aanknopingspunten op voor de inzet van handhavinginstrumenten. De methode kan waarde hebben voor trendanalyses of landenvergelijkingen, mits er oog is voor de beperkingen ervan.
- de **micro-/bottom up-methode** geeft op basis van een aselechte steekproef een schatting van het nalevingstekort en niet van de gehele tax gap. Deze methode biedt echter wel aanknopingspunten voor de inzet van handhavinginstrumenten.

De Belastingdienst beschikt niet over een schatting van de totale tax gap in Nederland. De Belastingdienst legt de nadruk op schattingen van het nalevingstekort en het inningsverlies, omdat analyses daarvan aanknopingspunten bieden voor een gerichte inzet van handhavinginstrumenten. Schattingen van de totale tax gap, inclusief het dark number, heeft de Belastingdienst alleen voor de btw-ontvangsten en niet voor de overige belastingmiddelen. De Belastingdienst maakt schattingen van het nalevingstekort voor de segmenten Particulieren en MKB, maar niet voor Grote Ondernemingen, omdat dit segment zich minder leent voor een steekproefbenadering.

Naar aanleiding van de vragen van de Tweede Kamer hebben we onderzocht of de belastingautoriteiten van andere landen hun tax gap analyseren. We stellen vast dat in andere landen, evenals in Nederland, de nadruk ligt op het nalevingstekort. Analyses die de gehele tax gap beogen vast te stellen, komen (met uitzondering van de btw) weinig voor.

### Conclusies en aanbevelingen tax gap

De Belastingdienst heeft, afgezien van de btw, geen beeld van de totale tax gap, omdat schattingen van de dark numbers en van het nalevingstekort bij grote ondernemingen ontbreken. Bij schattingen van dark numbers zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen.

- Daarom bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan prioriteit te geven aan het jaarlijks (blijven) opstellen van een zo betrouwbaar mogelijke schatting en analyse van de inningsverliezen en nalevingstekorten, en dit uit te breiden naar grote ondernemingen.

Schattingen van de totale tax gap, zoals beschikbaar voor de btw, leveren weliswaar geen directe aanknopingspunten op voor aanscherpingen van het handhavingbeleid, maar kunnen een indicatieve waarde hebben voor trendanalyses of landenvergelijkingen. Mits er

oog is voor de methodologische beperkingen, kunnen deze schattingen hiervoor gebruikt (blijven) worden.

## 5.5 Optimaliseringsvraagstuk voor de Belastingdienst

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het handhavingsbeleid voor de Belastingdienst in de kern een ingewikkeld optimaliseringsvraagstuk is. De dienst heeft tot taak toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving voor een verscheidenheid aan belastingmiddelen.

Deze belastingen moeten worden geheven en geïncasseerd bij verschillende segmenten belastingplichtigen (particulieren en ondernemingen), waarbij er op onderdelen ook nog een ingewikkelde samenhang tussen deze segmenten bestaat.

Het optimaliseringsvraagstuk omvat onder andere het bepalen van:

- de optimale omvang van de handhavingscapaciteit;
- de optimale verdeling van de handhavingscapaciteit over segmenten;
- de optimale inzet van handhavingsinstrumenten.

Om de handhaving optimaal in te richten heeft de Belastingdienst informatie nodig over de effecten van de inzet van handhavingscapaciteit (onder andere op de reductie van de tax gap) en op de kosten daarvan. Meer specifiek is voor de verschillende handhavingsinstrumenten inzicht nodig in de kosten en baten van de inzet daarvan. Daarvoor is het van belang dat gegevens, computersystemen en managementinformatie op orde zijn. Bij de beoordeling van de effecten en baten van de inzet van handhavingscapaciteit en handhavingsinstrumenten is het voor de Belastingdienst een belangrijke opgave om daarbij ook de meer algemene invloed op de belastingmoraal te betrekken. Ter voorkoming van het afkalven van de belastingmoraal zou inzet van handhavingscapaciteit die niet direct leidt tot substantiële verbetering van de belastingontvangsten wellicht toch zinvol kunnen zijn; bijvoorbeeld ten aanzien van windhappers en belastingnomaden.

- We bevelen de staatssecretaris dan ook aan dit te betrekken (in de beleidstheorieën) bij de onderbouwing van de inzet van handhavingsinstrumenten door de Belastingdienst.

## 6 Bestuurlijke reactie en nawoord

Van de staatssecretaris van Financiën ontvingen we met een brief van 10 november 2016 een reactie op ons conceptrapport. In dit hoofdstuk geven we de reactie van de staatssecretaris integraal weer (zie § 6.1). Ons nawoord is opgenomen in § 6.2. De integrale brief van de staatssecretaris van Financiën is ook te vinden op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

### 6.1 Reactie staatssecretaris van Financiën

Hierbij ontvangt u mijn reactie op het conceptrapport Handhavingsbeleid Belastingdienst. Ik begin met het maken van enkele meer algemene opmerkingen en loop daarna de aanbevelingen langs.

#### Algemeen

“Met genoegen heb ik kennisgenomen van het positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer over de opzet van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Het rapport verwoordt goed de ontwikkeling die de handhaving heeft ondergaan: van de nadruk op het controleobject, de aangifte, naar het gedrag van het subject, de belastingplichtige. Het rapport verwoordt helder waar de Belastingdienst met zijn handhavingstrategie voor staat. Handhaving omvat het samenstel van instrumenten, van dienstverlening tot en met opsporing, dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. De Belastingdienst beoogt daarmee het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf fiscale regels naleven (compliance); dat wil zeggen zonder dwingende en kostbare acties van de kant van de Belastingdienst. Dit moet er voor zorgen dat de continuïteit van belastingopbrengsten op efficiënte wijze wordt geborgd en dat het nalevingstekort en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt (tax gap) zo klein mogelijk is. De Belastingdienst probeert een situatie te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen en het burgers en bedrijven gemakkelijk wordt gemaakt verschuldigde belasting af te dragen. De Belastingdienst wil zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit handelen om opbrengstderving en hogere apparaatskosten te voorkomen.

Hoewel de Algemene Rekenkamer deze handhavingstrategie onderschrijft, legt zij in de nadere beoordeling naar mijn mening te eenzijdig de focus op de correctieopbrengsten uit de controles achteraf. Effectiviteit en efficiency van het handhavingsbeleid worden in het rapport afgemeten aan opbrengsten per uur van controles. Deze controles vertegenwoordigen weliswaar een niet te missen element in de aanpak van de Belastingdienst, maar daarbij moet wel worden beseft dat het gaat om maar één van de beschikbare instrumenten. Het rapport gaat niet nader in op nut en resultaten van de andere instrumenten als dienstverlening en horizontaal toezicht. Effectieve

handhaving (in termen van verbeterde naleving en daarmee van continuïteit belastingopbrengsten) wordt vaak behaald met instrumenten die vooraf borgen dat aangiften juist en volledig zijn, zoals voorlichting, handhavingscommunicatie, vooraf ingevulde aangifte, samenwerking met fiscale intermediairs en horizontaal toezicht.

Daarbij komt dat het wegnemen van de oorzaken van niet-naleving niet altijd in de invloedssfeer van de Belastingdienst ligt. Fiscale compliance wordt ook beïnvloed door factoren waar de Belastingdienst als handhaver zelf helemaal geen invloed op heeft. Denk bijvoorbeeld aan wijzigingen in economische omstandigheden of fouten die belastingplichtigen maken als gevolg van complexe regelgeving.

Om het handhavingsbeleid van een goed fundament te voorzien, poogt de Belastingdienst zijn informatiepositie voortdurend te verbeteren. Dit gebeurt op verschillende manieren: door betere managementinformatie over resultaten en kosten, door toepassing van data & analytics methodieken, door gebruik van derden-informatie, door onderzoek naar klanttevredenheid, maar ook door vooroverleg met belastingplichtigen en gebruikmaking van kennis bij de medewerkers. De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Dit is juist. Wat betreft kennis van (het gedrag van) de belastingplichtige, samenhang tussen hoofddoelstellingen en bereikte resultaten en efficiënte inzet van mensen en middelen, zijn zeker nog slagen te maken, en dit is ook precies de reden waarom in de Brede agenda en Investeringsagenda de nodige initiatieven op dit terrein zijn benoemd.

De Algemene Rekenkamer stelt dat de Belastingdienst niet alleen een beperkt zicht heeft op de baten van de handhaving, maar ook op de kosten. Daardoor zou de dienst niet kunnen aantonen in hoeverre met extra investeringen meer geld bij belastingplichtigen kan worden geïnd. In reactie hierop merk ik op dat het ex post meten van de bijdrage van extra inzet van middelen aan de reductie van het nalevingtekort nagenoeg onmogelijk is, omdat het resultaat immers ook kan afhangen van allerlei externe factoren (die zich buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst bevinden) zoals de economische ontwikkelingen. Ex ante kan een potentieel aan extra opbrengst worden benoemd. De uiteindelijke resultaten kunnen globaal worden gemeten aan de hand van extra correctieopbrengsten ten opzichte van de structurele opbrengsten, maar een één-op-één relatie tussen extra investeringen en opbrengsten zal niet kunnen worden gelegd.

Overigens worden 'baten' hier erg beperkt opgevat. Het is zoals de Algemene Rekenkamer in haar eindconclusie stelt: 'Het is wenselijk om meer zicht te hebben op effecten van het handhavingsbeleid, in termen van effecten op het gedrag van belastingplichtigen, op het terugdringen van



nalevingstekorten en op de belastinginkomsten.' Het gaat er om dat belastingplichtigen regels blijvend naleven (duurzame compliance) tegen lage uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Wat het inzicht in de kosten betreft wordt, zoals in de Brede agenda en de Investeringsagenda aangegeven, door de Belastingdienst onder meer gewerkt aan een nieuw processenmodel en een nieuw model voor de kostentoerekening. Daarmee worden kosten van uitvoering in relatie gebracht tot (financiële) prestaties, waardoor inzicht ontstaat in de bijdrage van de werkprocessen aan de doelen van de Belastingdienst en de effectiviteit van de ingezette instrumenten, en in de mogelijke ruimte voor kostenefficiency.

### Aanbevelingen

Mijn reactie op de diverse aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is als volgt.

#### 1. Effectiviteit handhavingsbeleid

- *De staatssecretaris van Financiën wordt aanbevolen voort te gaan op de weg om meer zicht te hebben op de effecten van het handhavingsbeleid en de managementinformatievoorziening zo in te richten dat inzicht wordt gegeven in de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van handhavingsinstrumenten.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven.

- *Verder bevelen we de staatssecretaris aan om door te gaan met (evaluatie)onderzoek naar de inzet van handhavingsinstrumenten en hierbij prioriteit te geven aan de evaluatie van de data & analytics benadering. Dit gelet op de belangrijke plaats die deze benadering inneemt in het moderne handhavingsbeleid van de Belastingdienst.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven.

- *Wat betreft de segmenten bevelen we de staatssecretaris aan de aandacht vooral op MKB en GO te richten, omdat de nalevingstekorten in het MKB groter zijn dan in het segment Particulieren en bij GO het nalevingstekort nog onbekend is.*

Reactie: Deze aanbeveling kan niet onverkort worden overgenomen. De onderbouwing van deze aanbeveling is vooral gebaseerd op financieel belang en voor MKB op in het verleden geconstateerde nalevingstekorten. De inzet van instrumenten is echter ook proactief en preventief, en mede afhankelijk van maatschappelijke en politieke aspecten, zoals afspraken met derden, urgentie,

impact, reputatierisico en actualiteit. Voor het segment Particulieren geldt in het bijzonder dat het hier gaat om toezicht op de omvangrijkste doelgroep van de Belastingdienst: elf miljoen burgers. De impact van het werk is groot, in termen van effecten op compliance en belastingmoraal. Een vermindering van toezicht op particulieren kan maatschappelijke en politieke gevolgen hebben die onaanvaardbaar zijn, omdat dan keuzes moeten worden gemaakt waarbij bewust tax gap risico's worden gelopen. De Algemene Rekenkamer geeft zelf in de volgende aanbeveling over het optimaliseringsvraagstuk voor de Belastingdienst, alsmede de aanbeveling met betrekking tot de casussen, aan breder te kijken dan alleen belastingontvangsten en ook de gevolgen voor de belastingmoraal in de beleidstheorieën te betrekken. Ik ben het daar mee eens.

- *We bevelen de staatssecretaris aan om daarnaast ook aandacht te schenken aan de optimalisering van de omvang van deze handhavingscapaciteit in relatie tot het effect op het nalevingsniveau en de belastingontvangsten.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven, maar met de kanttekening dat, vergelijkbaar met de discussie over de relatie tussen investeringen en opbrengsten, ook voor optimalisering geldt dat er geen sprake is van eenduidig voorspelbare relaties, zodat het (ex ante) leggen van een concrete relatie tussen handhavingscapaciteit en effect op nalevingsniveau en belastingontvangsten niet volledig waar te maken valt.

- *We bevelen de staatssecretaris aan om systematisch te analyseren waar de (contra)informatiepositie kan worden verbeterd. Daarmee kan de effectiviteit van het risicogerichte toezicht verder versterkt worden.*

Reactie: Deze aanbeveling kan worden onderschreven, zij het met de kanttekening dat de buitenwereld zich niet helemaal laat vangen in data en daarmee in de informatiepositie van de Belastingdienst. Daarnaast geldt dat het gebruik van informatie door de Belastingdienst zijn grenzen kent zowel op grond van proportionaliteit als in de privacywetgeving.

## 2. Casussen

De Algemene Rekenkamer trekt ten aanzien van de onderzochte casussen de volgende conclusies.

- *We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om jaarlijks, op basis van beschikbare informatiebronnen en bestandsvergelijkingen, een lijst op te stellen van potentiële windhappers, volgens een eenduidige definitie. Door een systematische analyse daarvan kan de aanpak verder worden toegespitst op de daadwerkelijke risico's binnen deze groep.*

Reactie: De aanbeveling wordt overgenomen. In samenwerking met andere overheden blijft de Belastingdienst werken aan een betere informatiepositie en aanpak van de ‘echte’ windhappers binnen de groep. De Belastingdienst is bezig met de afronding van de pilot windhappers. Deze pilot is er gericht te bezien hoe windhappers kunnen worden gedetecteerd en behandeld. De concrete inzet qua planning en capaciteit maakt deel uit van de jaarlijkse prioritering in het kader van het totale handhavingsbeleid.

- *We bevelen de staatssecretaris dan ook aan om te blijven samenwerken met andere partijen op het terrein van de belastingnomaden.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven, waarbij ik nogmaals wil benadrukken dat het ten aanzien van deze categorie gaat om criminelen die zich niet alleen voor de Belastingdienst schuil houden en dat de minister van Veiligheid en Justitie hiervoor primair aan zet is.

- *We bevelen de staatssecretaris daarom aan om de preventieve aanpak voort te zetten om migranten via een brief te wijzen op mogelijke verplichtingen uit hoofde van de MRB en eventuele non-response stelselmatig op te volgen.*

Reactie: Deze aanbeveling wordt onderschreven.

### 3. Tax gap

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst, afgezien van de btw, geen beeld heeft van de totale tax gap, omdat schattingen van de dark numbers en van het nalevingstekort bij grote ondernemingen ontbreken. De Algemene Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij de macromethode voor het schatten van de tax gap die ik onderschrijf. Via de micromethode van jaarlijkse steekproeven brengt de Belastingdienst nalevingstekorten bij particulieren en MKB-ondernemingen in beeld.

- *Daarom bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan prioriteit te geven aan het jaarlijks (blijven) opstellen van een zo betrouwbaar mogelijke schatting en analyse van de inningsverliezen en nalevingstekorten, en dit uit te breiden naar grote ondernemingen.*

Reactie: Deze aanbeveling kan niet onverkort worden overgenomen wat betreft de nalevingstekorten. Uiteraard blijft de Belastingdienst doorgaan op de weg om de nalevingstekorten bij particulieren en MKB jaarlijks in kaart te brengen. Voor grote ondernemingen ligt de situatie anders. Dat het

nalevingstekort tot op heden hiervoor niet is ingeschat, heeft zijn redenen. De populatie is te divers, zoals de Algemene Rekenkamer zelf ook opmerkt, en de te onderscheiden subpopulaties zijn dermate klein dat schattingen minder betrouwbaar zullen zijn. De kans is groot dat enkele onderzoeken grote correcties opleveren die het moeilijk maken trends over meerdere jaren te laten zien. Verder speelt hier dat activiteiten, vermogen en winsten bij grote ondernemingen mobieler zijn en geregeld naar andere jurisdicties kunnen worden overgebracht of juist naar Nederland worden gebracht. Het bovenstaande laat onverlet dat ook bij grote ondernemingen meer transparant zou kunnen worden gemaakt welke fenomenen er spelen en waar de fiscale problematiek zit. Er worden dit jaar boekenonderzoeken gedaan bij 350 grote ondernemingen om de relatie tussen de individuele klantbehandeling en de naleving van grote ondernemingen te onderzoeken. Op basis van de resultaten hiervan wordt bekeken hoe hieraan vervolg kan worden gegeven. Daarbij zal worden bekeken of er gedifferentieerd kan worden tussen verschillende typen grote ondernemingen, opdat, met uitzondering van de grootste ondernemingen, ook in dit segment een schatting en analyse mogelijk is van inningsverliezen en nalevingstekorten.”

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de staatssecretaris van Financiën haar aanbevelingen, behoudens enkele kanttekeningen, overneemt. Wij zijn daar erkentelijk voor en gaan er van uit dat hij in overleg met de Tweede Kamer de implementatie toelicht.

Wij volgen de staatssecretaris niet zonder meer in zijn redenering dat het nagenoeg onmogelijk is ex post aan te tonen in hoeverre met extra investeringen meer geld bij belastingplichtigen kan worden geïnd. Dat het niet eenvoudig is en het resultaat van extra inzet van middelen ook afhankelijk is van externe factoren erkennen wij, maar daarmee kan in de evaluatie- en meetmethoden voor een deel rekening worden gehouden.<sup>32</sup>

Verder merken we op dat onze aanbeveling om de aandacht vooral op de segmenten MKB en GO te richten niet de bedoeling heeft dat dit ten koste gaat van de aandacht voor het segment Particulieren. Met behoud van het nalevingsniveau in het segment Particulieren, bevelen wij aan om door gerichte aandacht de nalevingstekorten in de segmenten MKB en GO te reduceren, respectievelijk beter in beeld te brengen. Met de staatssecretaris zijn wij van oordeel dat daarbij ook rekening gehouden moet worden met de invloed op de belastingmoraal.

## Bijlagen

- 1 Afkortingen
- 2 Definities Tax gap
- 3 Methoden macrobenadering
- 4 Schatting schaduw economie
- 5 Tax gap in andere landen
- 6 Onderzoeksofzet/-normen
- 7 Literatuur
- 8 Eindnoten

## Bijlage 1

### Afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instellingen
ANPR	Automatic Number Plate Recognition
BRP	Basisregistratie Personen (voorheen GBA)
Btw	Belasting toegevoegde waarde
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAB	Controle Aanpak Belastingdienst
CASE	Center for Social and Economic Research
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DGB	Directoraat-generaal Belastingen
DGTCU	Directorate-General Taxation and Customs
DNB	De Nederlandsche bank
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
EHI	Expertisecentrum Handhaving en Intelligence
EU	Europese Unie
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FOF	Federale Overheidsdienst Financiën (België)
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
GO	Grote ondernemingen
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs
IB	Inkomstenbelasting
iCOV	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IH	Inkomensheffing
IRS	Internal Revenue Service
ISWGNA	Inter Secretariat Working Group on National Accounts
ITI	Intensiveringen Toezicht en Invordering
LAA	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
LB	Loonbelasting
LH	Loonheffing
LHP	Landelijk Handhavingsplan
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum

LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MIMIC	Multiple Indicators, Multiple Causes
MLTP	Middellangetermijnplan
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NOB	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
OMG	Outlaw Motorcycle Gang
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RDW	Rijksdienst Wegverkeer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
SER	Sociaal-Economische Raad
SKAT	[Belastingdienst Denemarken]
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAT	Value Added Tax
VERO	[Belastingdienst Finland]
VIA	Voraf Ingevulde aangifte
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen
Vpb	Vennootschapsbelasting
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

## Bijlage 2

### Definities tax gap

In deze bijlage geven we een beknopt overzicht van verschillende definities van (componenten van) de tax gap.

1. In de begroting 2011 heeft het Ministerie van Financiën het begrip tax gap gebruikt, maar daarmee blijkt feitelijk alleen de component nalevingstekort te zijn bedoeld. De staatssecretaris van Financiën heeft de tax gap in 2012 aangeduid als *'iets wat we weten noch kunnen benaderen: alles wat zich in de illegaliteit afspeelt'* (Tweede Kamer, 2012) en lijkt daarmee alleen het dark number te bedoelen.
2. Er bestaan verschillende afbakeningen binnen het begrip tax gap. Zo maakt het inningsverlies volgens het Centraal Planbureau (Bettendorf, 2014) deel uit van het nalevingstekort, maar volgens de Belastingdienst niet (Financiën, 2011).
3. In het Verenigd Koninkrijk (HMRC, 2015) bestaat het begrip tax gap uit alle mogelijke componenten, waaronder ook het dark number. In Denemarken omvat het begrip tax gap alleen de component nalevingstekort; dus exclusief het dark number (zie bijlage 6).
4. De Internal Revenue Service (IRS, 2016) van de Verenigde Staten hanteert een tax gap met drie componenten: *non filing*, *under-reporting* en *underpayment*. Van *non filing* is sprake als belastingplichtigen geen aangifte doen; van *under-reporting* als zij hun inkomen te laag of hun aftrekposten te hoog opgeven en van *underpayment* als ze niet of te laat betalen.
5. De Fiscalis 2020 Tax Gap Project Group van de Europese Commissie (2016) beschrijft verschillende internationaal gehanteerde definities van de tax gap. Het gaat bijvoorbeeld om de begrippen 'net tax gap' en 'gross tax gap' (zie ook bijlage 5) en om de begrippen 'compliance gap' en 'policy gap' (gemiste belastinginkomsten als gevolg van gemaakte beleidskeuzes).



## Bijlage 3

### Methoden macrobenadering

De macro- of top down-methode is in essentie de volgende rekensom:  
*omvang van de schaduw economie maal gemiddeld belastingtarief is de tax gap.*

Voor deze methode zijn twee schattingen nodig: een schatting van de omvang van de schaduw economie (zie ook bijlage 4) en een schatting van het gemiddelde belastingtarief. Het geschatte belastingpercentage is doorgaans de gemiddelde belasting- en premiedruk; het CBS berekent dit cijfer jaarlijks voor Nederland (in 2012 was dit 39%).

De belangrijkste macro-methoden voor het schatten van de omvang van de schaduw economie zijn:

- de methode gebaseerd op nationale rekeningen;
- het MIMIC-model (Multiple Indicators, Multiple Causes);
- de monetaire methode.

#### **Methode gebaseerd op nationale rekeningen**

Deze top down-methode maakt gebruik van externe gegevens, zoals die bijvoorbeeld verzameld worden door het CBS, om de omvang van economische activiteiten (inclusief de activiteiten die deel uitmaken van de schaduw economie) te schatten. Zo registreert het CBS in de nationale rekeningen de btw; enerzijds op grond van de afdrachten aan de Belastingdienst en anderzijds berekend op grond van de onderliggende uitgaven aan goederen en diensten en de daarop rustende tarieven. Het verschil tussen de afgedragen btw en de berekende btw staat bekend als het btw-verschil (in internationaal verband aangeduid als 'VAT gap').

Een problematisch aspect van deze methode is dat voor de berekening van de belastingdruk het detailniveau van de rapportage van economische activiteiten moet aansluiten op de belastingtarieven en vrijstellingen in de toepasselijke wetgeving. Een voorbeeld hiervan is de bovengenoemde berekening van het btw-verschil door het CBS (Financiën, 2014b) versus een door het onderzoeksbureau (CASE, 2015) van de Europese Commissie gemaakte raming van de VAT gap. De trend over een reeks van jaren is vrijwel identiek in beide onderzoeken. Hoewel de methoden in essentie gelijk zijn, komt het onderzoek van de EC echter tot een hogere VAT gap dan het CBS-onderzoek. Een belangrijke verklaring ligt in de toepassing van de belastingtarieven en vrijstellingsfactoren, aldus het CBS. Case

heeft de btw voor 59 verschillende productgroepen en 35 sectoren berekend. Het CBS heeft de btw berekend door de transacties van 660 productgroepen in de nationale rekeningen te vermenigvuldigen met een (gemiddeld) btw tarief.

Resumerend zijn de belangrijkste beperkingen voor toepassing van dit model:

- de berekening is bij de meeste productgroepen gebaseerd op de daadwerkelijke belastingdruk; bij sommige productgroepen wordt hiervan juist afgeweken en wordt de gemiddelde belastingdruk gebruikt;
- de keuze en het aantal van de productgroepen.

### **MIMIC-model**

Omdat de schaduweconomie niet direct gemeten kan worden, wordt voor modelberekeningen een zogeheten latente variabele gebruikt. Dit is een variabele die niet rechtstreeks gemeten kan worden, maar die wordt afgeleid uit andere geobserveerde variabelen. Het MIMIC-model is een voorbeeld van een model met een latente variabele (Frey c.s., 1984). De afkorting MIMIC staat voor 'Multiple Indicators, Multiple Causes'. De variabelen in het model worden ingedeeld in 'causes' (oorzaken) en 'indicators' (indicatoren). Het model veronderstelt dat de schaduweconomie kan worden uitgedrukt in een aantal oorzaken, zoals belastingdruk, regeldruk, werkloosheid, ondernemerschap en een aantal indicatoren, zoals het bruto binnenlands product per capita, munten in omloop en het percentage deelname aan de arbeidsmarkt. Een nadeel van deze methode is dat de schattingen niet absoluut zijn, maar relatief. Uit het model blijkt bijvoorbeeld dat de schaduweconomie in België groter is dan in Nederland (Schneider, 2015), maar niet hoeveel groter, uitgedrukt in bijvoorbeeld het percentage van het bruto binnenlands product.

Het MIMIC-model is toegepast op de OECD-landen en op de landen van de EU. Schneider & Buehn (2012) rapporteren voor het jaar 2010 een schaduweconomie van 13,6% van het bruto binnenlands product in Nederland in een vergelijking met 39 landen, terwijl Schneider c.s. (2015) in een vergelijking met alleen EU-landen een schaduweconomie van 10% in 2010 rapporteren. Het verschil tussen 13,6% en 10% wordt verklaard door verschillende selecties van landen in beide rapportages.

De belangrijkste beperkingen van het MIMIC-model zijn:

- de internationale gegevens zijn afhankelijk van de selectie van landen;
- het model levert een relatieve schatting op, die geen absolute omvang van de schaduweconomie geeft;

- de tax gap wordt geschat met één belastingpercentage, vaak de gemiddelde belastingdruk;
- de uitkomst is afhankelijk van de veronderstellingen van de onderzoeker;
- de onzekerheidsmarge van de schatting wordt door Schneider e.a. (2015) niet gegeven en volgens Gemmel en Hasseldine (2012) kan de marge soms wel 30% bedragen.

### Monetaire methode

De monetaire methode, soms ook currency demand methode genoemd, schat de omvang van de schaduw economie op basis van de vraag naar geld. Dit is gebaseerd op de gedachte dat de schaduw economie voornamelijk werkt met contant geld, omdat contante transacties geen digitale sporen nalaten. De vraag naar geld wordt vergeleken met de hoeveelheid geld die nodig is om bekende transacties, bijvoorbeeld uit de nationale rekeningen, te financieren. Deze schatting wordt vermenigvuldigd met de omloopsnelheid van het geld om tot een schatting van de schaduw economie te komen. Om deze methode te gebruiken, zijn tijdreeksdata van een aantal jaren nodig, waarbij de relatieve omvang van de schaduw economie als constant wordt verondersteld. Deze methode levert per land een schatting op en maakt, evenals het MIMIC-model, veronderstellingen over de relaties in de economie. Na bepaling van de omvang van de schaduw economie kan de tax gap geschat worden met één belastingpercentage; hiervoor wordt vaak de gemiddelde belastingdruk genomen.

De beperkingen voor toepassing van dit model zijn:

- de schatting is gebaseerd op nationale tijdreeksen van de vraag naar geld;
- de schatting is gebaseerd op modelveronderstellingen.

## Bijlage 4

### Schatting schaduw economie

Schatting schaduw economie EU-landen 2012-2015 als percentage van het bruto binnenlands product (bbp)

Land/jaar	2012	2013	2014	2015
België	16,8	16,4	16,1	16,2
Bulgarije	31,9	31,2	31,0	30,6
Cyprus	25,6	25,2	25,7	24,8
Denemarken	13,4	13,0	12,8	12,0
Duitsland	12,9	12,4	12,2	12,2
Estland	28,2	27,6	27,1	26,2
Finland	13,3	13,0	12,9	12,4
Frankrijk	10,8	9,9	10,8	12,3
Griekenland	24,0	23,6	23,3	22,4
Hongarije	22,5	22,1	21,6	21,9
Ierland	12,7	12,2	11,8	11,3
Italië	21,6	21,1	20,8	20,6
Kroatië	29,0	28,4	28,0	27,7
Letland	26,1	25,5	24,7	23,6
Litouwen	28,5	28,0	27,1	25,8
Luxemburg	8,2	8,0	8,1	8,3
Malta	25,3	24,3	24,0	24,3
Nederland	9,5	9,1	9,2	9,0
Oostenrijk	7,6	7,5	7,8	8,2
Polen	24,4	23,8	23,5	23,3
Portugal	19,4	19,0	18,7	17,6
Roemenië	29,1	28,4	28,1	28,0
Slovenië	23,6	23,1	23,5	23,3
Slowakije	15,5	15,0	14,6	14,1
Spanje	19,2	18,6	18,5	18,2
Tsjechië	16,0	15,5	15,3	15,1
Verenigd Koninkrijk	10,1	9,7	9,6	9,4
Zweden	14,3	13,9	13,6	13,2
28 EU-landen/ongewogen gemiddelde	19,3	18,8	18,6	18,3

Ten opzichte van het conceptrapport dat voor wederhoor is voorgelegd hebben we deze tabel aangepast: voor de leesbaarheid hebben we de jaren 2003 tot en met 2011 weggelaten.

Bron: Schneider (2015).

## Bijlage 5

### Tax gap in andere landen

#### Verenigd Koninkrijk

De Belastingdienst van het Verenigd Koninkrijk (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC) hanteert een brede definitie van de tax gap, inclusief het dark number. Onder HMRC's definitie van de tax gap vallen echter ook belastingontwijking, vastgestelde criminaliteit en fraude. Dat is dus een ruimere omschrijving van de tax gap dan die van de Nederlandse Belastingdienst.

#### De definitie van HMRC voor de tax gap:

“The tax gap is the difference between tax collected and the tax that should be collected (the theoretical liability). The theoretical liability represents the tax that would be paid if all individuals and companies complied with both the letter of the law and HMRC's interpretation of the intention of Parliament in setting law (referred to as the spirit of the law). An equivalent way of defining the tax gap is the tax that is lost through non-payment, use of avoidance schemes, interpretation of tax effect of complex transactions, error, failure to take reasonable care, evasion, the hidden economy and organised criminal attack.”

HMRC (2015) publiceert tax gap cijfers en maakt daarbij onderscheid naar verschillende typen belastingplichtigen, belastingmiddelen (btw, accijnzen, inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en enkele 'kleinere belastingmiddelen', zoals assurantiebelasting en erfbelasting) en gedrag van belastingplichtigen.

HRMC past zowel 'top down' als 'bottom up' onderzoeksmethoden toe (zie § 4.2); de top down-methode voor de btw en de accijnzen, de bottom-up methode voor de andere middelen. Voor de btw past HRMC ook een bottom up-methode toe, maar deze dient alleen om het 'btw-gedrag' van belastingplichtigen te schatten.

#### Zweden

In 2007 heeft de Zweedse Belastingdienst (Skatteverket, 2014) voor het laatst de tax gap (voor het jaar 2005) in kaart gebracht. De gepubliceerde tax gap cijfers betreffen de belastingmiddelen inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting (inkomsten bedrijven), btw, accijnzen, vermogensbelasting en overige kleine belastingmiddelen.

Met behulp van 'top down' en 'bottom up'-onderzoeksmethoden (zie § 4.2) is de tax gap ontwikkeling tot en met 2005 gevolgd. De top down-methode is alleen toegepast op de btw en de inkomstenbelasting. De bottom up-methode op de btw, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en op de andere bovengenoemde belastingmiddelen.

Na 2007 heeft Skatteverket niet meer jaarlijks over de tax gap gepubliceerd. In opdracht van de regering heeft Skatteverket (2014) in januari 2014 wel een analyse van de tax gap in Zweden gepubliceerd. De conclusie van deze analyse is dat de resultaten ‘suggereren’ dat de tax gap ‘waarschijnlijk’ is afgenomen tussen 2007 en 2012. Het rapport bevat echter geen cijfermatige weergave van de tax gap in deze jaren.

### Denemarken

De Deense belastingdienst (SKAT) brengt volgens eigen opgave tweejaarlijks de tax gap in beeld van de drie grootste belastingmiddelen: btw, inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting (exclusief de grote ondernemingen). SKAT heeft de intentie om in de toekomst ook de tax gap van accijnzen te gaan schatten (IMF, 2016).

SKAT maakt volgens de rapportage van de OECD (2015) voor alle drie belastingmiddelen alleen gebruik van de bottom up-methode (random audits) om de tax gap in beeld te krijgen. Zo sluit SKAT *moonlighting* (schaduw economie) en *undeclared activities or unregistered businesses* expliciet uit.

### Finland

In 2013 is de Finse belastingdienst (VERO), samen met onder meer het Finse CBS (Statistics Finland), gestart met een project om de tax gap in beeld te brengen. Met behulp van de door het IMF opgezette top down-methode is allereerst de VAT gap 2008-2014 geschat. De input van gegevens kwam uit de nationale rekeningen van Finland. Eind 2015 zijn de resultaten gepubliceerd ([www.vero.fi](http://www.vero.fi) en OECD, 2015).

Het in beeld brengen van de tax gap bij de overige belastingmiddelen is nog in ontwikkeling. Het gaat hier om de accijnzen, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. VERO is van plan om daartoe een uitgebreid *random audit programme* in te voeren.

### België

De Federale Overheidsdienst Financiën (FOF) in België heft de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, becijfert de FOF noch de tax gap, noch het nalevingstekort van enig belastingmiddel.

Wat de VAT gap betreft steunt de Federale Overheidsdienst Financiën op de publicaties van de Europese Commissie, die zijn gebaseerd op de bronnen van CASE (*Center for Social and Economic Research*).

## Italië

De Italiaanse belastingdienst (Agenzia delle Entrate) schat met de top down methode de tax gap van de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de btw. Daarvoor worden de gegevens in de nationale rekeningen van Italië als bron gebruikt.

In september 2014 heeft de regering de cijfers geactualiseerd per belastingmiddel en van het totaal voor de periodes 2001-2006 en 2007-2012.<sup>33</sup>

## Duitsland

De Duitse belastingdienst maakt geen officiële schattingen van de tax gap, maar kan wel gebruikmaken van de schattingen van enkele externe instituten:

- de VAT gap is geschat door het Ifo Instituut (Leibniz, Information and Forschung Institute for Economic Research at the University of Munich, 2008). Deze schattingen dateren van eind 2008 en betreffen de ontwikkeling van de VAT gap in de jaren 1998-2008. Het Ifo Instituut maakte voor deze schatting gebruik van een top down-methode.
- de gap van de vennootschapsbelasting is door het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung in Berlijn geschat van 2001 tot 2008. Dit instituut heeft daarvoor gebruik gemaakt van een top down-methode (Bach, 2013).

## Verenigde Staten

In de Verenigde Staten heeft de Amerikaanse belastingdienst (Internal Revenue Service; IRS) vanaf 2001 de tax gap om de vier à vijf jaar in beeld gebracht (OECD, 2015). De laatste update dateert van mei 2016 en betreft de gemiddelde tax gap per jaar in de periode 2008-2010 (IRS, 2016). Het gaat hier om de tax gap voor wat betreft de federale belastingwetten.

De IRS onderscheidt in de tax gap drie componenten: *non filing*, *under-reporting* en *underpayment*.

Van *non filing* is sprake als belastingplichtigen geen aangifte doen (“the tax not paid on time by those who do not file required returns on time”), van *under-reporting* is sprake als belastingplichtigen hun inkomen te laag of aftrekposten te hoog opgeven (“the net understatement of tax on timely filed returns”) en van *underpayment* is sprake als belastingplichtigen niet of te laat betalen (“the amount of tax reported on timely filed returns that is not paid on time”). Samen vormen deze drie componenten de gross tax gap (bruto tax gap).

De *gross tax gap* minus de alsnog ontvangen belasting (vrijwillig of als resultaat van het toezicht) is de *net tax gap* (netto tax gap). Alle bovengenoemde componenten heeft de IRS in een *Tax gap map* met de gemiddelde waarden per jaar over 2008-2010 weergegeven.

#### *Schatting non filing tax gap*

De *non filing tax gap* wordt geschat voor de inkomstenbelastingen en het successierecht. Voor het schatten van de *non filing tax gap* van de inkomstenbelasting gebruikt de IRS (2016) top down-methoden. Het gaat hier alleen om de inkomstenbelasting. Voor de vennootschapsbelasting (*corporation tax*) is volgens de IRS tot op heden nog geen voldoende betrouwbaar top down-schattingmethode beschikbaar.<sup>34</sup> De schatting van de *non filing tax gap* van de successierechten heeft de IRS gebaseerd op ontvangen opgaven (*bottom up*-methode) en op gegevens van derden (*top down*-methode): een studie van de University of Michigan Health and Retirement met gegevens uit het jaar 2000 en gegevens uit de jaren daarvoor van The National Center for Health Statistics.

#### *Schatting under-reporting tax gap*

Voor de schatting van de *under-reporting tax gap* gebruikt IRS (2016) als basis een *bottom up*-methode, waarbij audits worden uitgevoerd op basis van gegevens van het IRS-NRP (National Research Program, dat in 2001 is gestart door IRS). Daarnaast voegt IRS een econometrisch model toe voor het schatten van een deel van de niet-gerapporteerde inkomsten die niet door de audits worden afgedekt: de *Detection Controlled Estimation*. De *under-reporting tax gap* wordt geschat voor inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting (*corporation income tax*) en successierecht.

#### *Schatting underpayment tax gap*

Van de bovengenoemde drie belastingmiddelen en van de accijnzen zijn de te ontvangen bedragen en de werkelijk ontvangen bedragen bekend bij de IRS. De omvang van de *underpayment tax gap* is dus bekend. Deze bedragen zijn opgenomen in de *Tax gap map* van IRS (2016).



## Bijlage 6

### Onderzoeksopzet/-normen

#### Probleemstelling / onderzoeksvragen en normen

Omdat ons onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer, zijn de vragen van de Kamer als uitgangspunt genomen en in deelvragen uitgewerkt (zie § 1.1). Gekoppeld aan de onderzoeksvragen hebben we bij ons onderzoek de volgende normen gehanteerd:

#### Hoofdvraag

- De Belastingdienst heeft een recent vastgestelde handhavingsstrategie.
- De doelen van het handhavingsbeleid dienen zo concreet mogelijk te zijn geformuleerd.
- De Belastingdienst moet een helder beeld kunnen schetsen welke handhavingsinstrumenten worden ingezet en hoe die bijdragen aan (de doelen van) de strategie.
- De Belastingdienst evalueert periodiek het handhavingsbeleid. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingsbeleid komen in deze evaluaties aan de orde.

#### Subvragen

##### *Handhavingsbeleid*

- De Belastingdienst gebruikt de evaluaties van zijn handhavingsbeleid om zijn handhavingsstrategie en de inzet van handhavingsinstrumenten aan te passen.
- De Belastingdienst baseert de inzet van mensen en middelen op de handhavingsstrategie en de informatie die beschikbaar is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid.
- De Belastingdienst heeft inzicht in de (uitvoerings)kosten en (belasting)opbrengsten van het handhavingsbeleid. De Belastingdienst gebruikt dit inzicht om de handhaving aan te passen.
- De Belastingdienst heeft een beeld van (externe) informatiebronnen die hij kan gebruiken om onbekende belastingsubjecten of –objecten op het spoor te komen. De Belastingdienst zet deze informatiebronnen in als deze op een doelmatige wijze inzicht kunnen geven in waar gemiste belastingopbrengsten zich manifesteren.
- De criteria voor selectie van aangiften voor controle zijn helder en terug te voeren op risicoanalyses.

### *Windhappers/belastingnomaden*

De Belastingdienst heeft een beeld van (externe) informatiebronnen over het aantal windhappers/belastingnomaden en maakt gebruik van deze bronnen, als hij hiermee op een doelmatige manier windhappers/ belastingnomaden kan traceren.

### *Motorrijtuigenbelasting*

De Belastingdienst heeft een beeld van (externe) informatiebronnen over het aantal migranten dat ten onrechte geen MRB betaalt en maakt gebruik van deze bronnen, als hij hiermee op een doelmatige manier migranten kan traceren die ten onrechte geen MRB betalen.

### *Tax gap*

Omdat de onderzoeksvragen op het terrein van de tax gap overwegend beschrijvend van aard zijn, hebben we in dit onderzoek geen specifieke normen voor de tax gap gehanteerd.

## **Onderzoeksactiviteiten**

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we relevante (beleids)documenten bestudeerd en interviews gehouden met functionarissen van de Belastingdienst en van het Ministerie van Financiën (onder andere: plaatsvervangend directeur segment PDB, adviseur DG Belastingen, senior beleidsadviseur directie FEZ, adviseur COO, senior international policy advisor FIOD, projectleider buitenlandse kentekens, medewerker team fraudebestrijding, projectleider en kernteamlid project windhappers, contactpersoon/coördinator Belastingdienst voor LAA, directeur en projectmanager Data & Analytics, adviseur data protection, waarnemend plaatsvervangend directeur en (senior) beleidsmedewerkers EHI, medewerkers van de segmenten PDB, MKB en GO).

Daarnaast zijn er interviews gehouden met ambtenaren van het Ministerie van BZK (gedelegeerd opdrachtgever LAA en een senior beleidsmedewerker) en het Ministerie van VenJ (plaatsvervangend hoofd Georganiseerde criminaliteit, voorheen programmaleider rijksbrede aanpak fraude en een beleidsmedewerker afdeling Fraude en ordening).

Verder hebben we gesproken met externe deskundigen, het hoofd en een medewerker van het LIEC, een medewerker van iCOV en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB). Voor het onderzoek naar de tax gap hebben we onder andere gebruik gemaakt van bronmateriaal van internationale organisaties, zoals de Europese commissie en de OECD.

Voor zover we in het kader van dit onderzoek gebruik hebben gemaakt van brongegevens van de Belastingdienst, hebben we zelf geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid daarvan. Voor dit onderzoek hebben wij ook geen dossiers van belastingplichtigen ingezien.

## Bijlage 7

### Literatuur

ABVAKABO FNV (2012). *Miljarden voor het oprapen; Over slokposten, spookburgers en windhappers*. Amsterdam: eigen uitgave FNV.

ABVAKABO FNV (2013). *Miljarden voor het oprapen (deel 2); Belastingambtenaren over slokposten, spookburgers en windhappers*. Amsterdam: eigen uitgave FNV.

Algemene Rekenkamer (2014). *Basisregistraties; vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 362, nr. 238. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2015). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Financiën (IX)*. 20 mei 2015. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Algemene Rekenkamer (2016a). *Brief van 1 juni 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 066, nr. 272. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst; Voorbeeld van een “business case” bij de rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 066, nr. 257. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Financiën (IX)*. 18 mei 2016. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Bach, S. (2013). *Has German Business Income Taxation Raised Too Little Revenue Over the Last Decades?* DIW Discussion Papers 1303. Berlin: German Institute for Economic Research.

Belastingdienst (2011a). *Eenvoudig aanspreekbaar; Middellangetermijnplan 2011–2015*. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2011b). *Meting en publicatie tax gap*. Kenmerk DG BEL/2011/7006U. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2012). *Leidraad Handhavingsregie*. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2013). *Van LTO naar EHI; versie 1.0*. 1 november 2013. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2014). *Plan van aanpak project Windhappers*. Augustus 2014. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015a). *Brede agenda*. Mei 2015. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015b). *Hoofdpijnen aanpak Belastingdienst; activiteitenkalender 2015*. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015c). *Compliance en de VIA*. 14 januari 2015. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015d). *Study into individual account management for large businesses by the Netherlands Tax and Customs Administration*. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015e). *Handhavingsportfolio, Compliancebeeld*. 15 april 2015. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015f). *Voortgangsrapportage project Windhappers 1e halfjaar 2015*. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015g). *15e halfjaarsrapportage*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 066, nr. 233. Den Haag: Sdu.

Belastingdienst (2016a). *Handhavingsstrategie Belastingdienst*. 5 februari 2016. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2016b). *3e viermaandsrapportage 2015 Belastingen*. 29 januari 2016. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2016c). *Nalevingsmonitor GO*. februari 2016. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2016d). *17e halfjaarsrapportage*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 066, nr. 269. Den Haag: Sdu.

Belastingdienst (2016e). *Concepteindrapportage project Windhappers*. Juni 2016. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst/EHI (2015a). *Effectmeting en Evaluatie Handhavingscommunicatie IH–2014; Deelrapportage conceptversie 0.9*. Juni 2015. Den Haag: interne rapportage.

Belastingdienst/EHI (2015b). *Analyse Steekproef Ondernemingen 2012, Rapport op hoofdlijnen*. Den Haag: eigen beheer.

Bettendorf, L. & Cnossen, S. (2014). *Bouwstenen voor een moderne btw*. Den Haag: Centraal Planbureau.

BZK (2013). *Modernisering Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 27 859, nr. 65. Den Haag: Sdu.

CASE (2015). *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015 Report*. Taxud/2013/DE/321, FWCNo.Taxud/2010/CC/104. Warsaw.

CASE (2016). *Study and reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 2016 final report*. Taxud/2015/CC/131.

Commissie–De Jong (2015). *Management Informatie Belastingdienst*. Rapport d.d. mei 2015 van de Commissie Bekostigingssystematiek Belastingdienst en Inrichting Managementinformatie Belastingdienst, onder voorzitterschap van A. de Jong. Den Haag: Algemene Bestuursdienst/ABDTOPConsult.

Commissie-Stevens (2012). *Fiscaal toezicht op maat; Soepel waar het kan, streng waar het moet*. Rapport d.d. juni 2012 van de Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, onder voorzitterschap van L.G.M. Stevens. Den Haag: Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst/Ministerie van Financiën.

EU (2010). *Compliance Risk Management Guide for tax administrations*. Fiscalis Risk Management Platform Group. Brussels: European Commission/- Directorate-General Taxation And Customs Union.

Financiën (2007). *Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer: Antwoorden op vragen gesteld tijdens het algemeen overleg van 19 april 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 066, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010). *Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst*. November 2010. Den Haag: Ministerie van Financiën/Directoraat-Generaal Belastingdienst.

Financiën (2011). *Reactie op BOR-notitie Beleidsdoorlichting Belastingdienst*. Brief d.d. 14 april 2011 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer. Kenmerk DGB/2011/U1906. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2012). *Meting en publicatie van de tax gap*. Brief d.d. 4 januari 2012 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer. Kenmerk DGB/2011/7006U. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2013). *Belastingdienst*. Brief d.d. 10 mei 2013 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over versterking van het toezicht van de Belastingdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 066, nr. 171. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014a). *Belastingdienst*. Brief d.d. 14 juli 2014 van de staatssecretaris van Financiën aan Tweede Kamer over onderzoek naar macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 066, nr. 211. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014b). *Aanbieding onderzoek naar een macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap)*. Brief d.d. 10 juli 2014 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer. Kenmerk DGB/2014/3806. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2015). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 200 IX, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2016a). *Antwoord op schriftelijke vragen over het rapport 'Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst'*. Brief d.d. 7 april 2016 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer. Kenmerk DGB/2016/1454. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2016b). *Belastingdienst; Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 066, nr. 271. Den Haag: Sdu.

Fiscalis 2020 Tax gap project group (2016). *The concept of tax gaps; Report on VAT Gap Estimations. FPG/041*. Brussels: European Commission/Directorate-General Taxation And Customs Union.

FIOD (2014). *Bestuurlijke rapportage criminele nomaden*. Brief van FIOD aan LIEC, kenmerk 2014–022. Utrecht: Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/-Belastingdienst.

Frey, B.S. & Weck-Hanneman, H. (1984). *The hidden economy as an unobserved variable*. The European Economic Review, volume 26, p. 33–53.

Gemmel, N. & Hasseldine, J. (2012). *Tax gap estimation: a methodological review*. Working Papers in Public Finance. Wellington, New Zealand: University of Wellington.

Goslinga, S. & Van der Hel, L. (2014). *Het meten van effecten van het fiscale toezicht*. Belastingdienst Working Paper No. 1, december 2014.

HMRC (2015). *Measuring tax gaps 2015 edition; Tax gap estimates for 2013-2014*. An official statistics release. 22 October 2015. London: Her Majesty's Revenue & Customs.

House of Commons/Treasury Committee (2012). *Closing the Tax Gap: HMRC's record at ensuring tax compliance; Twenty-ninth Report of Session 2010–12*. London: The Stationery Office Limited.

Ifo Institut (2008). *Trotz Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes 2007 auf 19% ging die Ausfallquote auf 9% zurück und dürfte auch 2008 bei 9% liegen*. 61 Jahrgang. Ifo schnelldienst 12/2008.

IMF (2016). *Denmark Technical Assistance Report; The Value Added Tax Gap. Country Report No. 16/59*. February 2016. Washington DC: International Monetary Fund.

IRS (2016). *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010*. Publication 1415 (5–2016) Catalog Number 10263H. www.irs.gov. Washington DC: Department of the Treasury Internal Revenue Service

ISWGNA (2006). *Estimates of the unrecorded economy and national accounts*. New York: United Nations Statistical Commission.

LIEC (2014). *Brief LIEC aan FIOD, bestuurlijk signaal Nederlandse belastingnomaden*. Kenmerk LIEC/BS/2014–01. Den Haag: Landelijk Informatie- en Expertise Centrum

OECD (2008). *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*. Final Report, 22 June 2008. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing.



Politie (2012). *Bestuurlijk Advies Nederlandse belastingnomaden*. Bestuurlijk advies d.d. 4 mei 2012, kenmerk 20120411/EV. Korps Nationale politiediensten/Dienst Nationale Recherche: eigen beheer.

Schneider, F. (2015). *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other countries from 2003 to 2015: Different developments*. Department of Economics. Linz, Austria: Johannes Kepler University.

Schneider, F. & Buehn, A. (2012). *Shadow economy in highly developed OECD countries: What are the driving forces?* Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 6891, October 2012. Bonn: IZA.

Schneider, F. & Enste, D. (2002). *Hiding in the Shadows, The Growth of the Underground Economy*. Economic Issues no 30. Washington DC: International Monetary Fund.

Schneider, F., Raczkowski, K. & Mróz, B. (2015). *Shadow economy and tax evasion in the EU*. Journal of Money Laundering Control, Vol. 18, p. 34–51.

Skatteverket (2014). *The development of the tax gap in Sweden 2007-12*. Report 1 (91). Solna, Sweden: Skatteverket

Tweede Kamer (2004). *Windhappers*. Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, nr. 57. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012). *Verslag van een Algemeen Overleg gehouden op 5 juli 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 066, nr. 105. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013a). *Motie van het lid Omtzigt over de aanpak van ‘windhappers’, mensen die geen belastingaangifte doen*. Tweede Kamer vergaderjaar 2012–2013, 31 066, nr. 166. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013b). *Vragen gesteld door de Kamerleden Omtzigt en Van Hijum, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, aanhangsel 357. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013c). *Vragen gesteld door de Kamerleden Groot en Recourt, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, aanhangsel 354. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Belastingnomaden*. Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, nr. 63. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2016). *Brief van de vaste commissie voor Financiën*. Brief d.d. 31 maart 2016 over verzoek aan Algemene Rekenkamer om onderzoek te verrichten naar de gemiste belastingopbrengsten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 066, nr. 261. Den Haag: Sdu.

VenJ (2012). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit; Brief minister van VenJ over de problematiek van outlawbikers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 911, nr. 71. Den Haag: Sdu.

VenJ (2014). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs. Bijlage bij brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 407. Den Haag: Sdu.

## Bijlage 8

### Eindnoten

1. In de vraagstelling is sprake van de in omvang grootste belastingmiddelen. Omdat de organisatie van de handhaving bij de Belastingdienst zich niet specifiek richt op belastingmiddelen, maar op belastingsegmenten (Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen), hebben wij daar in ons onderzoek op aangesloten.
2. Bij belastingheffing gaat het om subjecten (personen of belastingplichtigen) en om objecten, zoals voertuigen of onroerende zaken, waarover belasting wordt geheven.
3. De tax gap is het verschil tussen de belastingen, die op grond van de wet verschuldigd zijn en de daadwerkelijke belastingontvangsten.
4. Boekenonderzoeken zijn controles van de aangiften en administraties van belastingplichtigen.
5. Peiljaar 2015.
6. Inkomensheffing (IH) betreft de som van de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen.
7. Onder doelmatigheid verstaan wij in dit verband of effecten niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden of dat meer effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde middelen.
8. De Belastingdienst duidt dit aan als 'handhavingsregie'.
9. Tot maart 2016 het segment Particulieren, dienstverlening en bezwaar (PDB).
10. Toeslagen laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.
11. De Belastingdienst sluit bij horizontaal toezicht, op basis van het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen, convenanten af met belastingplichtigen om scherp naar elkaar aan te geven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om het recht te handhaven en voor het vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken.
12. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor wederhoor is voorgelegd zijn de bedragen die met een \* zijn gemarkeerd aangepast naar aanleiding van nagekomen correcties van de Belastingdienst.
13. Wij merken hierbij nadrukkelijk op dat wij de kwaliteit van de boekencontroles niet in ons onderzoek hebben betrokken.
14. Wij merken daarbij nadrukkelijk op dat wij de kwaliteit van de controledossiers niet in ons onderzoek hebben betrokken.
15. Tot het segment GO behoren onder andere beursgenoteerde ondernemingen en andere grotere ondernemingen met een omzet van meer dan € 10 miljoen en een loonsom van meer dan € 2 miljoen. Ook gemeenten, provincies en grotere non-profit organisaties maken deel uit van dit segment.
16. Wij merken hierbij op dat wij de kwaliteit van de uitvoering van de repressieve handhavingsinstrumenten niet in ons onderzoek hebben betrokken.

17. Basisregistratie Personen, voorheen de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).
18. Zie ook ons rapport Basisregistraties; vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance (Algemene Rekenkamer, 2014).
19. Motorvoertuig: een personenauto, een bestelauto, een motorrijwiel, een vrachtauto of een autobus (Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994, artikel 1, lid 1).
20. Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994, artikel 7, lid 1, sub b.
21. Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994, artikel 7. Wet Basisregistratie Personen, artikel 2.38.
22. Voor deze groep gelden diplomatieke vrijstellingen van omzetbelasting, accijns, belasting op personenauto's en motorrijwielen, motorrijtuigenbelasting, overdrachtsbelasting, regulerende energiebelasting en belasting op leidingwater.
23. Richtlijn 83/182/EEG, artikel 5.
24. De Belastingdienst heeft geconstateerd dat de preventieve aanpak voor migranten die zich hier eerder hebben ingeschreven niet werkt. De Belastingdienst vermoedt dat deze groep niet meer in Nederland is, dan wel inmiddels een auto met een Nederlands kenteken bezit en MRB betaalt.
25. Wegenverkeerswet, artikel 159.
26. In het convenant tussen de Belastingdienst en de Politie over het gebruik van de ANPR-camera's staat dat de Belastingdienst de gegevens die niet fiscaal relevant zijn, direct moet vernietigen. Voor de MRB staat in een protocol van de Belastingdienst dat gegevens fiscaal relevant zijn als ten aanzien van die motorrijtuigen sprake is van een aanwijzing dat een daarop betrekking hebbende verplichting op basis van de Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1994 niet is of wordt nageleefd.
27. Zie ook § 2.1 en § 2.4 voor een beschrijving van de steekproeven in het kader van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst.
28. Voorheen ging het om 3.600 entiteiten en inmiddels is duidelijk dat het inzicht beter is met een hoger aantal en is de steekproefomvang in 2016 terug naar 3.600 entiteiten.
29. Uitgaande van een bruto binnenlands product van € 645 miljard in 2012 (CBS: Nationale rekeningen, 24 juni 2015), zou de omvang van de schaduw economie in Nederland in 2012 ongeveer € 61 miljard betreffen.
30. De 'eigen middelen' betreffen de inkomsten voor de EU, die onder andere gebaseerd worden op een percentage van een geharmoniseerde btw-grondslag.
31. Wij merken hierbij op dat wij de kwaliteit van de uitvoering van de repressieve handhavingsinstrumenten niet in ons onderzoek hebben betrokken.
32. In dit kader verwijzen wij ook naar ons rapport Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst; Voorbeeld van een "business case" bij de rijksoverheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 066, nr. 257).

33. ItalyEurope24. Italy tax gap on VAT an average of € 40 bn each year. <http://www.italy24.ilsol24ore.com/art/laws-and-taxes/2014-11-10/tax-gap-181852.php?uuid=ABPWIPCC>. (geraadpleegd 30 augustus 2016).
34. Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010, Publication 1415 (5-2016) Catalog Number 10263H Department of the Treasury Internal Revenue Service [www.irs.gov](http://www.irs.gov), page 11.

### Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.G.L. (Hans) Benner RE RA  
(projectleider)  
Dhr. drs. N. (Niels) Donker  
(projectleider tot 1 juli 2016)  
Mw. drs. H. (Hijke) van Bloemendaal RO  
Mw. drs. J.G. (Ankie) Erwich  
Dhr. drs. J.F.C. (Jeroen) Freriks  
Mw. drs. J. (Jooske) de Sonnaville  
Dhr. ir. W. (Wouter) van der Vet  
Dhr. dr. A.J.W. (Berrie) Zielman

### Voorlichting

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Hollandse Hoogte / Peter Hilz

Den Haag, november 2016

