

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 368

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2017

Naar aanleiding van het vragenuurtje van 20 juni jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 89, Mondelinge vragen van het lid Omtzigt over het besluit op WOB-verzoek over regeerakkoord 2012) met betrekking tot de business case Intensivering toezicht en invordering (ITI) heeft uw Kamer mij verzocht om de volgende vragen voor 1 juli per brief te beantwoorden (Handelingen II 2016/17, nr. 89, Regeling van werkzaamheden):

1. Waarom is de casus (business case) niet met de Kamer gedeeld terwijl daar in Kamervragen in 2014 wel om is gevraagd?
2. Hoeveel geld is er precies uitgegeven en wat is ermee binnengehaald?

In deze brief ga ik allereerst in op het punt van de informatieverzetting over ITI aan uw Kamer, in het bijzonder waar het de oorspronkelijke business case uit 2012 betreft. Dan geef ik een toelichting op de business case en de oordelen die van verschillende kanten, Algemene Rekenkamer (ARK), Centraal Plan Bureau (CPB) en Auditdienst Rijk (ADR), zijn gegeven over de opzet, meetmethodiek en verantwoording van de business case ITI. Ten slotte reageer ik op berichten die in de media over dit onderwerp zijn verschenen, t.w. op de stelling dat de Belastingdienst een miljard minder ophaalde dan was voorzien, en het aantal uitgevoerde controles inkomensheffing.

1. Informatieverzetting aan Tweede Kamer

De vraag is gesteld waarom de business case ITI destijds ondanks verzoek niet aan uw Kamer is verstrekt en nu wel openbaar is gemaakt op de website van de rijksdienst naar aanleiding van een Wob-verzoek.

Ik vind het belangrijk uw Kamer goed te informeren. Door mijn ambtsvoorganger is uw Kamer bij brief van 10 december 2012 geïnformeerd over de voorgenomen intensiveringsmaatregelen, te weten de versnelling van de aanslagregeling particulieren, het automatisch corrigeren, het doen van meer boekenonderzoeken, de aanscherping van controles

omzetbelasting en de versterking van de opsporing door witwasonderzoeken en invordering.¹

Vervolgens bent u jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van ITI door middel van het Jaarverslag IX van het Ministerie van Financiën, als ook via de halfjaarsrapportages Belastingdienst. Er is op deze manier periodiek informatie aan de Kamer verstrekt over de destijds bepaalde opbrengsten van de maatregelen en de werving van het extra personeel.

Aan deze voorstellen voor intensivering van toezicht en invordering lag een interne business case ten grondslag. Deze business case bevatte een cijfermatige onderbouwing voor de verwachte meeropbrengsten. Door uw Kamer is gevraagd om toezending van deze business case in 2012 en 2014. Dit is toen geweigerd met als reden dat het hierbij gaat om informatie met een controlestrategisch karakter, waarvan openbaarmaking al snel de handhaving door de Belastingdienst kan schaden.

Hoewel de onderhavige informatie inmiddels voor een groot deel minder actueel is, geldt de reden voor het niet openbaar maken van dit soort informatie nog steeds. In die zin had bij de beoordeling van het desbetreffende Wob-verzoek naar de onderliggende stukken voor dit onderdeel van het Regeerakkoord 2012, een andere belangenafweging, te weten niet-openbaarmaking in het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, in de rede gelegen. Door een ommissie in de procedure is aan die beoordeling ten onrechte niet toegekomen.

Dit laat onverlet dat ik hecht aan een goede informatieverstrekking aan de Kamer. Naar de opvattingen van vandaag ligt het in de rede de informatie vertrouwelijk aan uw Kamer mee te delen. Voor eventuele toekomstige businesscases ligt een dergelijke behandeling ook voor de hand.

2. Opbrengsten van de business case ITI

Uit de media komt een beeld naar voren van een casus waarin € 1 miljard minder is binnengekomen dan beoogd. In deze paragraaf licht ik toe dat deze uitspraak ongefundeerd is.

De voortgang en resultaten van de maatregelen uit de business case ITI zijn, zoals hiervoor aangegeven, in de jaarverslagen en halfjaarsrapportages aan uw Kamer gerapporteerd. Het Jaarverslag IX 2013² liet zien dat zowel de aantallen extra controles en onderzoeken als de extra opbrengsten tot op dat moment nagenoeg waren gerealiseerd. Het Jaarverslag IX 2014³ liet daarentegen zien dat de gerealiseerde extra opbrengst in 2014 circa € 413 miljoen bedroeg, tegenover een geraamde meeropbrengst van € 533 miljoen. In deze jaarverslagen zijn tevens de personele uitgaven verantwoord. Daarnaast is in de 14e halfjaarsrapportage⁴ de voortgang van de werving van gekwalificeerde medewerkers toegelicht.

Ook in het Jaarverslag IX 2015⁵ zijn de uitgaven en opbrengsten van ITI verantwoord. Het doel van ITI was om in dat jaar een extra belastingopbrengst te realiseren van € 533 miljoen; de realisatie bedroeg daarentegen € 430 miljoen.

Het verschil tussen raming en realisatie van de jaren 2014 en 2015 werd met name veroorzaakt door een lager tempo dan voorzien in het innen

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 149

² Kamerstuk 33 930 IX, nr. 1, pag. 28

³ Kamerstuk 34 200 IX, nr. 1, pag. 29

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 215, pag. 14

⁵ Kamerstuk 34 475 IX, nr. 1, pag. 53

van de opgelegde naheffingsaanslagen en door vertraging in de werving en opleiding.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

In 2015 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan hoe de Belastingdienst de business case ITI in 2013 en 2014 heeft uitgevoerd en hoe de dienst verantwoording heeft afgelegd over de resultaten van deze business case. In dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer voor alle werkgebieden uit de business case beschreven hoeveel geld er is uitgegeven en wat ermee is binnengehaald aan belastingopbrengsten. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat er geen directe relatie was te leggen tussen de investeringen en de ontwikkeling van de belastingopbrengsten. Bovendien stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de plannen, zoals opgenomen in de business case, deels anders waren uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer adviseerde om voortaan, voorafgaand aan de ontwikkeling van business cases, de monitoring van de voortgang en de vastlegging van managementinformatie goed te organiseren. Het rapport van de Algemene Rekenkamer is op 11 februari 2016 aangeboden aan uw Kamer.⁶

In de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport heeft de Minister van Financiën aangegeven de conclusies en aanbevelingen te onderschrijven. Wat het leggen van de relatie tussen de extra capaciteit en activiteiten en de extra opbrengsten betreft, bleken de daarvoor benodigde koppelingen tussen de diverse financiële systemen en het personeelsadministratiesysteem technisch niet meer te realiseren. Wat de Belastingdienst wel heeft gedaan, is meten hoeveel extra toezicht- en invorderingsactiviteiten vanaf 2013 zijn uitgevoerd in vergelijking met een ijkpunt gebaseerd op de productie in 2011 (basisniveau). Gekozen is te sturen op de potentiële belastingopbrengsten in relatie tot de totale toezicht- en invorderingsactiviteiten en deze evenredig te verdelen over de bestaande en de extra activiteiten. Hoewel er hiermee geen directe causale relatie is te leggen tussen de verschillende extra activiteiten en de bijbehorende opbrengst, zijn met de monitoring die op de business case is gezet, de extra ontvangsten vanuit het toen geldende inzicht wel aannemelijk gemaakt, wat ook door de Algemene Rekenkamer niet werd betwist.

De tweede conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de plannen zoals opgenomen in de business case deels anders zijn uitgevoerd, was juist. De Belastingdienst heeft op onderdelen ingespeeld op veranderende omstandigheden en inzichten. Hierbij is steeds het oorspronkelijke doel – het genereren van extra potentieel aan belastingopbrengsten – voor ogen gehouden. Er is in de eerste plaats extra capaciteit ingezet voor het opsporen van zwartsparenders en de uitvoering van de inkeerregeling. Deze is deels gehaald uit de capaciteit die oorspronkelijk aan de dienst was toegevoegd voor ITI. Het aantal inkeerders tussen 1 januari 2011 en 1 januari 2017 is 17.907 geweest en vanaf 1 januari 2011 tot en met 31 december 2016 bedraagt de meeropbrengst van afgeronde meldingen € 1,1 miljard.⁷ Voor zover deze meeropbrengst is gegenereerd door de ITI-inzet, is deze in de rapportages niet aan ITI toegerekend.

Verder is een deel van de middelen besteed aan de ontwikkeling van «slimmer toezicht» (data&analytics) en is het budget dat was bestemd voor de verscherpte controles van de aangiften omzetbelasting deels gebruikt voor handavingscommunicatie. Fiscale intermediairs en accountantskantoren hebben een brief gekregen waarin zij werden

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 257

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 362, pag. 3

geïnfomeerd over intensievere controles van de Belastingdienst op het volledig en juist indienen van (suppletie) aangiften omzetbelasting. Het werken met deze aankondigingsbrieven bleek een effectievere en efficiëntere oplossing dan alleen het instellen van repressieve controles bij bedrijven. Al met al was de alternatieve inzet gericht op een nog hogere opbrengst dan in de businesscase beoogd, zij het dat dit niet is gekwantificeerd.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer is besproken in het Algemeen overleg Belastingdienst op 1 juni 2016.

Beoordeling CPB

De aanleiding voor de beoordeling door het CPB lag in het gegeven dat het CPB in de doorrekening van het Regeerakkoord vooralsnog geen positief effect op de belastingraming heeft toegerekend aan ITI. Het CPB had aangegeven dat als na adequate monitoring een positief effect toegerekend zou kunnen worden, alsnog een positief effect op de belastinginkomsten zou worden geboekt.⁸ Het CPB heeft op basis van de monitors over 2013 en 2014 de business case geëvalueerd en geconcludeerd dat zij op basis van deze monitors geen extra opbrengsten konden toerekenen aan ITI. Het CPB kwam tot de volgende conclusies⁹:

- 1) Informatie over opbrengsten van handhaving in het verleden ontbrak, evenals cijfers over loonkosten en productiviteit.
- 2) Er kon niet worden vastgesteld of er sprake was van extra opbrengsten als gevolg van deze business case. De monitoring was alleen gericht op de directe opbrengsten van de business case zonder rekening te houden met de totale opbrengst van de Belastingdienst zodat niet kon worden nagegaan wat de opbrengst was geweest van de partiële opbrengst van de business case. Ook was niet duidelijk in hoeverre sommige maatregelen ook zouden zijn genomen zonder de intensivering.

Deze conclusies vormden tevens de reden dat de opbrengsten van de Investeringsagenda – anders dan die van de ITI business case – niet zijn ingeboekt in de begrotingsramingen van het kabinet.

Onderzoek ADR

De ADR heeft in zijn rapport van bevindingen van 4 april 2017 vastgesteld dat de ITI-monitoren tekortkomingen en inherente onzekerheden kennen. Deze worden veroorzaakt door onduidelijkheid in definities, uitgangspunten en grondslagen van de business case en tekortkomingen in het monitormodel. De tekortkomingen zijn waar mogelijk hersteld. Ook is geconstateerd dat de business case geen rekening houdt met autonome ontwikkelingen en dat een mechanisme ontbreekt om de business case aan te passen. Het ADR rapport is gepubliceerd op rijksoverheid.nl.¹⁰ In de reactie op het rapport van de ADR trekt de Belastingdienst de conclusie dat een pas op de plaats moet worden gemaakt met het kwantificeren van de belastingontvangsten die kunnen worden toegerekend aan opbrengsten ten gevolge van de intensivering, omdat de precieze omvang

⁸ Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB, 12 november 2012, p. 34.

⁹ Het desbetreffende CPB-memo d.d. 27 mei 2015 is bijgevoegd. Raadpleegbaar via www.tweede-kamer.nl

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/09/rapport-van-bevindingen-bij-de-totstandkoming-van-de-iti-monitor-2013-en-2014>.

van de onzekerheden niet kan worden vastgesteld. Dit is ook vermeld in het Jaarverslag IX 2016.¹¹

De lessen die zijn getrokken uit de ITI business case worden meegenomen in de opzet van (de monitoring van) de activiteiten in het kader van de Investeringsagenda. Bij brief van 8 februari jl. is uw Kamer ingelicht over de meting van potentiële opbrengsten van de Investeringsagenda.¹² Daarbij is ook aangegeven dat de Algemene Rekenkamer zal worden gevraagd om de meetmethodiek die wordt ontworpen te beoordelen. Er wordt momenteel gewerkt aan een methodiek voor het meten van de potentiële ex ante baten van de projecten die worden ingezet om de veranderdoelen van de Investeringsagenda te realiseren. Daartoe is een departementaal brede werkgroep samengesteld. Voor de validatie van de methodiek is een externe wetenschapper ingeschakeld.

De in de media genoemde bedrag van 1 miljard euro aan gemiste ontvangsten herken ik niet. Hierboven is toegelicht dat de verschillen tussen raming en realisatie met name veroorzaakt zijn door een lager tempo in het innen van de opgelegde naheffingsaanslagen en door vertraging in de werving en opleiding. Door middel van de jaarverslagen en halfjaarsrapportages is naar eer en geweten verantwoording afgelegd over de opbrengsten.

Zowel Algemene Rekenkamer, ADR als CPB hebben over de wijze van toerekening van belastingopbrengsten geconcludeerd dat er geen harde onderbouwing is van extra opbrengsten die zouden kunnen worden toegerekend aan de intensiveringsmaatregelen, ondermeer omdat de business case geen rekening houdt met autonome ontwikkelingen. Niettegenstaande – zo geeft het CPB aan – kan ook niet worden uitgesloten dat er wel sprake is van extra opbrengsten als gevolg van de business case. Kortom: er kunnen geen uitspraken worden gedaan over gemiste belastingopbrengsten als gevolg van de business case. Het noemen van een bedrag van 1 miljard aan gemiste opbrengsten is dan ook ongefundeerd.

3. Kwaliteit van de controle

In de media worden cijfers aangehaald als zou de Belastingdienst bij 600.000 mensen fouten zien in de IH aangifte, terwijl slechts 150.000 mensen zouden worden gecontroleerd in 2012.

Het is beslist onjuist om te stellen dat de 600.000 aangiften¹³, die betrekking hebben op de periode voor 2012, met zekerheid fout waren. Het ging om risico's in de aangifte. Vóór 2013 moest de Belastingdienst dergelijke aangiften met een hoog risico op fouten nog volledig handmatig corrigeren. De expertschatting in de business case, op basis van de informatiepositie die de Belastingdienst destijds had, was dat er circa 150.000 aangiften handmatig zouden kunnen worden behandeld, gegeven de capaciteit van de Belastingdienst. In 2012 is een geslaagde proef gedaan met massaal automatisch corrigeren. Vanaf 2013 worden dergelijke aangiften voor belastingjaren na 2012 geautomatiseerd gecorrigeerd. Voor de nog aanwezige voorraden risico's uit eerdere jaren is, conform de business case, een inhaalslag uitgevoerd waarbij deze hoog risico aangiften alsnog (handmatig) zijn behandeld. Daarmee hebben de aangiften met risico's wel degelijk de behandeling gekregen die zij verdienen. De laatste jaren is de informatiepositie van de Belastingdienst sterk verbeterd en daarmee het gebruik van de vooraf ingevulde

¹¹ Kamerstuk 34 725 IX, nr. 1, pag. 63

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 340

¹³ Dit betrof een schatting.

aangifte (VIA) sterk toegenomen. Gevolg is dat ook het aantal automatisch te corrigeren risico's daalt.

Ik ga er van uit uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes