

Vergaderjaar 2017–2018

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 49

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 mei 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 7 december 2017 inzake de beleidsdoorlichting artikel 1 Belastingdienst (Kamerstuk 31 935, nr. 44).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 april 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

1. In hoeverre maakt het complexe inkomstenbelastingstelsel (box 1 t/m 3) de Belastingdienst inefficiënt?

Antwoord

Complexiteit van wetgeving leidt er normaal gesproken toe dat de Belastingdienst veel inspanningen moet verrichten bij het uitvoeren van zijn taak. Dit zegt op zich niets over de efficiëntie van de dienst. De wetgeving is voor de uitvoering een gegeven; de Belastingdienst zal altijd proberen daar efficiënt uitvoering aan te geven.

2. Wat zijn de kosten van vrijstellingen, teruggaven, aftrekposten en toeslagen in euro's (voor Nederland)?

Antwoord

Een jaarlijks geactualiseerd overzicht van het budgettaire belang van verschillende fiscale regelingen, waaronder vrijstellingen, teruggaven en aftrekposten, wordt opgenomen in bijlage 6 van de Miljoenennota¹. De daar genoemde cijfers zijn niet optelbaar, waardoor een totaalbedrag voor Nederland niet kan worden gegeven. Het budgettaire belang van verschillende toeslagen is te vinden in de betreffende departementale begrotingen. Voor een handzaam overzicht van onder andere fiscale regelingen en toeslagen wordt verwezen naar de onlangs gepubliceerde Beleidsinformatiekaart 2018².

3. Wat zijn de kosten van vrijstellingen, teruggaven, aftrekposten en toeslagen uitgedrukt in efficiëntieverlies voor de Belastingdienst, in euro's en %?

Antwoord

Hiervoor geldt hetzelfde antwoord als op vraag 1. De wetgeving is voor de uitvoering een gegeven; de Belastingdienst zal altijd proberen daar efficiënt uitvoering aan te geven.

4. Is het mogelijk bedrijven met een publicatieplicht van jaarrekeningen te verplichten de effectieve (feitelijke) belastingdruk, gedefinieerd als feitelijk afgedragen winstbelasting als percentage van de nettowinst vóór belasting, te publiceren in de financial statements? Zo ja, waarom gebeurt dit nu niet? Zo nee, waarom niet, wat belet u deze maatregel in te voeren?

Antwoord

De regelgeving voor de jaarrekening bepaalt op dit moment het volgende over het vermelden van de effectieve belastingdruk. Beursvennootschappen (ongeacht hun omvang) die ingevolge EU-regelgeving (Verordening 1606/2002) hun geconsolideerde jaarrekening moeten opstellen volgens de International Financial Reporting Standards (IFRS, voorheen IAS), zijn niet verplicht om de effectieve belastingdruk («average effective tax rate», zie IAS 12.81) te vermelden. Onderwerpen die door IFRS geregeld worden (zie IAS 12.81) mogen niet met nationale eisen aangevuld worden. Dit geldt ook voor ondernemingen die hun enkelvoudige of geconsolideerde jaarrekening vrijwillig opstellen volgens deze internationale standaarden. Grote ondernemingen die hun jaarrekening opstellen volgens de regels van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ),

¹ Kamerstuk 34 775, nrs. 1 en 2

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/23/beleidsinformatiekaart-2018>

nemen de effectieve belastingdruk wel in hun jaarrekening op. In de RJ wordt dit aangeduid als effectief belastingtarief; dat zijn de belastingkosten gedeeld door het resultaat vóór belastingen. De RJ schrijft voor deze informatie in de toelichting op te nemen (RJ 272.703). Voor middelgrote ondernemingen geldt dit voorschrift niet. Sommige middelgrote ondernemingen nemen deze informatie vrijwillig op, in navolging van de voorschriften voor grote ondernemingen. Kleine en micro-ondernemingen hebben geen verplichting om de effectieve belastingdruk op te nemen in de jaarrekening. De regelgeving die voorschrijft hoe de jaarrekening door deze ondernemingen moet worden ingericht, wordt beheerst door de EU-jaarrekeningrichtlijn (richtlijn 2013/34/EU). Deze richtlijn geeft geen ruimte om voor hen in het nationale recht aanvullende eisen te stellen. Dat betekent dat deze ondernemingen uitsluitend de totale belastingverplichtingen uit het boekjaar in de jaarrekening dienen te vermelden. Het wordt niet wenselijk geacht en ook niet nodig om middelgrote ondernemingen te verplichten de effectieve belastingdruk op te nemen. Ten eerste ligt het vanwege het sterk Europeesrechtelijke kader ook voor deze ondernemingen niet voor de hand om alleen in Nederland aanvullende wettelijke verplichtingen te creëren. Ten tweede is het niet nodig omdat de effectieve belastingdruk eenvoudig te bepalen is door de post belastingkosten te delen door de post nettowinst voor belastingen. Beide posten staan in de winst- en verliesrekening, ook in de IFRS-jaarrekening. De uitkomst van die deling is de effectieve belastingdruk. Hetgeen eenvoudig uit de jaarrekening is af te leiden, hoeft niet ook nog eens afzonderlijk in wetgeving voorgeschreven te worden. Samengevat is er voor beursvennootschappen, micro- en kleine ondernemingen geen ruimte voor nationale eisen tot het toevoegen van de belastingdruk en is het voor grote en middelgrote ondernemingen niet nodig dan wel wenselijk.

5. Hoe lang duurt de opsporing van een constructie waarbij belastingontduiking geschiedt via offshore structuren gemiddeld?

6. Waarom duurt het zo lang fiscale constructies met offshore structuren bloot te leggen en de verschuldigde belasting te innen?

Antwoord op vragen 5 en 6

Offshore structuren worden bij uitstek ingericht met het oog op het verhullen van fiscale verplichtingen. Dat het soms erg lang duurt voordat de verschuldigde belasting kan worden geïnd, komt door de huidige vormgeving en opvolging van verschillende fiscale gerechtelijke procedures. De ervaring leert dat belastingplichtigen en hun adviseurs maximaal gebruikmaken van de mogelijkheden om met de inzet van het beschikbare instrumentarium voor rechtsbescherming procedures te vertragen.

7. Hoeveel wordt er jaarlijks geïnd als gevolg van de opsporing van fiscale constructies met offshore structuren?

Antwoord

Binnen de Belastingdienst houden diverse organisatieonderdelen zich bezig met het traceren en bestrijden van constructies. Als wordt vermoed dat er sprake is van een offshore constructie, dan wordt dit opgepakt door medewerkers van het *Programma Vermogen in het Buitenland*. Onder dit programma valt een aantal projecten, specifiek gericht op verschillende vormen van constructiebestrijding. De naheffingen die ter zake zijn opgelegd bedroegen in 2016 circa € 265 miljoen en in 2017 circa € 230 miljoen.

8. Hoe wordt bereikt dat ook nieuwe inzichten worden meegenomen in het beleid van de Belastingdienst?

Antwoord

De Belastingdienst maakt periodiek een omgevingsanalyse waarin ontwikkelingen op het gebied van de regelgeving, demografie, economie, maatschappij, techniek en handhaving worden gezien op hun betekenis voor de taken van de Belastingdienst. Verder monitort en ontwikkelt de Belastingdienst wetenschappelijk onderzoek, relevant voor uitvoering en handhaving. Naast deze wetenschappelijke kennis volgt de Belastingdienst ook de ervaringen van andere belastingdiensten en internationale organisaties als OESO, IOTA e.d. en wordt samengewerkt met universiteiten en andere handhavingsorganisaties. Ook de jaarlijkse steekproeven Particulieren en Ondernemingen leveren in dit opzicht relevante informatie.

9. Wat verwacht u van het nalevingstekort bij grote ondernemingen, is dat naar verwachting groter of kleiner dan bij mkb-ondernemingen?

10. Bent u voornemens om net als bij particulieren en het mkb ook het nalevingstekort van grote ondernemingen te schatten?

11. Waarom is er geen schatting over het nalevingstekort bij grote ondernemingen? Wanneer zal er wel een schatting zijn van het nalevingstekort bij grote ondernemingen?

Antwoord op vragen 9, 10 en 11

Dat het nalevingstekort, anders dan bij MKB-ondernemingen, tot op heden niet is ingeschat voor grote ondernemingen, heeft zijn redenen. De populatie grote ondernemingen is te divers 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. Voor een aantal bedrijven geldt dat activiteiten en kapitaal relatief gemakkelijk kunnen worden verplaatst van en naar Nederland, met gevolgen voor de in Nederland belastbare grondslag. Ook dat heeft invloed op de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van schattingen van het nalevingstekort. Dit laat onverlet dat meer transparant kan worden gemaakt welke fenomenen er spelen en waar de fiscale problematiek zit. Het vorig jaar afgesloten onderzoek Grote ondernemingen, waarvan het rapport op 27 juni 2017 aan de Tweede Kamer is aangeboden³, biedt daar een aanzet toe. Uit het onderzoek blijkt dat grote organisaties over het algemeen tijdig hun aangifte indienen en betalingen doen. Van alle aangiften Vennootschapsbelasting, Omzetbelasting en Loonheffingen die deze ondernemingen hebben moeten doen in het kalenderjaar 2013, is 98,3% op tijd gedaan. Van alle betalingen die deze ondernemingen in 2013 hebben moeten doen, is 90,8% op tijd gedaan. Om de juistheid en volledigheid van de aangiften te bepalen zijn bij 350 ondernemingen (uit een ad random steekproef) boekenonderzoeken gedaan. De uitkomst was dat het aantal correcties en de omvang daarvan beperkt waren. Extrapolatie van correctieresultaten van deze steekproef geeft, gezien de diversiteit van de populatie, geen betrouwbaar beeld van de mate van naleving binnen de totale populatie. Om in de toekomst meer inzicht te geven wordt gekeken of er gedifferentieerd kan worden tussen verschillende typen grote ondernemingen, opdat ook in dit segment een schatting en analyse mogelijk is van nalevingstekorten en inningsverliezen.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 365

12. Bent u voornemens, conform de aanbeveling van de beleidsdoorlichting, meer specifieke beleidsevaluaties en effectmetingen uit te voeren?

31. Hoe vaak wordt op het niveau van de inzet van specifieke handhavingsinstrumenten, interventies of activiteiten bij specifieke doelgroepen de doeltreffendheid bepaald? Wat is de reden dat dit niet systematisch gebeurt?

Welke mogelijkheden/voordelen biedt een systematische analyse van de doeltreffendheid van instrumenten, interventies of activiteiten?

Antwoord

Ja. De Belastingdienst werkt continu aan borging en verbetering van de handhavingstrategie, daaronder begrepen de organisatie van meer systematische evaluaties en effectmetingen. Op dit moment werkt de Belastingdienst aan een dergelijke aanpak. Systematische evaluatie van de doeltreffendheid van specifieke inspanningen en instrumenten zou de handhaving meer *evidence-informed* kunnen maken. Op die wijze kan kennis worden opgebouwd over wat werkt en niet werkt, in welke situatie, bij welke doelgroep, et cetera. Die kennis is belangrijk om de veronderstellingen in de handhavingstrategie te onderbouwen of te weerleggen.

13. Hoe gaat u de metingen rond compliance verbeteren?

26. Waarom ontbreekt een duidelijke target voor optimale compliance?

Antwoord op vragen 13 en 26

Voor de invulling van het begrip compliance sluit de Belastingdienst aan bij de definitie van compliance van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) en de Europese Unie⁴. Volgens deze definitie is sprake van fiscale regelnaleving als burgers en bedrijven zich (terecht) registreren voor belastingplicht, tijdig aangifte doen, juist en volledig aangifte doen, en tijdig en volledig hun belastingsschuld betalen. Afgezien van het aspect «registratie belastingplicht» zijn hiervoor indicatoren opgenomen in de begroting IX en worden deze ook structureel gemeten.

In de beleidsdoorlichting wordt aanbevolen het begrip compliance nader te preciseren. Handhavingsactiviteiten gericht op een bepaalde doelgroep beogen doorgaans een «tussendoel» te realiseren dat vervolgens bijdraagt aan de compliance. Zo beoogt bijvoorbeeld voorlichting het kennisniveau te verhogen, hetgeen vervolgens zou moeten bijdragen aan het voorkomen van onbewuste fouten in de aangifte. Om meer zicht te krijgen op de plausibiliteit van het totaalbeleid, zou van afzonderlijke inspanningen en activiteiten duidelijk moeten zijn op welke tussendoelen ze zijn gericht. Dit vraagt om een aangevulde set van indicatoren en aanvullende metingen. Daarbij zij aangetekend, zoals ook de onafhankelijke deskundige doet bij het eindrapport, dat opvolging van deze aanbeveling het inzicht weliswaar zal verdiepen, maar dat niet moet worden gesuggereerd dat het mogelijk zal zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totaalbeleid ondubbelzinnig vast te stellen. De beleidsambitie is daarvoor eenvoudigweg te groots en te veelomvattend, de mogelijke beleidsinitiatieven en -instrumenten te talrijk, en de link tussen beide te complex en te diffuus.

⁴ OECD (2004). Compliance risk management: managing and improving tax compliance.; EU (2010). Compliance Risk Management Guide for tax administrations. Fiscalis Risk Management Platform Group. Brussels: European Commission/-Directorate-General Taxation And Customs Union.

14. Hoe zal de Kamer worden geïnformeerd over het formuleren van tussendoelen voor de Belastingdienst die mogelijk ook terugkomen in de Begroting 2019?

Antwoord

De discussie over de tussendoelen en, daarmee samenhangend, de beoogde aanvulling van de set van prestatie-indicatoren krijgen volgens planning een eerste aanzet bij de opstelling van de begroting IX 2019 en de Handhavingsbrief 2019. De Tweede Kamer zal dus bij die gelegenheden worden geïnformeerd.

15. Wat wordt bedoeld met een gebrek aan sturing?

Antwoord

Met een gebrek aan sturing wordt bedoeld op de bredere problematiek zoals geschetst door de Commissie Onderzoek Belastingdienst, van informele wijze van besluitvorming en onduidelijk belegde verantwoordelijkheden.⁵ Op basis van de aanbevelingen van de Commissie is een verbeterprogramma opgezet.

16. Wat moet worden verstaan onder een volwassen budget- en actuele uitgavenmodule?

Antwoord

Een volwassen uitgavenmodel is een model dat een betrouwbaar inzicht geeft in de uitgaven van de Belastingdienst langs de dimensies dienstonderdeel, bedrijfsproces, subject (belastingplichtige) en belastingmiddel. Aan de hand van de uitgavenmodel kunnen analyses op het verleden worden uitgevoerd. De budgetmodule kijkt vooruit. Een volwassen budgetmodule ondersteunt het management van de Belastingdienst bij het opstellen van een goed onderbouwde (meerjaren)begroting. De module moet laten zien wat binnen de vastgestelde kaders wel of niet mogelijk is. De module zal ook laten zien wat de financiële gevolgen zijn van (voorgenomen) maatregelen en ondersteunt derhalve de besluitvorming ter zake.

17. Hoe informeert de Belastingdienst de Kamer of de doelstelling voor de begrotingscyclus 2019 een volwassen budget- en actuele uitgavenmodule te hebben, is gehaald?

Antwoord

In het Jaarverslag IX 2018 zal de Belastingdienst aangeven in hoeverre het uitgavenmodel in 2018 het beoogde volwassenheidsniveau heeft bereikt en hoe het concreet is ingezet bij sturing en verantwoording. In hetzelfde Jaarverslag 2018 zal de Belastingdienst aangeven in hoeverre de budgetmodule in dat jaar het volwassenheidsniveau heeft bereikt en hoe het instrument concreet is ingezet bij de voorbereiding van de begroting IX 2019.

18. Hoeveel conceptversies van de beleidsdoorlichting zijn er geweest?

⁵ Rapport van januari 2017, toegezonden aan Tweede Kamer bij brief van Staatssecretaris van Financiën d.d. 27 januari 2017, *Kamerstuk* 31 066, nr. 330

Antwoord

De klankbordgroep die standaard bij dit soort doorlichtingen wordt ingericht, is voor de onderhavige doorlichting zes keer bijeengekomen. Voor elke bijeenkomst is een conceptversie van het rapport geagendeerd.

19. Kunt u het percentage van ruim een procent niet afgedragen belasting in het mkb-segment uitdrukken in euro's?

Antwoord

In de vraagstelling lopen twee steekproeven door elkaar. Het percentage nalevingstekort van 1% heeft betrekking op de steekproef particulieren. Dit komt overeen met een schatting van € 600 miljoen aan niet afgedragen belasting voor het belastingjaar 2014. Voor MKB was dit percentage 5%, wat overeenkomt met een geschat bedrag van € 3,7 miljard aan niet afgedragen belasting voor het belastingjaar 2014.

20. Kunt u in absolute aantallen aangeven bij hoeveel mkb-organisaties tenminste één correctie wordt opgelegd in de aangifte over de onderzochte jaren?

Antwoord

Onderstaande tabel geeft voor de periode 2013 – 2016 inzicht in:

- de ontwikkeling van het aantal ondernemingen in de tijd,
- de aantallen boekenonderzoeken, kantoortoetsen Inkomensheffing winst, kantoortoetsen Vennootschapsbelasting (Vpb), teruggaven Omzetbelasting (OB),
- de daaruit voortvloeiende correcties.

Sommige controles hebben bij dezelfde ondernemer plaatsgevonden (bijvoorbeeld een kantoortoets OB en een kantoortoets IH). Dit is echter niet uit de systemen af te leiden.

Klantsegment MKB	2013	2014	2015	2016
Aantal entiteiten	1,5 mln	1,6 mln	1,7 mln	1,8 mln
Totaal	2013	2014	2015	2016
Boekenonderzoeken/aangiften	268.028	279.282	247.995	291.226
Aantal correcties	107.568	127.980	123.175	155.263
Correctie %	40,1%	45,8%	49,7%	53,3%
MKB boekenonderzoeken	2013	2014	2015	2016
Aantal boekenonderzoeken	38.999	37.339	25.355	27.013
Aantal correcties	13.457	15.189	11.511	12.197
Correctie %	34,5%	40,7%	45,4%	45,2%
MKB VpB kantoortoetsen	2013	2014	2015	2016
Aantal behandelde aangiften	21.666	24.623	25.616	26.442
Aantal correcties	4.268	5.105	5.814	6.082
Correctie %	20%	21%	23%	24%
MKB IH winst	2013	2014	2015	2016
Aantal behandelde aangiften	172.912	154.877	116.940	109.260
Aantal correcties	83.213	74.885	53.362	48.284
Correctie %	48%	48%	46%	44%
Massaal automatisch corrigeren IH winst	2013	2014	2015	2016
Aantal correcties	0	30.749	46.288	85.853
Correctie %	0%	89%	98%	91%
OB negatief aangiften MKB	2013	2014	2015	2016

Klantsegment MKB	2013	2014	2015	2016
Aantal kantoortoetsen	34.451	31.694	33.796	42.658
Aantal correcties	6.630	5.392	6.966	10.707
Correctie %	195	17%	21%	25%

21. Wat zijn volgens u de redenen dat maar bij 60% van de mkb-ondernemingen geen enkele correctie nodig is op de aangiften?

Antwoord

Volgens de meest recente Steekproef ondernemingen 2014 diende 60% van de MKB-ondernemingen een juiste en volledige aangifte in. Voor de overige 40% waarbij onjuistheden werden geconstateerd, is aan de controlemedewerkers van de Belastingdienst gevraagd naar hun mening over de achterliggende oorzaken. In ongeveer 60% van de gevallen was de onjuistheid volgens de medewerkers toe te schrijven aan onwetendheid/gebrek aan kennis of slordigheid/gemakzucht bij de onderzochte bedrijven. Onwetendheid speelde vooral bij het Kleinbedrijf, bij het Middenbedrijf is vaker sprake van slordigheid. Als overige kwalificaties van de oorzaken van onjuistheden werden genoemd: pleitbaar standpunt (7,4%), administratie slecht op orde (6,4%), grenzen van de wet opzoeken (5,5%) en ingewikkelde/onduidelijke regelgeving (5,5%).

22. Hoe heeft het aantal mkb-aangiften dat gecorrigeerd dient te worden zich ontwikkeld in de afgelopen twintig jaar?

Antwoord

Het percentage MKB-aangiften met onjuistheden kan worden geschat op basis van de jaarlijkse Steekproef ondernemingen. Betrouwbare schattingen zijn voorhanden op basis van de laatste acht steekproeven. Deze zien op de belastingjaren 2006 – 2014 (een steekproef kan eerst worden uitgevoerd als alle aangiften over een jaar zijn ontvangen). In 2011 is er geen steekproef geweest.

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014
% onjuist	45%	37%	45%	43%	39%	39%	43%	43%

23. Kunt u het percentage van 60% mkb-ondernemingen, waarbij geen enkele correctie nodig is op de aangiften, uitdrukken in absolute aantallen?

Antwoord

De doelgroep MKB telde in 2014 circa 1,6 miljoen ondernemingen, waarvan zo'n 1,45 miljoen in de steekproef ondernemingen worden betrokken. Inactieven of particulieren «plus» (zoals houders van zonnepanelen) waar het enkel gaat om ondernemerschap voor de omzetbelasting of om fictief ondernemerschap, zitten niet in deze steekproef. Het percentage van 60% ziet dus op het ondernemende deel van het MKB-segment. In absolute aantallen gaat het om circa 850.000 ondernemingen.

24. Kunt u het percentage van 5% gemiste belastingopbrengst in het mkb-segment uitdrukken in euro's?

Antwoord

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 19.

25. Hoeveel van de aangiften Inkomstenbelasting (IB) van particulieren bevatten geen fouten in absolute aantallen?

Antwoord

Op basis van de Steekproef particulieren 2015 is de schatting dat er op een totaal van circa 8 miljoen aangiften in het belastingjaar 2015, in zo'n 7,3 miljoen aangiften geen onjuistheden zaten.

27. Hoeveel banen uitgedrukt in fte verdwijnen bij de Belastingdienst door afschaffing van de dividendbelasting?

Antwoord

Er vindt momenteel een uitvoeringstoets plaats op de wetgeving voor het afschaffen van de dividendbelasting. Daarbij wordt ook ingegaan op de personele effecten. De personele effecten van afschaffing van de dividendbelasting staan overigens niet op zichzelf, maar moeten mede worden gezien in relatie tot aanpassing van andere fiscale wetgeving. Bij indiening van het wetsvoorstel ontvangt de Kamer deze uitvoeringstoets.

28. Het is niet mogelijk conclusies te trekken over de doelmatigheid en de doeltreffendheid, welke stappen zijn nodig om dit in een vervolgonderzoek wel te kunnen stellen? Hoe c.q. worden deze stappen gezet?

29. Wat belet het doen van uitspraken over de mate van doeltreffendheid van het beleid waar het gaat om de algemene beleidsdoelstelling compliance?

30. Waarom is er geen informatie voorhanden of te genereren waartegen de huidige situatie kan worden afgezet? Waarom zou een counterfactual analysis hier onmogelijk zijn of niet kunnen leiden tot nadere inzichten?

Antwoord

Dat er geen uitspraken zijn te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van de Belastingdienst, waar het gaat om de algemene beleidsdoelstelling compliance, is te wijten aan de onmogelijkheid om op het niveau van de Belastingdienst causale verbanden vast te stellen tussen de inspanningen van de Belastingdienst en de uitkomsten in termen van compliance. In de beleidsdoorlichting wordt erop gewezen dat regelnaleving mede afhangt van factoren die buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst liggen, zoals economische omstandigheden en complexiteit van wetgeving. Om voor dergelijke invloeden te kunnen corrigeren (en een causaal verband te kunnen leggen) zou een vergelijking moeten worden gemaakt met een situatie waarin geen inspanningen door de Belastingdienst zouden zijn geleverd. Dergelijke informatie is op het niveau van het totaalbeleid van de Belastingdienst niet te genereren; een knelpunt dat bijna inherent is aan alle evaluaties van wetgeving en beleidsdoorlichtingen. Wel kan de Belastingdienst aannemelijk maken dat het beleid de beoogde effecten sorteert door op een lager, meer specifiek niveau (bijvoorbeeld waar het gaat om een specifieke interventie of de inzet van een specifiek instrument) effecten te meten. Echter, bevindingen op dat niveau kunnen niet zomaar worden gegeneraliseerd naar het algemene niveau van compliance; de uitwerking van handhavingsactiviteiten hoeft niet voor alle doelgroepen gelijk te zijn (welke interventies werken, waarom en hoe).

De doorlichting schetst een aantal verbeteringen, in het bijzonder het benoemen van tussendoelen voor de activiteiten en het uitbreiden van indicatoren voor het meten van prestaties. Ook kan meer inzicht worden verkregen in de doelmatigheid van specifieke activiteiten als kosten/ uitgaven kunnen worden uitgesplitst naar handhavingsactiviteiten en instrumenten.

32. Hoe gaan belastingdiensten wereldwijd om met de uitdagingen ten aanzien van het meten van de effectiviteit?

Antwoord

Het meten van effectiviteit is een uitdaging voor veel belastingdiensten. Veel belastingdiensten zitten in de transitie van sturen op output (aantallen controles) naar sturen op maatschappelijke effecten (verhoging compliance, verlaging nalevingstekort). Zij zoeken naar wegen om zowel van proactieve en preventieve inspanningen als van reactieve en repressieve inspanningen het effect inzichtelijk te maken. De OESO helpt daarbij door handreikingen, best practices en publicaties aan te reiken om compliance-uitkomsten (beter) te meten als belangrijke stap om uiteindelijk over de effectiviteit uitspraken te kunnen doen.⁶

33. Welke informatie (indicatoren, data) ontbreekt in het kader van de bevinding dat voor de opsporing het aantal prestatie-indicatoren beperkt is en deze nauwelijks informatief zijn voor de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de handhaving van de fiscale wetgeving?

Antwoord

De huidige indicatoren voor opsporing zijn outputindicatoren en zeggen daardoor weinig over het effect dat uitgaat van de activiteiten van de FIOD voor de compliance en de belastingmoraal. Voor de begroting 2019 werkt de FIOD aan aanvullende indicatoren.

34. Is onderzocht welke invloed de bereikbaarheid van de Belastingdienst c.q. de Belastingtelefoon heeft op de compliance? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Dit aspect is niet nader onderzocht in de onderhavige beleidsdoorlichting omdat dit al aan de orde is geweest in een eerdere doorlichting «Dienstverlening Belastingdienst» (2015). Conclusie van die doorlichting was dat over de specifieke bijdrage van de Belastingtelefoon aan de compliance geen uitspraak kon worden gedaan.

35. Welke invloed heeft horizontaal toezicht op de compliance?

Antwoord

Zoals in de beleidsdoorlichting wordt opgemerkt is er weinig concrete informatie over het effect van horizontaal toezicht op compliance. In 2017 stuurde de Belastingdienst het eerdergenoemde rapport met de resultaten van het Onderzoek Grote ondernemingen naar de Kamer. In dat onderzoek werd de compliance van grote ondernemingen die een individueel convenant hebben, vergeleken met ondernemingen die niet meedoen aan HT. De verschillen waren op zich niet groot, maar waar er verschillen waren, was de compliance iets hoger bij HT-ondernemingen dan

⁶ Een voorbeeld hiervan is OECD (2014) Measures of Tax Compliance Outcomes: A Practical Guide, OECD Publishing.

niet-HT-ondernemingen. Of dit verschil het gevolg is van (zelf)selectie of een effect is van HT is op basis van het genoemde onderzoek niet te bepalen.

36. Welke invloed heeft het aantal verrichte boekenonderzoeken op de compliance van het mkb?

Antwoord

Het effect van het aantal verrichte boekenonderzoeken op de compliance van het MKB is niet bekend. In Nederland is daar geen onderzoek naar gedaan. Wetenschappelijk onderzoek uit andere landen laat zien dat het effect bij degenen die een boekenonderzoek hebben ondergaan, zowel positief kan zijn (waarbij een verbetering van latere aangiftes optreedt) of negatief kan uitpakken (waarbij de compliance in de jaren na de controle terugloopt), afhankelijk van wat de oorzaak van niet-naleving is en hoe het onderzoek is verlopen in de beleving van de belastingplichtige. In het algemeen wordt verondersteld dat het zichtbaar aanpakken van fraude en (ander) fiscaal wangedrag het vertrouwen en de belastingmoraal van omstanders beïnvloedt en zo een positief effect heeft op de compliance.

37. Hoe heeft de belastingopbrengst van het mkb zich langjarig ontwikkeld?

39. Hoe heeft de belastingopbrengst van grote ondernemingen (in 2015 154 miljard euro) zich langjarig ontwikkeld?

55. Hoeveel bedraagt de totaal verschuldigde belasting per segment, particulieren, mkb en grote ondernemingen?

Antwoord

In onderstaande tabel worden de belasting- en premieopbrengsten (excl. douane) van de jaren 2013 t/m 2016 uitgesplitst naar de segmenten Particulieren, MKB en Grote ondernemingen.

	2013	2014	2015	2016
Particulieren¹	- 2,5 mld	- 2,5 mld	- 0,2 mld	1,8 mld
MKB	53,9 mld	57,5 mld	62,3 mld	67,3 mld
Grote ondernemingen	148,1 mld	153,1 mld	153,4 mld	159,2 mld

¹ betreft alle belastingen (inkomensheffing, motorrijtuigenbelasting, erf- en schenkbelasting, overdrachtsbelasting)

De van particulieren ontvangen belastingen zijn per saldo relatief gering of negatief als gevolg van de grote omvang van de teruggaven inkomstenbelasting. De loonbelasting op salarissen en uitkeringen wordt ingehouden en afgedragen door bedrijven en instanties en toegerekend aan de opbrengsten van MKB en Grote ondernemingen.

38. Hoe vaak worden boekenonderzoeken verricht bij grote ondernemingen?

Antwoord

In het onderstaande overzicht is aangegeven hoeveel ondernemingen (groepen) onder de competentie van de Directie Grote ondernemingen vallen. In de boekenonderzoeken worden doorgaans meerdere onderdelen van dezelfde groep geraakt.

Totaal aantal grote ondernemingen GO per 31-01-2018			8.697
	2015	2016	2017
Aantal unieke klanten in boekenonderzoek	917	917	828

40. Waaruit blijkt een roep om minder toezichtlast voor bedrijven en burgers? Hoe is onderzocht of in de samenleving deze roep daadwerkelijk bestaat?

Antwoord

De roep om minder toezichtlast is een belangrijk leidend principe bij de vernieuwing van het toezicht in Nederland sinds halverwege de jaren «90 van de vorige eeuw. De titel van de tweede kaderstellende visie op toezicht «Minder last, meer effect» uit 2005 geeft dat kernachtig weer. Ook kan worden genoemd het WRR rapport «Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht» uit 2013.

41. Waarom worden na 2015 de indicatoren over het percentage bereikte belastingplichtigen na verzuim niet meer gemeten?

Antwoord

Tot en met 2015 besteedde de Belastingdienst op een projectmatig wijze aandacht aan het bereiken van belastingplichtigen na verzuim. Na 2015 is het project beëindigd en de verzuimaanpak onderdeel gaan uitmaken van het reguliere toezicht. Voor de inkomensheffing is er de aandacht voor tijdige aangifte in de publiekscampagnes. Voor de omzetbelasting biedt de Belastingdienst de zogenaamde BTW alert app aan; deze app ondersteunt de belastingplichtige in het tijdig doen van aangifte voor de omzetbelasting. Bij verzuim worden de reguliere handhavinginstrumenten ingezet: het verzenden van aanmaningen en het opleggen van ambtshalve aanslagen en boetes.

42. Waarom stopt de trend in verbetering bij de verschillende indicatoren over de tijdigheid van aangifte doen?

Antwoord

Voor de loonheffing is voor de periode 2013 – 2016 sprake van een stabiel beeld. Het percentage varieert tussen 99,1% en 99,2%. Voor de omzetbelasting is het beeld voor de 2013 – 2015 eveneens stabiel: het percentage fluctueert tussen 95,1% en 95,3%. In 2016 is sprake van een licht lagere score (94,9%). Daarvoor is geen duidelijke oorzaak aan te geven.

43. Welke stappen worden gezet om het nalevingstekort onder particulieren verder te doen afnemen?

Antwoord

De Belastingdienst richt zich bij particulieren op het (massaal) voorkomen van fouten en het verbeteren van de kwaliteit van de belastingaangifte door het (massaal) vooraf invullen van gegevens (VIA) en door meer proactieve interactie. Ook corrigeert de Belastingdienst belastingaangiften van burgers door gebruik te maken van gegevens van derde partijen. Jaarlijks vertaalt de Belastingdienst zijn strategie in een beleid per segment (particulieren, MKB, grote ondernemingen). Het beleid wordt uiteengezet in een jaarlijks aan de Kamer uit te brengen Handhavingbrief

waarin de Belastingdienst inzicht geeft in de keuzes die hij maakt over de inzet van mensen en middelen voor de verschillende activiteiten.

44. Welke oorzaak ligt ten grondslag aan het feit dat bij meer dan de helft van de grote ondernemingen tenminste één correctie is opgelegd in de aangiften van één jaar?

Antwoord

Uit het eerdergenoemde onderzoek Grote ondernemingen (vragen 9, 10 en 11) blijkt dat het aantal correcties, de omvang en oorzaak van de correcties vooral te duiden is als slordigheid en onzorgvuldigheid en niet als moedwillige regelovertreding. Een oorzaak kan ook gelegen zijn in de complexiteit van regelgeving. In het vervolg op het onderzoek Grote ondernemingen wordt een analyse gedaan naar de oorzaken van de fouten die tot correcties leiden. Daarbij wordt onderzocht bij welke bepalingen in wet- en regelgeving de fouten voorkomen.

45. Hoe zal het aantal boekenonderzoeken zich de komende jaren ontwikkelen?

Antwoord

Op deze vraag is niet op voorhand een antwoord te geven. Een belangrijk onderdeel van de handhavingstrategie van de Belastingdienst is preventie en het gemakkelijk maken voor burgers en bedrijven. Dat houdt onder andere in dat de Belastingdienst investeert in het verder ontwikkelen van het vooraf invullen van aangiftes inkomstenbelasting en het ontwikkelen van een automatische winstaangifte. Hiermee beoogt de Belastingdienst het voorkomen van het maken van fouten. Omdat het volledig uitsluiten van het al dan niet bewust maken van fouten niet goed denkbaar is, blijven andere middelen zoals aangiftecontroles en boekenonderzoeken noodzakelijk. De inzet daarvan is echter niet een doel op zich.

46. Waarom is de gemiddelde tijdsbesteding per aangifte Inkomensheffing (IH) toegenomen sinds 2014?

Antwoord

De gemiddelde tijdsbesteding per aangifte IH is toegenomen sinds 2014 omdat de samenstelling van de behandelde posten is gewijzigd. Doordat de voorgevulde aangifte steeds completer wordt en via massaal automatisch corrigeren steeds meer eenvoudige uitworpen geautomatiseerde behandeling krijgt, blijven de meer complexe posten over voor handmatig toezicht. Bovendien heeft de sterk dalende personeelsbezetting van de afgelopen twee jaar tot gevolg dat voorrang wordt gegeven aan de aangiften met het hoogste risico. Dit zijn tevens vaak complexe aangiften waarvoor een langere behandeltijd nodig is.

47. Waarom is de gemiddelde tijdsbesteding per aangifte vennootschapsbelasting (vpb) toegenomen?

Antwoord

De gemiddeld bestede tijd is toegenomen omdat bij de klantbehandeling MKB prioriteit is gegeven aan de behandeling van (complexe) posten met een groter fiscaal belang en een hoger fiscaal risico.

48. Waarom is de gemiddelde tijdsbesteding per boekenonderzoek toegenomen?

Antwoord

De klantbehandeling MKB richt zich vanaf 2015 sterker op de uitvoering van boekenonderzoeken met een hoger financieel belang die gemiddeld meer tijd kosten.

49. Met welke intensiteit worden de aangiften van grote ondernemingen gecontroleerd? Hoe verhoudt dit zich tot de sectoren particulieren en mkb?

Antwoord

De intensiteit van controles van aangiften van grote ondernemingen enerzijds en aangiften van particulieren en MKB anderzijds is niet goed vergelijkbaar. Grote ondernemingen zijn fiscaal gezien als regel complexer; het betreft – vaak internationale – groepen van meerdere rechtspersonen. Dit komt ook tot uitdrukking in de aangiften. Vanwege deze complexiteit en de financiële belangen die spelen heeft de Belastingdienst voor deze groep gekozen voor een andere aanpak dan bij MKB en particulieren, namelijk een individuele klantbehandeling met een vast aanspreekpunt voor elke organisatie. Omdat belangen groot kunnen zijn voor zowel onderneming als Belastingdienst, is zekerheid over de fiscale gevolgen belangrijk en worden fiscale risico's vaak vóór het indienen van aangiften besproken. Door deze werkrelatie met de grote onderneming – en indien van toepassing het horizontaal toezicht – heeft de Belastingdienst zicht op hoe een grote onderneming omgaat met zijn fiscale verplichtingen en op de aanwezige waarborgen voor de kwaliteit van de aangiften. Bij MKB en Particulieren is dat niet of veel minder vaak het geval is. Indicatief kan worden gesteld dat naast het vooroverleg en de gebruikelijke aangiftecontrole jaarlijks bij circa 10% van de grote ondernemingen een boekenonderzoek wordt uitgevoerd (zie hiervoor het antwoord op vraag 38).

50. Welke stappen worden gezet om de outputnormen uit tabel 4.5 te halen?

Antwoord

De prestatie-indicatoren worden periodiek besproken en geanalyseerd door het Managementteam van de FIOD. Waar nodig wordt daarop geïntervenieerd. Daarnaast is er een gezamenlijke managementrapportage ontwikkeld ten behoeve van de FIOD en het Openbaar Ministerie die eveneens periodiek wordt besproken. Overigens werkt de FIOD voor 2019 aan aanvullende indicatoren.

51. Wat heeft de daling van het aantal ingezette fte's bij de dienstverlening veroorzaakt? Wat zijn hier de effecten van?

Antwoord

Bij de dienstverlening is minder capaciteit nodig omdat de werkzaamheden zijn afgenomen. Allereerst is er sprake van een lager baliebezoek door een verbeterde inzet van de BelastingTelefoon, het werken op afspraak en een betere informatievoorziening op de website. Verder is er minder capaciteit nodig voor de hulp bij aangifte (HUBA). Zo daalt het aantal HUBA-verzoeken door de vooringevulde aangifte. De HUBA-aanpak is ook gewijzigd: de Belastingdienst zet in op ondersteuning van maatschappelijk dienstverleners, vakbonden en ouderenbonden, die hulp bij aangifte verzorgen. Deze ondersteuning zorgt er voor dat het

benodigde kennisniveau wordt geborgd. Op deze wijze worden in totaal circa 30.000 vrijwilligers bediend.

52. Waarom is het aantal fte's voor invordering zo gedaald? Wat zijn hier de effecten van?

Antwoord

De invordering vertoont, anders de vraag veronderstelt, een stabiel beeld in de onderzochte periode 2010–2016, met een inzet van rond de 2.000 fte. In deze periode fluctueert het aantal ingezette fte in de invordering tussen 1.913 fte (2012) en 2.108 fte (2014). In de jaren 2013, 2014 en 2015 zijn meer medewerkers ingezet deels om de concentratie beweging naar het landelijke incassocentrum mogelijk te maken, deels als invulling van de maatregelen in het kader van de business case intensivering van toezicht en invordering (ITI).

53. Is er binnen de steekproef een verschil te zien tussen aangiften van mkb-entiteiten die door een adviseur worden ingediend en aangiften die door de mkb-entiteit zelf worden ingediend?

Antwoord

De bestanden van de Steekproef ondernemingen 2014 en 2015 zijn nader geanalyseerd voor de betrokkenheid van fiscale dienstverleners bij de aangiften van ondernemers in het MKB. Uit het onderzoek blijkt dat *gemiddeld* genomen aangiften via een fiscale dienstverlener beter van kwaliteit te zijn dan die van zelfdieners. Er is echter wel een groot verschil tussen kleinere dienstverleners en grote kantoren. Als een dienstverlener niet meer dan 35 aangiften Vennootschapsbelasting en/of Inkomstenbelasting per jaar indient, wordt deze in het onderzoek gekwalificeerd als klein. De aangiften via een kleine dienstverlener zijn *niet* beter van kwaliteit dan die van zelfdieners.

54. Kunt u een vergelijking geven tussen de aantallen aangiften en de omvang van de correcties, zowel absoluut als relatief, uit de steekproef en het eenmalige onderzoek bij mkb-entiteiten en grote ondernemingen?

Antwoord

Deze vergelijking is met de beschikbare informatie niet te maken. De vergelijking geeft bovendien geen betekenisvolle informatie vanwege de grote verschillen tussen het MKB en het segment grote ondernemingen. Wel informatief zijn de trends binnen één segment. Voor de Steekproef ondernemingen (MKB) wordt een dergelijke analyse al uitgevoerd. In het vervolg op het onderzoek Grote ondernemingen staan deze analyses ook gepland.