

Themastuk

Terugvordering van belasting- en premieschulden in het buitenland

Inleiding

In de vijftiende halfjaarsrapportage is een special opgenomen over het terugvorderen van toeslagschulden in het buitenland. Het logische vervolg is deze special over de stand van zaken in buitenlandssituaties van de inkomstenbelasting inclusief premies volksverzekeringen, de loonbelasting inclusief premies volksverzekeringen, de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting. Voor een volledig beeld wordt ook kort ingegaan op deze schulden van personen waarvan de verblijfplaats onbekend is (vertrokken onbekend waarheen, kortweg VOW), omdat deze mensen mogelijk ook in het buitenland verblijven. Zoals in de 15^e halfjaarsrapportage is toegelicht, heeft de Belastingdienst beperkte mogelijkheden om bij VOW-ers in te vorderen. In deze rapportage wordt daarom voornamelijk ingegaan op de buitenlandse debiteuren.

Debiteurenstand

De stand van debiteuren in het buitenland die zowel een aanmaning als dwangbevel hebben ontvangen is € 273 miljoen (peildatum 31 december 2015). In tabel 1 is voor de volledigheid weergegeven dat daarnaast ruim € 130 miljoen open staat aan recente vorderingen, waarvan de betalingstermijn nog niet verstreken is. Voor een bedrag van bijna € 40 miljoen is een aanmaning verstuurd, maar nog geen dwangbevel. Verder zijn er voor ongeveer € 345 miljoen aan betalingsregelingen getroffen of is tegen de belastingaanslagen in kwestie een bezwaarschrift ingediend. Voor deze bedragen is nog geen uitspraak te doen in welke mate deze binnen zullen komen. Deze rapportage richt zich dan ook op het bedrag van ongeveer €273 miljoen dat in de dwanginvordering zit.

Naast debiteuren in het buitenland zijn er ook debiteuren met status VOW. Zoals al aangegeven zijn er voor deze groep maar beperkte invorderingsmogelijkheden. Dit heeft tot gevolg dat een relatief groot deel van deze debiteuren na het uitblijven van betaling in de dwanginvordering terecht komt.

Bovenstaande is hieronder schematisch en met de exacte bedragen weergegeven.

Tabel 1: Debiteurenstand belastingen/premies buitenland en VOW x € 1mln. stand per 31-12-2015

	Buitenland	VOW	Totaal
Recente vorderingen	132,3	8,3	140,5
Aanmaning verstuurd	38,9	19,9	58,8
Dwangbevel verstuurd	273,0	180,1	453,1
Uitstel en bezwaar	345,9	56,3	402,3
Totaal	790,1	264,6	1.054,8

Om het bedrag dat in de dwanginvordering in perspectief te plaatsen: In 2015 is er **PM** miljard euro aan belastingontvangsten binnengekomen. Het bedrag van € 273 mln in de dwanginvordering maakt daar **PM** procent van uit.

Naast de stand per ultimo 2015 is relevant de mate waarin betalingen op vorderingen worden ontvangen. De afgelopen jaren is gemiddeld € 570 miljoen per jaar aan nieuwe vorderingen ontstaan. Van debiteuren is in dezelfde periode gemiddeld ongeveer €410 miljoen per jaar ontvangen en is circa € 150 miljoen per jaar afgeschreven door faillissement, overlijden en schuldsanering.

Naast de inzet van traditionele invorderingsmaatregelen werkt de Belastingdienst aan innovatieve maatregelen in de invordering. Een voorbeeld hiervan is het dynamisch monitoren van belastingplichtigen om onnodig verlies aan belastinginkomsten te voorkomen. Dat betekent dat de Belastingdienst belastingsschulden in beginsel niet meer afschrijft, maar blijft zoeken naar invorderingsmogelijkheden, bijvoorbeeld door het koppelen van eigen databestanden. Wanneer bij een (buitenlands) belastingplichtige loon- of vermogensbestanddelen in Nederland signaleerd

worden, treft de Belastingdienst op maat gesneden invorderingsmaatregelen. Met deze aanpak wordt het debiteurenbestand continu gemonitord en worden alleen nog schulden afgeschreven wanneer op dat moment en in de toekomst geen verhaalsmogelijkheden meer zijn te verwachten, zoals bij faillissement, overlijden of schuldsanering.

In het vervolg van deze special wordt toelichting gegeven op de debiteurenstand en het invorderingsproces in het buitenland.

In het volgende overzicht is de debiteurenstand (peildatum 31 december 2015) per woon- of vestigingsland en belastingmiddel opgenomen. Het woon- of vestigingsland wil niet zeggen dat de betrokkene ook de nationaliteit heeft van het betreffende land. Het kan ook gaan om Nederlandse (rechts)personen die in het buitenland zijn gevestigd of Nederlanders met belastingschulden die naar het buitenland zijn vertrokken.

Tabel 2: Top 10 landen met debiteuren die in de dwanginvorderingsfase zitten x € 1 mln. Stand per 31-12-2015

	IH	LHN	OB	VPB	Totaal
België	24,4	3,6	15,1	3,4	46,5
Duitsland	23,1	4,6	11,5	5,1	44,2
Cyprus	0,1	0,8	0,1	24,1	25,0
Groot Brittannië	7,0	5,2	6,4	0,9	19,5
Polen	5,6	3,3	1,3	1,6	11,7
Britse Maagdeneilanden	0,0	0,0	0,0	9,6	9,6
Curaçao	3,8	3,2	0,9	1,3	9,2
Spanje	6,4	0,2	1,9	0,2	8,6
Turkije	6,0	0,2	1,1	0,1	7,4
Zwitserland	5,8	0,3	0,5	0,1	6,8
Overig	43,8	9,4	25,7	5,5	84,4
Totaal	125,8	30,7	64,5	51,9	273,0

Tabel 3: Openstaande belastingschulden bij VOW-ers x € 1 mln. Stand per 31-12-2015

Land	IH	LHN	OB	VPB	Totaal
VOW	109,8	24,5	44,5	1,3	180,1

Invorderingsproces

Het reguliere, traditionele invorderingsproces bij de Belastingdienst ziet er als volgt uit: wanneer er een vordering ontstaat op een belastingplichtige verzendt de Belastingdienst een aanslag om de betreffende belastingplichtige op de hoogte te stellen van het openstaande bedrag. Wanneer er niet tijdig betaald wordt, stuurt de Belastingdienst een betalingsherinnering en vervolgens een aanmaning. Wanneer deze acties geen effect hebben, komt de betreffende belastingplichtige in de dwanginvordering terecht. Dat houdt in dat de deurwaarder een dwangbevel betekenen bij het uitblijven van betaling een opdracht tot beslaglegging volgt.

Invorderingsproces in het buitenland

De Belastingdienst heeft te maken met een complex invorderingsproces als het gaat om belastingplichtigen die in het buitenland wonen of naar het buitenland vertrokken zijn. In de vijftiende halfjaarsrapportage¹ is deze problematiek voor toeslagen uitgelegd. Voor de belastingheffing geldt een soortgelijke problematiek.

Als blijkt dat een belastingplichtige in het buitenland verblijft of met belastingschulden naar het buitenland is vertrokken, zijn de eerste fasen van het invorderingsproces gelijk aan het proces voor een persoon in Nederland. Iedere belastingplichtige krijgt dus eerst de aanslag, en vervolgens indien nodig, een herinnering, aanmaning en een dwangbevel van de Nederlandse Belastingdienst.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 31066, nr. 233.

Na betekening van een dwangbevel kan de Belastingdienst in het buitenland geen deurwaarder sturen, omdat deze buiten Nederland geen bevoegdheid heeft. De Belastingdienst is dan aangewezen op de hulp van buitenlandse counterparts. Voordat deze hulp in de vorm van een verzoek om inlichtingen of een verzoek om bijstand gedaan wordt, worden eerst nog de binnenlandse verhaalsmogelijkheden benut. Wanneer die er niet of niet in voldoende mate aanwezig zijn, schakelt de Nederlandse Belastingdienst de hulp in van zijn buitenlandse counterparts. De Nederlandse Belastingdienst stuurt een inlichtingenverzoek aan counterparts in het betreffende land via het Central Liaison Office (CLO) van de Belastingdienst. Een dergelijk verzoek wordt gedaan om te controleren of het bij de Nederlandse Belastingdienst aanwezige adres correct is en om vast te stellen of er verhaalsmogelijkheden zijn. Als uit de reactie op het inlichtingenverzoek blijkt dat er verhaalsmogelijkheden zoals een uitkering, salaris, roerende of onroerende zaken bekend zijn, dan wordt aan de counterparts een verzoek gedaan om bijstand bij de invordering. De buitenlandse autoriteiten zouden dan de invordering ter hand moeten nemen.

Onterechte uitbetalingen voorkomen

Belastingplichtigen kunnen geld terugvragen via een aanvulling op de IH aangifte of via het voorlopige teruggaafproces. Deze verzoeken om teruggaaf worden niet klakkeloos toegekend. Voordat deze aanvragen uitbetaald worden, stelt de Belastingdienst namelijk nadere vragen aan belastingplichtigen in het buitenland. Meer dan de helft van de belastingplichtigen reageert niet op deze vragen en krijgt de vermindering daarom niet uitbetaald. Hiermee is voorkomen dat ruim 8 miljoen euro mogelijk onterecht is uitbetaald.

Innovatieve aanpak: dynamisch monitoren

De Belastingdienst heeft een innovatieve aanpak voor zowel binnenlandse als buitenlandse belastingplichtigen. Door middel van dynamisch monitoren gaat de Belastingdienst continu na of een belastingplichtige over inkomens of vermogensbronnen beschikt waarmee zijn schulden aan de Belastingdienst kunnen worden voldaan. Aan de hand van de uitkomsten kan de Belastingdienst gerichte maatregelen treffen om verschuldigde bedragen alsnog binnen te krijgen.

Deze innovatieve aanpak wordt ook ingezet voor VOW-ers. Zodra van een belastingplichtige waarvan de verblijfplaats onbekend is, een inkomensbron in Nederland gesignaleerd wordt, kunnen invorderingsmaatregelen worden getroffen. Het blijkt namelijk regelmatig dat belastingplichtigen die VOW zijn, loon- of vermogensbestanddelen in Nederland hebben of krijgen.

Pilots toeslagen

Zoals in de vorige halfjaarsrapportage is vermeld, is een aantal pilots ingezet voor terugvordering van toeslagschulden in het buitenland. Zo is er een pilot gestart om met een incassobureau toeslagschulden in Turkije en Marokko (landen waar geen verdrag mee is) terug te vorderen. Wanneer deze pilot succesvol blijkt, kan gekeken worden of deze maatregel ook toegepast gaat worden op het terugvorderen van belastingschulden in het buitenland. Daarnaast is de Belastingdienst bezig om door middel van datakoppelingen intern en datakoppelingen met andere overheden en nieuwe onderzoeksmethoden de belastingplichtige die VOW is op te sporen.

Vertrokken onbekend waarheen

Een gedeelte van de debiteurenstand ligt bij personen met een onbekend woon- of vestigingsadres (VOW). Wanneer een persoon als VOW genoteerd staat, betekent dit niet altijd dat sprake is van een verhuizing naar het buitenland. Deze personen kunnen zich ook op een onbekend adres in Nederland bevinden.

Zodra iemand in de Basis Registratie Personen (BRP) de status VOW krijgt, ontvangt de Belastingdienst een signaal. De Belastingdienst controleert vervolgens of de persoon inderdaad vertrokken is. Om te voorkomen dat onterecht betalingen plaatsvinden zet de Belastingdienst de periodieke betalingen van een voorlopige teruggaaf Inkomensheffing stop. De groep VOW-ers wordt met traditionele middelen opgespoord zoals woonplaatsonderzoeken door middel van openbare bronnen en door verzoeken om inlichtingen. Beide methodes zijn zeer arbeidsintensief en kunnen niet op grote schaal worden ingezet. Daarbij komt dat de opsporing van burgers niet een primaire taak van de Belastingdienst is. Aangezien dit proces ook voor de buitenlandse

counterparts arbeidsintensief is, is het aantal verzoeken om inlichtingen beperkt. Dit geldt temeer omdat op dit moment de betreffende CLO's ook bezig zijn om de verzoeken omtrent buitenlandse toeslagschulden te verwerken.

Voortgang Investeringsagenda

Inleiding

De Investeringsagenda (IA) waarmee de Belastingdienst in mei 2015 is gestart moet leiden tot een dienst die beter kan presteren, goedkoper wordt en meer in control is. In de 16e Halfjaarsrapportage zijn de aanpak en de inhoudelijke verandergebieden binnen de transformatie uiteengezet. Die verandergebieden zijn:

1. Interactie met burgers en bedrijven
2. Informatiegestuurd toezicht en inning
3. Ontwikkeling Data & Analytics
4. Sturing, verantwoording en effectmeting
5. Ondersteuning door informatievoorziening

Met de Investeringsagenda is de Belastingdienst een ingrijpend transformatieprogramma gestart van ten minste vijf jaar; die transformatie bevindt zich in een vroege fase, die naar zijn aard fragiel is. In deze eerste fase heeft de nadruk gelegen op de opbouw van het verandervermogen en op het vormgeven van de organisatie-inrichting en sturing, naast het realiseren van de eerste implementaties.

In deze Halfjaarsrapportage wordt ingegaan op:

- Inrichting organisatie
- Programmasturing
- Inhoudelijke voortgang per verandergebied
- Personele bewegingen
- Overig

Inrichting organisatie

TOM

In de vorige Halfjaarsrapportage Belastingdienst is de noodzaak weergegeven om, met gebruikmaking van externe expertise, een toekomstbestendig ordeningsmodel (TOM) op te stellen. Deze TOM is ondertussen op het hoogste niveau gereed en daarmee zijn de principes voor de besturing en inrichting bepaald. Er is gekozen voor het continueren van de op belastingplichtigen georiënteerde inrichting van de organisatie (segmentstructuur). Nieuw is dat de eindverantwoordelijkheid voor de behandeling van de belastingplichtigen in een segment "end-to-end" in handen wordt gelegd van . Die wordt verantwoordelijk voor het verhogen van de structurele belastinginkomsten, het reduceren van de operationele kosten en het realiseren van een consistente ervaring van de belastingbetaler binnen zijn segment. Tegelijkertijd worden op grond van efficiency-overwegingen verticale segmentoverstijgende organisatieonderdelen gevormd. Hierin worden activiteiten of processtappen binnen de klantketens gebundeld en/of geconcentreerd uitgevoerd. Ook voor elk van deze overkoepelende functies is er een eindverantwoordelijke directeur.

- De TOM is inmiddels besproken met externe stakeholders, waaronder de Auditdienst Rijk, de Algemene Rekenkamer en het Investment Committee. Op 3 maart heeft de medezeggenschap positief geadviseerd op de voorgenomen besluiten voortvloeiend uit de TOM.
- De segmenten zijn vastgesteld (Grote Ondernemingen, met een subsegment Zeer Vermogende Particulieren, MKB, Particulieren en Toeslaggerechtigden) evenals de overkoepelende functies (Centrale Administratieve Processen; Belastingtelefoon; Vaktechniek; Bezwaar, Beroep en Klachten).
- Voor deze segmenten en functies zijn de directeuren benoemd.
- Er is formeel besloten tot de oprichting van de nieuwe organisatie-onderdelen Data & Analytics, IV- Accent (voor de ICT-vernieuwing) en tot het centraliseren van de Informatiemanagementfunctie binnen de IV-organisatie.

Topbesturing en Medezeggenschap

De veranderopgave voor de Belastingdienst ligt over de verschillende dienstonderdelen heen. In februari is daarom het formele besluit genomen de topbesturing aan te passen. Er is een Raad van

Bestuur (RvB) geformeerd die als collectief de verandering bestuurt. Binnen die RvB zijn, naast de Douane en de FIOD, de eindverantwoordelijken voor de operatie (), de financiële en de IV-organisatie () en () en de fiscaliteit () benoemd. Met het vaststellen wie bestuurders zijn in de zin van de Wet op de ondernemingsraden, is tevens vastgesteld waar er Ondernemingsraden zijn ('medezeggenschap volgt zeggenschap'). Dat betekent dat het aantal ondernemingsraden wordt teruggebracht van 28 naar 7.

Met de huidige Ondernemingsraden is overleg gevoerd over de vraag hoe medezeggenschap tot op de werkvloer het beste gestalte kan krijgen. Een werkgroep heeft advies uitgebracht en er is gekozen voor een variant waarin zogeheten onderdeelcommissies hun bijdrage leveren om op alle niveaus in de organisatie tot (informele vormen van) medezeggenschap te komen.

Door te kiezen voor een zoveel mogelijk participatieve medezeggenschap via klankbordgroepen en werkgroepen is een hoge mate van overeenstemming bereikt over de voorgelegde plannen.

Programmasturing

Definition of success

De governance van de IA is een samenspel tussen de principaal (de staatssecretaris), eigenaar (de), opdrachtgever (de), gedelegeerd opdrachtgever (individuele leden van de Raad van Bestuur) en opdrachtnemer (de programmamanagers, kwartiermakers, projectleiders). De rollen van alle partijen zijn uitgewerkt en beschreven. Op elk van deze niveaus vindt monitoring plaats; de mate van diepgang varieert al naar gelang de plaats in de keten. Monitoring vindt plaats op basis van één set gegevens en met gebruikmaking van een en dezelfde tool door één monitororganisatie.

Startpunt van de monitoring vormt de zogeheten *Definition of success*. De discussie hierover is afgerond. Het doel van de Definition of Success (DoS) is tweeledig. Door doelen te definiëren die voortvloeien uit de overkoepelende missie van de IA kan allereerst op een consistente wijze vast worden gesteld wat succes betekent voor de IA. Deze doelen kunnen gebruikt worden voor de communicatie en sturing van het programma. Door de doelen kwantitatief uit te splitsen kunnen vervolgens deze doelen meetbaar en scoorbaar gemaakt worden binnen een inhoudelijk consistent kader. Daardoor kan voortgang eenduidig worden gemeten en kan worden gerapporteerd op meer niveaus in de organisatie.

Projectbureau

In de eerste helft van 2016 wordt een apart bureau voor planning, monitoring en rapportage ingericht. Sinds begin van dit jaar is door de externe partij gewerkt aan de noodzakelijke voorbereidingen voor de oprichting van een *Projectbureau*. Sinds 15 februari is een vanuit de Belastingdienst bezig met de feitelijke inrichting.

PIPP

De doelstellingen van de IA moeten worden gerealiseerd door middel van programma's en projecten die producten opleveren. Het maken van die producten kost menskracht en geld. Beide zijn schaars. Daarom moet er op een hoog niveau binnen de organisatie prioritering plaatsvinden, waarbij het belang voor de Investeringsagenda en de beschikbaarheid van geld en menskracht tegen elkaar worden afgewogen.

De Programboard Implementatie Primaire Processen (PIPP) is ingesteld om deze afweging voor het overgrote deel van de Investeringsagenda te maken. In de weging gaat het om producten vanuit Data & Analytics (de Broedkamer) die belangrijk zijn voor de innovaties in interactie en toezicht en inning (verandergebieden 1 en 2), om producten vanuit de operatie zelf (procesinnovaties) en om producten vanuit de IV-kolom.

Inhoudelijke voortgang per verandergebied

Verandergebieden 1 en 2: moderne interactie en informatiegestuurd toezicht

Binnen de verandergebieden 1 en 2 is in het vierde kwartaal van 2015 een aantal projecten gestart; het merendeel daarvan loopt door in het eerste kwartaal van 2016.

Verandergebied 1 is gericht op realisatie van een moderne interactie (het verkeer tussen de burger en de Belastingdienst). Dit zal zich in de toekomst vooral afspelen in een webportaal waarbij

ondersteuning op maat geleverd kan worden. Voorwaarde daarvoor is dat het berichtenverkeer digitaal verloopt.

- Een belangrijke stap op deze weg is gezet met de aanvaarding van het wetsvoorstel Elektronisch BerichtenVerkeer door de Eerste Kamer. Daarbij zijn door de staatssecretaris enkele toezeggingen gedaan om meer rekening te houden met de positie van digitaal zwakkeren. Als eerste zijn de zogeheten MAC (Massaal Automatische Continuering)-beschikkingen van Toeslagen niet meer op papier verzonden. Het beschikbaar stellen ervan via de BerichtenBox is technisch heel goed verlopen. Het proces is voortdurend gemonitord waarbij maatwerkoplossingen zijn getroffen voor mensen die door de digitalisering in de knel kwamen. De uitnodiging tot het doen van aangifte is begin 2016 zowel digitaal als op papier verstuurd. In deze HJR is daarover meer te lezen in het hoofdstuk over EBV.
- De website is aangepast en bij Toeslagen is het project 'natuurlijke dialoog' gestart: toeslaggerechtigden worden actief benaderd om problemen, die met behulp van Data & Analytics worden geïdentificeerd, op te lossen nog voordat de transactie plaatsvindt.
- Om meer initiatieven in dit verandergebied te kunnen opstarten moest eerst de TOM worden gerealiseerd. Daardoor is duidelijk geworden wie verantwoordelijk is voor de interactie en hoe deze wordt georganiseerd (namelijk per segment). Inmiddels is een trekker benoemd om acties in dit verandergebied op gang te brengen.

In verandergebied 2 is de inzet om met behulp van Data & Analytics het toezicht en de invordering beter te kunnen richten op de grootste risico's.

- In de invordering zijn extra opbrengsten te halen door het proces slimmer aan te pakken. De basis van de aanpak vormt het debiteurenbeeld dat door data & analytics is gemaakt. Dit biedt een langjarig totaalbeeld van de debiteur en zijn relaties, al zijn vorderingen, genomen invorderingsmaatregelen en betalingen. De eerste fase van de implementatie van dit debiteurenbeeld is gerealiseerd voor alle medewerkers in de inning met inbegrip van de deurwaarders.
- Dit debiteurenbeeld maakt het ook mogelijk te monitoren of in de toekomst nieuwe verhaalsmogelijkheden ontstaan. In dat geval kan alsnog beslag worden gelegd. Dit dynamisch monitoren in de invordering is inmiddels op alle MKB-locaties uitgerold.
- Door Data & Analytics worden risicomodellen ontwikkeld. Zij stellen ons in staat om beter de kans op een correctie in de aangifte te bepalen. De posten in de hoogste risico-categorie worden als eerste naar de medewerkers geleid. Het IH niet-winst risicomodel gaat op 18 april volledig in productie en wordt toegepast op alle aangiften IH 2015.
- Ook voor de OB is het risicomodel vergevorderd. Het wordt ingezet bij de verzoeken voor teruggave BTW. Inmiddels loopt een tweede pilot, waarbij vanuit het model een goede *hitrate* wordt behaald. Besloten is te starten met een derde pilot, waarbij onder andere handmatig werk wordt teruggedrongen. OB negatief kan bij positieve pilotresultaten in het vierde kwartaal van 2016 in productie gaan.
- Het project OB-carrouselfraude is gestart om met behulp van innovatieve netwerkanalyses de fraude eerder op te sporen.
- Er is gestart met de ontwikkeling van een Early Warning System om vroegtijdig faillissementsrisico's bij Grote Ondernemingen en MKB te signaleren en aan te pakken. Daarvoor worden ratio's ontwikkeld. Dit zijn kengetallen en patronen die ons helpen bedrijven die in financiële problemen raken in beeld te krijgen.

Consequentie van de gekozen veranderaanpak is ook dat niet alles waar aan wordt begonnen een succes wordt. Zo is het plan om risico-indicatoren beschikbaar te stellen aan medewerkers bij de Centrale Administratie ten behoeve van de beoordeling van aanvullingen op de aangifte niet goed mogelijk gebleken. Het plan is daarom geschrapt. Twaalf projecten in deze verandergebieden liggen op schema, drie zijn vertraagd.

Verandergebied 3: Data & Analytics

De opgave voor Data & Analytics is nieuwe pilots op het gebied van Data & Analytics op te starten en bestaande pilots door te ontwikkelen. Daarnaast moet een stabiele, robuuste organisatie neer worden gezet die de producten levert op basis waarvan zowel de interactie met burgers en bedrijven als het toezicht en de inning vorm kunnen worden gegeven.

- Voor het neerzetten van die robuuste organisatie is met behulp van externe expertise gewerkt aan het inrichten van het zogeheten datamanagement
- De RvB heeft de projecten met de hoogste prioriteit in 2016 bepaald om te voorkomen dat dit nieuwe organisatieonderdeel wordt overvraagd. Die prioriteiten zijn: volledige uitrol van de inkomstenbelasting niet-winst, een eerste uitrol van het winstdeel van de inkomstenbelasting, carrouselfraude in de omzetbelasting en ontvangsten en teruggaven van omzetbelasting. De voor de uitrol van deze risico's noodzakelijke datafundamenten (dus voor inning, inkomstenbelasting en omzetbelasting) zijn klaar. De datafundamenten voor bezwaar en de andere grote middelen loonheffingen en vennootschapsbelasting zijn in bewerking; ze zijn in de planning van 2016 opgenomen.
- Om Data & Analytics robuuster neer te zetten is in november 2015 gestart met de werving voor 20 vacatures.

Verandergebied 4: sturing, verantwoording, effectmeting

Binnen dit verandergebied is vooral sprake geweest van voorbereidende activiteiten.

- Hierboven zijn de activiteiten om de sturing vorm te geven vanuit één definition of success al aan de orde geweest.
- Om de interne planning beter bij de externe begrotings- en verantwoordingscyclus aan te laten sluiten, wordt een overkoepelend management control framework ontwikkeld, met als doel de concernbrede sturing te versterken door een samenhangend proces van planvorming & control, een consistente set van vergelijkbare meetwaarden, een sterkere terugkoppeling op resultaten en een adequaat risicomanagement te implementeren. In 2015 zijn het jaarplan Belastingdienst 2016 en de jaarcontracten met de bedrijfsonderdelen al zoveel mogelijk opgebouwd conform het processenmodel van de commissie-De Jong.
- De commissie-De Jong heeft aanbevelingen gedaan voor een bekostigingsmodel. Ontwikkeling van dit model levert inzicht in de kosten van uitvoering van bestaande/nieuwe wetgeving en in de bijdrage van diverse werkprocessen. Het project bekostigingsmodel wordt momenteel in de steigers gezet: er komt een [] die als eerste taak krijgt de projectbrief op te stellen. De ontwikkeling van het bekostigingsmodel is een meerjarig traject.
- Om de noodzakelijke gegevens te leveren voor bovenstaande initiatieven worden ook de administraties aangepast, waaronder het huidige financiële systeem. Het project SAP herijking en herinrichting is in het najaar gestart. Het financiële systeem SAP wordt opnieuw ingericht, samen met de AO, werkprocessen en handleidingen. Het project is ook verantwoordelijk voor de implementatie van de heringerichte bedrijfsvoeringsadministratie.

Verandergebied 5: ondersteuning door informatievoorziening

- Om de zogeheten legacyproblematiek (oude, grote systemen) aan te pakken is het programmaplan "Regie modernisering IV-landschap" vastgesteld.
- Daarnaast loopt het Programma Rationalisatie met als doel om in drie jaar tijd (2015-2017) de verhouding tussen de kosten van beheer en onderhoud ICT versus nieuwbouw ICT te verbeteren van 85-15% richting de meer marktconforme verhouding van 70-30%. Dit gebeurt door het opruimen van lokaal ontwikkelde applicaties en door het saneren van dubbelingen in de verschillende systemen. Het programma is een belangrijke pijler voor het oplossen van de door de ARK als ernstige onvolkomenheid beoordeelde legacy problematiek.
- Bovendien wordt in het voortbrengingsproces geïnvesteerd door de samenwerking te verbeteren (minder bureaucratie en coördinatie, kortcyclisch werken, multidisciplinaire teams), het proces te versnellen (releases in een hogere frequentie) en routinematig werk verder te automatiseren.
- Het oorspronkelijke beeld waarin de portfolio's vanuit de Investeringsagenda, FIOD en Douane volledig apart werden gezien, kon maar deels gerealiseerd worden, omdat meer voorzieningen gedeeld worden. Daardoor wordt onderkend dat het wenselijk is om te komen tot één dienstbreed portfolio, waarin een integraal totaalbeeld en gemeenschappelijke aspecten een plek krijgen. Door de Raad van Bestuur is een dienstbrede taskforce ingericht, die zich inspant om de enorme overvraag voor Vernieuwing te reduceren via bijstellingen en onderzoeken (visies op toezicht en gegevens). Hierbij is

gekozen voor de zogeheten 'funnel (trechter-) aanpak, waarin de meest urgente en (financieel) rendabele IV-projecten voorrang krijgen. Bij de financiering van het Programma rationalisatie is afgesproken dat er een meerjarig portfolio ICT (20Q) wordt opgesteld, waarin de IA is verwerkt.

Personele bewegingen

In- uit- en doorstroom van medewerkers

Met de vakbonden is overeenstemming bereikt over de nadere invulling van het overheidsbrede VWNW-beleid dat bij de reorganisatie van de Belastingdienst van toepassing is. Alle medewerkers worden in staat gesteld te kiezen voor vrijwillige uitstroom nu in plaats van eventuele gedwongen uitstroom later. Er kan gekozen worden uit vier opties, (A) directe uitstroom met stimuleringspremie; (B) werk en uitstroom met stimuleringspremie; (C) werk, begeleiding en uitstroom; (D) werk en uitstroom zonder stimuleringspremie. Meer dan 6.000 medewerkers hebben zich voor oriënterende gesprekken aangemeld. Deze worden de komende maanden worden gevoerd. Op dit moment is dus nog niet duidelijk hoeveel mensen werkelijk gebruik gaan maken van de regeling. Dat stelt de Belastingdienst voor de uitdaging om de match te maken tussen de rechten van de medewerkers en het werk dat er ligt. Er wordt gerekend op 4% uitstroom in 2016 en 5% uitstroom verdeeld over de drie volgende jaren. De continuïteitsrisico's als gevolg van de uitstroom worden als beheersbaar ingeschat. De meeste medewerkers kiezen voor de variant waarbij zij in het mobiliteitsbedrijf Switch nog enkele jaren actief zijn voordat zij met een stimuleringspremie de dienst verlaten. In dat geval bepaalt het management welk werk er in Switch wordt uitgevoerd en wanneer van type werk gewisseld mag worden. Wanneer de continuïteit dat vraagt krijgt de medewerker tijdelijk opgedragen het werk te doen dat hij/zij eerder deed totdat vervanging gerealiseerd is of dat werk door procesinnovatie vervalt. Er is een algemeen kader opgesteld voor het bepalen van de datum waarop medewerkers die voor directe uitstroom kiezen de dienst mogen verlaten.

Bij het maken van hun keuzes worden medewerkers zorgvuldig ondersteund. Er zijn in het hele land grootschalige voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Medewerkers zijn geïnformeerd via hun teamleiders, via het Intranet van Switch en via HR-adviseurs. Deze laatste worden in de persoonlijke gesprekken die ze met medewerkers voeren bijgestaan door financiële experts. De opgave voor HR en communicatie is ervoor te zorgen dat niet alle aandacht naar de vertrekkenden gaat. Er moet voldoende aandacht blijven voor de werving en voor de blijvende medewerkers (zo'n 15.000).

In het eerste kwartaal 2016 is een grootschalige werving gestart. Enerzijds om nieuwe competenties binnen te halen, anderzijds om uitstroom op te vangen en de toezichtfunctie te versterken. Er worden met name toezichtmedewerkers, medewerkers voor de BelTel, datawetenschappers, data-analisten, business controllers en ict-medewerkers geworven. Voor heel 2016 is de instroom begroot op circa 700 medewerkers.

Switch

Het werk- en mobiliteitsbedrijf Switch is klaar om medewerkers die willen uitstromen op te vangen. In het najaar van 2015 is het formeel opgericht met een positief advies van de medezeggenschap. De rompsorganisatie is opgezet. Er zijn procesmodellen uitgewerkt op basis waarvan medewerkers in 2016 kunnen instromen. Er is voorlichting gegeven aan teamleiders met mogelijke interesse om in Switch te komen werken en er is overleg gevoerd met de operatie over werkpakketten in Switch voor de eerste instromers. Die eerste instroom worden na 1 juli 2016 verwacht.

Overig

Verkenningen

Een aantal verkenningen is gestart:

- Een technologische scan van de huidige voorzieningen ten behoeve van interactie (de portals) om vast te stellen of en in hoeverre deze geschikt zijn om toekomstige interactiestrategieën te ondersteunen;
- Toekomstige opzet van de inning (hoe ziet de inning er in 2025 uit en welke stappen moeten in de komende jaren worden gezet om daar te komen);

- Ondersteuning van de toezichtmedewerker (hoe krijgt de toezichtmedewerker in de toekomst zijn werk aangeleverd en welke tools krijgt hij die hem in zijn werk ondersteunen);
- De inrichting van het gegevensdomein (de Belastingdienst heeft veel gegevens; hoe richten we het gegevensdomein organisatorisch in, wie maken we er voor verantwoordelijk);
- Een procestechnische zoektocht naar wettelijke bepalingen die verantwoordelijk zijn voor ingewikkelde processen met verhoudingsgewijs hoge kosten.

Communicatie en engagement

In de afgelopen maanden is geïnvesteerd in het meenemen van het management en de medewerkers in de verandering. Er is met name grootschalige communicatie geweest over het VWNW-beleid. Concernbreed is de informatievoorziening ingericht, zijn ondersteunende *toolkits* gemaakt voor teamleiders (met vraag- en antwoorden, basispresentaties en speakernotes) en er zijn managementsessies gehouden om informatie te delen en de aanpak door te spreken. Voor veel medewerkers is de verandering nog abstract en ver weg. Dat betekent dat in communicatie nog sterk de nadruk is gelegd op het informeren over de verandering. Activiteiten gericht op het verhogen van de engagement komen pas goed tot zijn recht als het dagelijks werk van medewerkers echt verandert.

Investment committee (IC)

In 2015 zijn er twee bijeenkomsten geweest. De eerste ging over investeringen in 2015 ter realisatie van randvoorwaarden voor de Investeringsagenda: licenties en hardware voor data & analytics, externe expertise bij programmamanagement, het ontwikkelen van data & analytics en het opzetten van data & analytics en IV accent. Het IC heeft positief geadviseerd op de vrijgave van alle verzochte middelen voor 2015. Een tweede bijeenkomst ging over verzoeken voor vrijgave van middelen voor de opzet van Switch en voor een eerste instroom in Switch. Tevens zijn voorstellen ingebracht voor de instroom van nieuwe medewerkers. De helft van de gevraagde middelen is vrijgegeven; op basis van nadere informatie en eerste ervaringen zal over de andere helft worden besloten.

Financiering; opbrengsten

Het beschikbare budget voor 2015 bedroeg € 76 mln. Daarvan is € 33 mln. bij het Investment Committee aangevraagd en ook toegekend. Belangrijke reden voor de onderuitputting is dat voor een aantal te starten activiteiten Europese aanbesteding noodzakelijk bleek. Omdat 2015 vooral het jaar is van het opstarten van de Investeringsagenda zijn er over dat jaar nog geen opbrengsten te rapporteren.

Toegezegde stukken

Toeslagen; Knelpunten en aanpak.

Inleiding

Iedere maand worden er ongeveer 0,4 miljoen kinderopvangtoeslagen uitgekeerd, 1,3 miljoen huurtoeslagen, 4,5 miljoen zorgtoeslagen en 0,8 miljoen kindgebonden budgetten. Maandelijks wordt er circa een miljard euro aan toeslagvoorschotten uitgekeerd. Ongeveer zes miljoen huishoudens ontvangen één of meer toeslagen. Daarbij gaat het jaarlijks om een miljoen nieuwe aanvragers en ongeveer drie miljoen mutaties.

Het gaat bij toeslagen dus om grote getallen. Het toeslagenproces is daarom massaal geautomatiseerd. Daarbij wordt veel gebruik gemaakt van informatie van derden en er is veel samenwerking met andere overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties. Daarbij wordt telkens gestreefd naar optimalisatie van het proces, zodat burgers sneller en preciezer hun toeslagen toegekend krijgen en tegelijk onterechte aanvragen al aan de poort worden gestopt. De Belastingdienst streeft naar optimale en efficiënte werkprocessen, waarbij aandacht en ruimte blijft voor een individuele benadering als dat nodig is. In verreweg de meeste gevallen verloopt het toekennen en het vaststellen van de toeslag zonder problemen en krijgt de burger het voorschot op de toeslag dat hij heeft aangevraagd. Maar het is niet te voorkomen dat er af en toe toch iets mis gaat. Sinds de toeslagjaren 2012 en 2013 is de kans op fouten bij de B/Toeslagen verder afgenomen. Het toezicht aan de voorkant van het toeslagenproces, al bij de aanvraag, is daarbij essentieel. Verdere verbeteringen zullen leiden tot nog minder fouten, maar fouten blijven heel vervelend voor de burgers die er mee te maken krijgen.

De staatssecretaris heeft tijdens het AO Belastingdienst van 15 oktober 2015 toegezegd in te gaan in de eerste volgende halfjaarsrapportage op de oorzaken van fouten, tot welke gevolgen dit voor toeslaggerechtigden leidt en de procesverbeteringen die de Belastingdienst inmiddels heeft doorgevoerd. Ook wordt inzicht gegeven in de laatste ontwikkelingen.

Knelpunten

Het kan voorkomen dat toeslaggerechtigden niet altijd tijdig het juiste toeslagvoorschot uitbetaald krijgen. Mogelijke oorzaken zijn:

- Gegevensleveringen van derden, waaronder basisregistraties, kunnen fouten bevatten. Toeslagen worden mede vastgesteld op basis van gegevens van derden. Een voorbeeld zijn de gegevens van kinderopvanginstellingen over het afgenomen aantal uren en de uurprijs. Als de gegevens niet kloppen, kan het gebeuren dat een toeslagvoorschot onjuist wordt vastgesteld;
- Een voorbeeld van een verschil tussen gegevens van derden en de feitelijke situatie is een verhuizing die niet (tijdig) door een burger wordt doorgegeven aan de gemeente. Gemeenten verwerken te late verhuismeldingen niet met terugwerkende kracht. Omdat de BRP door BT wordt gebruikt voor de vaststelling van de huishoudsamenstelling ontstaat er in dergelijke gevallen "spookbewoning". Deze problematiek is nader toegelicht in de brief van het Kabinet met als onderwerp "Spookbewoning; Verschillen tussen Basisregistratie Personen en feitelijke woonsituatie en gevolgen voor toeslagen"²;
- De regelgeving is complex waardoor de burger fouten kan maken. Ook kan het lastig zijn om de consequenties van een bepaalde keuze goed te overzien. Bijvoorbeeld, bij een 'ongunstige' verdeling van het box 3-vermogen tussen partners bij belastingaangifte in een jaar dat een toeslaggerechtigde is gaan samenwonen met een vermogend persoon, kan het verzamelinkomen van de toeslaggerechtigde stijgen. Daardoor kan het voorkomen dat de toeslag over het hele jaar van samenwonen deels of helemaal terugbetaald moet worden. Het inkomen en vermogen is immers een jaargegeven;
- Situaties die te complex zijn voor het systeem, worden handmatig behandeld. Die uitzonderlijk ingewikkelde gevallen kennen een grotere foutkans dan de bulk van de

² Kamerstukken II 2015/16, 31066, nr. 259.

aanvragen. De maar liefst 18 uitzonderingen op de vermogenstoets bij toeslagen (art 9, Uitvoeringsregeling AWIR) is hier een voorbeeld van.

Daarnaast zijn er gevolgen van regelgeving die toeslaggerechtigden als onrechtvaardig beschouwen, maar waarbij geen sprake is van fouten. Het gaat in veel van de gevallen om de vaststelling van het toetsingsinkomen, dat ongunstig kan uitvallen voor het recht op toeslag.

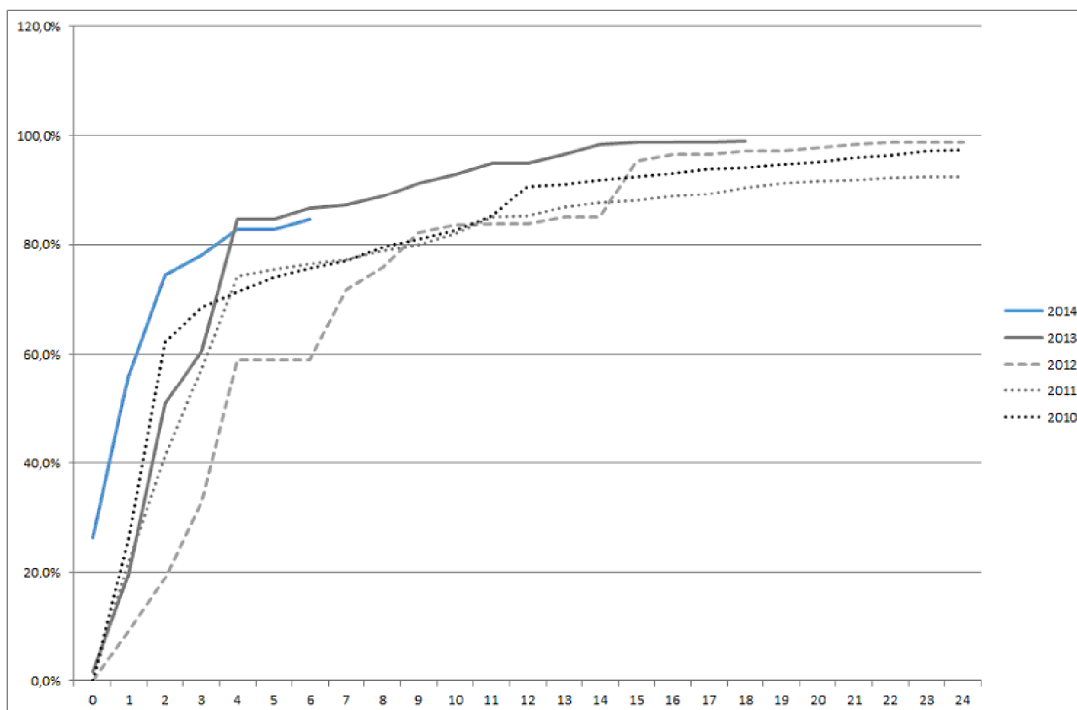
- Een voorbeeld hiervan is de regeling voor bijzondere bijstand (BBZ). Soms wordt een lening volgens de BBZ in een later jaar omgezet in bijzondere bijstand, waardoor op het moment van omzetting het (toetsings)inkomen stijgt. Daardoor gaat vaak in dat jaar het recht op de toeslag naar beneden of zelfs verloren. Gemeenten en de ministeries van Sociale Zaken en Financiën zoeken gezamenlijk een oplossing.
- Een andere voorbeeld is het terugvorderen van de toeslag bij een ex-partner terwijl de toeslag is uitbetaald aan de andere ex-partner. De regel is dat de toeslag wordt teruggevorderd bij diegene aan wie de toeslag is uitbetaald. De Belastingdienst heeft het recht om de toeslag terug te vorderen bij een ex-partner (aan wie de toeslag niet is uitbetaald) als deze in staat is om terug te betalen en de andere ex-partner niet. Van deze mogelijkheid maakt de Belastingdienst overigens slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik.

Procesverbeteringen

De Belastingdienst verbetert het proces continu. Recent zijn de onderstaande verbeteringen doorgevoerd:

- De Belastingdienst heeft een versnelde telefonische procedure ingevoerd voor burgers waarbij sprake is van spookbewoning. Als een burger een spookbewoner meldt, wordt die in de systemen van de Belastingdienst geregistreerd als VOW (vertrokken onbekend waarheen) en wordt er een melding doorgegeven aan de gemeente. De burger ontvangt dan alsnog de toeslag waar hij/zij recht op heeft. Als er een ander adres van de spookbewoner wordt opgenomen in de BRP, wordt de status VOW opgeheven;
- De Belastingdienst werkt mee aan het project van BZK "Landelijke aanpak adreskwaliteit". De Belastingdienst levert adressen aan waarvan het vermoeden bestaat dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de registratie in de BRP. Vervolgens worden de aangeleverde adressen onderzocht;
- De wet is aangepast zodat vrouwen in een opvangsituatie (als de opvangsituatie aan bepaalde criteria voldoet) niet als elkaars toeslagpartners worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor aanverwanten;
- De Belastingdienst werkt voortdurend aan MijnToeslagen om het voor de burger zo makkelijk mogelijk te maken de juiste gegevens door te geven en de kans op fouten te beperken. Voorbeelden zijn dat burgers jonger dan 16 jaar geen toeslag kunnen aanvragen en burgers kunnen geen toeslag aanvragen als hun toeslagpartner deze toeslag al heeft;
- Controles worden steeds meer uitgevoerd in de actualiteit waardoor eerder een juiste voorlopige toeslag wordt uitbetaald of een voorschot niet wordt verleend;
- De burger krijgt hulp bij het schatten van zijn inkomen. Bij het automatisch continueren voor 2016 is voor het eerst gebruik gemaakt van bij de Belastingdienst bekende inkomens (zie hieronder);
- Toeslagen worden sneller definitief toegekend, grotendeels binnen een jaar na het toeslagjaar (zie de onderstaande grafiek);
- Er zijn verschillende anti-fraudemaatregelen ingevoerd, zoals 'geen voorschot bij onvoldoende gegevens over de aanvrager' en 'opschorting van uitbetaling bij twijfel over adres'.

Deze maatregelen leiden tot een beter beheersbaar proces. De effecten daarvan zullen naar verwachting vooral op langere termijn zichtbaar zijn (lagere en minder terugvorderingen en nabetalings). Voor de burger moeten deze maatregelen leiden tot een betere toekenningszekerheid eerder in het proces. Het blijft echter inherent aan de wettelijke voorschotsystematiek dat er sprake zal zijn van terugvorderingen en nabetalings.



Figuur 1 Percentage definitief toegekend afgezet tegen het aantal maanden vanaf 1 juli na het berekeningsjaar

Schatten van inkomensgegevens

In de 16^e halfjaarrapportage staat dat de Belastingdienst/Toeslagen voor het massaal automatisch continueren van voorschotten over 2016 voor het eerst kan worden uitgegaan van het meest recente beschikbare inkomensgegevens in plaats van indexatie van het laatste door de aanvrager geschatte toetsingsinkomen. En hoewel de burger zelf verantwoordelijk blijft voor een juiste inkomensschatting, verwacht de Belastingdienst/Toeslagen met deze maatregel burgers te helpen het inkomen juist te schatten. Het doel is om ook op langere termijn het aantal terugvorderingen verder terug te brengen. Over de afgelopen jaren is er een lichte daling van het aantal terugvorderingen. Als gezegd zijn nabetalingen en terugvorderingen nooit helemaal te voorkomen.

Continuering van toeslagen

De voorschotbetalingen van toeslagen worden gebaseerd op het geschatte toetsingsinkomen van een huishouden over het lopende jaar. Burgers die een toeslag krijgen, zijn verplicht een wijziging in het inkomen van het huishouden door te geven als hierdoor minder recht is op toeslag. Deze wijzigingen worden echter vaak niet doorgegeven. De oorzaak van veel terugvorderingen is dat het toetsingsinkomen anders blijkt te zijn dan waarop het voorschot is gebaseerd. Eind 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij het continueren van de toeslag(en) voor 2016 gebruik gemaakt van actuele inkomensgegevens met als doel om in de voorschot fase gebruik te maken van een inkomen dat minder afwijkt van het definitieve inkomen waardoor er minder teruggevorderd hoeft te worden. In de brief die toeslagontvangers krijgen bij jaarlijkse continuering is deze maatregel gemeld. Daarnaast geeft de website van de Belastingdienst/Toeslagen meer informatie.

'Slechte schatters'

De Belastingdienst/Toeslagen houdt zogenoemde 'slechte schatters' scherp in het oog. Bij aanvragen waarbij op basis van het vastgestelde inkomen geen recht op de toeslag bestond in voorgaande jaren, is de toekenning gestopt. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in het vierde kwartaal van 2015 daarom bij ongeveer 30.000 aanvragen de toeslag gestopt.³ Hiermee is ruim dertig miljoen euro gemoeid. In ongeveer 18.500 gevallen gaat het om zorgtoeslag (12,7 miljoen euro), in ongeveer 7.300 gevallen huurtoeslag (14,7 miljoen euro) en ongeveer 4.800 gevallen

⁴ Bij de Kinderopvangtoeslag wordt de toeslag niet gestopt, omdat een onjuist inkomen een veel kleiner effect heeft dan bij de andere toeslagen.

kindgebondenbudget (2,6 miljoen euro)⁴. Deze aanvragers zijn hierover geïnformeerd. Dit leidt overigens zelden tot een reactie.

Terugbetalen toeslagen

De ontwikkeling van het openstaande bedrag aan terugvorderingen in het tweede halfjaar van 2015 is als volgt:

Tabel 1 Ontwikkeling openstaande terugvorderingen totaal per 31-12-2015 (bedragen zijn in miljoenen euro's)

	2015
Open 30-06	1.734
- Nieuwe vorderingen	1.099
- Oninbaar	-21
- Ontvangen	-1.116
Open 31-12	1.696

Ieder jaar na de definitieve toekenning van de toeslagvoorschotten uit het voorgaande jaar stijgt het saldo van openstaande terugvorderingen. Ongeveer een derde van de ontvangers moet een deel van zijn toeslagvoorschot terugbetalen. In de meeste gevallen wordt het openstaande bedrag terugbetaald dan wel verrekend binnen 24 maanden.

Eind 2015 is de stand van uitbetalingen en terugvorderingen per toeslagjaar (peildatum 31-12-2015) als volgt:

Tabel 2 Ontwikkeling openstaande terugvorderingen totaal per 31-12-2015 (bedragen zijn in mln. euro's)

Toeslag-jaar	Uitbetaald bedrag	Terug-gevorderd bedrag	% van uitbetaald	Terug-betaald bedrag	% van terug-gevorderd	Bedrag buiten invordering	% van Terug-gevorderd
2009	11.042	2.046	18,5%	1.882	92,0%	88	4,3%
2010	11.533	1.902	16,5%	1.722	90,6%	81	4,3%
2011	12.500	1.917	15,3%	1.687	88,0%	71	3,7%
2012	11.799	1.750	14,8%	1.488	85,0%	42	2,4%
2013	12.299	1.860	15,1%	1.454	78,1%	30	1,6%
2014	10.768	1.339	12,4%	852	63,6%	13	1,0%
2015	11.240	439	3,9%	205	46,5%	2	0,5%

⁴ Bij de Kinderopvangtoeslag wordt de toeslag niet gestopt, omdat een onjuist inkomen een veel kleiner effect heeft dan bij de andere toeslagen.

Beslagvrije voet

Inleiding

Bij het vorige AO Belastingdienst heb ik uw Kamer toegezegd in de deze halfjaarsrapportage te bespiegelen op de gevolgen van de vereenvoudiging van de beslagvrije voet en wat dit betekent voor de toepassing daarvan door de Belastingdienst(/Toeslagen).

Naar een nieuwe beslagvrije voet

Eind december 2015 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een hoofdlijnennotitie⁵ naar uw Kamer gestuurd. In deze notitie zijn de contouren van de nieuwe beslagvrije voet geschetst. Het nieuwe systeem gaat uit van een vaste beslagvrije voet per leefsituatie die wordt toegepast op het inkomen van de schuldenaar. Als de schuldenaar naast een inkomen uit loon of uitkering tevens huur- of zorgtoeslag ontvangt, wordt gewerkt met een percentagemodel voor de berekening van de beslagvrije voet om rekening te kunnen houden met de ontvangen toeslagen. In alle situaties is geborgd dat de schuldenaar in elk geval een percentage van zijn inkomen aan de schuldeiser afdraagt. Zo blijft voor een ieder een prikkel - hoe beperkt ook - behouden om aan de financiële verplichtingen te voldoen. De contouren van het nieuwe systeem zijn aanmerkelijk eenvoudiger dan die van het huidige systeem. Dit betekent dat de foutkans bij de berekening van de beslagvrije voet sterk afneemt en de uitvoering door de Belastingdienst wordt vereenvoudigd. Zo is het respecteren van de beslagvrije voet beter geborgd. Een volgende onderwerp bij de vereenvoudiging van de beslagvrije voet zijn de bijzondere incassobevoegdheden. Denk aan de verrekening van toeslagen, de overheidsvordering, de bestuursrechtelijke premie zorgverzekeringswet en het verhaal zonder dwangbevel (CJIB). Door uitoefening van deze bijzondere incassobevoegdheden kan de beslagvrije voet onder druk komen te staan. Er wordt daarom onderzocht of door een meer gerichte inzet van deze incassobevoegdheden kan worden voorkomen dat een schuldenaar onder de voor hem geldende beslagvrije voet komt. Op dit moment is dat onderzoek gaande.

Toepassing door de Belastingdienst

In de tussentijd zit de Belastingdienst niet stil. Het huidige proces waarbij een belanghebbende achteraf, na de verrekening een beroep kan doen op de beslagvrije voet is onder de loep genomen. De Belastingdienst is gestart met een efficiëntere behandeling van de verzoeken. Het verzoekformulier is vereenvoudigd en verzoeken worden sneller afgedaan. Ook is voorkomen dat het voorschot kindgebondenbudget voor 2016 van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering automatisch werd verrekend met openstaande toeslagschulden van die ouders. Besloten is die groep, net als in 2015, uit te zonderen van verrekening met het voorschot kindgebondenbudget. De reden is dat deze verrekening vrijwel zeker zal leiden tot aantasting van de beslagvrije voet en het systeem ook de mogelijkheid biedt om een uitzondering te maken omdat de betreffende groep scherp valt af te bakenen.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 24 515, nr. 324.

De handhavingstrategie van de Belastingdienst: meer dan boekenonderzoeken

Inleiding

Bij de permanente opdracht van de Belastingdienst, het uitvoeren van de belastingwetten en toeslagenregelingen, hoort ook het handhaven van die wetten. Dit vraagt om een handhavingstrategie die weet aan te sluiten op zowel de veranderende complexiteit van de samenleving, de massaliteit van de processen van de Belastingdienst als het gedrag en de behoefte van burgers en bedrijven. In het algemeen overleg Belastingdienst van 15 oktober 2015 heeft de Kamer haar zorg uitgesproken over het sinds jaren teruglopend aantal boekenonderzoeken. Daarbij zijn vragen gesteld over de zichtbaarheid van de Belastingdienst bij een groot deel van de ondernemers en het effect op de belastingmoraal. In het debat is door de staatssecretaris ingegaan op de evoluerende handhavingsaanpak en de zoektocht naar de prestatie-indicatoren die beter uitdrukking geven aan de resultaten die de Belastingdienst bereikt. Toegezegd is in de eerstvolgende halfjaarsrapportage in te gaan op de manier waarop de Belastingdienst thans zijn handhavingstaak inhoud geeft in de richting van het MKB en de Grote ondernemingen.

Handhavingstrategie in vogelvlucht

De Belastingdienst beoogt met handhaving het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel (fiscale) regels naleven (compliance). Dit moet zorgen voor de borging van de continuïteit van belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen. De instrumenten die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft variëren van voorlichting, bedrijfsbezoeken, fiscale surveillance, behandeling aangiften, boekenonderzoeken, 'horizontaal toezicht' en strafrechtelijke vervolging. De Belastingdienst probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn. Verschillende instrumenten dienen daarbij verschillende doelen, zoals het informeren van burgers en bedrijven bij het ontbreken van kennis, het bevorderen van zelfredzaamheid, het motiveren om regels na te leven en het corrigeren van bewuste niet-naleving. De Belastingdienst stemt zijn handhavingsinstrumenten af op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om aan (fiscale) regels te voldoen.

De Belastingdienst stelt zich ten doel dat het tekort aan naleving ('compliance gap') en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt ('tax gap') en aan ten onrechte toegekende toeslagen, zo klein mogelijk is. Een deel van de oorzaken van het nalevingstekort ligt buiten de beïnvloedingssfeer van de Belastingdienst. De Belastingdienst streeft er naar dat handhaving een zo groot mogelijk effect sorteert in termen van naleving en zo min mogelijk kost.

Keuzes worden ingegeven door het te bereiken *effect* en zijn gebaseerd op financiële en fiscale risico's. In de afweging en prioritering zijn verder maatschappelijke relevantie, politieke afspraken, rechtshandhaving, afspraken met derde partijen, urgentie, impact en imago schade voor de Belastingdienst van belang. Het kiezen moet gericht en bewust gebeuren. Ook uit het oogpunt van kostenbeheersing is het noodzakelijk bewust te kiezen omdat de kosten van de verschillende handhavingsinstrumenten verschillen; vergelijk bijvoorbeeld de kosten van een voorlichtingsbrief met de kosten van een boekenonderzoek.

Bij het beïnvloeden van gedrag maakt de Belastingdienst op verschillende manieren gebruik van de *omgeving* waarin bedrijven opereren. Dat betekent dat de Belastingdienst niet enkel focust op degenen die zelf na moeten leven, maar ook op andere partijen in het speelveld, zoals fiscaal dienstverleners, softwareontwikkelaars, bouwers/leveranciers van afrekeningsystemen en brancheorganisaties. De Belastingdienst wil via deze partijen het gedrag van grotere groepen bedrijven in met name het MKB beïnvloeden.

Informatiepositie

Om te kunnen handhaven op een manier die toekomstbestendig is, maakt hij gebruik van moderne data en informatietechnologie. De Belastingdienst (inclusief Toeslagen en FIOD) gebruikt data uit

verschillende bronnen en combineert die data om zijn informatiepositie te verrijken en daarmee zijn handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. Voorbeelden van bronnen zijn: derde partijen (banken, verzekeraars, werkgevers, UWV, DUO, het Kadaster en de Kamer van Koophandel), andere handhavers en toezichthouders in Nederland (gemeenten, politie, justitie, Rijksinspecties, DNB en AFM) en belastingdiensten in andere landen (zij verstrekken informatie over inkomen, vermogen en financiële informatie, en in de nabije toekomst ook over grensoverschrijdende rulings).

Handhavingsregie nader uitgewerkt

De Belastingdienst heeft te maken met verschillende soorten burgers en bedrijven, met verschillende behoeften en verschillende gedragingen bij het naleven van (fiscale) regels. Hij deelt daarom ten behoeve van de handhaving en de werkbaarheid het totale bestand van burgers en bedrijven op in groepen met samenhangende kenmerken (*segmenten*).

- a. MKB: MKB bestaat uit een grote diversiteit aan ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf. De massaliteit en de mate van zelfredzaamheid van deze bedrijven bepaalt in hoge mate de handhavingstrategie. De handhaving richt zich op het voorkomen van fouten en het verhogen van de zelfredzaamheid door samenwerking met externe partijen, zoals fiscaal dienstverleners, en leveranciers van boekhoudprogramma's, door communicatie en door dienstverlening.
- b. Grote ondernemingen: de Belastingdienst versterkt de kwaliteit van de fiscale aangiften van (groepen) bedrijven zoveel mogelijk vooraf door vooroverleg of door 'horizontaal toezicht' (in samenwerking met fiscaal dienstverleners). Voor de grootste bedrijven kiest de Belastingdienst voor de zogenoemde individuele klantbehandeling. Deze behandeling kenmerkt zich door regelmatig individueel contact met de leiding van ondernemingen en door hen ingeschakelde (fiscale) adviseurs en accountants.

Midden- en Kleinbedrijf (MKB)

Het MKB-segment bestaat momenteel uit circa 1,7 miljoen ondernemingen. Beïnvloeding vooraf van de kwaliteit van de ingediende aangifte en werken in de actualiteit zijn in dit segment de leidende principes. De Belastingdienst werkt zo veel mogelijk samen met de fiscale dienstverleners aangezien ruim een derde van de aangiften OB, meer dan de helft van de winstaangiften (IB of Vpb) en ruim driekwart van de aangiften LH worden verzorgd door fiscaal dienstverlener. Naast de traditionele signalering van individuele risico's in de aangifte, vindt detectie van risico's steeds meer plaats op basis van het profiel van de ondernemer en inmiddels ook op basis van het profiel van de fiscaal dienstverlener.

- *Vooroverleg*

Bij vooroverleg worden vooraf afspraken gemaakt met de ondernemer of diens adviseur over de inhoud van de in te dienen aangifte. Vooroverleg is met name bedoeld om vooraf zekerheid te verlenen over fiscale problemen en daardoor een hogere compliance te bevorderen.

- *Telefonisch contact*

Het handhavingsinstrument telefonisch contact wordt ingezet bij o.a. bellen bij verzuim en telefonische incasso. Dit is een vorm van proactief handelen, gericht op het voorkomen van problemen.

- *Aangiftecontrole*

Jaarlijks worden circa een half miljoen aangiften IH winst, VpB of OB behandeld na een vastgesteld risico. De aangiftecontroles hebben ondermeer betrekking op: aftrekposten, verzoeken om teruggaaf, aanvullende aangiften, vergelijking tussen de omzetbelastingsschuld in de Vpb-aangifte met de werkelijk afgedragen omzetbelasting en aftrek van voorbelasting door bedrijven zonder omzet. Voor de LH ligt de nadruk op de tijdigheid en juistheid van de aanlevering van gegevens voor de loonheffingsketen.

- *Boekenonderzoeken*

Vanwege het effect op de belastingopbrengst verlegt de Belastingdienst de focus in de behandeling naar belastingplichtigen met een groter fiscaal belang en risico. Voor de uitvoering van boekenonderzoeken betekent dit een verschuiving van onderzoeken binnen het Kleinbedrijf naar zwaardere onderzoeken binnen het Middenbedrijf. De boekenonderzoeken binnen dit laatste segment kenmerken zich door een hogere tijdsbesteding en een hogere opbrengst. Daarnaast doet de Belastingdienst aselect boekenonderzoeken in het kader van de jaarlijkse steekproef ondernemingen. De steekproeven zijn bedoeld om zowel kennis op te doen over (groepen van) belastingplichtigen als aannamen in het toezicht te toetsen.

- *Fiscaal dienstverleners (FD)*

Op iedere MKB-locatie is een FD-team opgericht. Het team bestaat uit relatiebeheerders en accountmanagers die de relaties onderhouden met FD's waarmee convenanten zijn afgesloten, en met de grootste kantoren zonder convenant. Hierdoor kan in één keer een groot aantal ondernemingen, dat in dat convenant participeert, in de handhaving betrokken worden.

- *Forum Fiscaal Dienstverleners*

Het Forum Fiscaal Dienstverleners (FFD) is een online ontmoetingsplaats voor fiscaal dienstverleners uit heel Nederland. Het Forum plaatst nieuwsberichten, handreikingen en achtergrondartikelen. De nieuwsberichten zijn afkomstig uit gecertificeerde bronnen en worden geredigeerd voor de doelgroep (voorbeeld: "Waar moet een goede rittenregistratie aan voldoen?"). Tevens kunnen hier vragen gesteld worden (voorbeeld: Hoe boek ik een fiscale oudedagsreserve correct in de boekhouding?).

Praktijkvoorbeelden

Hier volgen enkele voorbeelden hoe in de praktijk de handhaving wordt ingevuld, mede bedoeld om de zichtbaarheid van de Belastingdienst te vergroten.

- *Omzetbelasting (OB)*

In het kader van informatiegestuurd toezicht is een project gestart waarbij de Belastingdienst de aangiften omzetbelasting en de aangifte IH of VPB van ondernemers vergelijkt om te toetsen of sprake is van openstaande balansschulden over voorgaande jaren. Over deze actie heeft eerst handavingscommunicatie plaatsgevonden (website Belastingdienst, Forum Fiscaal Dienstverleners, vakbladen). Tevens is hiervoor aandacht gevraagd in de contacten met fiscaal dienstverleners. De communicatie voorzag in een periode waarin overgegaan kon worden tot vrijwillige indiening van een suppletie aangifte waarbij coulant omgegaan zou worden met boetes. Na afloop van die periode zijn gericht brieven verstuurd naar fiscaal dienstverleners of ondernemers met de geconstateerde verschillen. Indien daartoe aanleiding was is overgegaan tot het instellen van een boekenonderzoek. De diverse fases hebben geleid tot het opleggen van (naheffing)aanslagen OB en/of boetes. Deze aanpak heeft tevens de totstandbrenging van een blijvende gedragsverandering ten doel. Er draait een vergelijkbaar project met betrekking tot negatieve aangiften OB. Het doel van dit project is het voorkomen dat teruggaven OB ten onrechte worden verleend. Ter voorkoming van fraude worden nihil aangevers OB in de beoordeling betrokken. Indien nodig gevolgd door intrekking van het OB-nummer. Tevens wordt geïnvesteerd in het waarborgen dat OB-nummers niet ten onrechte (opnieuw) worden verstrekt.

- *Autorijscholen*

Het project autorijscholen is gebaseerd op theoretische omzetberekeningen gebaseerd op CBR-gegevens in combinatie met branche-informatie. De volgende handavingsmix is gehanteerd. Gestart is met handavingscommunicatie via de media. Hierbij werd de mogelijkheid van vrijwillige verbetering geboden (fase 1). Hierna zijn gericht brieven verstuurd, in drie varianten (fase 2). Indien daartoe aanleiding was is overgegaan tot de laatste fase: inzet van het instrument boekenonderzoek (fase 3).

- *Onzakelijke uitgaven en ondernemersfaciliteiten*

Er is permanente aandacht voor onzakelijke uitgaven en ondernemersfaciliteiten. Gestart is met handavingscommunicatie via de media (o.a. krantenartikel, interview FFD) en het versturen van gerichte brieven. Indien daartoe aanleiding was is overgegaan tot de uitvoering van een

boekenonderzoek.

Correctiebedragen per boekenonderzoek

In 2015 zijn 25.355 boekenonderzoeken bij MKB-kanten afgerond en door MKB-medewerkers ook nog 785 onderzoeken bij klanten van een andere directie. De gemiddelde correctieopbrengst MKB bedroeg € 30.933,-.

Grote ondernemingen

Er zijn circa 9.000 ondernemingen die onder het segment Grote ondernemingen worden geschaard. Dat kunnen beursgenoteerde multinationals zijn, grotere familiebedrijven, dochters van buitenlandse beursgenoteerde bedrijven of private equity fondsen, maar ook grotere non-profit organisaties en overheden. Daarnaast is er een aantal teams die speciaal verantwoordelijk zijn voor bepaalde groepen ondernemingen (APA/ATR, overheidsbedrijven, Grote Bouwprojecten Nederland) of handavingsgebieden (economische handhaving, WWFT, milieubelastingen). Uitgangspunt bij de handhaving is dat de continuïteit van de belastingopbrengsten, in 2015 ruim 154 miljard euro, blijft gewaarborgd. Voor alle grote ondernemingen zijn strategische individuele behandelplannen opgesteld om goed afgewogen keuzes te kunnen maken in de manier waarop de handhaving wordt ingevuld. In het kader daarvan wordt door de Belastingdienst de volgende activiteiten verricht.

- *Horizontaal toezicht*

Er is met 1.956 grote ondernemingen een individueel Horizontaal Toezicht convenant afgesloten. Deze convenanten komen tot stand ná een 'tone at the top' gesprek met de directie van de onderneming en een complianceverkenning, waarin samen met de onderneming wordt gezien of horizontaal toezicht haalbaar is en of de onderneming bereid is en ook in staat is te werken op basis van de uitgangspunten van HT. Eén van de afspraken is dat ondernemingen blijvend werken aan hun fiscale beheersing waarmee de kwaliteit van de onder het convenant ingediende aangiften wordt gewaarborgd.

- *Vooroverleggen*

Vooroverleg is een belangrijke activiteit bij de behandeling van grote ondernemingen. In 2015 zijn door de Belastingdienst in totaal 7.145 vooroverleggen verricht, al dan niet in convenantverband. Met een verzoek van de ondernemer om vooroverleg wordt vooraf zekerheid gegeven over de fiscale gevolgen van een voorgenomen ondernemersbesluit. Dit biedt zowel de onderneming als de Belastingdienst zekerheid over de fiscale positie en de aanslag en voorkomt onnodig bezwaar en beroep.

- *Actieve 'raking' grote ondernemingen*

Doelstelling is dat minimaal 70% van de niet onder horizontaal toezicht vallende ondernemingen eens per 3 jaar actief 'geraakt' worden. Daar wordt onder verstaan het verrichten van boekenonderzoeken, bedrijfsbezoeken met een fiscaal karakter en het traditioneel (uitgebreid) behandelen en controleren van de aangifte VPB en aangiften IH. Voor 2015 was het rakingspercentage 78% en het totaalbedrag aan correcties bedroeg bijna € 2,3 miljard voor al deze activiteiten samen. Voor ondernemingen met een Horizontaal Toezicht convenant geldt een andere aanpak. Het karakter van het horizontale toezicht waarborgt immers dat met de HT klanten veelvuldig een vorm van raking plaatsvindt door verschillende activiteiten zoals vooroverleg, contacten over de fiscale beheersing en boekenonderzoeken, waardoor de manier van werken onder het convenant wordt gevalideerd.

- *Landelijke projecten*

Door de Belastingdienst wordt actief deelgenomen aan een aantal thema's met landelijke impact door middel van informatieanalyse en waar nodig boekenonderzoeken. Te denken valt aan constructiebestrijding en de problematiek van de vaste verrekenprijzen. Momenteel loopt een meerjarig onderzoek naar de relatie tussen de individuele klantbehandeling bij grote ondernemingen en het nalevingsgedrag van die ondernemingen. In het onderzoek zijn over 350 grote ondernemingen gegevens verzameld door middel van boekenonderzoeken en anonieme enquêtes. In de loop van 2016 wordt over de eerste resultaten gerapporteerd.

Correctiebedragen per boekenonderzoek

De gemiddelde netto opbrengst van de 971 boekenonderzoeken binnen het segment Grote ondernemingen, bedroeg in 2015 ongeveer € 605.000,- per boekenonderzoek, totaal ruim € 587 miljoen. Dit resultaat wordt overigens beïnvloed door één hoge netto-correctie van ruim € 200 mln. Zonder deze post bedraagt in 2015 de netto-opbrengst van een boekenonderzoek ongeveer € 400.000,-.

Samenvattend

Boekenonderzoeken zijn in voorkomende gevallen nog steeds een geijkt instrument, maar moeten nadrukkelijk gepositioneerd in het totale palet van handhavingsinstrumenten. De Belastingdienst probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en daarmee problemen te voorkomen, in plaats van repressief te zijn. Keuzes worden ingegeven door het te bereiken *effect* en zijn gebaseerd op financiële en fiscale risico's. Ook uit het oogpunt van kostenbeheersing is het noodzakelijk bewust te kiezen omdat de kosten van de verschillende handhavingsinstrumenten verschillen.

Voor het MKB betekent dit een verschuiving van boekenonderzoeken binnen het Kleinbedrijf naar zwaardere onderzoeken binnen het Middenbedrijf. De onderzoeken binnen het Middenbedrijf kenmerken zich door een hogere tijdsbesteding en een hogere opbrengst. Voor het overige werkt de Belastingdienst in het MKB zo veel mogelijk samen met de fiscale dienstverleners aangezien ruim een derde van de aangiften OB, meer dan de helft van de winstaangiften (IB of Vpb) en ruim driekwart van de aangiften LH worden verzorgd door fiscaal dienstverlener. Op deze wijze kan in één keer een groot aantal ondernemingen, dat zijn aangifte laat doen door deze dienstverleners, in de handhaving betrokken worden. Ook worden in het MKB veelvuldig projecten uitgevoerd die mede bedoeld zijn de zichtbaarheid van de Belastingdienst te vergroten.

Het segment Grote ondernemingen kenmerkt zich door individuele klantbehandeling. Het karakter van het horizontale toezicht waarborgt dat met de ondernemingen die hieronder vallen, veelvuldig een vorm van 'raking' plaatsvindt door verschillende activiteiten zoals vooroverleg, contacten over de fiscale beheersing en boekenonderzoeken. Voor de niet onder horizontaal toezicht vallende ondernemingen is het streven dat deze ondernemingen eens per 3 jaar actief 'geraakt' worden. Voor 2015 was het rakingspercentage 78%.

Project buitenlandse kentekens

Inleiding

Op 13 september 2013 heeft de vorige staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd een eind te willen maken aan de onwenselijke situatie dat voor auto's met een buitenlands kenteken, die feitelijk ter beschikking staan aan een Nederlands ingezetene, geen MRB wordt betaald.⁶ Om hier invulling aan te geven is het project buitenlandse kentekens bij de Belastingdienst gestart. De Belastingdienst heeft daarbij alle mogelijke inspanning gepleegd om het aantal buitenlandse kentekens, welke onterecht geen MRB betalen, terug te dringen. Het project bevat enerzijds een preventieve en anderzijds een repressieve aanpak. Deze zullen hierna (cijfermatig) worden toegelicht.

Tijdens het AO Belastingdienst van 15 oktober 2015 heeft het lid Van Vliet gevraagd nader in te gaan op hoe het kan dat er als circa 100.000 Polen in Nederland werken, maar een veel kleiner aantal auto's met een Pools kenteken in Nederland belasting betaalt. Daarop is door de staatssecretaris aangegeven dat om recht te doen aan de vraag van de heer Van Vliet, in deze halfjaarsrapportage Belastingdienst hier dieper op in zal worden gegaan.⁷ Aan de groep voertuigen met Pools kenteken dat in Nederland rondrijdt is daarom bijzondere aandacht gegeven in deze halfjaarsrapportage. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de aanpak van buitenlandse kentekens uiteen te zetten en te evalueren en daarbij in te gaan op de effectiviteit en efficiëntie van die aanpak.

Reikwijdte van het project

Algemeen

Het project richt zich op buitenlandse kentekens. Daarnaast zijn er echter ook talrijke belastingplichtigen met een buitenlandse nationaliteit, die al een auto hebben met een Nederlands kenteken. Van de migranten uit Europa die zich vanaf 1 januari 2012 hebben ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en die nog steeds in Nederland wonen, hebben nu ruim 30% van de migranten een voertuig op Nederlands kenteken. Bij de start van het project in 2014, betrof dit 18%. Uitgaande van de gemiddelde MRB per voertuig per jaar, leverde dit al voor aanvang van het project een jaarlijkse MRB opbrengst van € 20 a 30 mln. op.⁸ Voor deze voertuigen wordt reeds MRB opgelegd conform de MRB voor Nederlanders.

Daarnaast is er een groep die MRB betaalt op een buitenlands kenteken. Dit is compliant gedrag. Het betreft hier een groep die vaak kortstondig in Nederland verblijft en daarna weer terugkeert naar het thuisland en bijvoorbeeld het eigen kenteken wil aanhouden. In 2014 ging het hier om ruim 2600 aangiftes en in 2015 om 3390 aangiftes. Het geïnde bedrag aan MRB van deze laatste groep bedroeg in 2015 € 1,6 mln. Dit bedrag is naar verhouding lager dan de opbrengst van migranten die een voertuig op Nederlands kenteken hebben gezet, omdat deze optie vaak maar voor enkele tijdvakken wordt gekozen.

Op deze beide compliantie groepen richt het project zich dus niet.

Tot slot zijn er belastingplichtigen met de Nederlandse nationaliteit die met een buitenlands gekentekende auto rijden en waarvoor geen MRB betaald hoeft te worden. (zie hierna)

Wanneer is Nederlandse MRB verschuldigd ten aanzien van een voertuig met buitenlands kenteken

In artikel 7 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting is omschreven wanneer iemand over een motorrijtuig MRB verschuldigd is. Hoofregel is: iemand die in Nederland woont en met een motorvoertuig gebruik maakt van de weg is belastingplichtig voor de MRB.

Hier zijn een aantal voorwaarden aan verbonden (voor buitenlandse kentekens). Dit zijn:

- Het voertuig moet de belastingplichtige feitelijk ter beschikking staan. De feitelijk beschikker is diegene die met het motorvoertuig gebruik maakt van de openbare weg, oftewel de bestuurder. Wanneer de bestuurder een andere is dan de eigenaar en de

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33762, nr. 6.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31066, nr. 254.

⁸ Afhankelijk van de verhouding in brandstofsoort.

eigenaar is in het motorvoertuig aanwezig, dan wordt de eigenaar als de feitelijke beschikker aangemerkt.

- o De houder moet zijn hoofdverblijf in Nederland hebben;
- o Hiervan is, behoudens tegenbewijs, sprake als iemand in de BRP staat ingeschreven of op basis van de Wet basisregistratie personen in de BRP ingeschreven zou moeten staan, of, als het een voertuig op naam van een onderneming betreft, die onderneming in het Nederlandse handelsregister staat ingeschreven.

In de praktijk betekent dit dat:

- o De Belastingdienst het feitelijk gebruik van de weg moet constateren.
- o Daarbij moet de Belastingdienst vaststellen dat de houder die in het BRP of handelsregister staat of zou moeten staan ingeschreven, in het voertuig zit.
- o Bij ontbreken van een inschrijving in het BRP de Belastingdienst moet vaststellen of de Wet basisregistratie personen van toepassing zou moeten zijn.
- o Er uitzonderingen zijn waar rekening mee moet worden gehouden.

Op de verschuldigdheid van MRB (in Nederland) zijn tal van uitzonderingen. Relevant voor auto's met buitenlands kenteken zijn hier de 'werknemersvrijstelling', voor iemand die hier woont, maar een auto van een in het buitenland gevestigde werkgever ter beschikking heeft voor de uitvoering van werkzaamheden, en de 'werkgeversvrijstelling', voor de ondernemer die in Nederland woont, maar zijn bedrijf in het buitenland heeft en een auto gebruikt van dat bedrijf. Voor beide vrijstellingen moet een 'vergunning' worden aangevraagd.

Bovenstaande brengt veel beperkingen met zich mee die alleen tegen zeer hoge (uitvoerings)kosten het hoofd kunnen worden geboden.

Uitvoering van het project

Preventieve aanpak

Het preventieve gedeelte van het project ziet op het aanschrijven van migranten die zich vanaf 1-1-2014 hebben ingeschreven in de BRP en die geen voertuig hebben ingeschreven. Vanuit het project zijn er 121.548 (55.646 in 2014, 65.902 in 2015) formulieren verstuurd. Daarin wordt gevraagd of er een auto is meegenomen. Het antwoordpercentage (het aantal formulieren dat is teruggestuurd) bedroeg bijna 60% wat gezien de grote mobiliteit binnen deze groep hoog te noemen is. Het percentage dat aangeeft een auto mee te hebben meegenomen is dalend van 10% (2014) naar 6% (2015). Het beeld dat minder migranten een auto meenemen wordt bevestigd door gemeentes. De migranten die hebben aangegeven een auto te hebben meegenomen, krijgen een informatiepakket waarin o.a. wordt gewezen op de rechten en plichten rond de MRB.

Indien men op de eerste brief (na inschrijving BRP) niet reageert (40%), ontvangt men een rappel. Hier reageert nog eens een derde van de adressanten op.

Uiteraard blijkt een deel van de totaal aangeschreven groep inmiddels weer te zijn vertrokken naar het buitenland of onbekend waarheen. Deze groep wordt apart geregistreerd, bijv. om de toeslagen stop te zetten. In de projectperiode (2014-2015) gaat het hier om 7084 signalen (ongeveer 6%). De groep immigranten die zich inschrijft en uitschrijft in de BRP is dus goed door de Belastingdienst te volgen. Personen die zich niet in het BRP inschrijven (en uitschrijven) zijn echter zeer lastig te traceren door de Belastingdienst en bemoeilijkt de aanpak ernstig.

Repressieve gedeelte

Het repressieve gedeelte is lastiger. De aanpak bestaat uit zogenoemde ANPR acties (gericht cameratoezicht) en acties in samenwerking met andere overheidsdiensten.

ANPR acties leveren vooral foto's op van buitenlandse kentekens. In die zin is zo'n actie vergelijkbaar met het verzamelen van camerabeelden. Als het kenteken al eerder is vastgelegd (bijvoorbeeld bij een actie op een vakantiepark) dan kan een nieuwe waarneming zinvol zijn en wordt deze toegevoegd aan het dossier. Fotografeert de Belastingdienst een buitenlands kenteken voor de eerste maal, dan is er geen of onvoldoende fiscale relevantie en wordt deze wegens gebrek aan doelbinding en proportionaliteit conform de privacywetgeving gelijk vernietigd.

Bij samenwerking bij bijvoorbeeld een politieactie haalt de politie buitenlands gekentekende voertuigen van de weg, waarna de ambtenaar van de Belastingdienst in gesprek gaat met de

bestuurder om antwoord te krijgen op de voor de vaststelling van belastingplicht relevante zaken. Aan de hand hiervan kan sneller worden vastgesteld of MRB verschuldigd is. In die zin zijn repressieve acties in samenwerking met de politie effectiever. Een ander voorbeeld van samenwerking tussen de Belastingdienst en andere overheidsorganisaties is de samenwerking met gemeentes op vakantieparken waar (mogelijk) veel migranten verblijven.

Een aangetroffen auto op buitenlands kenteken waarbij het gerechtvaardigd vermoeden bestaat dat er ten onrechte geen MRB is betaald, gaat een verder onderzoekstraject in. Het betreft enerzijds migranten die hier wonen, maar zich niet hebben ingeschreven en anderzijds ingeschrevenen die blijven rijden op buitenlands kenteken en niet uit zichzelf of op basis van de preventieve aanpak MRB betalen. Dit onderzoekstraject brengt extra kosten met zich mee. De repressieve aanpak levert ten opzichte van de preventieve aanpak en in verhouding met de uitvoeringskosten van beider aanpak, dan ook een beperkte bijdrage aan het genereren van extra MRB opbrengsten van houders van voertuigen met een buitenlandse nationaliteit.

Extra repressief toezicht op ingeschrevenen

Bij de groep ingeschrevenen maakt de Belastingdienst in het kader van repressief toezicht additioneel gebruik van adresbezoeken. Bij dit bezoek wordt alsnog vastgesteld of men wel of niet een auto op buitenlands kenteken heeft. De adresbezoeken splitsen we in twee groepen: Een groep die nergens op gereageerd heeft (25 a 30% van het totaal), en een tweede groep die wel heeft gemeld een auto te hebben meegenomen maar waar in de systemen vervolgens geen auto op Nederlands kenteken te zien is. De huisbezoeken worden willekeurig geselecteerd. Bij de eerste groep trof de Belastingdienst 151 mensen thuis aan en 23 auto's waarvan 9 op Nederlands kenteken. Bij de tweede groep van 49 die wel aangaven een auto te hebben meegenomen bleken er nog 4 op buitenlands kenteken te staan. Op twee na die ondertussen alsnog op Nederlands kenteken waren gezet, gaven de betrokkenen aan dat de auto ondertussen is verkocht, gesloopt of alsnog in het land van herkomst is achtergelaten. Dit niet langer gebruik maken van een auto in Nederland hangt waarschijnlijk samen met de preventieve aanpak.

De auto's die nog op buitenlands kenteken staan geven aanleiding tot een onderzoekstraject. Overigens blijkt uit bovenstaande dat bij het gros van de onderzochte mensen waarvan onduidelijk is of zij een auto hebben meegenomen uit het buitenland geen auto aanwezig is, althans niet wordt aangetroffen.

De adresbezoeken worden gedaan met twee personen van de Belastingdienst en zijn erg intensief. In het merendeel van de gevallen wordt namelijk niemand thuis aangetroffen en moet de Belastingdienst vaker terug. Bij de (pogingen tot) huisbezoeken blijkt ook regelmatig dat de aangeschrevene ondertussen niet meer in Nederland woonachtig is (maar zich niet uit heeft geschreven in het BRP). Het aantal pogingen voor een huisbezoek ligt dan ook aanzienlijk hoger dan het aantal huisbezoeken waarbij contact is geweest met de burger die de belastingdienst wil bezoeken.

Bij deze vorm van repressief toezicht stuit de Belastingdienst op nog een andere praktische beperking. Vaak worden op straat wel auto's met een buitenlands kenteken aangetroffen, maar is er geen enkele bewoner in de buurt die aangeeft bezitter te zijn. Om de auto te koppelen aan een adres c.q. persoon moet de Belastingdienst "achter een boom" gaan staan wachten tot iemand het betreffende voertuig gaat gebruiken. Dat is uiteraard niet efficiënt.

Opbrengsten en kosten repressief toezicht

Gedurende de looptijd van het project is er voor een totaalbedrag van € 8,8 mln. aan aanslagen (inclusief boete en heffingsrente) opgelegd (4 miljoen in 2014 en 4,8 miljoen in 2015). Dit betreft voor het overgrote deel ingeschrevenen in het BRP van alle nationaliteiten die ten onrechte niet betaalden terwijl ze op buitenlands kenteken reden.

De kosten van het repressieve gedeelte van het project bedroegen zowel in 2014 en 2015 ongeveer 1,5 miljoen dus in totaal 3 miljoen. De inzet bij niet-ingeschrevenen is daarbij intensiever, waardoor het merendeel van de kosten op die groep betrekking heeft. Hoewel de kosten niet goed zijn toe te rekenen aan enerzijds de groep ingeschrevenen en anderzijds de groep niet-ingeschrevenen, is het de inschatting dat de opbrengst van het project bij laatstgenoemde groep niet opweegt tegen de kosten van dit intensievere toezicht. Bij dit saldo is nog geen rekening

gehouden met andere fiscale componenten als gevolg van het feit dat de Belastingdienst vaststelt dat iemand in Nederland woonachtig is.

In cijfers

Preventieve aanpak	4 kwartalen		3 kwartalen ⁹	
	2014	%	2015	%
Verstuurd brieven	55646		65902 ¹⁰	
Response	32407	58,2	37980	57,6
Rappel	17511	31,5	20285	30,8
Kosten preventieve aanpak	+/- €0,1 mln.		+/- €0,1 mln.	
Blijkt terug in thuisland of VOW	859		6225	
Betaald op Nederlands kenteken:				
Bestaand vóór preventieve aanpak:	€ 20-30 mln.		€ 20-30 mln.	
Extra opbrengst preventieve aanpak				
Na actie 2014:	€ 5,5-8,5 mln.			
Na actie 2015:			€ 10-12 mln.	
Betaald op buitenlands kenteken	2600		3390	
Opbrengst:	+/- € 1 mln.		€ 1,6 mln.	

Opbrengst repressieve aanpak		
Naheffingsaanslagen ¹¹	4 mln.	4,8 mln.
Kosten repressieve aanpak	€ 1,5 mln.	€ 1,5 mln.

Beperkingen waar de Belastingdienst tegenaan loopt

Ontbreken van een registratie van buitenlandse kentekens op de Nederlandse weg

Zoals ook door de Tweede Kamer meerdere keren benadrukt, kan de Belastingdienst beschikken over camerabeelden waarmee – met name – boven snelwegen voertuigen die op de Nederlandse weg rijden worden geregistreerd. Het gebruik van deze camerabeelden levert de Belastingdienst echter in het kader van het project buitenlandse kentekens weinig bruikbare informatie op. Dat komt omdat er geen bestand is van buitenlandse kentekens waar de Belastingdienst over kan beschikken. Het signaleren met een camera van een buitenlands kenteken zegt niets over de verschuldigdheid van MRB. Immers een groot deel van alle zichtbare auto's met buitenlandse kentekens in het verkeer, zoals toeristen, zakelijk verkeer of ander kortstondig verblijf, rijdt volkomen terecht rond zonder MRB te betalen in Nederland. Met de toenemende migratie binnen de EU, neemt bijvoorbeeld ook het familiebezoek vanuit het buitenland sterk toe, waardoor het aantal buitenlandse kentekens op de Nederlandse weg toeneemt, zonder dat de MRB-plicht toeneemt. Het is kostbaar maar ook onwenselijk voor zowel deze burgers als de Belastingdienst om deze groep, veelal onnodig, aan toezicht te onderwerpen.

Omdat buitenlandse kentekens niet in Nederland worden geregistreerd kan alleen met fysiek toezicht voor elke afzonderlijke auto worden bepaald of voor die auto met buitenlands kenteken MRB moet worden betaald. Echter ook dit toezicht is buitengewoon lastig omdat de vraag moet worden beantwoord of de bestuurder van het voertuig in Nederland staat ingeschreven of had moeten staan ingeschreven.¹² Dit pleit voor de eerder beschreven preventieve aanpak. Daarnaast is het onmogelijk en onwenselijk om iedere auto met een buitenlands kenteken aan te houden om nader onderzoek te doen.

Woonplaatsdiscussie

Voor de MRB geldt dat ingeschreven staan in de BRP of daarin ingeschreven had moeten staan, voldoende is om aangemerkt te worden als belastingplichtige voor de MRB. Als de Belastingdienst stelt dat hiervan sprake is, kan de belanghebbende aantonen dat hij niet feitelijk in Nederland

⁹ De gegevens over het vierde kwartaal van 2015 zijn nog niet bekend.

¹⁰ Er is in 2015 een inhaalslag gemaakt over mensen die zich in 2014 al bij een Nederlandse gemeente hebben laten inschrijven.

¹¹ Het betreft zowel de aanpak van in het BRP ingeschrevenen als niet-ingeschrevenen.

¹² Zie hiervoor onder Reikwijdte van het project.

woont. In die gevallen kan een woonplaatsonderzoek volgen waarvan de uitkomsten afhankelijk zijn van de specifieke eigenschappen van het geval. Dit kan er toe leiden dat (alsnog) MRB verschuldigd wordt. De gevolgen van de constatering dat iemand in Nederland woont, blijven echter niet beperkt tot de MRB, maar leiden bijvoorbeeld ook tot een eventueel recht op toeslagen. Welke gevolgen dit per saldo voor de schatkist heeft is moeilijk in te schatten. Het kan zowel tot extra opbrengsten als lasten leiden naast de opbrengsten in de autobelastingen als gevolg van het project.

Niet inschrijven in het kentekenregister of BRP

Indien een arbeidsmigrant zich inschrijft in de BRP zou hij op basis van de wegenverkeerswet ook zijn auto moeten inschrijven in het kentekenregister van de RDW waarbij de auto een Nederlands kenteken krijgt. De inschrijfplichting wordt echter niet door de RDW gehandhaafd, maar is door de RDW overgedragen aan de politie. Deze handhaving heeft bij de politie echter geen prioriteit. Dit maakt het voor de Belastingdienst lastiger om op basis van inschrijving in het kentekenregister te handhaven. De beschreven preventieve aanpak speelt op deze problematiek in. Verder is de groep die zich niet inschrijft in het BRP lastig traceerbaar. Bovendien eist de regelgeving dat voor het vaststellen van de belastingplicht een voertuig op de openbare weg dient te worden aangehouden. Dit kan echter alleen bij een redelijk vermoeden, waarmee men probeert te voorkomen dat andere groepen, zoals toeristen, onnodig lastig worden gevallen. Bovendien is het feitelijk vaststellen van het gebruik van de weg een bewerkelijk en intensief proces, omdat dit alleen op individueel niveau kan gebeuren, waarbij automatisering niet mogelijk is en veelal ook gegevens ontbreken op basis waarvan gericht toezicht kan worden gedaan. Constatering met een camerabeeld van een voertuig zegt bijvoorbeeld niets over waar de bestuurder of eigenaar woont. Actiegericht werken of samenwerking met andere overheidsdiensten (denk bijv. aan een actie op een vakantiepark) is in dit kader het meest effectief. Bovendien speelt bij migranten die hier wonen, maar niet staan ingeschreven nog een extra complicatie, namelijk de eerder genoemde woonplaatsdiscussie en de noodzaak tot een woonplaatsonderzoek.

Geconstateerde lange termijn ontwikkeling

De Belastingdienst ziet dat het percentage arbeidsmigranten dat MRB betaalt over een voertuig toeneemt naar mate deze arbeidsmigranten langer in Nederland woonachtig zijn. Dit wordt over het algemeen bereikt omdat deze arbeidsmigranten ertoe overgaan om hun auto op Nederlands kenteken te zetten. In onderstaande tabel is van de groep arbeidsmigranten uit Europa die zich in 2012 en 2013 in Nederland hebben ingeschreven en die nu nog in Nederland woont, ruim 30% een auto op Nederlands kenteken heeft. Daarbij moet worden aangetekend dat het autobezit onder migranten lager is dan onder autochtonen door demografische factoren.¹³ Tevens is in dit cijfer geen rekening gehouden met gezinssamenstelling. Op huishoudniveau zou dit percentage dus nog (veel) hoger kunnen liggen. Bovendien blijkt dit percentage verder te stijgen naar mate men langer in Nederland blijft. De uitkomsten leiden tot de veronderstelling dat op termijn de naleving bij de autobelastingen overeenkomst met Nederlandse huishoudens in dezelfde inkomensklasse. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat arbeidsmigranten op de lange termijn in grote getale ten onrechte geen MRB betalen.

Toestand 25 januari 2016 tav in 2012 en 2013 ingeschreven migranten.

Nog in Nederland aanwezige migranten uit Europa	88.679
Aantal met Nederlands gekentekende auto op naam	26.994
Percentage	30,44%

Nader ingezoomd op arbeidsmigranten met de Poolse nationaliteit

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Van Vliet tijdens het AO Belastingdienst van 15 oktober 2015 is specifiek gekeken naar het aantal inschrijvingen in de BRP door personen met de Poolse nationaliteit vanaf 1 januari 2011. Dit is verreweg de grootste groep migranten die zich sindsdien in Nederland hebben ingeschreven. Als selectiecriteria is ingegeven dat de desbetreffende persoon ouder dan 18 en jonger dan 70 moet zijn en nog steeds op een Nederlands adres staat ingeschreven. Omdat bekend is dat arbeidsmigranten bij de terugkeer naar het land van herkomst

¹³ Zie onder andere het rapport 'Blijvend anders onderweg; Mobiliteit allochtonen nader bekeken' van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, april 2008, blz. 9.

zich niet altijd uit laten schrijven uit het BRP, zijn hieraan toegevoegd als criteria loon ontvangen in 2015 of ingeschreven staan als ondernemer. Hierdoor wordt de omvang van de groep iets kleiner. We zien in het beeld een gestage toename van het aantal Polen dat zich in Nederland laat inschrijven.

Jaar van inschrijving	Totaal aantal Polen
2011	7.401
2012	7.642
2013	8.915
2014	11.484
2015	12.722
Totaal	48.164

Geconcludeerd kan worden dat deze groep hier nog woont en in zijn algemeenheid representatief voor de onderzochte nationaliteit is. Daarnaast is deze groep compliant voor in ieder geval het inschrijven in de BRP.

Van de betreffende groep is bekeken hoeveel personen nu een Nederlands gekentekende auto op naam hebben. Eventueel door de werkgever ter beschikking gestelde motorvoertuigen zijn daarbij niet in beeld en dus buiten beschouwing gelaten.

Jaar van inschrijving	Loon/Ondernemer	Auto op naam	Percentage
2011	7.401	3.054	41%
2012	7.642	2.959	39%
2013	8.915	3.149	35%
2014	11.484	3.106	27%
2015	12.722	1.986	16%
Totaal	48.164	14.254	30%

Ook voor Polen blijkt hieruit de trend dat hoe langer men hier woont, hoe vaker men een Nederlands gekentekende auto op naam heeft staan. De MRB wordt dan voldaan. Het aantal Poolse migranten dat MRB verschuldigd is op Nederlands kenteken blijkt ook niet sterk af te wijken van andere groepen migranten en is als we kijken naar de jaren 2012 en 2013 zelfs iets hoger dan gemiddeld.

Conclusie

Sinds de start van het project is van het aantal voertuigen op naam van de groep personen met een buitenlandse nationaliteit die zich in het BRP hebben ingeschreven en het aantal dat daarvan op Nederlands kenteken is gezet, sterk toegenomen. Dit stijgt verder door naarmate migranten langer in Nederland woonachtig zijn. De Belastingdienst constateert dat de preventieve, voorlichtende aanpak die daaraan ten grondslag ligt goed werkt. Met relatief weinig inzet wordt hier op lange termijn een goed resultaat behaald. Dit ondersteunt de noodzaak van de preventieve aanpak.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de preventieve aanpak moet worden voortgezet. Dat wordt onderdeel van het lopend proces binnen de Belastingdienst. Het repressieve traject kent veel beperkingen, is arbeidsintensief en is daarmee niet kostenefficiënt. Het repressieve traject is nog het meest efficiënt in actieverband (samenwerking met andere overheidsdiensten) en zal dan ook aldus worden voortgezet. Gebruikmakend van de opgedane ervaringen (leercirkel) zal de Belastingdienst dit ook in het lopend proces integreren, waardoor het niet meer noodzakelijk is om deze en andere (repressieve) activiteiten in projectvorm voort te zetten.

Programma 'zeer vermogende personen'

Inleiding

De Belastingdienst ontwikkelt sinds mei 2014 een geschikte behandelmethodede voor de belastingdossiers van de meest vermogenden in het programma Zeer Vermogende Personen (ZVP). Het programma, dat loopt tot mei van dit jaar, moet ook een advies opleveren hoe de fiscale behandeling van zeer vermogende personen het best in de organisatie van de Belastingdienst kan worden ingebed. Het programma ZVP is onderdeel geworden van de Investeringsagenda van de Belastingdienst.¹⁴

Achtergrond en internationale vergelijking

Zeer vermogende personen vormen op dit moment nog geen specifieke doelgroep voor de Belastingdienst, maar worden behandeld als grote onderneming, als midden- en kleinbedrijf of als particulier. Daarnaast krijgt deze groep belastingplichtigen soms aandacht in projectvorm in bijvoorbeeld het project buitenlands vermogen of via de Coördinatiegroep Constructie Bestrijding. De gedachte dat het beter werkt om de allerrijksten als groep te behandelen, sluit aan bij de aanbeveling die de OECD heeft gedaan in haar rapport *'Engaging with high net worth individuals on tax compliance'*. De OECD adviseert om een aparte eenheid op te zetten die gaat werken volgens het zogenoemde *co-operative compliance model*. Dat is een aanpak die erop is gericht om regelnaleving zoveel mogelijk te bereiken door samenwerking met belastingplichtigen en hun adviseurs. Dit is te vergelijken met de manier waarop in Nederland de belastingheffing bij grote ondernemingen is georganiseerd. Op die manier kan volgens de OECD recht worden gedaan aan:

- de complexiteit van de fiscale aangelegenheden en het grote aantal rechtspersonen dat daarbij betrokken is;
- het forse fiscale belang;
- mogelijke agressieve belastingconstructies en;
- de impact van deze groep op het gedrag van andere belastingplichtigen.

In verschillende landen is inmiddels besloten om bijzondere aandacht besteden aan de meest vermogenden. Uit de OECD-rapportage *'Tax Administration 2015'* (pagina's 92-102) blijkt dat nog maar relatief weinig landen een speciale unit hebben opgezet. De OECD vindt dit opvallend gezien de wereldwijde groei van het aantal (zeer) vermogenden en de omvang van hun vermogen, met een verwijzing naar het *'World Wealth Report'* 2014 van Capgemini en RBC Wealth Management. De in het OECD rapport gepubliceerde informatie laat zich lastig vergelijken gezien de verschillen tussen de door de verschillende landen gehanteerde criteria, de verschillen tussen de manier waarop belastingdiensten zijn georganiseerd en de diversiteit van de aan de OECD verstrekte informatie. De ontwikkelingen in Australië, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk lijken voor Nederland het meest interessant. Deze landen hebben stappen gezet om speciale teams in te richten voor de behandeling van de meest vermogenden. Uit hun ervaring zijn de volgende aandachtspunten te destilleren:

- Data-analyse (big data) en uitwisseling van data tussen verschillende delen van de overheid bieden ook hier mogelijkheden voor informatiegestuurd toezicht;
- Sommige landen gebruiken uitgebreidere aangifteformulieren c.q. digitale vragenlijsten om een compleet beeld te krijgen van de vermogensstructuur;
- Zeer vermogende personen behoeven een samenhangende benadering;
- Begrip van en kennis over het gedrag van de specifieke groep is essentieel;
- Samenwerking met adviseurs vermindert de kosten van compliance. Dit is voor beide partijen voordelig;
- Het zogenoemde '25 miljoencriterium' (zie bij 'opzet van het programma') is niet heilig. Het is de moeite waard om ook opkomende rijken in het vizier te hebben;
- Zowel de rijke belastingbetalers zelf als hun adviseurs willen snel antwoord. Direct reageren verdient dus aanbeveling.

¹⁴ Zie ook het deel van deze rapportage over de voortgang van de Investeringsagenda

Opzet van het programma

Het programma richt zich in principe op personen die in Nederland belastingplichtig zijn, met een fiscaal vermogen in box 1, 2 en 3 van 25 miljoen euro of meer. Deze groep wordt door de OECD en in andere (inter)nationale publicaties vaak aangeduid als de *Ultra High Networth Individuals*. Veel landen hebben net als Nederland geconstateerd dat het lastig is om deze groep in de eigen administratie te identificeren. Op basis van bestanden van de Belastingdienst zijn op dit moment 1400 belastingplichtigen als zeer vermogend persoon aangemerkt.

Het tijdelijke team ZVP ontwikkelt nu op basis van de praktijk een samenhangende, individuele behandeling van de dossiers van zeer vermogenden. In het team zitten tien medewerkers van de Belastingdienst die hun sporen op dit terrein hebben verdiend en oog hebben voor de belevingswereld van de doelgroep. Zij ontwikkelen zich nu in de praktijk en via een specialistische opleiding tot experts. De teamleden (van wie sommigen ook nog ander werk doen) hebben nu zo'n 75 dossiers onderhanden. Daarmee doen ze ervaring op met de doelgroep en ontwikkelen ze geïntegreerde fiscaal-technische expertise, een standaardaanpak en opleidingen voor toekomstige teamleden.

Werkwijze

De Belastingdienst heeft gekozen voor een geïntegreerde individuele klantbehandeling, zodat gewerkt kan worden vanuit een gestructureerd beeld over de financiële positie van de zeer vermogende personen. De zeer vermogende persoon krijgt een vast aanspreekpunt en de uitvoering van verschillende belastingwetten die van toepassing zijn, krijgt geïntegreerd vorm. Iemand met een groot vermogen zal meer dan gemiddeld vooruit denken over overdracht van bedrijfs- of privévermogen, over de internationale spreiding van het vermogen en over zijn eigen vestigingsplaats en die van zijn vennootschappen. Het is daarom de bedoeling alle belastingen over zaken als inkomen, vermogen, winst, schenking, vererving, private equity, vermogensrendement, ANBI en natuurschoonwet in samenhang aan de orde te laten komen.

Het wordt hierdoor lastiger om belasting te ontwijken. Tegelijkertijd kunnen belastingplichtigen die hun zaken goed willen regelen door deze aanpak sneller duidelijkheid krijgen over hun fiscale positie. Zo is er recent een overleg met een vermogende familie afgerond, waarin duidelijkheid is geschapen over de overdracht van vermogen aan de volgende generatie. Daarbij is bepaald welk deel van het vermogen onder de bedrijfsopvolgingsregeling valt en welk deel niet. Ook zijn er afspraken gemaakt over de overdracht van het vermogen aan speciaal opgerichte goede doelen stichtingen (zogenoemde ANBI's) en is duidelijk gemaakt welke eisen daaraan worden gesteld. Voor belastingplichtige en voor de fiscus is hiermee zekerheid gekregen over de fiscale behandeling van het vermogen. In een ander geval werd het door de samenhangende benadering van het particuliere deel van het vermogen en het bedrijf duidelijk dat aan kinderen geschonken onderdelen een (veel) hogere waarde hadden, dan was aangegeven.

Stand van zaken en blik vooruit

Deze voorbeelden illustreren dat de ontwikkelde werkwijze goed werkt. Zo blijkt het met name bij de vermogensoverdracht aan een volgende generatie heel effectief om intensief samen te werken met de specialisten van de Belastingdienst op het gebied van inkomstenheffing, schenk- en erfbelasting en goede doelen of ANBI's. Hierdoor voorkomt de Belastingdienst enerzijds dat vermogen ten onrechte buiten de heffing blijft. Anderzijds wordt voorkomen dat een te eenzijdige benadering vanuit een van de specialismen plannen onterecht frustreert. Het gestructureerd in kaart brengen van alle financiële verhoudingen in een familie, leidt er ook toe dat vermogensoverdrachten worden gesignaleerd, zodat schenkingsrecht en/of aanmerkelijk belangheffing kunnen worden geheven.

Op 3 november 2015 is een mini-seminar gehouden waarin adviseurs van zeer vermogende personen zich konden uitspreken over de plannen van de Belastingdienst. Het idee om die behandeling een herkenbare plaats te geven werd door een meerderheid van de aanwezigen als goed en door ruim een kwart zelfs als heel goed gekwalificeerd. De belastingadviseurs gaven aan het wenselijk te vinden dat de toekomstige behandelaars beschikken over voldoende kennis en inlevingsvermogen. Ook benadrukten ze dat voor deze groep belastingplichtigen privacy belangrijker is dan belastingbesparing.

Na het positieve advies van de medezeggenschap is op 7 maart een definitief besluit genomen over het Toekomstgericht Organisatie Model (TOM).¹⁵ Daarbij is het segment grote ondernemingen ingesteld, met een sub-segment zeer vermogende personen. Op 18 maart is een globaal plan van aanpak vastgesteld voor de inrichting van dit sub-segment. Volgens dat plan worden de komende periode onder andere de consequenties voor de klantbehandeling, de organisatorische- en de personele gevolgen uitgewerkt. De basis voor het plan zijn de ervaringen die sinds mei 2014 in het programma ZVP zijn opgedaan.

¹⁵ Zie het stuk over de voortgang van de Investeringsagenda voor een andere toelichting

De rol van de Douane bij e-Commerce

Inleiding

De goederen die van buiten de EU Nederland binnenkomen, staan 100% onder douanetoezicht: het is verplicht om van alle zendingen aangifte te doen. De Douane controleert of een transport de lading bevat die vooraf is ingevuld op de aangifte en de noodzakelijke documenten aanwezig zijn. Tevens gaan de douanemedewerkers na of er geen producten kwaadwillig zijn verborgen tussen de aangegeven lading. Hierbij kun je denken aan wapens, namaakproducten of verdovende middelen.

E-Commerce

Deze vorm van toezicht geldt ook voor de post en koerierszendingen (pakketten). Gezien de omvang van de goederenstroom is het onmogelijk alle goederenzendingen (dus ook de pakketjes) 100% fysiek te controleren en wordt risicoanalyse en risicoselectie toegepast om te bepalen welke goederen daadwerkelijk worden gecontroleerd. Hierbij wordt ernaar gestreefd om het selectieresultaat al voor aankomst van de goederen in Nederland aan de aangever kenbaar te maken, om zo vertraging in de logistiek te voorkomen voor de zendingen die niet daadwerkelijk hoeven te worden gecontroleerd.

Door de enorme toename van e-Commerce is het aantal kleine koerierspakketten navenant gestegen. Jaarlijks worden door de vier grote koeriersbedrijven (FedEx, TNT, DHL, UPS) en de post in totaal 7 miljoen pakketten aangegeven. Er is sprake (zowel bij de invoer als bij de uitvoer) van een jaarlijkse stijging van circa 7%; circa 40% van de ten invoer aangegeven pakketten heeft een relatief beperkt fiscaal belang, doordat de waarde per pakket niet meer dan € 22 bedraagt (de grens waar beneden in het algemeen geen invoerrecht en BTW wordt berekend). Deze groeiende volumes stellen de douanediens ten wereldwijd voor de uitdaging die groeiende goederenstroom binnen de grenzen van de gelimiteerde controlecapaciteit zo effectief mogelijk te controleren.

Aanpak

De gekozen aanpak is een combinatie van preventie en controle. Preventie door een online serviceplatform voor internetaankopen aan te bieden met daarin een virtuele assistent die vragen beantwoordt over aankopen uit landen buiten de EU. De controle bestaat uit risicoanalyse, het toepassen van scantech niken en het daadwerkelijk openen (fysieke controle) van de pakketten door de medewerkers van de Douane. Met buitenlandse douanediens ten wisselt de Douane best practices uit en de Douane neemt ook deel aan internationale controle-acties van de EU en van de WereldDouaneOrganisatie (WDO).

Innovatie

Het bedrijfsleven ervaart zelf ook de logistieke gevolgen van de toegenomen e-Commerce. Dit heeft ertoe geleid dat de vier grote koeriersbedrijven (aangesloten in de European Express Association) bij de Europese Commissie initiatieven hebben gepresenteerd om nieuwe werkwijzen te onderzoeken. Een voorbeeld hiervan is "remote release for free circulation". Hiermee wordt onderzocht of het mogelijk is om AEO gecertificeerde bedrijven de gegevens van de goederen al naar de lidstaat van bestemming te laten sturen voordat de goederen er zijn, waarna de Douane voor aankomst van de goederen bekend maakt of de goederen wel of niet daadwerkelijk worden gecontroleerd. Alleen de goederen die de Douane wil controleren gaan dan nog naar het kantoor van bestemming, de andere goederen kunnen rechtstreeks naar de geadresseerde van de goederen worden vervoerd.

Wereldwijd (onder andere in de WDO) wordt er daarnaast naar gestreefd om de verplichtingen en lasten van het bedrijfsleven bij de internationale goederenzendingen in overeenstemming te brengen met de fiscale belangen en dan vooral met het oog op de zendingen met een geringe waarde. Op deze wijze geeft de Douane invulling aan effectief toezicht in combinatie met het beperken van de last voor het bona fide bedrijfsleven en passend binnen de wereldwijde level playing field.

Updates

Elektronisch berichtenverkeer

Inleiding

De samenleving digitaliseert en de Belastingdienst gaat mee in deze ontwikkeling: burgers en bedrijven kunnen steeds meer zaken met de Belastingdienst digitaal doen en de Belastingdienst gaat steeds meer post digitaal versturen. De Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV) biedt het kader om uiteindelijk al het inkomende en uitgaande berichtenverkeer tussen Belastingdienst enerzijds en belastingplichtigen, belastingschuldigen en toeslaggerechtigden digitaal te maken. Deze digitalisering is een heel geleidelijk traject, dat nog zeker zo'n vijf tot zeven jaar in beslag zal nemen. De Belastingdienst houdt daarbij steeds rekening met de opgedane ervaringen en de ontwikkelingen in de samenleving. De Belastingdienst biedt mensen zoveel mogelijk hulp bij het digitaal zaken doen of bij het leren om digitaal zaken te doen. Dat gebeurt via de balies op de belastingkantoren, maar ook via een breed netwerk van maatschappelijke organisaties en via openbare bibliotheken die gratis computers met internet en printfaciliteiten beschikbaar stellen. Aan mensen voor wie deze oplossingen niet geschikt zijn en voor wie ook machtigen geen oplossing is, biedt de Belastingdienst als service de mogelijkheid om een papieren kopie van digitale correspondentie toe te sturen. Zo wordt ervoor gezorgd dat iedereen het tempo van de digitalisering goed kan volgen en dat we niemand in de kou laten staan. In de aanloop naar invoering van de Wet EBV is aan uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan. In het onderstaande wordt daarop in gegaan.

Toezeggingen

Tijdens de behandeling van de Wet EBV is aan de heer Bashir toegezegd dat op statistisch niveau het gebruik van de Berichtenbox zal worden gevolgd en de Tweede Kamer hierover zal worden geïnformeerd.¹⁶ Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheert MijnOverheid en de Berichtenbox en houdt de activeringen en het gebruik continu bij. Actuele cijfers over afgeleverde berichten, geslaagde inlogsessies en het aantal mensen dat hun MijnOverheidaccount en de Berichtenbox geactiveerd heeft, zijn te vinden op de website van Logius.¹⁷ Per eind maart was de stand van zaken:

- 4 miljoen geactiveerde MijnOverheidsaccounts cq. Berichtenboxen (was 1,4 miljoen in januari 2015);
- circa 4,5 miljoen succesvolle inlogs van ongeveer 2,3 miljoen unieke bezoekers (was respectievelijk 1,6 miljoen en 800.000 in januari 2015).

Per dag activeren tussen de 15.000 en 35.000 mensen hun MijnOverheidaccount. Sinds eind januari stijgt dit aantal. Dit kan verklaard worden door de bij de aangiftebrief meegezonden folder waarin het activeren van het MijnOverheidaccount en de Berichtenbox stap voor stap wordt toegelicht. Daarnaast worden mensen die op MijnBelastingdienst aangifte doen van hun inkomstenbelasting via een zogenoemde *pop up* gewezen op het activeren van hun MijnOverheidaccount. Ook dit heeft een positief effect op de activeringen.

Niet alleen het aantal activeringen van MijnOverheidaccounts en inlogsessies op MijnOverheid zijn relevant bij de invoering van digitale communicatie, maar ook het bezoek aan de portal MijnToeslagen. De berichten over toeslagen die in de Berichtenbox zijn bezorgd, zijn namelijk ook te zien op MijnToeslagen. Voor veel mensen is MijnToeslagen een logische plek om hun digitale post in te zien. Per dag bezoeken rond de 100.000 mensen MijnToeslagen. Dit is een stabiel aantal. Een piek van ruim 200.000 was te zien rond de betaaldag van toeslagen in december 2015, toen veel mensen controleerden of er zaken veranderd waren bij hun toeslagen.

Een andere toezegging bij de behandeling van de Wet EBV betrof de vraag van de heer Bashir of en wanneer het mogelijk zou zijn om eenvoudig informatie over de status van de aangifte te

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, blz. 18.

¹⁷ <https://www.logius.nl/diensten/mijnoverheid/actueel/mijnoverheid-in-cijfers/>

verkrijgen.¹⁸ Statusinformatie over een ingediende belastingaangifte, een ingediend uitstelverzoek of een wijziging van een bankrekeningnummer zijn inmiddels te raadplegen op MijnBelastingdienst. Statusinformatie over toeslagen is sinds 2012 te vinden op MijnToeslagen.

In het schriftelijk overleg naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer op 17 december 2015 over het onderzoek van de Nationale Ombudsman is beloofd terug te komen op de resultaten van de monitoring en evaluatie van het elektronisch berichtenverkeer in de afgelopen periode.¹⁹ Dit met het oog op de te zetten vervolgstappen bij de invoering van het elektronisch berichtenverkeer. Hierbij worden ook de ontwikkeling van de verhouding tussen digitaal en papieren berichtenverkeer en de positie van bijzondere doelgroepen meegenomen, zoals toegezegd door de staatssecretaris in het algemeen overleg van 15 oktober 2015.²⁰ Het aantal telefonische vragen en klachten dat bij de Belastingtelefoon en de speciale Helpdesk digitale post binnenkomt, is na een piek in november en december gestabiliseerd op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van vragen over andere onderwerpen. De Universiteit Twente verricht onderzoek naar de invoering van de Wet EBV vanuit het perspectief van burgers en geeft op basis daarvan advies over interventies die een succesvolle implementatie van het elektronisch berichtenverkeer verder vergroten. De eerste resultaten van dit onderzoek worden verwacht in juni. In de verhouding tussen papieren en digitaal berichtenverkeer is nog geen duidelijke verschuiving te zien, omdat tot nu toe enkel de voorschotbeschikkingen van Toeslagen uitsluitend digitaal zijn verzonden.

Van het totaal aantal toeslaggerechtigden die een voorschotbeschikking ontvingen in november 2015 maakten **PM mensen** deel uit van een van de uitzonderingsgroepen die in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst zijn opgenomen. Mensen die van deze groepen deel uitmaakten, hebben hun beschikking nog op papier ontvangen. Daarnaast is in de periode van begin november 2015 tot heden aan ruim 40.000 mensen een papieren kopie van hun toeslagbeschikking toegezegd, vanwege de zogenoemde 'maatwerkoplossing' die in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 3 december 2015 is toegelicht.²¹ Deze maatwerkoplossing is ondertussen als structurele voorziening ingericht voor mensen die niet over computer en internet beschikken, die geen hulp in hun omgeving hebben en voor wie machtigen geen oplossing biedt. Zij kunnen bellen naar de Helpdesk digitale post en ontvangen dan een papieren kopie van berichten die de Belastingdienst in de toekomst alleen nog in hun Berichtenbox zal bezorgen.

¹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, blz. 17-18.

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 196, nr. 21, blz. 15 en 18.

²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31066, nr. 254.

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 196, nr. 19, blz. 3.

Fraudebestrijding

Inleiding

De staatssecretaris heeft toegezegd de Kamer periodiek op de hoogte te houden van de werkzaamheden van de Belastingdienst en de samenwerking tussen overheden op het gebied van fraude. In de 15^e halfjaarsrapportage is een overzicht gegeven van de fraudebestrijding ten aanzien van toeslagen, de aanpak van facilitators en de samenwerking met externen. In deze halfjaarsrapportage volgt een update op deze onderwerpen. Daarnaast worden de aanpak en resultaten van de fraudebestrijding bij specifiek kinderopvangtoeslag kort geschetst.

Aanpak Belastingdienst

Algemeen

Om fraude goed te kunnen bestrijden is een goede informatiepositie en het delen van informatie essentieel. Burgers en bedrijven die weten welke informatie voorhanden is, zullen minder geneigd zijn fouten te maken en fraude te plegen. Bepaalde informatie stelt de Belastingdienst ook in staat om vroegtijdig afwijkend gedrag te signaleren en verbanden van georganiseerdheid bij het plegen van fraude te onderkennen. Daarnaast zorgt vroegtijdige detectie aan de hand van diverse soorten gegevens en contra-informatie ervoor dat onjuiste uitbetalingen worden voorkomen. Dit noemen we "controle aan de poort". Binnen dit domein is het zaak om te blijven innoveren en op verantwoorde wijze met gegevens om te gaan.

Toeslagen

Bovenstaande aanpak kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van toeslagen. Als iemand bijvoorbeeld een toeslag aanvraagt of wijzigt, maakt Belastingdienst/Toeslagen gebruik van een risicoclassificatiemodel. Op basis van die risicoclassificatie wordt de intensiteit van het toezicht en de behandelmethode bepaald. Daarbij controleert de Belastingdienst/Toeslagen of de aanvraag klopt; zo mogelijk aan de hand van gegevens van derden (bijvoorbeeld over de huurprijzen van woningcorporaties of over de ziektekostenverzekering van Zorginstituut Nederland). Wanneer uit de analyse blijkt dat het risico van een aanvraag of wijziging hoog is, beoordeelt de Belastingdienst/Toeslagen deze eerst voordat een voorschot wordt uitbetaald. Door preventief te werken met aanpassingen in de burgerportal en intensieve detectie via risicoclassificatie en het gebruik van gegevens van derden, is het inzicht van de Belastingdienst/Toeslagen in individueel en georganiseerd misbruik verbeterd, waardoor er ook verhoudingsgewijs vaker dan voorheen fraude met kinderopvangtoeslag in georganiseerd verband is geconstateerd. Het toezicht op de aanvraag van kinderopvangtoeslag waarbij professionele partijen betrokken zijn is de laatste jaren geïntensiveerd, onder andere door de inzet van het Combiteam Aanpak Facilitators.

Aanpak Facilitators

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) is in 2013 opgericht om fraude door facilitators gestructureerd en zichtbaar aan te pakken en te voorkomen.

Het CAF heeft zich in 2015 met name beziggehouden met de aanpak van:

- Systeemfraude inkomensheffing (waaronder de aanpak van valse kwitanties bij giftenaftrek). (79 zaken, waarvan 52 afgerond.)
- Misbruik toeslagen (51 zaken, waarvan 39 afgerond).
- Gefingeerde dienstverbanden (23 zaken die allemaal zijn afgerond).

De aanpak van facilitators is ook een van de prioriteiten van de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD) en dus van de FIOD.

De FIOD werkt steeds meer 'omgevingsgericht' met een integrale aanpak. Onderdeel daarvan vormt het strafrecht dat in samenwerking met toezichthouders en ketenpartners wordt ingezet om een breder effect te bewerkstelligen. Om dit effect verder te vergoten is hier een mediastrategie aan gekoppeld. Indien er namelijk versnipperd over het jaar heen strafrechtelijke onderzoeken plaatsvinden naar één bepaald onderwerp, is het lastiger om daar aandacht voor te krijgen in de media en daarmee een preventief effect te bereiken. In 2015 is daarom gestart met 'de week van'. Tijdens die week concentreren de verschillende betrokken overheidsdiensten zich op één soort fraude. Toezicht onderneemt actie, worden door de FIOD in opsporingsonderzoeken doorzoeken uitgevoerd en vinden rechtbankzittingen plaats die de betreffende thema's meer aandacht geven.

Door deze concentratie krijgen deze onderwerpen meer media-aandacht, zowel in de schrijvende pers als op TV. Op deze manier kwamen in 2015 de facilitators VT-fraude, balansposten omzetbelasting, debet-creditcards, intellectueel eigendom (merkenrechtfraude) en fraude met Toeslagen uitgebreid in de aandacht. Door deze acties laten verschillende partijen, waaronder de Belastingdienst, zien dat fraude wordt aangepakt en misdaad wordt bestraft.

Externe samenwerking

De Belastingdienst werkt op het gebied van fraudebestrijding behalve met andere overheidspartijen ook steeds meer samen met private partijen. Hier volgt een overzicht van deze samenwerkingsprojecten:

- In 2015 heeft vanuit het FEC PPS-project een pilot plaatsgevonden over zogenoemde 'saldinisten'. In dit project hebben banken, Financial Intelligence Unit (FIU), FIOD, anti money laundering centre (AMLC) en de Belastingdienst samengewerkt om dit fenomeen te bestrijden, de compliance te verhogen, eventueel witwassen te bestrijden en ervaring op te doen met publiek-private informatiedeling en samenwerking. Dit project heeft voor de Belastingdienst € 36 miljoen vermogen aan het licht gebracht, financiële correcties opgeleverd, geleid tot minder (recidiverende) saldinisten bij de deelnemende banken, gezorgd voor een strafrechtelijke veroordeling voor witwassen en tot inzicht geleid in de wijze waarop informatie van banken gedeeld kan worden en in de knelpunten bij (externe) samenwerking.
- In 2015 is extra aandacht besteed aan het ontduiken van de accijns op bier. Met het bedrijfsleven zijn hierover de afgelopen jaren afspraken gemaakt via zogenoemde Memorandum of Understanding (MOU). Door het bedrijfsleven is in 2015 het signaal afgegeven dat er bier zonder accijns op de markt komt. Dit heeft tot verscherpte aandacht voor de keten en een aantal correcties geleid.
- De landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) is een samenwerkingsverband dat zich richt op de aanpak en voorkoming van arbeidsgerelateerde fraude met binnen het sociale-zekerheidsdomein. In 2015 betrof dit arbeidsmarktfraude, risicoadressen en gebiedsgebonden aanpak.
In 2014 vonden verspreid over heel Nederland 298 huisbezoeken plaats; dit leidde tot 257 bevindingen. De totale opbrengst is gesteld op ruim €3.7 miljoen. waarvan bijna €1 miljoen betrekking heeft op Toeslagen. In 2015 zijn nieuwe projecten gestart. Hiervan zijn de resultaten nog niet bekend.
- Bij de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) ligt de nadruk op de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het tegengaan van infiltratie van de onderwereld in de bovenwereld. Voorbeelden hiervan zijn: mensenhandel, hennepcultuur, vastgoedfraude en witwassen. Op voorstel van de Belastingdienst zijn ook andere onderwerpen, zoals prostitutie, cannabis, woonwagencentra en windhappers, door nagenoeg alle RIEC's als handavingsknelpunt benoemd.
- De Belastingdienst (Belastingen en Toeslagen) en diverse andere uitvoeringsinstanties van de overheid (o.a. politie, CJIB, SVB, DUO) leveren in het kader van het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) risicoadressen aan de stichting ICT Uitvoering (ICTU), waarna de gemeente deze adressen bezoekt. In totaal participeren ruim 160 gemeenten in dit project. Het project LAA zal aan het eind van het eerste kwartaal van 2016 worden geëvalueerd, waarna eventuele structurele inbedding van de werkwijze zal worden georganiseerd.
- Bij het project Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding gastouderopvang (KEF) werkt de Belastingdienst samen met het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD-Nederland. GGD-inspecteurs en medewerkers van de Belastingdienst zijn op basis van een risicoanalyse bij 42 gastouderbureaus langsgegaan. In ongeveer de helft van de gevallen bleek sprake van onregelmatigheden. Dit heeft inmiddels in drie gevallen geleid tot uitschrijving uit het Landelijk Register Kinderopvang. De overige gastouderbureaus waarbij bijzonderheden zijn geconstateerd, worden in 2016 nader onderzocht. Door de deelnemende partijen is een folder ontwikkeld voor de gastouderbureaus waarin de administratieve eisen verduidelijkt worden.

Resultaten fraudebestrijding kinderopvangtoeslag

Vanaf 2013 is de fraudeketen ingericht met onder andere een fraudeteam, een contactambtenaar van de Belastingdienst en een officier van justitie. Fraude met toeslagen kan strafrechtelijk worden vervolgd (door het openbaar ministerie), maar ook bestuursrechtelijk. Over de wijze waarop in voorkomende gevallen wordt gehandhaafd vindt in een stuur- en weegploegoverleg (voorheen tripartite-overleg) tussen OM, de FIOD en Belastingdienst/Toeslagen afstemming plaats. Ten aanzien van de in het stuur- en weegploegoverleg geaccepteerde strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met toeslagen gaat het in de periode van 2012 tot en met 2015 om de volgende aantallen en bedragen:

2012: 159 zaken geaccepteerd²², geschat nadeel voor Toeslagen: € 5.442.529;

2013: 35 zaken geaccepteerd, geschat nadeel voor Toeslagen: € 6.281.327;

2014: 45 zaken geaccepteerd, geschat nadeel voor Toeslagen: € 8.155.888;

2015: 37 zaken geaccepteerd, geschat nadeel voor Toeslagen: € 3.916.366.

Zowel bij de bestuursrechtelijke handhaving (met oplegging van boetes) als bij de strafrechtelijke onderzoeken worden onterecht uitgekeerde bedragen teruggevorderd.

²² Van deze 159 zaken betreffen 154 zaken een grote groep ouders die strafrechtelijk is vervolgd.

Internationale invordering toeslagen

Inleiding

In de 16^e halfjaarsrapportage Belastingdienst is van een groot aantal maatregelen die in de 15^e halfjaarsrapportage Belastingdienst reeds waren aangekondigd de voortgang weergegeven. Het afgelopen half jaar heeft de Belastingdienst vervolgstappen gezet in deze trajecten. Ondanks alle inspanningen, blijft het een moeizaam traject. De afhankelijkheid van de buitenlandse counterparts is een belangrijke beperkende factor. Deze samenwerking verloopt over het algemeen naar tevredenheid, maar ook in het buitenland is de capaciteit beperkt. De Belastingdienst gaat vooralsnog door met de gekozen aanpak, maar er wordt kritisch gekeken naar effectiviteit en efficiëntie. Daarnaast zijn enkele aanvullende maatregelen genomen om de internationale invordering van toeslagschulden te bevorderen. Op de aanpak en de voortgang daarvan wordt hieronder ingegaan.

Regieteam

Er is een regieteam ingesteld dat de efficiëntie van de genoemde invorderingsacties kritisch in de gaten houdt en daarover advies uitbrengt aan de staatssecretaris. Op grond van dat advies zullen vervolgstappen worden bepaald ten aanzien van de terugvordering van toeslagschulden uit het buitenland. Het eerste advies zal naar verwachting over een jaar uitgebracht kunnen gaan worden. In november 2015 is de eerste bijeenkomst van het regieteam geweest. Hier zijn een aantal kritische vragen gesteld naar aanleiding van het aantal uitgezette verzoeken om inlichtingen en verzoeken om bijstand en over de nog niet beschikbare bestuurlijke informatie. Op korte termijn vindt er weer een bijeenkomst van de regiegroep plaats.

Brieven en 'woonadres onbekend'

De in de 16^e HJR genoemde 48.000 brieven hebben er toe geleid dat er op de openstaande schulden €4,5 miljoen binnengekomen is, omdat toeslagschuldigen vrijwillig hebben betaald. Daarbij gaat het om burgers waarvan de Belastingdienst het opgegeven woonadres in het buitenland kan achterhalen. Daarnaast is er een groep burgers met een buitenlandse nationaliteit waarvan de Belastingdienst het woonadres niet kent. Vanaf begin dit jaar wordt ook op beide groepen burgers dynamisch monitoren ingezet. Wanneer er bij de belastingschuldige binnenlandse inkomens- en/of vermogensbestanddelen zichtbaar zijn, wordt hierop ingevorderd. Daarnaast is de Belastingdienst bezig om door middel van datakoppelingen intern en datakoppelingen met andere overheden en nieuwe onderzoeksmethoden de toeslagschuldige die VOW is op te sporen.

Invordering in België, Duitsland, Groot-Brittannië, Polen, Bulgarije en Roemenië

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel verzoeken om inlichtingen en verzoeken om bijstand er naar België, Duitsland, Polen, Groot-Brittannië, Bulgarije en Roemenië zijn verstuurd. Alle verstuurde inlichtingenverzoeken aan België, Duitsland, Groot-Brittannië en Roemenië zijn beantwoord door de buitenlandse counterparts. Nadat de Nederlandse Belastingdienst een verzoek om inlichtingen heeft gedaan, moet in het betreffende land onderzoek worden gedaan naar het daadwerkelijke woonadres van de betrokken toeslagschuldigen en naar hun vermogensbestanddelen zoals een inkomen (is er überhaupt geld te halen?). Pas na een positief advies op een verzoek om inlichtingen, wordt er een verzoek om bijstand verstuurd. Met België, Duitsland en Groot-Brittannië is de afspraak gemaakt dat er wekelijks 25 nieuwe verzoeken om bijstand ingediend worden.

	Verzoeken om inlichtingen	Verzoeken om bijstand
België	306	70
Duitsland	169	9

²³ Groot-Brittannië maakte geen deel uit van de pilot zoals beschreven in de 15^e HJR, maar gezien het grote aantal verstuurde verzoeken toch in deze tabel opgenomen.

Groot-Brittannië ²³	186	87
Polen	-	2628
Bulgarije	-	400
Roemenië	369	26

Gezien het grote aantal openstaande vorderingen in Polen, zijn er met de Poolse counterparts aparte afspraken gemaakt. Dit heeft er in geresulteerd dat er direct een verzoek om bijstand verstuurd is, in plaats van eerst een verzoek om inlichtingen te sturen. De afgelopen maanden zijn er bij Polen in totaal 2628 verzoeken om bijstand ingediend via het CLO. Omdat het ook voor de Poolse CLO een arbeidsintensief proces is, zijn er tot op heden nog maar 393 verzoeken afgedaan. Naar Bulgarije en Roemenië zijn er door het CLO in totaal 400 respectievelijk 26 verzoeken om bijstand verstuurd.

Pilot inschakelen commerciële incassobureaus Marokko en Turkije

De aanbesteding voor het invorderen van de openstaande vorderingen in Marokko en Turkije heeft plaatsgevonden. Naar verwachting zullen in mei van dit jaar de commerciële invorderingsactiviteiten worden gestart in Turkije en Marokko. Afhankelijk van de resultaten van deze invorderingsacties, zal een besluit worden genomen over het structureel inzetten van commerciële bureaus voor innen van toeslagschulden in het buitenland. Dit punt zal worden meegenomen in het uiteindelijke advies van het bovengenoemde regieteam.

Voortzetting acties Caribisch Nederland

Naast de inspanningen in de ons direct omringende landen, richt de inspanning van de Belastingdienst zich ook op de andere overzeese landen van het Koninkrijk. Ook in deze landen zal naar verdragen moeten worden gekeken om een juridische basis te hebben om toeslagschulden te kunnen gaan innen. Dat neemt niet weg dat burgers in die landen toch benaderd kunnen worden om hun toeslagschulden te voldoen. De samenwerking met de BES verloopt naar wens. Een eerste aanzet om ook de autoriteiten in Curaçao en Aruba mee te laten werken aan de invordering van toeslagschulden van aldaar woonachtige toeslagschuldigen was een werkbezoek aan Curaçao in december 2015. Er zijn hier echter nog geen concrete werkafspraken uitgekomen.

²³ Groot-Brittannië maakte geen deel uit van de pilot zoals beschreven in de 15^e HJR, maar gezien het grote aantal verstuurd verzoeken toch in deze tabel opgenomen.

Leercirkel damages

Om lering te trekken uit de procesverstoringen waar de Belastingdienst mee te maken heeft en om sneller te kunnen reageren op fouten is de leercirkel damage ingericht. In de vorige halfjaarsrapportage is hier al eerder over gerapporteerd. In de afgelopen periode is het aantal gerapporteerde fouten in de productieprocessen toegenomen. Uit analyse is gebleken dat dit het directe gevolg is van de aandacht voor damages binnen de Belastingdienst. Door het verbeteren van een gestandaardiseerde werkwijze om fouten te registreren, analyseren en ervan te leren wordt dit adequater opgepakt. Deze verbeterde informatie stelt de Belastingdienst in staat om de oorzaak weg te nemen, overzicht te verkrijgen en meer inzicht te krijgen in achtergronden van damages. Daarnaast wordt door de Belastingdienst zo transparant mogelijk over deze damage gecommuniceerd op de website. Hierbij twee voorbeelden waarbij de Belastingdienst adequaat heeft gehandeld.

In 2015 zijn door de Belastingdienst e-mail berichten zonder inhoud verzonden. Dit bleek het directe gevolg te zijn van de modernisering van het maken van e-mails. Het bleek dat nog niet alle teksten het nieuwe formaat hadden gekregen. De regie op het doorvoeren van dergelijke gecombineerde wijzigingen is direct verbeterd. Een tweede voorbeeld had betrekking op het onterecht afwijzen van aangiften omzetbelasting. Hierbij was er sprake van een capaciteitsprobleem in de infrastructuur. Dit capaciteitsgebrek is direct aangepakt en onterecht afkeuren is verder uitgebleven.

Daarnaast is er geïnvesteerd in de verbeterde samenwerking met externe partijen, zoals de fiscale intermediairs en de software leveranciers. Door verbeterde werkafspraken worden de koepels van intermediairs onmiddellijk geïnformeerd over damages die hun achterban of specifiek hun klanten raken en wordt er samen gekeken naar de communicatie daarover.

Bijlagen

Bijlage 1: Productietabellen

In deze bijlage zijn de belangrijkste productiecijfers van het toezicht door Belastingen, Douane en Toeslagen opgenomen. De set tabellen concentreert zich op de indicatoren uit de begroting en daarnaast op een beperkt aantal zaken die de laatste jaren in het politieke debat hebben gespeeld, zoals de stand van bezwaren en klachten, de afhandeling van verzoeken om VAR- en btw-nummers en de stand van het definitief toekennen van toeslagen. Deze cijfers geven samen met de rest van de halfjaarsrapportage inzicht in het presteren van de Belastingdienst in de afgelopen periode.

Dienstverlening

Tabel 1: Tijdigheid dienstverlening (in procenten)

	2014	Norm 2015	2015
Telefonische bereikbaarheid	63	80-85	77
Terugbelafspraken (frontoffice-backoffice berichten) binnen 2 werkdagen	94	85-90	89
Terugbelafspraken volgens afspraak met burgers en bedrijven	83	95-100	78
Afgifte VAR verklaringen (binnen 5 werkdagen)	97	90-100	94
Registratie nieuwe ondernemingen voor btw en loonheffing (binnen 5 werkdagen)	97	95-98	94
Afgedane bezwaarschriften	87	90-95	87
- Belastingen	85	90-95	88
- Douane	98	90-95	95
- Toeslagen	94	90-95	85
Afgehandelde klachten	93	90-95	97
- Belastingen	91	90-95	96
- Douane	98	90-95	98
- Toeslagen	98	90-95	97

Toelichting:

Het telefonieaanbod in 2015 was 15,8 miljoen belpogingen ten opzichte van 20,8 miljoen belpogingen in 2014. De bereikbaarheid was in 2015 77%. Het niet halen van de norm heeft onder andere te maken met de invoering van een nieuwe authenticatieprocedure bij dossiergebonden vragen van Ondernemingen vanaf april (waardoor de afhandeltijd steeg) en de introductie van het Elektronisch Berichtenverkeer (EBV) in oktober. Het bereikbaarheidscijfer wordt gedrukt door bellers die zelf in het menu afhaken (of daarin al de gewenste informatie ontvangen hebben). Als deze bellers niet meegeteld worden, is het bereikbaarheidspercentage bijna 10%-punt hoger.

Bij terugbellen volgens afspraak is het de bedoeling dat op een bepaalde datum in een vastgesteld tijdsblok wordt teruggebeld. Dit is in 78% van de gevallen tijdig gebeurd. De Belastingdienst werkt aan verbetering van de procesinrichting en aan een betere afstemming van de capaciteit op het

werkaanbod.

De tijdige afdoening van bezwaarschriften ligt onder de streefwaarde. De oorzaak van de niet-tijdige afhandeling van bezwaren houdt enerzijds verband met een gebrek aan capaciteit en anderzijds met de grotere hoeveelheid ontvangen bezwaren. In 2014 en 2015 heeft Toeslagen te maken gehad met een grotere instroom van bezwaren, die samenhang met de versnelling van het definitief toekennen. Deze toenemende voorraad is niet tijdig weggewerkt doordat onvoldoende is gestuurd op de selectie van te behandelen bezwaren en op correcte uitvoering van de verdagingen. In de laatste viermaandsperiode van 2015 is dit probleem aangepakt en zijn (tijdelijk) extra middelen ingezet.

Tabel 2: Ontvangen bezwaarschriften

	2014	2015
Totaal	647.800	678.200
- Belastingen	554.100	597.200
- Douane	3.800	4.200
- Toeslagen	89.900	76.800

Tabel 3: Ontvangen klachten

	2014	2015
Totaal	16.253	14.586
- Belastingen	5.918	5.928
- Toeslagen	5.946	6.031
- Overig (CA, Douane, BelTel, FIOD)	4.389	2.627

Tabel 4: Overige dienstverlening

	2014	2015
Bezoeken op internet	51.068.000	72.202.000
Beschikbaarheid websites	100%	100%
Baliebezoekers	194.000	247.000
Hulp bij aangifte	188.000	138.000

Toelichting:

De beschikbaarheid van de websites betreft de technische beschikbaarheid, ofwel: is het systeem in de lucht. Als er op een bepaald tijdstip zoveel gebruikers zijn dat het systeem overbelast dreigt te raken, wordt een 'sorry' pagina getoond om te voorkomen dat het systeem uit de lucht gaat.

Toezicht Belastingen

Tabel 5: kengetallen toezicht

	2014	2015
Aantallen behandelde aangiften Inkomensheffing	1.049.000	1.009.300
Aantallen behandelde aangiften Vennootschapsbelasting	33.600	36.000
Aantallen boekenonderzoeken	38.300	26.300
Aantal horizontaal toezichtconvenanten met grote ondernemingen	1.888	1.956
Aantal MKB ondernemingen onder een horizontaal toezichtconvenant	109.000	113.000

Toelichting:

Het aantal boekenonderzoeken is lager dan vorig jaar. Bij MKB-controles wordt meer nadruk gelegd op zwaardere boekenonderzoeken in het middensegment, die een hogere gemiddelde controleduur en een hogere opbrengst hebben.

Het aantal grote ondernemingen onder horizontaal toezicht met een individueel convenant ligt met 1.956 binnen de bandbreedte van de streefwaarde (1.750-2.000).

Tabel 6: Ingediende aangiften inkomstenbelasting (belastingjaar t-1)

	2014	2015
Ontvangen aangiften	11.282.000	11.503.000
- waarvan digitaal	97%	97%
- waarvan papier	3%	3%
Geregistreerde aangiften	10.452.000	10.778.000

Tabel 7: Percentage bereikte belastingplichtigen

	2014	Norm 2015	2015
Na aangifteverzuim OB	67	50-60%	59
Na aangifteverzuim LH	94	90-95%	91

Toezicht Douane

Tabel 8: Controles Douane

	2014	Norm 2015	2015
Controles op de goederenstroom	357.000	360.000 – 400.000	386.000
Controles op passagiersvluchten	15.000	12.000 – 15.000	13.000
Gecertificeerde goederenstromen	91%	> 85%	89%

Toezicht Toeslagen

Tabel 9: Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2012 (t/m december 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	500.000 37%	191.000 35%	202.000 19%	1.165.000 19%
waarvan:				
€ 0 - € 100	25%	11%	5%	8%
€ 100 - € 500	8%	16%	9%	9%
€ 500 - € 1000	3%	5%	4%	2%
> € 1000	1%	3%	1%	0%
Nihil	440.000 33%	108.000 20%	551.000 51%	3.014.000 50%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	411.000 30%	240.000 45%	330.000 30%	1.844.000 31%
waarvan:				
€ 0 - € 100	7%	12%	7%	11%
€ 100 - € 500	11%	17%	15%	15%
€ 500 - € 1000	5%	6%	6%	4%
> € 1000	8%	9%	3%	1%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Tabel 10: Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2013 (t/m december 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	701.000 50%	221.000 43%	237.000 22%	1.234.000 21%
waarvan:				
€ 0 - € 100	28%	12%	5%	7%
€ 100 - € 500	16%	19%	11%	10%
€ 500 - € 1000	4%	7%	4%	3%
> € 1000	2%	5%	1%	1%
Nihil	345.000 25%	85.000 17%	556.000 51%	3.162.000 53%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	360.000 26%	206.000 40%	300.000 27%	1.559.000 26%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	10%	6%	7%
€ 100 - € 500	8%	16%	13%	12%
€ 500 - € 1000	5%	6%	6%	5%
> € 1000	7%	8%	4%	3%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Tabel 11: Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2014 (t/m december 2015) *

	Huurtoeslag	Kinderopvang toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	660.000 52%	147.000 42%	172.000 21%	900.000 18%
waarvan:				
€ 0 - € 100	32%	15%	6%	7%
€ 100 - € 500	13%	19%	11%	9%
€ 500 - € 1000	4%	5%	4%	2%
> € 1000	2%	3%	1%	1%
Nihil	298.000 23%	63.000 18%	439.000 53%	2.898.000 59%
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	319.000 25%	141.000 40%	217.000 26%	1.145.000 23%
waarvan:				
€ 0 - € 100	6%	12%	6%	7%
€ 100 - € 500	8%	16%	13%	11%
€ 500 - € 1000	4%	6%	5%	4%
> € 1000	6%	6%	2%	1%

* Door afrondingsverschillen kan de som van de percentages in de onderverdeling verschillen van het totaalpercentage.

Invordering

Tabel 12: Betalingsachterstand en oninbare vorderingen

	2014	Norm 2015	2015
Betalingsachterstand, als percentage van de belasting- en premieontvangsten	2,3	2,5-3,0	2,2
Oninbare vorderingen, als percentage van de belasting- en premieontvangsten	0,6	0,6-0,8	0,6

Bedrijfsvoering

Tabel 13: Personele bezetting en ziekteverzuim

	2014	2015
Personeel in fte's (bezetting)	30.015	29.408
Ziekteverzuim (incl. langdurig verzuim)	5,4%	6,0%
Ziekteverzuim (excl. langdurig verzuim)	4,5%	5,0%

Toelichting:

Het twaalfmaandsgemiddelde van het ziekteverzuim is gestegen van 4,5% in december 2014 naar 5,0% in december 2015. De griepgolf van 2015, de langste griepgolf in 40 jaar, was de belangrijkste oorzaak van deze stijging. Volgens het CBS heeft dit in heel Nederland geleid tot een hoger verzuim. Ook bij de Belastingdienst was in vrijwel alle leeftijds- en dienstjaarklassen een stijging van het verzuim te zien.