



**HEDEN
TER BESLISSING**

Aan
de staatssecretaris

Wijzen Lexen.

*19
11*

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

minfin.nl

Datum
29 november 2017

Notitienummer
2017-0000227312

Auteur

Van

Bijlagen

1

notitie

Leesversie Handhavingsbrief

Aanleiding

In vervolg op de bespreking inzake de Handhavingsbrief 2018 op 10 november j.l. treft u bijgaand een 'leesversie' voor schriftelijke feedback.

Aan de tekst worden de komende dagen nog een aantal aanpassingen gedaan.

De departementale afstemming op dit stuk is nog niet afgerond. Het commentaar van de verschillende directies, voor zover zij nog niet zijn meegenomen, worden verwerkt in de versie die u komende vrijdag ontvangt.

Die versie zal maandag 4 december met u besproken worden.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de opzet van de handhavingsbrief zoals die nu voorligt?
- Heeft specifieke aandachtspunten en vragen die u nu vast wil meegeven voor de afronding van het stuk? Zo ja, welke?

Kern

Tijdens een algemeen overleg op 22 februari 2017 is toegezegd de Tweede Kamer een voorstel te doen voor de opzet, inhoud en vorm van een jaarlijks aan de Kamer uit te brengen handhavingsbrief. In de 19e halfjaarsrapportage is dit voorstel nader toegelicht. In een AO op 8 juni 2017 is aangekondigd dat de Kamer in het najaar bij gelegenheid van de 20e halfjaarsrapportage een eerste proeve van de handhavingsbrief zal ontvangen. Dit is in september ook nog in het planningsdocument voor de Tweede Kamer met te verzenden stukken aan de Kamer opgenomen. Na de bespreking van een eerste concept met uw voorganger is gekozen voor een bijgestelde opzet en is ook de planning aangepast.

De jaarlijks uit te brengen handhavingsbrief beoogt inzicht te geven in de afwegingen die de Belastingdienst maakt over de inzet van mensen en middelen in relatie tot de doelen van de Belastingdienst: over de volle breedte van de activiteiten die de Belastingdienst uitvoert (proactief, preventief en repressief), geordend naar de onderscheiden doelgroepen.

In lijn met het gekozen besturingsmodel voor de Belastingdienst is het voornemen dat keuzes ten aanzien van de beleidsmatige prioriteiten gemaakt worden door de opdrachtgever. Voor Douane en Toeslagen is dit deels al praktijk.

*vraag is: hoe wil
er in gelaagd
meer inzicht
te geven over
afwegingen/dilemma
die spelen op dit
punt?*

Pagina 1 van 2

*Nog beetje meer aanpak
denk ik...*

De ontwikkeling van de handhavingsbrief is een meerjarig traject. De handhavingsbrief 2018 is daarbij een eerste stap.

Toelichting

Proces

A.s. vrijdag 1 december ontvangt u een definitief concept ter bespreking op maandag 4 december. Daarin zullen we uw eventuele feed-back zoveel mogelijk meenemen, voor zover dat binnen het tijdsbestek niet meer lukt zullen we die na de bespreking verwerken.

Verzending van de Handhavingsbrief 2018 aan de Kamer is voorzien voor vrijdag 8 december, tezamen met de beleidsdoorlichting handhaving en massale processen, ten behoeve van het AO op 14 december. Hiervoor wordt een overkoepelende oplegger voorbereid.

Handhavingsbrief Belastingdienst 2018

Van dienstverlening tot opsporing

Titel nog te bezien

LEESVERSIE T.B.V. STAATSSECRETARIS, 29 NOVEMBER 2017

Inhoud

1. Introductie	3
2. Belastingdienst in beeld	5
3. De strategie van de Belastingdienst.....	7
Strategie	7
Keuzevraagstuk.....	9
4. Particulieren	11
Wat is het beeld van de naleving?.....	11
Aanpak in 2018	14
Kiezen: hoe zet de Belastingdienst zijn capaciteit in?.....	15
5. Overige doelgroepen	17
Particulieren.....	17
Toeslaggerechtigden	17
Midden- en Kleinbedrijf.....	18
Grote Ondernemingen	19
Douane	20
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)	21
6. Vervolgstappen.....	22
Doorontwikkeling en implementatie van de belastingdienst strategie.....	22
Randvoorwaardelijke zaken.....	23
Bijlage 1: Overzicht kerntaken, belastingmiddelen en douanetaken.	25
Kerntaken.....	25
Overzicht rijksbelastingen	25
Overzicht handhavingsgebieden Douane	25
Bijlage 2: Aandacht voor startende ondernemers.....	27

1. Introductie

Op 30 november 2016 heeft de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer de rapportage uitgebracht van haar onderzoek naar het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Dit onderzoek werd gedaan op verzoek van de Tweede Kamer. Samengevat komt de Algemene Rekenkamer tot het oordeel dat de Belastingdienst een goed doordacht beleid heeft dat systematisch en gestructureerd inspeelt op de oorzaken van het nalevingsgedrag van belastingplichtigen, maar dat de Belastingdienst nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid. Het rapport is onderwerp van bespreking geweest in het algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 22 februari 2017. In dat overleg heeft de toenmalige staatssecretaris toegezegd de Tweede Kamer een voorstel te doen voor de opzet, inhoud en vorm van een jaarlijks aan de Kamer uit te brengen handhavingsbrief. Dit voorstel is gedaan bij de 19^e halfjaarsrapportage die de Kamer op 20 april jl. heeft ontvangen. Als vervolg hierop is dit de eerste proeve van een dergelijke handhavingsbrief die feitelijk de inhoudelijke uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst omvat.

Hiermee gaat de Belastingdienst inzicht geven in de afweging die hij jaarlijks maakt over de inzet van mensen en middelen naar de verschillende doelgroepen en activiteiten.

Deze strategie is erop gericht dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf fiscale regels na te leven, zonder (dwingende en kostbare) acties van de Belastingdienst.¹ Daarbij is het doel dat het nalevingstekort, en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt, zo klein mogelijk is en de continuïteit van belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen worden geborgd.

Het bevorderen van een goede naleving vereist meer dan toezicht en handhaving. Duidelijke wet- en regelgeving is daarbij de basis. De Belastingdienst moet actief en duidelijk communiceren over wet- en regelgeving zodat burgers en bedrijven kunnen weten wat van hun wordt verwacht. Goede dienstverlening door de Belastingdienst moet het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk maken om aan hun verplichtingen te voldoen. Risicogericht en zichtbaar toezicht moet burgers en bedrijven bewust maken dat het niet naleven van hun verplichtingen consequenties heeft waarbij waarbij de Belastingdienst corrigerend optreedt dan wel naleving afdwingt.

De Belastingdienst werkt al langer vanuit deze strategie voor particulieren, maar wil deze de komende jaren verder ontwikkelen en implementeren, voor alle doelgroepen. Deze ontwikkeling loopt gelijk op met de verdere ontwikkeling van de Belastingdienst in brede zin. Daarbij hoort ook een wijze van verantwoording die het hele spectrum van activiteiten laat zien dat voor de naleving van belang is. Gezien de ambitie zal er sprake zijn van een groeipad van drie tot vijf jaar. Deze eerste proeve is eerst en vooral bedoeld om samen met de Kamer te bezien of deze vorm van communiceren helpt in de politieke discussie over de keuzes die in toezicht en handhaving worden gemaakt.

In deze eerste Handhavingsbrief legt de Belastingdienst zijn strategie uit en laat hij voor de doelgroep particulieren zo concreet mogelijk zien welke keuzes hij voor 2018 maakt en welke dilemma's daarbij optreden. Deze doelgroep is gekozen om praktische redenen. Voor de belastingplichtige particulieren beschikt de Belastingdienst over relatief veel gegevens. Ook werkt de Belastingdienst voor deze doelgroep al enige tijd volgens de uitgangspunten van de beschreven strategie. Daarbij ligt de nadruk op het voorkomen van fouten en het verbeteren van de kwaliteit van de belastingaangifte door het vooraf invullen van gegevens en door een betere dienstverlening.

Bij het maken van keuzes speelt de Belastingdienst in op maatschappelijke ontwikkelingen en op het feitelijk nalevingsgedrag van burgers en bedrijven. De afweging wordt ook beïnvloed door de veranderingen die in gang zijn gezet met de Investeringsagenda en op korte termijn de gevolgen van de vertrekregeling. Gegeven de beschikbare capaciteit kan de Belastingdienst niet aan elk signaal van niet-naleving aandacht besteden. Dat zou ook niet doelmatig zijn. De inspanningen van

¹ <https://belastingdienst-in-beeld.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf>

de dienst zijn erop gericht om te komen tot structurele verbetering van het nalevingsgedrag. In de afweging speelt daarbij ook een rol dat uitvoerende processen altijd voor 100% van de gevallen moeten worden uitgevoerd. Aanslagen moeten worden opgelegd en ingediende bezwaarschriften afgedaan.

In de praktijk betekent dit dat de uitvoerende processen voor gaan op de toezichthoudende taken. Onvoldoende aandacht voor toezicht kan echter leiden tot een negatief effect op de naleving op langere termijn. Toezicht kan daarom niet louter een sluitpost zijn.

Leeswijzer

Eerst wordt in hoofdstuk 2 wordt een globaal beeld gegeven van de taken van de Belastingdienst, de diversiteit van het werkpakket (particulieren, ondernemingen, toeslagen en Douane).

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de strategie van de Belastingdienst nader uiteengezet. De Belastingdienst heeft te maken met verschillende groepen burgers en bedrijven, met ieder een eigen karakteristiek. Ten behoeve van de handhaving deelt de Belastingdienst het totale bestand aan belastingplichtigen en toeslaggerechtigden op in groepen met samenhangende kenmerken. In de bijlagen wordt ingegaan op de aanpak voor de onderscheiden doelgroepen. Voor de doelgroep ondernemingen is daarbij een korte beschrijving van de startersaanpak opgenomen, als voorbeeld van een aanpak binnen deze doelgroep.

In hoofdstuk 4, de kern van deze brief, wordt aan de hand van het voorbeeld particulieren het keuzeproces uitgewerkt en de activiteiten aangegeven die de Belastingdienst in 2018 met betrekking tot deze doelgroep gaat uitvoeren.

Hoofdstuk 5 geeft vervolgens in het kort de aanpak voor de overige doelgroepen weer.

Hoofdstuk 6 tenslotte bevat de vervolgstappen om de strategie verder te ontwikkelen en te implementeren voor de verschillende doelgroepen. Het verbeteren van de informatievoorziening, nodig om de keuzes goed te kunnen onderbouwen, is daarvoor cruciaal.

2. Belastingdienst in beeld

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de taken van de Belastingdienst, de omvang van het werkpakket en de beschikbare capaciteit.

De Belastingdienst is een uitvoerings- en toezichtsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van:

- de heffing en inning van de rijksbelastingen en douanerechten;
- de heffing en inning van de premies werknemers- en volksverzekeringen;
- de heffing en inning van de inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet;
- de heffing en inning voor derden van een aantal belastingen, heffingen en overige vorderingen;
- de vaststelling en de uitbetaling van toeslagen;
- de controle op niet-fiscale aspecten, zoals veiligheid, gezondheid en milieu, bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen;
- handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

Werkpakket Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in de uitvoering van zijn taken te maken met plm. 11 miljoen belastingplichtige burgers, 7 miljoen toeslaggerechtigden, 1,9 miljoen MKB ondernemingen en 9.000 grote ondernemingen. Hierbij heeft hij te maken met een groot aantal wetten². Bijvoorbeeld vennootschapsbelasting, omzetbelasting, loonheffing en invoerrechten (bij bedrijven) en inkomstenbelasting, vier verschillende toeslagen en schenk- en erfbelasting (bij burgers). Het totaal bedrag aan belasting- en premieopbrengsten is voor het jaar 2018 geraamd op € 217.407 miljard.

Het werkpakket kent een grote verscheidenheid, zoals bij voorbeeld bij MKB ondernemingen. De behandeling van een burger die als ondernemer voor de omzetbelasting wordt aangemerkt vanwege het bezitten van zonnepanelen die energie leveren aan het net is immers niet vergelijkbaar met een internationaal opererende onderneming.

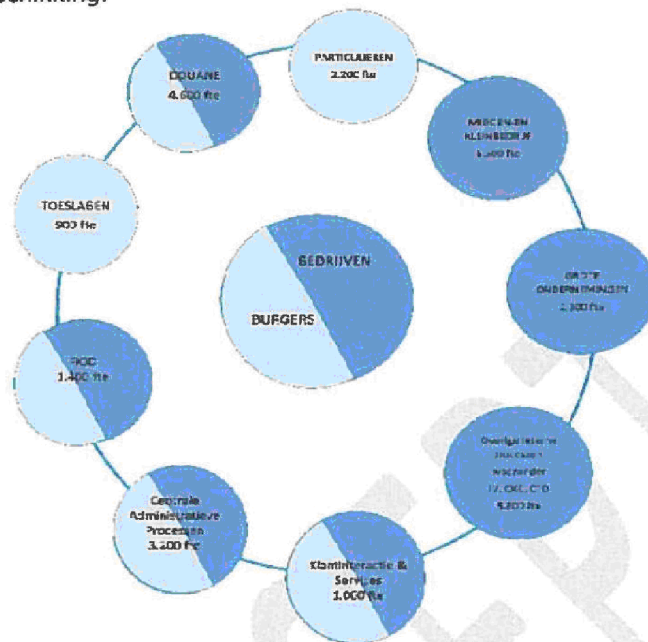


² Zie bijlage

Figuur 1 Overzicht werkpakket Belastingdienst, bron Miljoenennota 2018, bedragen in miljoenen euro's

Toedeling capaciteit

Voor de uitvoering en handhaving heeft de Belastingdienst een personeelsbestand van circa 28.000 FTE tot zijn beschikking.

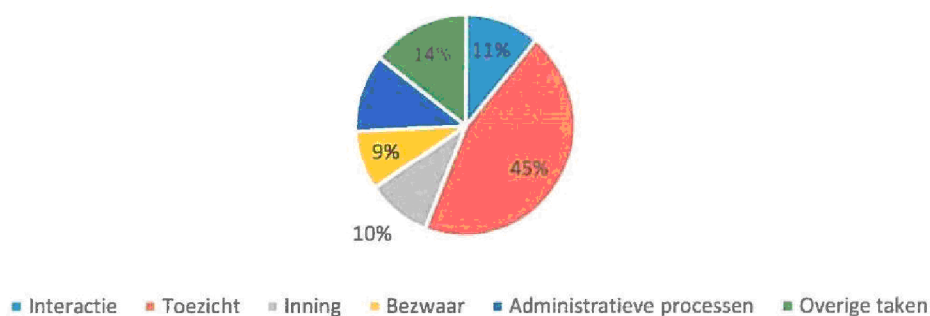


Figuur 2 Overzicht capaciteit³ per directie/onderdeel van de Belastingdienst

Bijna 80% van de capaciteit zet de Belastingdienst direct in ten behoeve van belastingplichtigen (55%, dit betreft zowel burgers en bedrijven), douaneklanten (15%) en toeslaggerechtigden (8%). De overige capaciteit ziet op de facilitaire bedrijven binnen de Belastingdienst, inclusief de IT ondersteuning (15%).

De activiteiten van de Belastingdienst voor de onderscheiden doelgroepen zien zowel op uitvoerende als toezichtsprocessen. Figuur 3 geeft inzicht in de wijze waarop de capaciteit die wordt ingezet ten behoeve van belastingplichtigen is verdeeld naar de belangrijkste processen. Dit betreft allereerst de activiteiten van de directies die verantwoordelijk zijn voor de onderscheiden doelgroepen: particulieren, MKB ondernemingen en ondernemingen. Daarnaast zijn de activiteiten van de directie Centrale Administratieve Processen en van de directie klantinteractie en services (waaronder de Belastingtelefoon).

Capaciteitsverdeling fiscale processen



Figuur 3 Capaciteitsverdeling fiscale processen voor de directies Grote Ondernemingen, Particulieren en MKB

³ Capaciteit is indicatief totdat deze definitief is vastgesteld

3. De strategie van de Belastingdienst⁴

Strategie

De Belastingdienst streeft er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, dat wil zeggen zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst.

Ontwikkelingen in de maatschappij en een groeiend takenpakket van de Belastingdienst zetten het gebruik van meer traditionele toezichts- en handhavingsinstrumenten zoals het achteraf controleren van de aangifte onder druk. Tegelijkertijd groeide ook het inzicht dat de meeste burgers en bedrijven bereid zijn uit eigen beweging de regels na te leven en zo een bijdrage te leveren aan de samenleving⁵. Uit onderzoek blijkt dat niet-naleving vaker voortkomt uit onkunde vanwege complexe wetgeving dan uit onwil. Het enkel achteraf controleren van aangiftes, zonder aandacht voor de oorzaken van niet-naleven, is dan geen oplossing voor het aanpakken van niet-naleving. Om dat te veranderen richt de Belastingdienst zich steeds meer op het beïnvloeden van het gedrag van de burgers en bedrijven achter de aangiften.

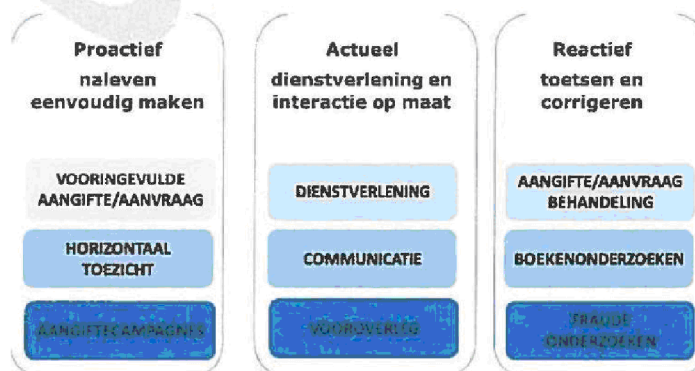
Hoe meer burgers en bedrijven wet- en regelgeving uit eigen beweging willen naleven, hoe beter het belastingstelsel functioneert. Een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet- en regelgeving die de Belastingdienst uitvoert, draagt bij aan die bereidheid. De strategie van de Belastingdienst omvat de hele nalevingscyclus van voorlichting, de uitvoering van (administratieve) processen, dienstverlening tot toezicht, handhaving en opsporing.

Om de naleving van wet- en regelgeving zo goed mogelijk te borgen onderscheidt de Belastingdienst in zijn aanpak drie pijlers. Dit betekent dat de Belastingdienst (waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen):

- het naleven van de wet- en regelgeving zo eenvoudig mogelijk wil maken door simpele procedures, waarbij de administratieve last voor burgers en bedrijven zo gering mogelijk is;
- inzet op een goede voorlichting en dienstverlening aan burgers en bedrijven en het zoveel mogelijk in de actualiteit werken, om fouten bij het doen van aangifte of het doen van een aanvraag te voorkomen, en
- toezicht uitoefent op de daadwerkelijke naleving en corrigerend en sanctionerend optreedt waar nodig.

De Belastingdienst maakt hierbij gebruik van data uit verschillende bronnen. Deze data wordt onder meer ingezet om inzicht te krijgen in nalevingstekorten, risicomodellen te ontwikkelen en de werking van handhavingsinstrumenten en de keuzes in het toezicht te toetsen. Door het gebruiken en combineren van data verrijkt de Belastingdienst zijn informatiepositie te verrijken en is daarmee zijn handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten.

Voor de uitvoering van de handhavingsstrategie heeft de Belastingdienst een heel scala aan instrumenten tot zijn beschikking. Figuur 4 geeft een (niet uitputtend) overzicht wat vervolgens



⁴ Handhavingsstrategie Belastingdienst (2017), <link>

⁵ Zie o.a. Frey, B.S. (2003). Deterrence and tax morale in the European Union. European Review, 11, 385-406.

wordt toegelicht.

Figuur 4 Voorbeelden van instrumenten

Toelichting:

Proactief: naleving eenvoudig maken en barrières opwerpen tegen niet-naleving

De Belastingdienst stelt gegevens zoveel mogelijk online beschikbaar, zodat de burger inzicht heeft in zijn gegevens en eenvoudig een aangifte of een aanvraag kan indienen. Dit zogeheten voorinvullen van aangiften of aanvragen wil de Belastingdienst de komende jaren verder ontwikkelen.

De Belastingdienst wil veel meer aansluiten op kwaliteitsmaatregelen die door anderen al getroffen zijn. Dat voorkomt dubbel werk en onnodige administratieve lasten. Samenwerking in het kader van horizontaal toezicht met grote ondernemingen en fiscaal dienstverleners is hier een voorbeeld van. Deze werkwijze erkent de belangrijke rol die intermediairs spelen in het verhogen van de kwaliteit in de goederen- en fiscale ketens en benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen en grote ondernemingen voor een goede naleving.

Ook het aanpassen van de eigen processen van de Belastingdienst door een wijze van interactie met burgers en bedrijven die aansluit op hoe zij met andere organisaties communiceren bevordert de naleving. Dat is op dit moment onvoldoende het geval en leidt tot onbegrip en irritatie, uitval, herstelwerk, vragen, klachten en bezwaar. De Investeringsagenda die de Belastingdienst de komende jaren uitvoert beoogt hier verbetering in te brengen. De Investeringsagenda is een meerjarig veranderprogramma dat de belastingdienst uitvoert. Een van de speerpunten is modernisering van de interactie (digitaal, vanuit één portaal en met minder formeel juridische communicatie), zodat het voor burgers en bedrijven makkelijker wordt aan hun verplichtingen te voldoen.

Tenslotte is eenvoudige, solide en fraudebestendige wet- en regelgeving een belangrijke voorwaarde. De Belastingdienst adviseert over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van nieuwe regels en doet waar nodig voorstellen voor verbetering.

Actueel: goede dienstverlening en interactie op maat

De Belastingdienst heeft de afgelopen decennia flink geïnvesteerd in diverse communicatie-instrumenten om burgers en bedrijven te informeren en hen bij te sturen in de fase vóórdat de aangifte binnenkomt. Het scala loopt van grootschalige publiekscampagnes (bijvoorbeeld rondom het tijdig doen van de aangifte) tot berichten op maat naar kleine, specifieke doelgroepen ('De Belastingdienst let dit jaar extra op..').

Steeds meer benut de Belastingdienst daarbij de mogelijkheden van internet en social media, zoals bij de campagne om jongeren te attenderen op de mogelijkheid van belastingteruggave.

Aan de groep mensen die niet, of niet voldoende mee kan komen met de digitale dienstverlening biedt de Belastingdienst ondersteuning via zijn balies en de Belastingtelefoon. Met andere maatschappelijke en overheidspartijen wordt geïnvesteerd in een kennisnetwerk Om ervoor te zorgen dat deze groep niet afhaakt werkt de Belastingdienst samen met andere maatschappelijke en overheidspartijen.

De Belastingdienst biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om voordat zij hun aangifte indienen overleg te voeren over de toepassing van wet- en regelgeving in hun specifieke geval (vooroverleg) om zekerheid te verkrijgen over hun fiscale positie.

Reactief: toetsen en corrigeren

Ook in het toezicht achteraf zet de Belastingdienst een scala aan instrumenten stadium gericht op het beïnvloeden van het nalevingsgedrag. De in te zetten instrumenten lopen uiteen van een relatief licht middel zoals de administratieve kantoortoetsen, via de wat zwaardere boekenonderzoeken, tot aan onderzoek door de FIOD en vervolging door het OM.

De Belastingdienst maakt onder andere gebruik van selectiemodules en risicomodellen om waar mogelijk aangiften automatisch te corrigeren en in andere gevallen aangiften te selecteren voor een nadere toetsing. Daarnaast selecteert de Belastingdienst jaarlijks aangiften van burgers en bedrijven steekproefsgewijs om te toetsen of de aannames en handhavingskeuzes wel kloppen met de werkelijkheid.

Toezicht achteraf, het corrigeren van onjuiste aangiften en het zo nodig opleggen van sancties, is niet alleen van belang vanwege de rechtmatigheid, maar beoogt ook preventief het nalevingsgedrag voor een bredere groep te beïnvloeden. Communicatie over deze activiteiten en de daarmee behaalde resultaten bevestigt het rechtsgevoel van burgers en bedrijven en verhoogt de gepercipieerde pakkans.

De Belastingdienst werkt zijn strategie specifiek uit voor de onderscheiden doelgroepen. De strategie voor particulieren wordt verder toegelicht het hoofdstuk 4, Particulieren. Een korte beschrijving voor elk van de overige doelgroepen is opgenomen in hoofdstuk 5. Een specifiek voorbeeld van een aanpak binnen de doelgroep ondernemingen, de behandeling van startende

Samenwerken met andere overheden maakt een belangrijk onderdeel uit van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Deze samenwerking krijgt vorm in LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) verband waar het arbeid gerelateerde fraude binnen het sociale zekerheidsdomein betreft en in LIEC/RIEC (Landelijke/Regionale Informatie en Expertise Centra) verband waar sprake is van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

De rol van de Belastingdienst loopt in deze samenwerkingsverbanden uiteen van het verstrekken van informatie tot het uitvoeren van operationele activiteiten. Het verstrekken van informatie is een belangrijke bijdrage in de aanpak, dit ondersteunt de handhaving door andere instanties. Grensoverschrijdende vormen van fraude nemen in belang toe. BTW Carrouselfraude is daarvan een voorbeeld. De Nederlandse aanpak krijgt daarbij internationaal navolging. In 2018 voert de Belastingdienst o.a. de volgende activiteiten uit:

- deelnemen aan de integrale overheidsaanpak van de Outlaw Motorcycle Gangs en de hennep in LSI verband wordt geïnvesteerd in operationele activiteiten waaronder boekenonderzoeken, onder andere binnen de thema's Uitzendbranche en Schoonmaak
- voortzetting samenwerking met andere instanties op het gebied van windhappers, systeemfraude, het identificeren en proactief volgen van zogeheten 'veel plegers' en het aanpakken van 'facilitators'.

ondernemers, is opgenomen als bijlage 2.

Box 1: Voorbeeld handhavingsstrategie bij externe overheidssamenwerking

Keuzevraagstuk

Het bevorderen van de naleving (en het tegengaan van niet-naleving) vraagt om een permanente afweging omtrent de inzet van mensen en middelen. De Belastingdienst speelt daarbij in op maatschappelijke ontwikkelingen en op het feitelijk nalevingsgedrag van burgers en bedrijven. 'Kiezen' staat daarbij centraal: gegeven de beschikbare middelen en capaciteit kan de Belastingdienst niet aan elk signaal van niet-naleving aandacht besteden. Dat zou ook niet doelmatig zijn. De inspanningen van de Belastingdienst zijn erop gericht om te komen tot structurele verbetering van het nalevingsgedrag, door de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten. Deze benadering op basis van handhavingsregie is in box 2 samengevat.

'Weten'	Op basis van kennis over het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven en van de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen,
'Kiezen'	stelt de dienst prioriteiten en bepaalt hij de in te zetten mix aan handhavingsinstrumenten om naleving te bevorderen en niet naleving tegen e gaan;

'Doen'	Vervolgens vertaalt hij deze naar concrete activiteiten, binnen de kaders van de beschikbare capaciteit en middelen,
'Meten'	en evalueert de resultaten en effecten op de naleving.

Box 2 Handhavingsregie

Dit keuzeproces vindt plaats op verschillende niveaus in een cyclisch proces. Op *strategisch* niveau kiest de Belastingdienst hoe hij op hoofdlijnen zijn handhavingsstrategie invult en de beschikbare capaciteit toedeelt, vanuit ontwikkelingen in de maatschappelijke en politieke context, een overzicht van de financiële belangen van (groepen) burgers en bedrijven en een inzicht in de compliance risico's op centraal niveau. Vervolgens werkt hij op *tactisch* niveau zijn handhavingsstrategie per groep van burgers of bedrijven verder uit.

Hij bepaalt binnen de gegeven kaders op basis van de kenmerken en (de oorzaken van) het gedrag van de groepen de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten en de toedeling van beschikbare competenties en middelen aan alle of specifieke (groepen) burgers en/of bedrijven. Op *operationeel* niveau werkt de Belastingdienst zijn aanpak gedetailleerd uit in zogenoemde 'behandelplannen' (wie voert wat uit en met welke diepgang). Het cyclische karakter van de handhavingsregie is van groot belang om te toetsen of de aannames die de Belastingdienst doet en de keuzes die hij maakt in de handhaving het effect hebben gesorteerd dat hij voor ogen had (*effectmeting*). Dit geeft de mogelijkheid om zijn kennis te vergroten en zijn strategie waar nodig bij te stellen.

4. Particulieren

In 2018 zullen ongeveer 11 miljoen burgers aangifte doen voor de inkomensheffing. Voor de meeste mensen bepaalt deze heffing daarmee het gezicht van belastingen en de Belastingdienst. Het inkomen dat op grond van deze aangiften wordt vastgesteld, is het inkomen voor de basisregistratie inkomens. Daarop worden een groot aantal inkomensafhankelijke uitkeringen en toeslagen gebaseerd.

Dit hoofdstuk illustreert de wijze waarop de Belastingdienst invulling geeft aan zijn uitvoerings- en handhavingsstrategie voor particulieren.⁶

De massaliteit van de doelgroep en de wisselende mate van zelfredzaamheid zijn kenmerkend voor deze doelgroep. Zijn keuzes maakt de Belastingdienst tegen de achtergrond van een maatschappij die voortdurend in verandering is. Zo leidt bijvoorbeeld de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt ertoe dat burgers vaker dan voorheen geen vast inkomen hebben. Bijna drie miljoen Nederlanders (40% van de werkende bevolking) heeft nu geen vast contract en werkt in een flexibel dienstverband (of als zzp'er). Wetgeving die hierop is toegesneden, een goede interactie met burgers en het beschikken over actuele informatie zijn nodig om de belastingheffing zo goed mogelijk af te stemmen op de situatie van elke burger.

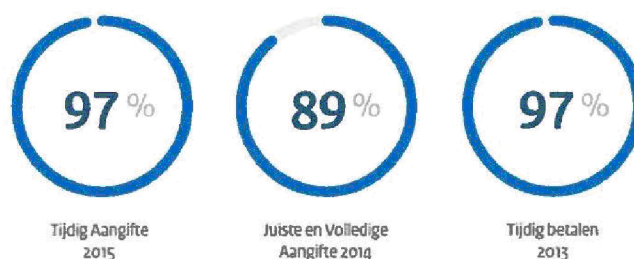
Binnen de doelgroep particulieren vormen de zogeheten zeer vermogende personen een specifiek aandachtsgebied. De aanpak voor deze groep is in het kort beschreven in het volgende hoofdstuk.

Wat is het beeld van de naleving?

Voor de invulling van het begrip fiscale regelnaleving sluit de Belastingdienst aan bij de definitie van 'tax compliance' die wordt gehanteerd door de OECD en de Europese Unie⁷. Volgens deze definitie is sprake van correcte regelnaleving als burgers en bedrijven:

- zich (terecht) registreren voor belastingplicht;
- tijdig aangifte doen;
- juist en volledig aangifte doen;
- tijdig en volledig hun belastingschuld betalen.

De indicatoren op de drie laatstgenoemde compliancefactoren laten over de jaren het volgende beeld zien.



Figuur 5 Resultaten nalevingsindicatoren

Voor de eerstgenoemde factor, registratie voor belastingplicht, heeft de Belastingdienst geen indicator beschikbaar. De vier factoren worden hieronder toegelicht.

⁶ Mensen met een eigen bedrijf, die winst uit onderneming genieten, vallen niet onder deze doelgroep

⁷ OECD (2004). Compliance risk management: managing and improving tax compliance.; EU (2010). Compliance Risk Management Guide for tax administrations. Fiscalis Risk Management Platform Group. Brussels: European Commission/Directorate-General Taxation And Customs Union.

Tijdige registratie

De Belastingdienst beoordeelt aan de hand van beschikbare loon- en andere inkomensgegevens of er sprake is van belastingplicht voor de inkomensheffing. Als dat zo is worden burgers die nog geen aangifte gedaan hebben daartoe uitgenodigd. Ook maakt de Belastingdienst een selectie van ingezetenen zonder zichtbaar inkomen of vermogen (windhappers). Het doel hiervan is om vast te stellen of er sprake is van inkomen of vermogen waarover belasting betaald moet worden.

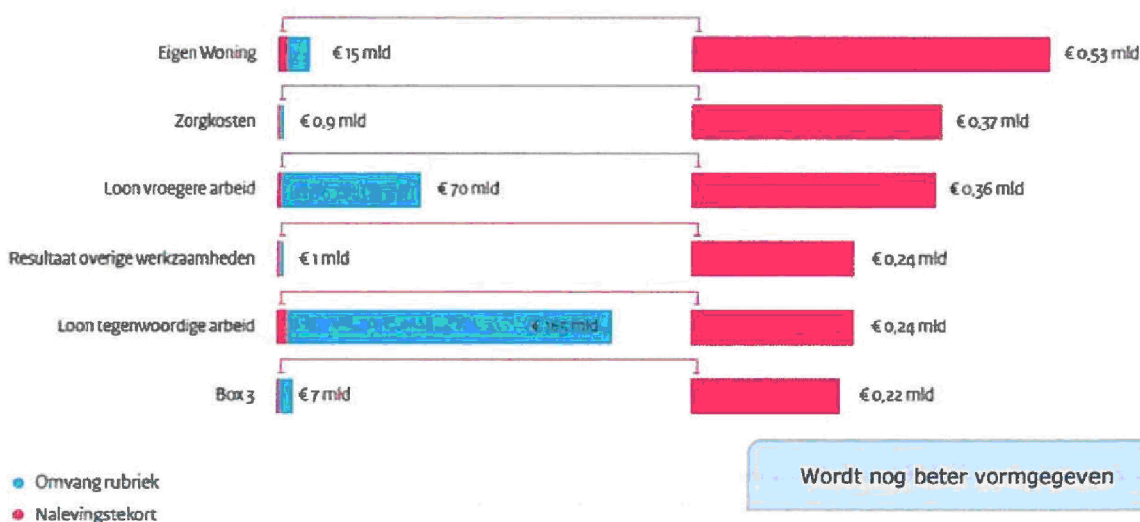
Tijdige aangifte

Van de particuliere belastingplichtigen die een uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting hebben ontvangen, dient ruim 97% de aangifte op tijd in. De tijdigheid van aangiften vertoont al jaren een stabiel beeld.

Juiste en volledige aangifte

Het percentage aangiften dat juist en volledig aangifte doet ontleent de Belastingdienst aan de steekproefsgewijze controles die de dienst jaarlijks uitvoert (de steekproef Particulieren). Uit de meest recente steekproef blijkt dat ongeveer 89% een juiste en volledige aangifte indient. Ongeveer 11% van de aangiften behoeft correctie. Hiermee is een bedrag van € 605 miljoen gemoeid, zijnde ruim 1% van het totaal van deze doelgroep geheven bedrag aan loon- en inkomensheffing (€ 56 miljard).⁸

De steekproef geeft aan welke rubrieken in de aangifte het vaakst fout zijn ingevuld. Dit betreft loon uit tegenwoordige en vroegere dienstbetrekking, eigen woning, resultaat uit overige werkzaamheden, loon tegenwoordige arbeid en box 3 (zie figuur x).



Figuur 6 Rubrieken met grootste nalevingstekorten

Op basis van een beoordeling van de steekproefposten door de Belastingdienst blijkt dat verreweg de meeste fouten in de aangiften het gevolg zijn van onwetendheid of onzorgvuldigheid aan de kant van de belastingplichtige.

Wat de steekproef niet leert is of de aangiften ook volledig zijn ingevuld. Zonder derden-gegevens is een beoordeling van de volledigheid van de inkomsten niet mogelijk. Sommige belastingplichtigen onttrekken zich aan hun aangifteplicht of fingeren aftrekposten waar in een administratief controleproces niet achter te komen is. Tenslotte biedt de steekproef geen inzicht in de oorzaken van de niet naleving.

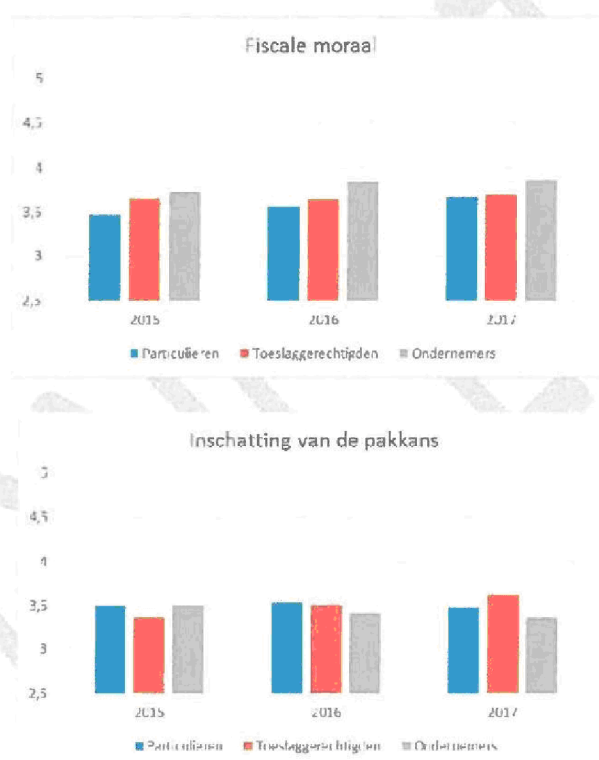
⁸ Dit is een netto cijfer: saldo van correcties ten nadele van de belastingplichtige en correcties in het voordeel van de belastingplichtige.

Gegevens verstrekking door derden zoals die over vermogens uit het buitenland en fraudeprojecten als windhappers en georganiseerde systeemfraude⁹ zijn daarmee belangrijke aanvullingen op het beeld dat door de steekproef geboden wordt. Om tot een effectieve preventieve aanpak van nalevingstekorten te komen is onderzoek naar de oorzaken noodzakelijk.

Tijdige betaling

Ten aanzien van tijdig betalen is het beeld over een reeks van jaren eveneens stabiel. Rond de 86% betaalt op tijd. Na herinnering en gebruik van uitstelmogelijkheden loopt dat op naar 96%.

De Fiscale Monitor 2017 geeft onder meer inzicht in hoe het er voor staat met de belastingmoraal van belastingplichtigen voor de inkomensheffing en hoe ze denken over de pakkans en over de Belastingdienst. Op deze onderdelen vertoont de Fiscale Monitor voor de doelgroep Particulieren al jaren een stabiel beeld. De figuren x en y geven inzicht in het beeld voor particulieren in vergelijking met toeslaggerechtigden en ondernemers.



⁹ opzettelijke aanvraag van teruggaven vaak met behulp van daarin gespecialiseerde 'facilitators'

Aanpak in 2018

Het nalevingsbeeld particulieren laat zien dat de meeste burgers bereid zijn hun fiscale verplichtingen na te komen maar dat een deel van hen het wel lastig vindt, of onzeker is of ze het wel goed doen en fouten maakt. Het beleid van de Belastingdienst ten aanzien van particulieren is daarom gericht op het zoveel mogelijk voorinvullen van de aangifte, het zo gericht mogelijk bieden van ondersteuning en het zo snel mogelijk reageren op gemaakte fouten. Waar preventie niet helpt is correctie nodig. Als de niet-naleving bewust plaatsvindt volgen sancties.

De doorvertaling van deze Belastingdienstbrede strategie (zie hoofdstuk 3) leidt in 2018 tot de volgende activiteiten voor particulieren.

Een betrouwbare omgeving

Met de voorgevulde aangifte wordt het doen van aangifte gemakkelijker en heeft de burger meer zekerheid over de juistheid van de aangifte. Voorinvullen leidt tot minder fouten en het is makkelijker tijdig aangifte te doen. Daarmee leidt het tot een betere naleving.

Van de 8,3 miljoen aangiften over het belastingjaar 2016, die op 1 mei 2017 binnen waren en geheel of gedeeltelijk waren voorgevuld, waren voor 5,2 miljoen aangiften de voorgevulde rubrieken geheel juist en volledig. Dit percentage van 63,2 % is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Voor 2014 was het 51,1% en voor 2015 59,5%. Deze verbetering hangt vooral samen met een toename van de kwaliteit van de gegevens die de Belastingdienst ontvangt. Voor de overige aangiften geldt dat de burger de aangifte moest aanvullen met gegevens waarover de Belastingdienst niet beschikte. Voor slechts 400.000 aangiften gold dat de voorgevulde rubrieken niet juist of niet volledig waren en correctie behoeften door de burger.

De Belastingdienst verbetert de kwaliteit van de voorgevulde gegevens in 2018 verder, onder meer door te blijven investeren in de kwaliteit van de gegevens van derden en ook door meer 'comfort informatie' mee te leveren. Een voorbeeld van dit laatste is het opnemen van informatie die de burger in het voorgaande jaar heeft ingevuld, zoals bij het toerekenen van betaalde hypotheekrente aan de partners. Daarnaast blijft de Belastingdienst inzetten op het uitbreiden van het aantal voorgevulde rubrieken. Die uitbreiding heeft zijn grens waar geen gegevens bestaan over wettelijke grondslagen. Zo hoeven hypothecaire regelingen niet afgesloten te worden bij financiële instellingen, financiële instellingen weten niet of een hypothecaire lening wordt afgesloten voor consumptieve bestedingen of voor een eigen woning en partners mogen jaarlijks de verdeling aanpassen.

Ondersteuning en bijsturen in de actualiteit

Om het gemak voor de belastingplichtige verder te verhogen, worden in 2018 bestaande onduidelijkheden in de vraagstelling weggenomen en uitleg verbeterd. De Belastingtelefoon blijft er voor burgers voor wie de digitale kanalen geen oplossing bieden. Daarnaast biedt de Belastingdienst hulp bij het invullen. Naast de eigen hulp bij aangifte biedt een groot aantal maatschappelijk dienstverleners hulp bij het doen van aangiften. Deze ondersteuning wordt vormgegeven aan de hand van relatiebeheerders, tweejaarlijkse informatie sessies en inhoudelijke ondersteuning via het kennisnetwerk. Zo worden de dienstverleners in staat gesteld om kwalitatief goede hulp te bieden.

Ook in 2018 ontvangen belastingplichtigen die naar verwachting te maken krijgen met foutgevoelige rubrieken een brief waarin ze geattendeerd worden op de juiste toepassing van de regels, met uitleg over die regels, om te voorkomen dat ze fouten maken bij het invullen van de aangifte.

Toetsen en corrigeren

Met de hiervoor genoemde preventieve activiteiten kunnen niet alle fouten worden voorkomen.

De Belastingdienst voert de jaarlijkse steekproef uit om inzicht te krijgen waar in de aangifte zich onjuistheden voordoen en wat het belang van die onjuistheden is. Uiteraard worden fouten, die bij de steekproefsgewijze controles worden vastgesteld, ook gecorrigeerd. Daarmee geeft de steekproef ook een zekere onvoorspelbaarheid aan de aangiftecontrole.

De belangrijkste nalevingstekorten volgens de steekproef worden thematisch aangepakt. Thematisch wil zeggen dat onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van de niet-naleving om daar vervolgens met een mix aan maatregelen op in te spelen. Preventieve maatregelen hebben de voorkeur en zijn gericht op het structureel terugdringen van de niet naleving. Een dergelijke aanpak kan niet in één jaar worden uitgevoerd. Daarom is hieronder sprake van wisselende stadia van ontwikkeling waarbij ook in 2018 stappen gezet worden.

- Het nalevingstekort op *loon* wordt verkleind door het verbeteren van de voorgevulde aangifte en door massaal automatisch corrigeren. In 2018 wordt de kwaliteit van de loongegevens in de voorgevulde aangifte verder verbeterd waardoor er minder aangiften correctie behoeven. Specifieke aandacht wordt besteed aan grensarbeid.
- Belastingplichtigen met *resultaat overige werkzaamheden* vormen een zeer heterogene groep. Het nalevingstekort bestaat daardoor uit verschillende onderdelen en verschilt per categorie van belastingplichtigen. Een deel hiervan wordt aangepakt door het uitbreiden van de voorgevulde aangifte. Daarnaast krijgt deze groep een attentiebrieven waarin de regels uiteengezet worden over de belastbaarheid van deze inkomsten maar ook over de aftrekposten. Tot slot worden er aangiften gecontroleerd. Zowel aangiften geselecteerd door het risicomodel als aangiften die specifiek worden geselecteerd om meer over de niet naleving te weten te komen.
- Het nalevingstekort op *eigen woning* wordt vooral aangepakt door de inzet van preventieve activiteiten zoals communicatie en een betere ondersteuning op dit onderwerp bij de online aangifte. Daarnaast behandelt de Belastingdienst gericht de aangiften met de hoogste risico's.
- Preventieve aanpak voor het nalevingstekort op zorgkosten ziet op aanpassing van de Online aangifte voorziening (OLAV). Daarnaast wordt er via het landelijk combiteam aanpak facilitators (CAF) aandacht besteed aan systematische, bewuste fouten met betrekking tot zorgkosten in de aangiften.

Aangiften worden geconfronteerd met gegevens die de Belastingdienst van derden heeft ontvangen (contra informatie). Bij een verschil tussen deze gegevens en de aangifte wordt de aangifte automatisch gecorrigeerd. Dit vindt met namen plaats bij de rubriek loon en bij toepassing van heffingskortingen.

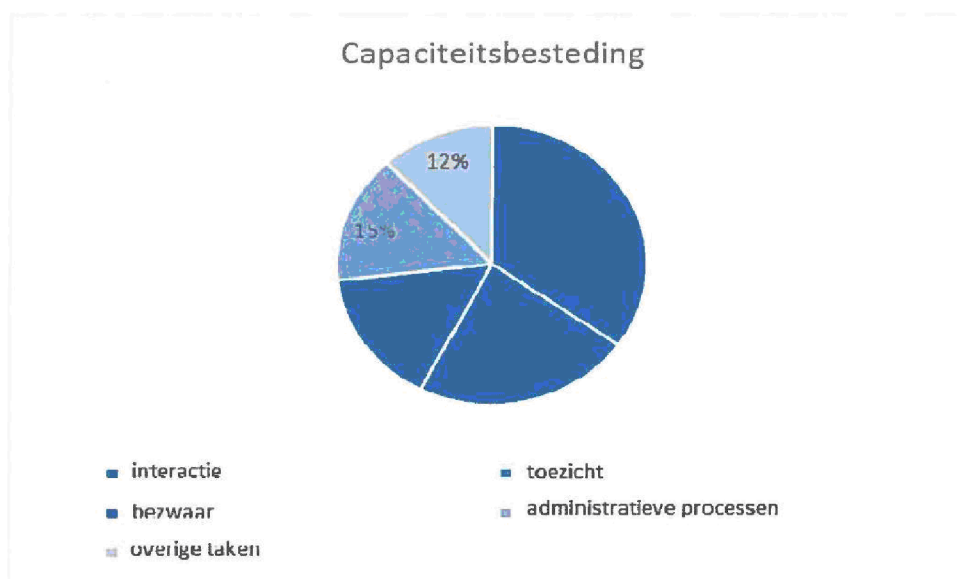
Aangiften worden tevens getoetst door een risicomodel waarmee dat risicovolle aangiften selecteert. De meest risicovolle aangiften, rond de 200.000 worden behandeld.

Een deel van de belastingplichtigen onttrekt zich bewust aan zijn fiscale verplichtingen. Waar dat bij de controle van de aangifte blijkt, volgen sancties in de vorm van administratieve boeten of overdracht aan de FIOD. Specifieke aandacht wordt besteed aan vermogen in het buitenland. De fiscale belangen die daarmee gemoeid zijn, zijn aanzienlijk, ook bij particuliere belastingplichtigen. De lopende aanpak van systeemfraude is nog steeds noodzakelijk en wordt daarom ook in 2018 doorgezet.

Naast de aanpak van de belangrijkste nalevingstekorten besteedt de Belastingdienst aandacht aan burgers die niet of te laat aangifte doen (aangifteverzuim), hoewel dit relatief beperkt is. Onderzoek heeft uitgewezen dat het om een wisselende groep van belastingplichtigen gaat waarbij een scala van oorzaken aan de orde is. De Belastingdienst snijdt de aanpak daarom steeds meer toe op de omstandigheden van het verzuim. Het toenemende gemak van de voorgevulde aangifte zal naar verwachting tot vermindering van het verzuim leiden.

Kiezen: hoe zet de Belastingdienst zijn capaciteit in?

In 2016 zette de Belastingdienst ongeveer 3000 fte in ten behoeve van de doelgroep particulieren. De beschikbare capaciteit zal naar verwachting in 2018 afnemen als gevolg van een terugloop in de formatie. Daarbij geldt dat de benodigde omvang voor de meeste processen direct samenhangt met de omvang van het werkpakket. Deze capaciteit is dus niet direct beïnvloedbaar.



Figuur 7 Capaciteitsbesteding per proces

De benodigde capaciteit voor de meeste processen hangen direct samen met de omvang van het werkpakket, of met het gevolg geven aan een vraag of verzoek van de burger. Natuurlijk zijn die werkzaamheden wel indirect te beïnvloeden: het beter voorinvullen van de aangifte of verbetering van het aangifteprogramma voorkomt vragen en leidt ook tot minder fouten en correcties.

De beschikbare capaciteit voor toezicht is daarmee een sluitpost: het is de vrije capaciteit die resteert nadat de processen die 'moeten' zijn uitgevoerd. Daarnaast is er binnen toezicht ook capaciteit die ingezet wordt op zaken die noodzakelijk zijn, zoals het uitvoeren van steekproeven, de validatie van de selectiemodule/het risicomodel, of het behandelen van aangiften die aandacht behoeven naar aanleiding van de behandeling in een eerder jaar. De beschikbare capaciteit voor toezicht loopt in 2018 terug van <getal> tot ongeveer 500 fte. Gezien de omvang van het werkpakket en de gesignaleerde fiscale risico's in de aangiften noopt dat de Belastingdienst tot een strakke prioritering. Daarbij vindt individuele, handmatige, behandeling van aangiften alleen plaats voor die aangiften die de naar aard en omvang belangrijkste risico's representeren. Behandelen- en toezichtcapaciteit is immers deels ook nodig voor nalevingsrisico's die niet uit de aangifte blijken, zoals de aanpak van windhappers of het opsporen van onbekend inkomen of vermogen.

Om de kwaliteit van de aangiften te verbeteren, waardoor de druk op de toezichtscapaciteit vermindert, wil de Belastingdienst verdere stappen zetten in het voorinvullen van aangiften en het verder verbeteren van de interactie met burgers. Zo kunnen bijvoorbeeld de procedures rondom de vrijwillige verbetering en aanvulling van aangiften efficiënter worden gemaakt. Niet alle maatregelen die daarvoor nodig zijn liggen binnen het bereik van de dienst. In een aantal gevallen kan wijziging van regelgeving nodig zijn.

5. Overige doelgroepen

Hoewel in de basis de strategie voor alle doelgroepen van de Belastingdienst gelijk is, vergt een onderneming een andere benadering dan een particuliere belastingplichtige, en stelt een douaneklant andere eisen dan een aanvrager van een toeslag. De Belastingdienst onderscheidt daarom burgers en bedrijven naar verschillende doelgroepen, met elk hun specifieke behoeften en kenmerken in het nalevingsgedrag. De Belastingdienst onderscheidt de volgende doelgroepen:

- Belastingen
 - Particulieren, waarbij zeer vermogende personen een specifieke doelgroep vormen
 - MKB, met een onderscheiden aanpak voor Kleinbedrijf en Middenbedrijf
 - Grote Ondernemingen
- Toeslaggerechtigden
- Douaneklanten

De aanpak die de Belastingdienst hanteert voor deze onderscheiden doelgroepen wordt hierna kort toegelicht. Ook wordt ingegaan op de specifieke taak van de FIOD.

Particulieren

Deze doelgroep ziet op burgers die betrokken zijn in de inkomstenbelasting en enkele kleinere heffingen, zoals de Erf- en Schenkbelasting.

De aanpak voor deze doelgroep en de keuzes die daarbij gemaakt zijn beschreven in hoofdstuk 4.

Zeer vermogende personen (ZVP)

Binnen de doelgroep particulieren vormen de zeer vermogende personen een specifiek aandachtsgebied.

De Belastingdienst heeft voor deze groep gekozen voor een geïntegreerde individuele klantbehandeling, zodat gewerkt kan worden vanuit een gestructureerd beeld over de financiële positie deze personen. De zeer vermogende persoon krijgt een vast aanspreekpunt en de uitvoering van verschillende belastingwetten die van toepassing zijn, krijgt geïntegreerd vorm. Ongeveer 2.250 personen zullen als ZVP worden aangeduid (vermogen > € 25 miljoen). 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, etc. 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.

Gelet op de keuze om de behandelstrategie voor deze groep en de fiscale complexiteit is de behandeling van deze doelgroep ondergebracht bij de directie Grote Ondernemingen.

Toeslaggerechtigden

Aan een groot deel van de hiervoor genoemde doelgroep particulieren betaalt de Belastingdienst één of meerdere toeslagen uit. De beleids- en budgetverantwoordelijkheid voor de toeslagregelingen ligt bij drie verschillende departementen: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de huurtoeslag, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de zorgtoeslag en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de kinderopvangtoeslag en het kind gebonden budget.

Kenmerk van de toeslagensystematiek is dat de toeslaggerechtigde verantwoordelijk is voor een correcte inschatting van het jaarinkomen op basis waarvan maandelijks uitbetaling van het voorschot plaatsvindt. Bij de aanvraag wordt van de burger een schatting van het jaarinkomen gevraagd over het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. De burger heeft bij wijzigingen in zijn situatie, zoals het inkomen of het beëindigen van kinderopvang, ook zelf de verplichting om deze zo snel mogelijk door te geven. Op basis daarvan kan een herberekening van het recht op de toeslag worden gemaakt.

Deze systematiek is soms lastig voor burgers. Vaak zijn zij onzeker en vragen hulp via de beschikbare kanalen van de Belastingdienst, in hun omgeving of maken gebruik van het netwerk van maatschappelijk dienstverleners waarmee de Belastingdienst samenwerkt.

Voor burgers is het van belang dat het proces van aanvraag tot uitkering van het voorschot goed en snel verloopt. Dit brengt voor de Belastingdienst een spanningsveld met zich mee tussen massaliteit, tijdigheid en rechtmatigheid.

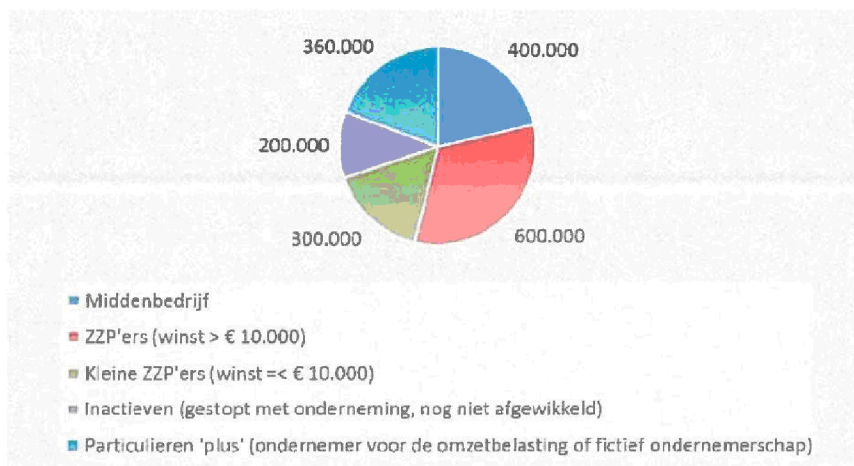
In de praktijk blijkt vooral het schatten van het inkomen moeilijk te zijn, met name voor burgers zonder vast inkomen, zoals ondernemers. Ook blijkt uit onderzoek dat burgers zich niet altijd bewust zijn van de noodzaak om (inkomens-)wijzigingen tijdig door te geven. De Belastingdienst probeert deze groep te helpen door bijvoorbeeld bij de jaarlijkse berekening voor het komende jaar gebruik te maken van het laatst bekende inkomen en deze te toetsen bij de toeslaggerechtigde.

De Belastingdienst streeft ernaar de interactie met de burger zo vroeg mogelijk in het proces te laten plaats vinden. In 2018 zal de Belastingdienst een werkwijze die gericht is op "no touch" verder uitbreiden. Daarbij kan de Belastingdienst voor een aantal grondslagen wijzigingen op de voorlopig toegekende toeslag doorvoeren, wanneer uit de gegevens van de dienst blijkt, dat de omstandigheden van de aanvrager veranderd zijn. Dit maakt het voor de burger gemakkelijker. Ook kan hiermee het aantal nabetalingen en terugvorderingen en de omvang daarvan worden teruggedrongen en worden klachten of bezwaren zoveel mogelijk voorkomen.

Ook het toezicht vindt zo vroeg mogelijk in het proces plaats. Voorafgaand aan het voorlopig toekennen van een toeslag wordt door middel van risicoclassificatie bepaald welke aanvragen of mutaties beoordeeld moeten worden voordat uitbetaling plaatsvindt. Tijdens het toeslagjaar wordt op basis van inzichten in nalevingsrisico's thematisch toezicht uitgevoerd, evenals voorafgaand aan de definitieve toekenning. De uitbreiding van "no touch" leidt er op termijn toe dat het handmatige, administratieve toezicht verminderd kan worden.

Midden- en Kleinbedrijf

De doelgroep Midden- en Kleinbedrijf (MKB) telt ongeveer 1,9 miljoen ondernemingen¹. Dit aantal is over de afgelopen 10 jaar aanzienlijk gegroeid, vooral door de toename van het aantal ZZP'ers (zelfstandigen zonder personeel). Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 kenmerkt het segment zich door een grote diversiteit een bedrijven en bevat het deels ook burgers die louter fiscaal als ondernemer worden aangemerkt. Figuur 5 geeft inzicht in de opbouw van de doelgroep MKB.



Figuur 8 Overzicht doelgroep Midden- en Kleinbedrijf

Anders dan bij particulieren en toeslag gerechtigden het geval is beschikt de Belastingdienst voor de belastingheffing maar beperkt over gegevens van derde partijen waarmee aangiften kunnen worden getoetst. Een goede naleving is daarmee vooral afhankelijk van de kwaliteit van de eigen

administratie van ondernemers en van bereidheid (en vermogen) tot naleven. Fiscaal dienstverleners, zoals administratiekantoren, accountants en belastingadviseurs spelen een belangrijke rol in het borgen van de juistheid van de aangiften. Samenwerking met hen, al dan niet in het kader van afspraken onder horizontaal toezicht, is een belangrijk onderdeel van de strategie voor deze doelgroep.

Net als bij de doelgroep Particulieren hebben veel fouten in de aangiften te maken met onkunde en slordigheid, meer dan met onwil. Dat geldt vooral voor de 1,5 miljoen ondernemers in het Kleinbedrijf. In de benadering van die doelgroep staan daarom het vergroten van gemak en eenvoud voorop.

De Belastingdienst wil komen tot een vorm van een automatisch ingevulde winstaangifte voor ZZP'ers. 'Automatisch ingevuld' betekent daarbij dat de gegevens in de aangiften rechtstreeks ontleend worden aan de administratie van de ondernemer. Aan de wijze waarop deze administratie wordt gevoerd, stelt de Belastingdienst daarbij hoge eisen, die erop gericht zijn bewuste en onbewuste fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Dat betekent onder andere dat de administratie gevoerd wordt met gecertificeerde online software, waarbij er een rechtstreekse koppeling met de bankrekening van de ondernemer is. In 2018 start hiervoor een pilot. De verwachting is dat deze aanpak ertoe leidt dat het voeren van een administratie en het doen van aangiften voor ZZP'ers veel gemakkelijker is en de kwaliteit van de aangiften toeneemt.

Het MKB kent een grote dynamiek, waarbij er elk jaar sprake is van veel starters (en 'stoppers'). De Belastingdienst geeft daarom veel aandacht aan een goede begeleiding van startende ondernemers. De aanpak daarvoor is in een annex bij dit hoofdstuk verder uitgewerkt, ter illustratie van de werkwijze die de Belastingdienst voor het MKB hanteert.

De 400.000 bedrijven in het Middenbedrijf hebben vaak te maken met meer verschillende belastingen en kennen ook meer complexe structuren. Zij zorgen voor het grootste deel van de belastingopbrengsten binnen het MKB. De Belastingdienst besteedt daarom grootste deel van de beschikbare capaciteit voor de doelgroep MKB aan deze doelgroep. Ook hier zet de Belastingdienst in op het structureel verbeteren van het nalevingsgedrag, onder andere door vooroverleg en door het versterken van de samenwerking in de keten, met name met de fiscaal dienstverleners.

Binnen de aanpak voor het MKB is de fraudeaanpak een belangrijk onderdeel. Hierin wordt nauw samengewerkt met andere overheidspartners. Zie ook box 1 in hoofdstuk 3.

Grote Ondernemingen

De ongeveer 9000 grootste bedrijven vertegenwoordigen allereerst een groot budgettair belang voor de Schatkist: zij dragen circa 70% van de totale belastingopbrengst in Nederland af. Zij kenmerken zich door een grote complexiteit en zijn vaak in meer landen actief. Daarmee kennen zij doorgaans ingewikkelde fiscale structuren. Voor een aantal bedrijven geldt dat activiteiten en kapitaal relatief gemakkelijk kunnen worden verplaatst van en naar Nederland, met gevolgen voor de in Nederland belastbare grondslag. Bestrijding, maar ook het voorkomen van belastingontwijking is belangrijk bij de behandeling van deze doelgroep.

Internationale belastingontwijking kan vaak het best in samenwerking met de belastingadministraties van andere landen effectief worden aangepakt. De verwachting is dat in het toezicht meer gebaseerd zal zijn op gezamenlijke internationale risicoselecties en op gezamenlijke boekenonderzoeken (bilateraal of multilateraal).

Internationaal zijn maatregelen genomen in het 'Base Erosion and Profit Shifting' (BEPS)-programma dat onder auspiciën van de G20 is ontwikkeld door de OESO¹⁰. Een belangrijk onderdeel daarvan is de verplichting voor multinationals met een omzet van meer € 750 miljoen om een Country-by-Country Report in te dienen. Recent is de verplichting tot deze rapportage ook in Nederland ingevoerd. Een Country-by-Country Report geeft inzicht in waar bedrijfsactiviteiten plaats vinden en hoe de omzet en resultaten aan de diverse landen waarin het bedrijf actief is zijn toegerekend. De Belastingdienst verwacht ongeveer 170 rapporten van Nederlandse

¹⁰ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

multinationals te ontvangen en ongeveer 3.000 rapporten van buitenlandse multinationals. Deze rapporten leveren extra informatie voor de risicoselectie binnen het toezicht.

Voor grote ondernemingen 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. De zakelijke werkrelatie- het individuele contact - zet de Belastingdienst in om gedrag te beïnvloeden en bestaande problemen bespreekbaar te maken en zo mogelijk in de actualiteit op te lossen. Vooroverleg en horizontaal toezicht zijn daarom relatief veel voorkomende handhavingsinstrumenten voor deze groep ondernemingen.

In juni 2017 is het door de Belastingdienst uitgevoerde Onderzoek Grote ondernemingen¹¹ aan de Tweede Kamer aangeboden. Onderzocht is de relatie tussen de individuele klantbehandeling door de Belastingdienst bij grote organisaties en de compliance van de organisaties. De uitkomsten van dit onderzoek gebruikt de Belastingdienst om te komen tot meer differentiatie in de individuele klantbehandeling bij grote ondernemingen. De Belastingdienst stemt daarbij zijn behandeling af op de mate van transparantie, de kwaliteit van de fiscale administratie en de fiscale strategie van de onderneming.

Douane

De Douane controleert het EU buitengrensoverschrijdend goederenverkeer op naleving van fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving. De Douane heft, int en controleert douanerechten, binnenlandse accijnzen en verbruiksbelasting en ziet toe op naleving van geboden en verboden op terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Ook faciliteert de Douane de internationale handel. De taken kunnen gebracht worden onder de noemers: **Afdracht** (invoerrechten & accijnzen), **Bescherming** samenleving (tegen onveilige en ongewenste goederen) en **Concurrentiepositie** versterken (naleving Europese maatregelen voor marktordening en minimaliseren logistiek oponthoud en administratieve lasten).

Dit, in opdracht van acht departementen en op basis van een breed scala aan Europese (Douane Wetboek van de Unie) en nationale wet- en regelgeving. De opdrachtgevers geven – primair op basis van de Europese regelgeving – aan wat er gehandhaafd moet worden en welk handhavingsniveau van de Douane wordt verwacht. Het totale Handhavingsplan van de Douane wordt in het Opdrachtgevers Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) behandeld.

De Douane kan gezien het grote volume niet alle goederen daadwerkelijk controleren. De Douane werkt daarom informatie gestuurd en risicogericht met behulp van innovatieve technologie (bijvoorbeeld ontwikkeling van autodetectie van data en van scanbeelden) en in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. Het streven is erop gericht om meer en meer het toezicht te differentiëren aan de hand van de vastgestelde compliance van bedrijven en logistieke ketens. Bekende en betrouwbare bedrijven en logistieke ketens worden zoveel mogelijk gefaciliteerd. Het faciliteren van betrouwbare logistieke ketens vindt plaats in EU innovatietrajecten als Safe and Secure Tradelanes (SSTL) en in publiek-private onderzoeken naar datapipeline-concepten, waar data vanaf het begin van de keten (verkoper) tot het einde van de keten (afnemer) beschikbaar komen voor de Douane en het bedrijfsleven. Het faciliteren van betrouwbare bedrijven geschiedt verder onder andere via het toekennen van de status van Authorised Economic Operator (AEO). Overige bedrijven ondergaan controles op de traditionele wijze op basis van een risicoanalyse van de ingediende aangiften. Daarbij is de inzet van de Douane om deze controles zoveel mogelijk op rustmomenten in de logistieke stroom plaats te laten vinden.

Samenwerking met private en publieke partijen is onder meer gericht op realisatie van het *single window* principe en gecoördineerd grensmanagement volgens het *one-stop-shop*-principe: eenmalig aanleveren van gegevens en afgestemde en waar mogelijk gezamenlijke overheidscontroles op één fysieke locatie.

¹¹ Rapport Onderzoek Grote Ondernemingen (2017). Belastingdienst/Centrum voor Kennis en Communicatie.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

De Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (OM) hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de (strafrechtelijke) handhaving van de fiscale, financiële en economische wet- en regelgeving. In meerjarige handhavingsarrangementen wordt aan deze verantwoordelijkheid invulling gegeven.

Hoewel de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) niet een specifieke doelgroep betreft, vervult hij een belangrijke rol in het borgen van de naleving. Fraude ondermijnt immers de doelstelling van de Belastingdienst en de bereidheid van de burger om compliant te zijn. Vanuit het fiscale toezicht is het uitgangspunt dat fraudebestrijding vorm krijgt door het – gezamenlijk – opwerpen van barrières waarmee fraude zoveel mogelijk wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden. De inzet van het strafrecht is één van de instrumenten binnen de totale aanpak van de Belastingdienst om non-compliant gedrag (fraude) effectief te bestrijden, te bestraffen en te voorkomen dat non-compliant gedrag zich opnieuw voordoet of zich verder verspreidt (preventie).

Het strafrecht kan naast andere instrumenten worden ingezet om maatschappelijke belangen te beschermen en een goede naleving van wet- en regelgeving te borgen. Ook hierbij vinden de keuzes ten aanzien van de inzet plaats op basis van een afweging van het te bereiken effect en in relatie tot de inzet van andere instrumenten en bestuurlijke interventies. De FIOD verzorgt de opsporing voor de Belastingdienst. In overleg met de Belastingdienst en het OM worden gezamenlijke thema's benoemd waar in toezicht en opsporing prioriteit aan gegeven wordt.

De FIOD werkt bij de bestrijding van fraude samen met partners als de politie en het Openbaar Ministerie, lokale en provinciale overheden, andere handhavingsorganisaties. Door het inzetten van een gedegen mediastrategie wordt het effect en de impact van de opsporingsonderzoeken vergroot. Het betreft dan omgevingsgerichte onderzoeken, dat wil zeggen zaken onderzoeken waarbij opsporing projectmatig ingezet wordt als onderdeel van de totale handhavingsstrategie waarbij samenwerking en het bereiken van het grootst mogelijke effect o.a. door het bewust inzetten van publiciteit centraal staan. Zichtbare handhaving bevestigt de bereidheid tot naleven van burgers en bedrijven en heeft daarmee een belangrijk preventief effect.

De preventieve waarde van het strafrecht wordt verder versterkt door het benutten van de ervaringen uit de opsporingsonderzoeken ten behoeve van het signaleren van nieuwe fraudefenomenen, toezicht, en het toetsen van (nieuwe) wet- en regelgeving op fraudebestendigheid.

Bij elk opsporingsonderzoek wordt aandacht besteed aan "afpakken", het ontnemen van criminele winst. "Afpakken" is een effectieve interventie met preventieve werking.

De FIOD verzorgt naast de opsporing voor de Belastingdienst de opsporing voor andere toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) en Nederlandse Zorgautoriteit (Nza). Ook verzorgt de FIOD de opsporing op specifieke thema's zoals witwassen, faillissementsfraude en corruptiebestrijding.

6. Vervolgstappen

In de inleiding is uiteengezet dat de idee van een jaarlijks uit te brengen handhavingsbrief is ontstaan naar aanleiding van het advies van de Algemene Rekenkamer over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Ook andere commissies wezen op het gebrek aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht door de Belastingdienst. De Commissie Bekostigingsystematiek en Managementinformatie (Commissie De Jong) constateerde in 2015 al dat er geen duidelijk verband is tussen de hoofddoelstelling van de Belastingdienst en de daarvan afgeleide subdoelstellingen en dat de vereiste informatie ontbrak. En de Commissie Onderzoek Belastingdienst concludeerde eind vorig jaar dat sturing op zowel *going concern* als vernieuwing alleen mogelijk is als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Doelgerichte sturing, informatievoorziening en verantwoording zijn daarmee overduidelijke verbeterpunten.

Hiervoor is al aangegeven dat implementatie van de strategie, en in samenhang daarmee de ontwikkeling van deze handhavingsbrief, een meerjarig traject is. Met name het realiseren van een adequate informatievoorziening is een complex project. Uiteindelijk moet het herontwerp van de bedrijfsprocessen – de crux van de Investeringsagenda – en het aanpassen van de systemen het probleem oplossen. Dit neemt niet weg dat op weg daar naar toe stappen kunnen worden gezet om de strategie beter in de organisatie te verankeren en de verantwoording daarover te verbeteren.

De doorontwikkeling en implementatie van de hstrategie vindt plaats langs twee lijnen. De eerste lijn is de inhoudelijke doorontwikkeling van de strategie. De tweede lijn betreft het regelen van de randvoorwaardelijke zaken: inrichting van de governance, goede managementinformatie; adequaat personeelsbeleid en passende ICT-ondersteuning; zaken die stuk voor stuk medebepalend zijn voor het succes van het strategie.

In samenhang daarmee zal de handhavingsbrief de komende jaren stap voor stap worden uitgebouwd. In de handhavingsbrief 2019 zal naast de doelgroep particulieren ook één van de doelgroepen binnen de categorie ondernemingen omvatten en de doelgroep toeslagen.

Doorontwikkeling en implementatie van de belastingdienst strategie

De volgende activiteiten worden op dit vlak uitgevoerd.

- **Omgevingsanalyses en nalevingsbeelden**

De handhavingsbrief is (mede) gebaseerd op goede omgevingsanalyses en nalevingsbeelden per doelgroep.

Omgevingsanalyse

Continu monitort de Belastingdienst de ontwikkelingen op demografisch, sociaaleconomisch en technisch gebied die de Belastingdienst zelf niet kan beïnvloeden maar die wel relevant kunnen zijn voor het handhavingsbeleid. Om hierop snel te kunnen inspelen worden door het Expertisecentrum Handhaving en het Domein Onderzoek van de Belastingdienst voortdurend analyses gemaakt, vaak in samenwerking met andere onderzoeksinstituten en universiteiten.

Nalevingsbeelden

Het nalevingsbeeld geeft per doelgroep op kwalitatieve en kwantitatieve manier inzicht in de mate waarin burgers en bedrijven de fiscale regels kunnen en willen naleven. Belangrijke bouwstenen daarvoor zijn de steekproefonderzoeken. Met steekproeven valideert de Belastingdienst gemaakte keuzes in de handhaving en stelt hij deze waar nodig bij. Inzicht in de achterliggende oorzaken van nalevingstekorten (complexe wetgeving, onduidelijke communicatie, slordigheden en fouten of bewuste niet-naleving en fraude) maakt een meer inhoudelijke dialoog met de Tweede Kamer mogelijk over oplossingsrichtingen. Momenteel worden deze steekproeven uitgevoerd voor de doelgroepen ondernemingen (MKB) en particulieren. De Belastingdienst onderzoekt op dit moment hoe ook bij grote ondernemingen inzicht kan worden gegeven in de inningsverliezen en de

nalevingstekorten. Dat het nalevingstekort tot op heden niet is ingeschat bij deze doelgroep heeft zijn redenen: de populatie is te divers en de te onderscheiden subpopulaties zijn dermate klein dat schattingen minder betrouwbaar zullen zijn.

- **Doorontwikkeling horizontaal toezicht**

De Belastingdienst wil met zoveel mogelijk in de actualiteit werken, omdat dit de meest effectieve manier van werken is voor zowel de organisatie als de Belastingdienst. Fouten kunnen worden voorkomen en er is meer zekerheid over de juistheid van de belastingafdracht en de kwaliteit van de gegevens. Een bijzondere vorm van het werken in de actualiteit is horizontaal toezicht bij grote ondernemingen en MKB. Horizontaal toezicht heeft de vorm van convenanten met organisaties of fiscale adviseurs. De meeste tijd wordt besteed aan de contacten met grote organisaties over ingediende aangiften, bezwaarschriften en verzoeken om vooroverleg. Het gevoelen is bij zowel bedrijfsleven als de Belastingdienst dat het proces van horizontaal toezicht duidelijker en moderner moet worden, zodat het past bij de huidige tijd en beter aansluit op internationale ontwikkelingen. De Directies Grote ondernemingen en MKB hebben daartoe al eerste stappen gezet. Horizontaal toezicht wordt ten onrechte vaak gezien als een zwart/wit tegenstelling, waarbij de tegenhanger 'verticaal' (lees: repressief) toezicht zou zijn. De Belastingdienst ziet horizontaal toezicht als een positie op de glijdende schaal van preventief, actueel naar repressief toezicht.

- **Fiscale monitor**

Met de Fiscale Monitor wordt jaarlijks de houding gemeten bij particulieren, MKB-ondernemingen en adviseurs ten aanzien van belasting betalen. De Fiscale monitor geeft onder meer inzicht in hoe het er voor staat met de belastingmoraal en hoe men denkt over de pakkans en over de Belastingdienst. Er worden nu voor grote ondernemingen geen jaarlijkse cijfers van de houding geproduceerd. Sinds de laatste herziening van de Fiscale Monitor zijn nieuwe, andere thema's voor de Belastingdienst van belang geworden. De Belastingdienst wil de Fiscale Monitor beter laten aansluiten op deze thema's en daarmee de Fiscale monitor beleidsrelevanter te maken.

Randvoorwaardelijke zaken

- **Sturing en verantwoording**

In de begroting IX 2017 is de beweging gemaakt naar meer sturing op effecten, en met name nalevingsniveaus, en minder op output. Voor het eerst zijn prestatie-indicatoren opgenomen die de compliance meten en betrekking hebben op de tijdigheid van ontvangen aangiften, de juistheid en volledigheid van de aangiften en de tijdige betaling van belastingen en premies. Er is een nieuwe klanttevredenheidsscore geïntroduceerd. De traditionele outputindicatoren in het toezicht (aantallen aangiften, aantal boekenonderzoeken) zijn vervangen door effectindicatoren (bruto correctieopbrengsten van toezicht). Dit is een begin.

Dit jaar zijn toezicht en opsporing en massale processen van de Belastingdienst geëvalueerd. In het rapport dat de Tweede Kamer gelijktijdig met deze handhavingsbrief ontvangt, doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen die hier van belang zijn. Het rapport bepleit dat er scherpe tussendoelen worden geformuleerd die de verbinding leggen tussen de algemene doelstelling compliance en de tactische en operationele doelen op werkvloerniveau, en de prestatie-indicatoren te baseren op deze tussendoelen. Ook beveelt het rapport aan het inzicht in de kosten/uitgaven te vergroten op het niveau van activiteiten en handhavingsinstrumenten. De aanbevelingen helpen om de handhavingsstrategie, en de bijbehorende verantwoording, verder uit te werken en ook de uitvoering te koppelen aan deze strategie. In de kabinetsreactie worden de aanbevelingen onderschreven.

De Belastingdienst zal nadrukkelijker investeren in het helder maken van de doelstellingen van de organisatie, in de relatie die deze doelstellingen hebben met de in te zetten instrumenten, en in de verantwoording van de effecten van keuzes die de Belastingdienst in het toezicht elke dag maakt. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van de hierboven genoemde Commissie De Jong. Er lopen binnen de dienst al acties, die met het oog op de begroting voor 2019 tot besluitvorming moeten leiden.

Om het handhavingsbeleid van een goed fundament te voorzien, is de Belastingdienst voortdurend bezig zijn informatiepositie te verbeteren. Dit gebeurt op verschillende manieren: door betere managementinformatie over resultaten en kosten, door toepassing van data & analytics methodieken, door gebruik van derden-informatie en door onderzoek naar klanttevredenheid.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie De Jong is de Belastingdienst bezig met de uitwerking van een uitgaven- en een budgetmodel. Het uitgavenmodel deelt de budgetten jaarlijks toe aan de verschillende activiteiten, belastingmiddelen en groepen belastingplichtigen. Met het budgetmodel kan de impact van wijzigingen in de belastingwetgeving op de hoogte van de apparaatsuitgaven meerjarig inzichtelijk worden gemaakt. Doelstelling is voor de begrotingscyclus 2019 een volwassen budget- en actuele uitgavenmodule te hebben, die volwaardig binnen de planning & control-cyclus kan worden gebruikt.

- **Data en IT**

De afgelopen periode is een begin gemaakt met de ontwikkeling van informatiegestuurd toezicht. Informatiegestuurd toezicht helpt de Belastingdienst op overall niveau kwantitatief onderbouwde en verifieerbare toezichtskeuzes te maken en de effecten hiervan te meten. De basis voor informatiegestuurd toezicht, en ook voor de verbetering van de interactie met burgers en bedrijven, ligt bij gegevens. De Belastingdienst heeft een schat aan gegevens, maar deze vormen niet zo maar informatie. De gegevens zitten verpakt in deels verouderde systemen, georganiseerd naar proces of belastingmiddel, niet uniform in architectuur en daarmee niet toekomstvast. Gegevens zijn dus niet eenduidig en zijn niet centraal beschikbaar. Gegevens moeten dus eerst worden opgewerkt tot informatie en vervolgens tot impulsen voor toezicht of dienstverlening. Daarnaast ondersteunt de inzet van specifieke informatiegestuurde instrumenten de individuele medewerker in het toezicht. De eerste voorbeelden zijn reeds in productie en leiden aantoonbaar tot hogere efficiency en opbrengst.

- **De medewerker**

Ontwikkelingen in uitvoering en handhaving vragen om permanente aandacht voor de ontwikkeling van alle medewerkers, zowel in beleid, uitvoering als management. Hoogwaardige expertise op fiscaal terrein en op het gebied van controle blijven daarbij de basis, naast kennis en expertise op het gebied van data-analyse en IT. Daarbij moet rekening worden gehouden met de uitstroom, en de zeer beperkte wervingsmogelijkheden, waarmee de Belastingdienst de komende jaren wordt geconfronteerd. Binnen de Belastingdienst wordt momenteel een meerjarig organisatie- en personeelsplan (MPP) opgesteld.

Bijlage 1: Overzicht kerntaken, belastingmiddelen en douanetaken.

Kerntaken

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de fiscale wetgeving. Eng gedefinieerd zijn daarmee de kerntaken:

1. de heffing en inning van de rijksbelastingen en de sociale premies (premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen zorgverzekeringswet)
2. de controle en het toezicht op de nakoming van fiscale verplichtingen
3. de opsporing van fiscale fraude.

Als overige taken kunnen worden gezien:

1. Het vaststellen, uitbetalen en terugvorderen van toeslagen
2. Het heffen en innen van heffingen voor andere overheden: provinciale opcenten, werkgeversbijdrage kinderopvang, heffing mijnbouwwet, voorraadheffing, ODE-heffing, landinrichtingsrente, verontreinigingsheffing rijkswateren, verkeersbegeleidingstarief
3. De dwanginvordering (deurwaarderswerkzaamheden) voor andere overheden
4. De controle op het naleven van regels op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM)
5. Het verstrekken van vergunningen voor de in- en uitvoer van strategische goederen en diensten
6. De opsporing van financiële en economische fraude
7. Het toezicht op makelaars en bepaalde handelaren van goederen in grote waarde, in het kader van de Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)
8. Het toezicht in het kader van de Wet marktordening gezondheidszorg
9. De gegevensuitwisselingen i.h.k.v. de BRI (Basisregistratie Inkomen)
10. De registratie van onderhandse akten waarvoor registratie een wettelijk vormvereiste is.
11. Het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet
12. Het toezicht op het tijdig deponeren van jaarstukken bij de KvK.

Opgemerkt wordt dat veel van deze overige taken volledig geïntegreerd zijn in de werkprocessen van de Belastingdienst.

Overzicht rijksbelastingen

De Belastingdienst voert wet- en regelgeving uit voor de volgende belastingen: inkomstenbelasting; loonbelasting; vennootschapsbelasting; dividendbelasting; kansspelbelasting; erfbelasting; schenkelasting; vermogensrendementsheffing; omzetbelasting (btw); rechten bij invoer; rechten bij uitvoer; accijnzen zoals alcoholaccijnzen en tabaksaccijnzen en verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken; belastingen op personenauto's en motorrijwielen (bpm); motorrijtuigenbelasting (mrb); belasting zware motorrijtuigen; overdrachtsbelasting; assurantiebelasting; verhuurdersheffing; bankbelasting; milieubelastingen, zoals kolenbelasting, en energiebelasting.

Overzicht handhavingsgebieden Douane

De Douane voert handhavingstaken uit voor uiteenlopende opdrachtgevers. Aan deze taken ligt Europese en nationale wet- en regelgeving ten grondslag. De gebieden waarop de Douane een handhavende taak heeft zijn:

Afdracht

Heffing/inning rechten bij invoer en belastingen bij invoer

- a) Rechten bij invoer (waaronder preferenties en schorsingen)
- b) Accijnzen op accijnzproducten bij invoer
- c) Omzetbelasting bij invoer
- d) Verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken bij invoer
- e) Kolenbelasting bij invoer

Heffing/inning/toezicht accijns/verbruiksbelasting binnenland

- a) Minerale oliën
- b) Tabaksproducten
- c) Alcoholhoudende producten
- d) Voorraadheffing aardolieproducten
- e) Alcoholvrije dranken

Specifieke heffing/inning

- a) Verkeersbegeleidingstarieven

Bescherming

- a) Afvalstoffen (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen)
- b) Biologische landbouwproducten
- c) Cultuurgoederen (invoer, uitvoer, teruggave)
- d) Diergeneesmiddelen
- e) Drugsprecursoren (criminaliteitsbestrijding inzake smokkel en vergunning en toestemming)
- f) FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)
- g) Flora- en fauna (CITES , IUS , zeehondenproducten)
- h) Folterwerktuigen
- i) Fytosanitair
- j) Geneesmiddelen
- k) Gewasbeschermingsmiddelen
- l) Kernenergie
- m) Liquide middelen
- n) Milieugevaarlijke stoffen (verzamelnaam Kwikverordening, Ozonverordening, PIC - verordening, REACH , RoHS , Vuurwerk)
- o) Opiaten (criminaliteitsbestrijding betreffende smokkel en reguliere handel)
- p) Precursoren voor explosieven
- q) Sancties
- r) Strategische goederen (dual use en militaire goederen)
- s) Vervoer van gevaarlijke stoffen
- t) Veterinair (veterinaire controles, dierziekten, gezelschapsdieren, katten- en hondenbont)
- u) Voertuigcriminaliteit
- v) Wapens en munitie
- w) Warenwet (productveiligheid en voedselveiligheid)

Concurrentiepositie

Economische maatregelen

- a) Antidumpingrechten
- b) Compenserende rechten
- c) Aanvullende rechten

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

- a) Controles bij invoer van landbouwproducten
- b) Controles bij (weder) uitvoer van landbouwproducten

Intellectuele eigendomsrechten

Bijlage 2: Aandacht voor startende ondernemers

Het MKB telt 1.9 miljoen ondernemingen. Elk jaar worden ruim 100.000 nieuwe ondernemingen begonnen. Startende ondernemingen hebben een fiscaal belang van € 6,5 miljard. Dit, tegenover een belang van € 52,4 miljard voor de rest van het MKB.

De startende ondernemer komt voor vragen te staan als: Ben ik ondernemer voor de omzetbelasting? En voor de inkomensheffing (het ondernemersbegrip verschilt in beide heffingen)? Hoe voer ik een administratie? Hoe doe ik aangifte en wanneer?

Uit onderzoek blijkt dat een ingesleten (onjuiste) routine naarmate de tijd vordert steeds lastiger te veranderen valt. De preventieve aanpak die de Belastingdienst toch al voorstaat, is zo gezien nog belangrijker voor starters.

De Belastingdienst wil hem zo goed mogelijk helpen bij de beantwoording van deze vragen om zo het aantal onjuiste aangiften te beperken en aangifte- en betalingsverzuim te voorkomen. Op die manier kan de inzet van relatief dure controle-capaciteit achteraf worden beperkt. Preventief werken kan echter nooit in alle gevallen fouten en verzuim voorkomen. Toezicht blijft daarom noodzakelijk. Tegen ondernemers die ten onrechte gebruik van de ondernemersstatus willen maken, wordt in een zo vroeg mogelijk stadium opgetreden.

Wat weten we van de naleving?

Het is begrijpelijk dat een startende ondernemer vooral aandacht heeft voor ondernemen en dat hij minder aandacht heeft voor het voeren van zijn administratie, de tijdigheid van zijn aangiften en de betaling daarvan. Het komt voor dat het ondernemerschap gebruikt wordt met als enig doel de daarbij horende faciliteiten te claimen.

De nalevingsbeelden bevestigen deze veronderstellingen deels. De juistheid en volledigheid van de aangiften wijken nauwelijks af van die van andere ondernemingen. In het aangifte- en betalingsverzuim zijn starters echter oververtegenwoordigd. In 2016 was 46% van de aangifte- en betalingsverzuimers starter.

Op welke wijze geeft de Belastingdienst zijn aanpak vorm?

Website

De belastingdienst heeft op haar website een pagina met informatie die zich speciaal richt op de startende ondernemer. "Wanneer ben ik BTW plichtig", "hoe moet ik aangifte BTW doen", ben ik ondernemer voor de inkomstenbelasting? Voor de beantwoording van die laatste vraag is een ondernemerscheck beschikbaar. Ook kan een handboek ondernemen geraadpleegd en gedownload worden. Hierin zijn de antwoorden te vinden op tal van praktische vragen over belastingen, bijdragen en premies. De aangifte voor de inkomensheffing vraagt naar het ondernemerschap en verwijst naar de ondernemerscheck.

Contact

De Belastingdienst werkt samen met andere (overheids)organisaties om de starter zo goed mogelijk op weg te helpen bijvoorbeeld met het ondernemersplein, startersbijeenkomsten, seminars en webinars en webcasts.

Het ondernemersplein is een samenwerkingsverband van de Kamer van Koophandel, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), RDW, CBS, UWV en de Belastingdienst. Tijdens seminars wordt op diverse locaties in Nederland, vaak samen met de Kamer van Koophandel aandacht besteed aan een aantal fiscale onderwerpen en zijn de starters in de gelegenheid direct vragen te stellen.

Steeds meer biedt de Belastingdienst moderne interactieve communicatiemiddelen als Twitter en Webinars. Daarmee kan een veel grotere groep starters worden bereikt dan met fysieke

bijeenkomsten en bovendien: op het moment van hun keuze. Er zijn ondernemers die het persoonlijke contact op prijs blijven stellen. Bovendien zijn de bijeenkomsten onderdeel van de samenwerking met andere organisaties (Kamers van Koophandel). De Belastingdienst is op zoek naar een optimum.

Fiscaal dienstverleners

Veel starters maken gebruik van een fiscaal dienstverlener. Dat biedt de Belastingdienst de gelegenheid om fouten, gemaakt in de aangiften van diens klanten direct bij de dienstverlener aan te kaarten. In een gesprek met de dienstverlener kunnen zo in één keer fouten gemaakt door meerdere klanten opgelost worden. Daarnaast ondersteunt de Belastingdienst fiscaal dienstverleners met een digitaal forum fiscaal dienstverleners en jaarlijkse intermediairdagen om zo bij te dragen aan de kwaliteit van hun dienstverlening. De zekerheid van een juiste aangifte wordt nog meer verzekerd als de dienstverlener met wie een horizontaal toezicht (HT) convenant is afgesloten, aangiften aanwijst als HT-aangiften. Deze aangiften blijken van een significant betere kwaliteit te zijn dan andere aangiften binnen het MKB. Instrumenten als de inzet van de fiscaal dienstverlener en Horizontaal Toezicht zijn uiteraard niet exclusief voor starters.

Aandacht bij registratie

In beginsel worden aanmeldingen bij de Kamer van Koophandel direct ook als ondernemers geregistreerd en krijgen ze een BTW-nummer. De ondernemer moet immers zo snel mogelijk aan de slag kunnen. De Belastingdienst wil deze faciliteit echter niet bieden aan degenen die misbruik willen maken van de ondernemersstatus. Daarvoor is een risico model ontwikkeld. Ondernemers die door het model als risicovol worden aangewezen, worden preventief getoetst. De toetsing kan aanleiding zijn om de starter niet te registreren. Startende ondernemers worden nu nog voornamelijk repressief getoetst. Het risicomodel moet nog geïmplementeerd.

Alle starters onder toezicht

Naast informeren en controle van mogelijk risicovolle starters direct na inschrijving bij de Kamer van Koophandel, beoordeelt de Belastingdienst alle starters (geautomatiseerd) na 9 maanden. De over de starter beschikbare informatie wordt daarbij centraal op een groot aantal punten geanalyseerd. Op basis hiervan worden de mogelijk risicovolle starters aan nader toezicht onderworpen. Bijvoorbeeld vanwege opmerkelijke aangiften omzetbelasting of geen aangiften omzet belasting. Na 30 maanden wordt onder meer beoordeeld of er wel sprake is van ondernemerschap. De beoordelingen kunnen aanleiding zijn voor toezicht in de vorm van vragen om een toelichting, telefonisch of per brief. Bij meer (complexe) vragen kan de keus vallen op het bezoeken van de ondernemer of zelfs het instellen van een boekenonderzoek. Door het samenstel aan preventieve activiteiten en maatregelen aan het begin van het proces, kan het aantal boekenonderzoeken beperkt blijven tot waar ze het meest effectief zijn.

Toekomst

De Belastingdienst streeft naar een aanpak waarin (startende) ondernemers (met name zelfstandigen zonder personeel), door een vooringevulde winstaangifte een aanzienlijke vermindering van hun administratieve lasten zullen ervaren.

Een stap in deze richting wordt nu gezet. Zelfstandigen zonder personeel kunnen zich vanaf 22 november 2017 aanmelden voor de proef met online boekhoudpakketten, genoemd in hoofdstuk 5. Daarmee kunnen ze in één moeite hun boekhouding, btw-aangifte en betaling regelen.

Paraferenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGBD 227312 Handhavingsbrief leesversie 171129

Nummer: 2017-0000022275

Algemeen taakverzoek: [] advies om te paraferen TVO 29/11

[] verwijzing naar rapportage IA verwijderd, dit wordt opgepakt in 20e HJR en er gaat geen aparte rapportage uit.

Document: notitie Handhavingsbrief leesversie (2017-0000227312)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
[] (COMM)	29-11-2017, 12:38	COMM voor [] Paraferen
[] (IRF/VJFA)	29-11-2017, 12:34	IRF/VT
[] []	29-11-2017, 12:33	[] Paraferen
[] []	29-11-2017, 12:14	[] Stukken VT
[] (BEDRIJF)	29-11-2017, 11:37	[] Bedrijf Financieel Paraferen
[] (IRF/AL)	29-11-2017, 15:16	IRF Paraferen
[] (IRF/VJFA)	29-11-2017, 14:44	IRF/VJFA Paraferen
[] (MT)	29-11-2017, 14:39	[] Paraferen
[] []	29-11-2017, 13:51	[] Paraferen

Document: Handhavingsbrief Belastingdienst 2018_versie 0.9_1129 (2017-0000227373)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
[] (IRF/VJFA)	29-11-2017, 14:44	IRF/VJFA Paraferen
[] (MT)	29-11-2017, 14:39	[] Paraferen
[] []	29-11-2017, 13:52	[] Paraferen
[] (COMM)	29-11-2017, 12:38	COMM voor [] Paraferen
[] (IRF/VJFA)	29-11-2017, 12:35	IRF/VT
[] []	29-11-2017, 12:33	[] Paraferen
[] []	29-11-2017, 12:14	[] Stukken VT
[] (BEDRIJF)	29-11-2017, 11:37	[] Bedrijf Financieel Paraferen
[] (IRF/AL)	29-11-2017, 15:16	IRF Paraferen

