

Handhaving en handhavingsregie (conceptversie 29 september)

(N.B. OP VOORBLAD)

De Belastingdienst verricht zijn handhavende taken op basis van een uitgedachte handhavingstrategie. De Belastingdienst verwerkt jaarlijks ruim 58 miljoen aangiften voor belastingen, invoerrechten en accijnzen en ruim 7 miljoen toeslagen. Gezien deze grote aantallen moet de Belastingdienst zijn handhavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk inzetten, niet alles kan worden gecontroleerd. Centraal staat de risicoselectie. De Belastingdienst probeert het nalevingsgedrag positief te beïnvloeden en doet op verschillende manieren. Afhankelijk van het gedrag wordt het instrument gekozen. Dit wordt handhavingsregie genoemd. De Belastingdienst wil aan de voorkant de compliance versterken door voor burgers en bedrijven de naleving makkelijk te maken en vergissingen zoveel mogelijk te voorkomen, het gedrag te corrigeren waar nodig en fraudeurs op te sporen en te vervolgen. Via permanente innovatie streeft de dienst er naar steeds slimmer te worden in het toezicht en daardoor effectiever.

Inleiding

Voor belastingen, toeslagen en douane voert de Belastingdienst een grote hoeveelheid wetten en regelingen uit, waarbij miljoenen burgers en bedrijven betrokken zijn. Het aantal belastingplichtige particulieren en ondernemers is sinds de eeuwwisseling fors gestegen. Vanaf 2006 zijn daar de toeslagen bijgekomen. De Belastingdienst verwerkt jaarlijks ruim 58 miljoen aangiften voor belastingen, invoerrechten en accijnzen en ruim 7 miljoen toeslagen. De taak van de Belastingdienst is het heffen en innen van de rijksbelastingen, de douanerechten en de premies voor de werknemers- en volksverzekeringen, het toekennen en uitbetalen van de toeslagen, en de controle op veiligheid en gezondheid bij de goederenstromen aan de landsgrenzen. De Belastingdienst treedt handhavend op als de regels worden overtreden.

De praktijk van de handhaving staat niet los van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo heeft bijvoorbeeld de groei van het aantal ZZP'ers gevolgen voor de wijze van toezicht door de Belastingdienst. Ook de EU-sancties tegen Rusland betekenen een plotselinge extra uitvoeringslast voor de Douane. En de 'Bulgarenfraude' leidde tot de roep om strengere maatregelen en strenger toezicht. Daarnaast bepalen complexiteit van de regelgeving en de mogelijkheden en onmogelijkheden van ICT de armslag van de uitvoering. Handhaving door de Belastingdienst betekent inspelen op de maatschappelijke realiteit en vraagt een permanente afweging van prioriteiten, vanuit de wetenschap dat de toezichtscapaciteit van de dienst nu eenmaal beperkt is.

Handhaving is een breed begrip. Alle activiteiten van de Belastingdienst, van dienstverlening tot fraudeaankpak, zijn er in samenhang op gericht het nalevingsgedrag van de belastingplichtige en toeslaggerechtigde positief te beïnvloeden. De doelstelling is dat 'elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient'. De meeste belastingplichtigen zijn welwillend en verdienen goede ondersteuning en service. De minder bona fide belastingplichtige krijgt een andere aanpak. Het proces van bepalen van de juiste strategieën en interventies noemen we handhavingsregie. Een burger die een fout maakt in zijn aangifte ontvangt informatie of hulp om zijn fout te herstellen (dienstverlening), het bedrijf dat fiscaal transparant is, sluit een convenant met de Belastingdienst ('horizontaal' toezicht), een bedrijf dat het bewust niet zo nauw neemt met zijn wettelijke verplichtingen wordt gecontroleerd ('verticaal' toezicht) en de frauderende belastingplichtige of toeslaggerechtigde wordt strafrechtelijk vervolgd (opsporing door de FIOD).

Het streven van de Belastingdienst is zoveel mogelijk de zaken al 'aan de voorkant' te regelen, in samenwerking met de betrokken partijen (burgers, bedrijven en organisaties). Waar de aangifte traditioneel het begin was van toezicht, is deze als gevolg van een verbeterde informatiepositie steeds vaker het 'eindpunt' van het toezicht. Op maat gesneden dienstverlening en vormen van horizontaal toezicht stellen belastingplichtigen in staat om aan wettelijke verplichtingen te voldoen op een manier die bijdraagt aan een verhoogde kwaliteit van de aangifte of aanvraag. Waar burgers en bedrijven echter een loopje nemen met hun wettelijke verplichtingen, wordt repressief toezicht uitgeoefend en vindt er in het uiterste geval strafrechtelijke vervolging plaats.

De handhavingstrategie van de Belastingdienst kent vijf sporen:

1. Bijdragen aan *uitvoerbare en handhaafbare wet- en regelgeving*. De Belastingdienst is betrokken bij de opstelling van nieuwe regelgeving en doet suggesties voor uitvoerbare en handhaafbare regels. Regelgeving die (te) ingewikkeld is, doet belastingplichtigen 'afhaken' en kan daarmee leiden tot non-compliant gedrag.
2. Voor burgers en bedrijven wil de Belastingdienst naleving makkelijk maken en *fouten zoveel mogelijk voorkomen*. Dienstverlening op maat, het werken in de actualiteit en het opbouwen van een goede informatiepositie dragen bij aan een goede naleving. De Vooringevulde Aangifte is hiervan een goed voorbeeld: deze ondersteunt de burger bij zijn aangifte, laat zien wat de belastingdienst aan gegevens heeft en versnelt de uitvoering van het aangifteproces voor de Belastingdienst.
3. Door samenwerking met belastingplichtigen, fiscale adviseurs en marktpartijen werkt de Belastingdienst aan *kwaliteit in de keten*. We willen voor belastingen een betrouwbare keten van economische transactie, correcte administratie en opstelling jaarrekening om te komen tot een juiste en volledige aangifte. We willen een toeslagenketen met goede inkomensinformatie vooraf om de kwaliteit van de aanvragen te vergroten en terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen. En we willen een Douaneketen met goede pre-arrival informatie en andere afspraken om goederenstromen zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit kan via horizontaal toezicht, vormen van certificering, zoals de AEO status bij Douane, of andere vormen van partnership. Dat maakt het nakomen van de verplichtingen eenvoudiger, biedt zekerheid vooraf en levert zo min mogelijk gedoe achteraf op.
4. Complementair aan de samenwerking met partners is het *verticaal of repressief toezicht*. De Belastingdienst investeert veel in het monitoren van de aangiften, toeslagen en goederenstromen en het op basis van intelligente profielen vroegtijdig detecteren van fouten en risico's. Een steeds groter deel van het toezicht wordt geautomatiseerd. Door nieuwe vormen van risicoanalyses kan de toezichtcapaciteit steeds meer worden gestuurd richting de echte en grote risico's.
5. Het sluitstuk van de handhaving is de *fraudebestrijding en de opsporing*. Ook in de fraudedetectie is de inzet van business intelligence cruciaal. Samen met andere overheidsinstanties en uitvoeringsorganisaties worden via data-analyse fraudepatronen en malafide netwerken blootgelegd. De aandacht richt zich daarbij onder andere op veelplegers en facilitators.

Op alle vijf terreinen wordt het beleid en de stand van zaken geschetst.

1. Uitvoerbare en handhaafbare regelgeving

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn belangrijke kwaliteitseisen voor regelgeving. Bij de totstandkoming van de regelgeving wordt de Belastingdienst geconsulteerd en doet waar mogelijk suggesties die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid waarborgen. Het voornemen aangekondigd in de brede agenda Belastingdienst om de uitvoeringstoets op nieuwe regelgeving te herwaarderen en openbaar te maken past hierin. De uitvoeringstoets 'nieuwe stijl' toetst de begrijpelijkheid van nieuwe wetgeving voor burgers en bedrijven, de fraudebestendigheid ervan, de impact op

dienstverleningskanalen en de ICT-consequenties. Publiceren van de uitvoeringstoets betekent ook inzicht geven in de wijze van uitvoeren en handhaven.

Duidelijke regelgeving die goed uit te leggen is aan burgers en bedrijven, bevordert niet alleen het voldoen aan de verplichtingen, maar helpt ook de handhaafbaarheid ervan. De ervaringen met de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA) voor particulieren hebben geleerd dat die werkwijze niet alleen leidt tot een betere service voor de burger waardoor deze minder fouten maakt, maar ook leidt tot een daling van het nalevingstekort. Voor de Belastingdienst levert het bovendien efficiencywinst op. Het aantal mensen dat gebruik maakt van de service van de vooraf ingevulde aangifte steeg van 4,1 miljoen in 2012 naar 6,2 miljoen in 2014. Dit heeft geleid tot een sterke daling van het aantal aangiften op papier. Het aantal vooraf ingevulde rubrieken is steeds uitgebreid. In 2015 willen we aan de vooraf ingevulde aangifte 2014 de gegevens van kapitaalverzekering box 3 en waardedepots box 3 toevoegen.

2. Fouten voorkomen

‘Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’ is voor de Belastingdienst beslist geen loze kreet. De laatste tijd is deze belofte onder vuur komen te liggen door sommige hardnekkige problemen in de uitvoering. Het robuuster maken van de massale processen van de dienst zoals aangegeven in de brede agenda, moet de burger en het bedrijfsleven beter ondersteunen in de interactie met de Belastingdienst. Dit betekent dat de processen van de Belastingdienst beter moeten aansluiten op de wensen van burgers en bedrijven. Fouten voorkomen werkt naar twee kanten. We willen dat zowel de burger als de Belastingdienst goed geïnformeerd is. Zoals hiervoor toegelicht, is de VIA voor particulieren een zeer effectief instrument gebleken om fouten te voorkomen. Door de betere informatiepositie van de Belastingdienst zullen steeds meer mensen direct een definitieve aanslag kunnen ontvangen. Het overslaan van de voorlopige aanslag past in het streven van om het aantal brieven dat de Belastingdienst verstuurt de komende jaren te verminderen.

Een tweede verbeterpunt raakt onze websites. Onderzoek wees uit dat adequate informatie moeilijk vindbaar is op de sites omdat de opzet ervan meer aansluit op de interne processen van de Belastingdienst dan op de vragen van burgers en bedrijven. De burger zoekt veelal naar antwoorden op vragen als: ‘wat moet ik doen in een specifieke *situatie*’. Dat kan zijn een nieuwe baan, het kopen van een huis of kinderen die gaan studeren. Echtscheiding is ook zo’n voorbeeld. De fiscale en toeslagconsequenties van een echtscheiding zijn ingewikkeld en vaak oorzaak van fouten. De Belastingdienst wil alle noodzakelijke informatie op één plek op de website samenbrengen.

Bij Toeslagen is ondersteuning op maat van de burger van groot belang om fouten – en daarmee verrassingen achteraf in de vorm van hoge terugvorderingen – te voorkomen. De rekenhulp in het burgerportaal en op de website van de Belastingdienst is bedoeld om de aanvrager van een toeslag te helpen bij het goed schatten van zijn inkomen. De portal toeslagen maakt directe interactie met de burger mogelijk. Burgers die moeite hebben met het doen van de aanvraag kunnen terecht bij de Toeslagen Service Punten die ondergebracht zijn bij gemeenten, woningcorporaties en verzekeraars. Dit vermindert op termijn terugvorderingen verminderen, omdat Toeslagen steeds meer in de actualiteit werkt. Zo worden wijzigingen in huishoudsamenstellingen sneller verwerkt in vergelijking met de oude toeslagensystemen. Daarmee kunnen ook de definitieve toekenningen sneller worden beschikt.

Douane, havenbedrijven en andere toezichthouders werken samen om de toezichtlast voor het bedrijfsleven te beperken. Belangrijk onderdeel hiervan is het zogenoemde Single Window Handel en

Transport. Dit zorgt ervoor dat bedrijven informatie nog maar eenmalig bij de overheid hoeven aan te leveren. Dat verkleint tevens de kans op fouten.

3. *Kwaliteit in de keten*

Voor de burger en voor de bedrijven die te maken hebben met complexe wet- en regelgeving zijn duidelijkheid en zekerheid belangrijk. Naast de dienstverleningsactiviteiten, zet de Belastingdienst in op samenwerking in de aangifteketen voor belastingen respectievelijk Douane en de aanvraagketen voor toeslagen om te komen tot juiste en volledige aangiften en aanvragen.

Horizontaal toezicht past in deze benadering. Voordat de aangifte wordt ingediend, bespreken de belastingplichtige of zijn adviseur met de Belastingdienst in vooroverleg die fiscale vraagstukken waarover verschillende interpretaties kunnen bestaan. Ook de kwaliteit van de fiscale beheersing kan onderwerp van bespreking zijn. Het horizontaal toezicht is in 2012 geëvalueerd door de Commissie Stevens.¹ De Commissie onderschreef het belang van horizontaal toezicht als toezichtsinstrument, maar wees erop dat een evenwichtige handhavingstrategie noodzakelijk is voor de acceptatie van horizontaal toezicht: 'horizontaal' toezicht kan niet zonder 'verticaal' (repressief) toezicht. Dit is mede reden geweest om bij het aantreden van het huidige kabinet extra middelen ter beschikking te stellen voor de intensivering van het repressieve toezicht.

De Belastingdienst maakt bij de aanpak van het horizontaal toezicht onderscheid tussen grote ondernemingen en het midden- en kleinbedrijf (MKB). Bij grote ondernemingen wordt vanwege de complexiteit en het grote fiscale belang gekozen voor individuele klantbehandeling. In het segment MKB geldt vanwege de omvang en diversiteit een andere benadering. Veel ondernemingen in het MKB maken gebruik van een fiscaal dienstverlener. Via de fiscaal dienstverlener wil de Belastingdienst bereiken dat de kwaliteit van de aangiften van MKB-ondernemers aanvaardbaar is. De Belastingdienst steunt in het horizontaal toezicht op de werkzaamheden van alle partijen die bijdragen aan de kwaliteit van de aangifte, zoals de ondernemer zelf, fiscale dienstverleners en externe deskundigen. De Belastingdienst kan zijn toezicht aanpassen als de onderneming zijn fiscale aangelegenheden beheerst. Het aantal ondernemers dat deelneemt in horizontaal toezicht is de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Met grote ondernemingen zijn op dit moment 1.888 convenanten afgesloten (op een totaal van circa 9.000 grote ondernemingen). Het aantal ondernemingen in het MKB dat via de fiscaal dienstverleners deelneemt is circa 105.000 (op een totaal van circa 600.000 ondernemingen die potentieel doelgroep zijn van horizontaal toezicht). Een van de beoogde effecten van horizontaal toezicht betreft het op tijd betalen van belasting. Op basis van een voor- en nameting blijkt dat MKB-ondernemers vanaf het moment van deelname aan een convenant 8% meer op tijd betalen op alle belastingmiddelen dan zij voor die tijd deden.

Ook bij de Douane wordt gekeken in hoeverre voor de betrouwbaarheid van de aangifte kan worden gesteund op het interne stelsel van interne beheersingsmaatregelen. Een bedrijf dat het certificaat van Authorised Economic Operator (AEO) krijgt, voldoet aan een aantal gestelde eisen waardoor een lichter controleregime van toepassing is. Daardoor kan het logistieke proces sneller gaan. Eind 2013 was ongeveer 91% van de reguliere goederenstromen (in- en uitvoer) gecertificeerd. Dat betekent dat minder capaciteit ingezet hoeft te worden op deze goederenstromen en meer aandacht kan worden besteed aan niet-gecertificeerde of onbekende klanten. Een andere ontwikkeling zijn de *safe and secure tradelanes*, complete logistieke goederenketens waarvan de betrouwbaarheid door het bedrijfsleven kan worden gegarandeerd.

¹ Voor een stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Stevens wordt verwezen naar Deel 4 van deze halfjaarsrapportage 'Moties en toezeggingen'.

Toeslagen werkt samen met instellingen van kinderopvang, verzekeraars, gezondheidsdiensten, gemeenten en andere instellingen om de kwaliteit van de aanvragen te verbeteren. Recent is een samenwerking gestart met Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) om te onderzoeken of het mogelijk is de toekenning van deze eerste toeslagaanvragen te versnellen. VWN doet daarbij de eerste aanvragen huur- en zorgtoeslag, waarbij zij de benodigde controles uitvoeren om de identiteit vast te stellen en een juiste en volledige aanvraag te kunnen indienen. Deze aanvragen worden vervolgens steekproefsgewijs gecontroleerd door de Belastingdienst.

Verder lopen er nog enkele andere initiatieven gericht op standaardisatie en waar mogelijk geautomatiseerde vastlegging van transacties in de administratie van de onderneming. Het programma Standard Business Reporting (SBR), waarin de Belastingdienst participeert, zorgt ervoor dat ondernemers en intermediairs minder werk hebben aan het aanleveren van gegevens aan overheden en banken. Recent is daar het Referentie Grootboekschema, de 'brug' tussen de financiële administratie en in- en externe rapportages van een onderneming, als standaard toegevoegd. Vanaf 1 januari van dit jaar is het verplicht de aangifte omzetbelasting en de opgaaf intracommunautaire prestaties te doen conform SBR.

Samen met marktpartijen is de Belastingdienst betrokken bij initiatieven als het keurmerk *Zeker Online*, gericht op certificeren van online administratieve diensten, en het keurmerk *Betrouwbaar Afrekensysteem*, gericht op betrouwbare kassasystemen. Ook deze initiatieven dragen bij aan een betrouwbare informatieketen. Met name voor kleine ondernemingen en ZZP'ers kan de ontwikkeling naar eenvoudig te gebruiken en goedkope online boekhoudservices een belangrijke kwaliteitsimpuls zijn voor hun administratie.

4. Verticaal toezicht

Op het moment dat de aangiften binnen zijn, de goederen onze landsgrenzen zijn gepasseerd en de aanvragen voor toeslagen zijn ingediend, start de fase van het verticale of repressieve toezicht, het toezicht achteraf. Van oudsher is dit een wezenstaak van de Belastingdienst en het belang hiervan is onverminderd. 'Zonder verticaal toezicht, geen horizontaal toezicht', zoals de Commissie Stevens bondig samenvatte. Dit belang is nog eens onderstreept door de extra middelen die dit kabinet heeft vrijgemaakt voor intensivering van het toezicht en de invordering. De instrumenten die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft variëren van bedrijfsbezoeken, fiscale surveillance, handhavingscommunicatie, boekenonderzoeken, aangiftecontroles tot bestuurlijke boetes en opsporing. Bijzondere aandacht is er voor de aanpak van buitenlandse vermogens en belastingconstructies. Internationale gegevensuitwisseling wordt daarbij steeds belangrijker. Jaarlijks verricht de Belastingdienst 1,2 miljoen fiscale controles en 1,5 miljoen douanecontroles. Met de invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem in 2012 zijn alle lopende en nieuwe toeslagen onderworpen aan uitvalcriteria en risicoregels waarmee toezicht in de voorschotfase wordt uitgevoerd. Een steeds groter deel van het toezicht wordt geautomatiseerd. Belastingaangiften worden bijvoorbeeld aan de hand van aanwezige contra-informatie automatisch gecorrigeerd. Binnen de Belastingdienst wordt dit genoemd: het toezicht gaat 'door de kelder'. Door nieuwe technieken van data-analyse in te zetten, is de 'kelder' innovatief geworden. De Belastingdienst onderzoekt op dit moment in een pilot hoe het toezicht op de aangiftestromen inkomensheffing en omzetbelasting kan worden verbeterd door met behulp van moderne analysetechnieken de risicoselectie te vervolmaken. Toeslagen past zo'n aanpak al in de praktijk toe. Bij Douane stelt pre-arrival informatie de dienst in staat om vóór aankomst van bepaalde goederen risico's te detecteren en ladingen te selecteren voor fysiek toezicht (inclusief scannen). Ook in het kader van fraudebestrijding (zie hierna) wordt data-analyse en risicoprofilering steeds meer toegepast.

Intensivering van toezicht

Om het toezicht van de Belastingdienst een impuls te geven zijn bij het Regeerakkoord extra middelen vrijgemaakt voor intensivering (vanaf 2015 structureel € 157 miljoen). Deze investering heeft tot doel een extra belastingopbrengst te realiseren, die oploopt tot structureel € 663 miljoen vanaf 2018. Bij brief van 10 december 2012 is de TK over de maatregelen geïnformeerd.²

In 2013 zijn zowel de beoogde aantallen extra controles en onderzoeken als de extra opbrengsten (€250 miljoen) nagenoeg gerealiseerd.

De investering heeft geleid tot het werven van vele nieuwe medewerkers op MBO-HBO- en WO-niveau. In totaal zullen 1.700 extra mensen worden geworven. Dit biedt de dienst nieuwe kansen. Het geeft de Belastingdienst de mogelijkheid om na een periode waarin de dienst 'op slot' zat, weer een goede positie op te bouwen op de arbeidsmarkt als aantrekkelijke werkgever. Dit is nodig om de kennis te vervangen die verdwijnt door de uitstroom als gevolg van pensionering. Het heeft ook mooie kansen geboden aan medewerkers van de dienst. Immers, werving maakt interne doorstroming mogelijk. In de tabel is dit goed zichtbaar. De werving heeft geleid tot een evenwichtig resultaat van veelal jongere nieuwe instroom van buitenaf en doorstroom van ervaren interne medewerkers naar nieuwe werkplekken.

	Externe instroom	Interne doorstroom	Totale populatie	
21 t/m 30	35%	8%	5%	
31 t/m 40	39%	22%	9%	
41 t/m 50	14%	24%	19%	
51 t/m 65	12%	45%	67%	
Aantal medewerkers	883	906	17.497	

Ook voor intensivering van het toezicht op toeslagen zijn extra middelen uitgetrokken. Per 1 januari 2014 ontvangt de Belastingdienst structureel € 25 miljoen extra om met 205 extra fte's en ICT-aanpassingen onrechtmatige toeslaguitgaven te verminderen.

Invordering

De incassoketen vormt de financiële aorta van de Belastingdienst. Aan ontvangen betalingen wordt ruim € 270 miljard verwerkt en aan uitbetalingen zo'n € 70 miljard. Ongeveer 98% van de verschuldigde belastingen wordt geïnd zonder inzet van dwangmaatregelen. Voor het gedeelte van de vorderingen dat niet of niet tijdig wordt ontvangen (2%) neemt de Belastingdienst maatregelen om deze alsnog te innen, zoals het versturen van herinneringen (jaarlijks 2,2 miljoen) en aanmaningen (jaarlijks 3 miljoen). Het beleid van invordering is er op gericht zo actueel mogelijk te zijn om te voorkomen dat vorderingen oud worden en dwangmaatregelen moeten worden getroffen.

De komende jaren wordt geïnvesteerd in de automatisering om te zorgen voor een stabiele ondersteuning van het incassoproces en om flexibiliteit te creëren voor innovatie. Door

² Kamerstukken II 2012/13, 31 066, nr. 149

procesverbeteringen en innovaties zijn hogere productievolumes tegen lagere kosten mogelijk en zal er naar stellige verwachting minder invorderingsverlies optreden. Een andere ontwikkeling die thans in de testfase verkeert is de mogelijkheid om met behulp van data-analyse de betalingspositie van een debiteur in de tijd te blijven volgen. Dit kan de mogelijkheid vergroten om vorderingen, die nu niet te incasseren zijn, op het moment dat er wel verhaalsmogelijkheden ontstaan, te signaleren en alsnog te innen.

Ook de organisatie is aangepast. Vorig jaar is het Landelijk Incasso Centrum (LIC) geopend, met twee vestigingen (Amsterdam en Groningen). De Regionale Incassocentra (RIC's) worden in de loop van de tijd opgeheven. De werkpakketten van de RIC's worden geleidelijk overgeheveld. Het LIC behandelt op dit moment ruim 250.000 particuliere debiteuren. De verwachting is dat dit mei volgend jaar (na afronding van de eerste fase) gegroeid zal zijn tot 400.000 tot 450.000 particuliere debiteuren. Debiteurenprofielen bepalen welke incasso-instrumenten het meeste effect sorteren. De overheidsvordering en de loonvordering blijken met succes te worden ingezet. Ook het bellen met de debiteur, waarbij handhaving en dienstverlening hand in hand gaan, wordt steeds meer gemeengoed. Het blijkt een effectief instrument, waarbij door het persoonlijk contact in 70% van de gevallen wordt overgegaan tot betaling of het afspreken van een betalingsregeling.

Inkeerregeling

Mensen die hun vermogen in binnen- of buitenland verborgen hielden voor de Belastingdienst konden van 2 september 2013 tot 1 juli van dit jaar gebruik maken van de inkeerregeling. Inkeerders hoefden geen boete te betalen over de ontdoken belasting. Uiteindelijk waren er 12.300 inkeerders met een totaal ingekeerd vermogen van ca € 6,1 miljard en een opbrengst voor de schatkist van zo'n € 900 miljoen. Het feit dat landen (zoals Luxemburg en Zwitserland) hun bankgeheim opheffen of overgaan tot automatische gegevensuitwisseling heeft zeker bijgedragen aan het succes van de regeling. Door de vele publiciteit heeft de Belastingdienst een krachtig signaal afgegeven dat het uiteindelijk niet loont om vermogen voor de fiscus verborgen te houden.

Aanpak buitenlands vermogen en belastingconstructies

Naast de inkeerregeling spant de Belastingdienst zich in ook andere vormen van verborgen buitenlands vermogen aan het licht te brengen. Dat gebeurt via reguliere inlichtingenuitwisseling met het buitenland of via speciale projecten:

- **Aanpak belastingconstructies:** bij deze constructies gaat het om een veelheid van constructies bedoeld om de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en/of schenk- en erfbelasting te ontlopen. Bij de constructiebestrijding werkt de Belastingdienst nauw samen met andere toezichthoudende en opsporingsinstanties. Met de betrokken belastingplichtigen moeten veelal langdurige procedures worden gevoerd. Het gaat hier immers om een fiscaaltechnisch ingewikkelde problematiek met een grote internationale dimensie, waardoor de behandelduur vaak lang is. Het zwaartepunt binnen de constructiebestrijding ligt bij de aanpak van de zogenoemde afgezonderde particuliere vermogens (APV's). Een voorbeeld hiervan is de trust. De aanpak van de APV's heeft dit jaar tot nu toe ongeveer € 100 miljoen aan belastingopbrengsten opgeleverd. De belastingopbrengst als gevolg van de aanpak van de overige belastingconstructies is tot nu toe ongeveer € 60 miljoen geweest.
- **Onbekende bankrekeningen:** in 2012 is de Belastingdienst een onderzoek gestart naar een omvangrijke hoeveelheid transactiegegevens over bankrekeningen van niet-ingezetenen. Dit onderzoek loopt tot eind dit jaar. Aan het buitenland zijn inlichtingenverzoeken gedaan. Een 25-tal zaken wordt op basis van ontvangen informatie nader onderzocht. Dit heeft inmiddels geleid tot diverse aanslagen waarvan de hoogste inmiddels € 18 miljoen bedraagt.

5. Fraudeaanpak

Er is een ontwikkeling gaande waarbij grenzen vervagen en dat betekent bijvoorbeeld dat internationaal opererende criminaliteit de relatieve zwakte in systemen test. Systemen waarbij met voorschotten wordt gewerkt zoals toeslagen, inkomstenbelasting en omzetbelasting zijn daarbij kwetsbaar. Daarom is het uitgangspunt van de Belastingdienst bij de bestrijding van deze systematische fraudes het opwerpen van barrières binnen en buiten de Belastingdienst. Systematische fraude moet zoveel mogelijk in aard en omvang worden voorkomen, zo vroeg mogelijk worden gedetecteerd en zo effectief mogelijk worden bestreden. Dit betekent dat de fraudebestrijding zich niet alleen meer richt op de achterkant van een proces, wanneer het geld al is uitgekeerd, maar zich steeds meer richt op de voorkant: bij de aanvraag of de aangifte. Dit betekent dat de fraudebestrijding ook anders wordt vormgegeven. Maar ook betekent het dat steeds meer moet worden samengewerkt met andere overheidsorganisaties.

Data-analyse

Zowel Belastingen, Toeslagen als Douane werken aan de ontwikkeling van risicoclassificatiemodellen. Bij toeslagen is dit al sinds vorig jaar ingezet. Dit jaar is Belastingen gestart met het vervaardigen van een fraudeprofiel voor inkomensheffing en is een model voor algemene risicoprofilering van burgers ontwikkeld. Het afgelopen halfjaar heeft een aantal innovatieve projecten gedraaid waarbij (slimmer) gebruik van data leidend was. Zo is een analysetool ontwikkeld die de handelsregistergegevens veel beeldender presenteert. Op deze wijze is van de verschillende veelplegers een completer beeld gecreëerd van hun organisatie en in welk deel van het land die zich bevindt. Dit is met name van belang om mogelijke fraudes met de omzetbelasting en loonheffingen te kunnen detecteren. Wordt dit gedetecteerd dan zullen de betreffende btw- en/of loonheffingenummers inactief worden gemaakt. Binnen de Belastingdienst zal een beoordelingsunit voor fraudesignalen worden georganiseerd.

Ten aanzien van zogenoemde windhoppers is een nadere analyse gemaakt van onze bestanden en is een projectplan opgesteld. De posten met de grootste risico's zijn op dit moment in onderzoek. Verder onderzoeken we hoe omzetbelastingfraude, en dan met name carrouselfraude, kan worden bestreden met behulp van data-analyse. Daartoe worden fraudeprofielen ontwikkeld voor deze vorm van fraude.

Bij de Douane wordt door middel van data-analyse gekeken naar verlegging van goederenstromen die kunnen wijzen op nieuwe smokkelroutes of ontduiking van antidumpmaatregelen.

Externe samenwerking

Op het gebied van fraudebestrijding werd en wordt steeds meer samengewerkt met externe partijen.

- De Belastingdienst heeft een belangrijk aandeel in de samenwerking met andere overheidspartners in de fraudeaanpak binnen het verband van de RIEC's en de LSI. Het fiscale aspect is daar onderdeel van een bredere aanpak van vrijplaatsen, cannabis, prostitutie en arbeidsmarktfraude. Om de externe samenwerking beter te kunnen coördineren is eind vorig jaar binnen de Belastingdienst een samenwerkende groep met betrekking tot Externe Overheidsamenwerking (EOS) gevormd.
- Sinds medio 2012 trekt de Belastingdienst de Manifestgroep, een overheidsbrede antifraude samenwerking van uitvoeringsorganisaties. Maandelijks komen de organisaties voor de Manifestgroep bijeen en wordt informatie gedeeld over fraudepatronen. Verder is er het Expertisecentrum dat bedoeld is te dienen als kennisbron en samenwerkingsplaats ten behoeve van andere overheidspartijen zoals UWV, DUO, ISZW, SVB.
- Tevens neemt de Belastingdienst en de FIOD deel aan het Expertisecentrum Zorgfraudebestrijding (EZB).

- Ook ten aanzien van toeslagen zoekt de Belastingdienst de samenwerking met andere overheden. Voorbeelden van deze samenwerking dit jaar zijn het project 'risicoadressen' in de omgeving van Utrecht en het project 'Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding gastouderopvang'. Dit laatste project wordt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd in een samenwerkingsverband met de VNG en GGD-Nederland.
- In het platform Bijzondere opsporingsdiensten werken de diverse bijzondere opsporingsdiensten, onder voorzitterschap van de FIOD, samen. Naast de bijzondere opsporingsdiensten zijn de Politie, de KMAR, de Rijksrecherche en het OM onderdeel van het platform.
- Tenslotte neemt de Belastingdienst onder de paraplu van de ministeriele commissie Aanpak fraude actief deel aan de projecten die in het kader hiervan thans lopen. Daarnaast wordt in het kader van het burgerinitiatief 1Overheid met de gemeente Amsterdam samengewerkt met als doel een gezamenlijke aanpak op twee door hen aangedragen fraudes te formuleren.

Toeslagen

Met ingang van 1 januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit in werking getreden. De volgende maatregelen zijn uitgevoerd:

- Geen verlening voorschot bij verhoogd risico op fraude. Er zijn ongeveer 7.600 aanvragen/mutaties beoordeeld voordat deze zijn uitbetaald. In 69% van de gevallen is gecorrigeerd.
- Geen verlening voorschot aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager. Er zijn ongeveer 8.900 aanvragen van onbekende aanvragers beoordeeld, waarvan bij 32% een correctie heeft plaatsgevonden.
- Opschorting van uitbetaling bij het ontbreken van een actueel adresgegeven of twijfel over adres. In de eerste helft van 2014 zijn 12.000 toeslagen van 10.000 unieke BSN's die de status VOW (Vertrokken Onbekend Waarheen) hebben gekregen in de Basisregistratie Personen gestopt.

Naast deze maatregelen is er in 2014 ter voorkoming van fraude nog een aantal procesverbeteringen doorgevoerd. Er vindt een controle plaats op IP-adressen. De Belastingdienst onderzoekt signalen over verdachte IP-adressen, waardoor zoveel mogelijk onjuiste of onterechte aanvragen worden voorkomen. Om het risico op een geslaagde fraude verder te voorkomen wordt op de nieuwe aanvragen voor huur- en kinderopvangtoeslag voor uitbetaling de risicoclassificatie toegepast. Aanvragen met een hoogrisico worden niet uitbetaald. De aanvraag wordt of afgewezen of de burger wordt uitgenodigd bij een balie van de Belastingdienst langs te komen.

Ten aanzien van de kinderopvang lopen nog een tweetal specifieke projecten. Aanvragers van kinderopvangtoeslag moeten een deel van de opvangkosten zelf betalen (de eigen bijdrage). In het kader van het project 'Geen Eigen Bijdrage Kinderopvang' worden in 2014 en 2015 circa 80 kinderopvanginstellingen bezocht om na te gaan of er een eigen bijdrage wordt betaald. Daarnaast loopt er een project bij kinderopvanginstellingen waarmee een convenant is afgesloten. Aanvragers van kinderopvangtoeslag kunnen aangeven dat de kinderopvangtoeslag kan worden uitbetaald op de bankrekening van de kinderopvanginstelling indien deze kinderopvanginstelling een convenant heeft afgesloten met Belastingdienst/Toeslagen. In het najaar van 2014 worden circa 20 kinderopvanginstellingen bezocht om na te gaan of de praktijk overeenkomt met de afgegeven verklaringen van de kinderopvanginstellingen.

Bulgarenfraude

- *Terugvordering toeslagen en bestuurlijke boetes*

De stand van zaken met betrekking tot de terugvorderingen bij de 805 Bulgaren die bestuurlijke boetes hebben gekregen is weergegeven in onderstaande tabel.

Peildatum	Aantal terugvorderingen	Bedrag terugvordering	Terugbetaald	Verrekend	Openstaand bedrag
1 februari 2014	4.128	4.027.477	340.216	601.479	3.089.504
7 september 2014	4.298	4.402.601	384.863	620.986	3.400.449

Sinds 1 februari 2014 is voor € 44.647 aan boetes en toeslagen terugbetaald door betrokkenen. Het aantal terugvorderingen is met 170 toegenomen tot 4.298 gevallen in verband met het terugdraaien van een aantal eerdere oninbaarlijdingen. In totaal is op dit moment ca. 11% van het terug te vorderen bedrag terugbetaald. De Bulgaarse autoriteiten hebben laten weten zeer beperkte verhaalsmogelijkheden bij betrokkenen te zien. De verwachting is dat een klein percentage van het totaal nog openstaande bedrag zal worden gerecupereerd.

Eerder is gemeld dat er een Europeesrechtelijk basis ontbreekt voor de terugvordering van huurtoeslagen in Bulgarije. Het terugvorderen van deze toeslagen via de civielrechtelijke weg zal slechts tegen hoge kosten mogelijk zijn, die het terug te vorderen bedrag in veel gevallen zullen overtreffen. Bovendien zal de Bulgaarse rechter naar verwachting niet automatisch civielrechtelijke vonnissen van een Nederlandse rechtbank accepteren.

Van de overig terug te vorderen toeslagen en boetes (de richtlijnverzoeken) achten de Bulgaarse autoriteiten slechts een kleine 6% inbaar.

- *Strafrechtzaken*

In april 2013 zijn twee strafrechtelijke onderzoeken gestart die hebben geleid tot een rechtszaak. De Rechtbank Den Haag heeft in februari 2014 uitspraak gedaan in één van deze fraudezaken. In een tweede rechtszaak tegen in totaal zes verdachten, die vermoedelijk waren betrokken bij de Bulgarenfraude, is nog geen uitspraak gedaan.

Combiteam Aanpak Facilitators

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) heeft in het tijdsbestek van een jaar een 100 tal zaken opgestart. Hiervan zijn ongeveer 70 zaken afgerond. Het betreft hier de aanpak van facilitators achter misbruik van belasting- dan wel toeslaggelden. Ook is een aantal zaken opgepakt in verband met vermoedens van manipulaties met dienstverbanden. Naast het feit dat via de reguliere processen de individuele onterecht uitbetaalde belastingen en/of toeslagen zijn stopgezet en teruggevorderd, is het team vooral actief met de aanpak van de [] zelf. Uit monitoring van de [] en zijn (veelal) voormalige klantengroepen blijkt dat het misbruik veelal is gestopt. De klantgroepen vertonen over recentere aangiftetijdvakken een aanmerkelijk meer compliant beeld. De werkwijze van het CAF is er op gericht om direct en snel in te grijpen, zodat de kwalijke praktijken snel ophouden. Afhankelijk van de casus wordt een variëteit van maatregelen ingezet, die loopt van een zeer stevig gesprek, tot de inzet van de FIOD.

Maatregelen identiteits- en systeemfraude

Op het gebied van identiteits- en systeemfraude zijn verschillende maatregelen gerealiseerd. Op de websites van de Belastingdienst wordt gewezen op de risico's van niet of niet tijdig aanpassen van DigiD en bankrekeningnummers bij bijvoorbeeld echtscheiding.

Opsporing

Opsporing in samenwerking met het OM heeft de FIOD de keuze gemaakt om de inzet van het

strafrecht onderdeel te maken van de handhavingsregie. Op deze wijze kan het effect van de inzet van het strafrecht worden vergroot. Het strafrecht wordt daarmee het optimum remedium en niet het ultimatum remedium. Bij de FIOD wordt inmiddels meer dan 15% van de capaciteit op deze wijze ingezet. Een voorbeeld is de bijdrage van het strafrecht bij de zoektocht naar buitenlands vermogen. Deze werkwijze vraagt een nauwe samenwerking in de keten, toezicht, opsporing en vervolging, in combinatie met een integrale invulling van de handhavingsregie bij de Belastingdienst.

In de afgelopen periode zijn door de FIOD 142 strafrechtelijke onderzoeken afgerond voor belastingen, douane en toeslagen. Daarnaast zijn 40 witwasonderzoeken en 10 faillissementsonderzoeken afgerond die ook vaak een fiscale component hebben. De snelle interventieservice van de FIOD heeft 32 onderzoeken afgerond in deze periode. Deze mogelijkheid om direct in actie te komen met behulp van het strafrecht voldoet aan een behoefte van de toezichthouders en past in het streven om het effect van het strafrecht te vergroten.

De versterking van de witwasbestrijding heeft geleid tot een uitbreiding van het aantal gespecialiseerde teams naar zes en het AMLC (anti money laundering centre) is operationeel geworden. In het AMLC komt expertise van partijen zoals OM, Politie, FIU en FIOD samen om ook bij witwasbestrijding te komen tot een integrale aanpak. Ook hier geldt, van incident naar impact. De afgesproken extra opbrengsten uit de versterking worden gerealiseerd.

Tot slot

Om de handhaving gelijke tred te laten houden met de groei van het werkpakket en met de dynamiek in de maatschappij is permanente vernieuwing in de aanpak nodig. Dienstverlening op maat, het vooraf borgen van kwaliteit door een goede informatiepositie en samenwerking met partners in de keten, en slim toezicht zijn daarvoor de pijlers. De brede agenda Belastingdienst is bedoeld mede de basis voor deze vernieuwingen te zijn. Het bij de tijd brengen en robuust maken van de massale processen van de dienst is voorwaardelijk voor een uitvoering die de burger ondersteunt, fouten voorkomt en fraude effectief en zoveel mogelijk aan de voorkant bestrijdt.

Uit internationale vergelijkingen³ blijkt de naleving in Nederland op een relatief hoog niveau te liggen. Dat is evenwel geen rustig bezit. Het is van belang om steeds de vinger aan de pols te houden en in te spelen op ontwikkelingen in de maatschappij. Via steekproefsgewijs onderzoek naar de aangiften van ondernemers en particulieren monitort de Belastingdienst de kwaliteit van de naleving. Via de Fiscale monitor en andere gedragsonderzoeken is er zicht op de wijze waarop de burger het optreden van de Belastingdienst ervaart en de motieven voor naleving. De informatie die de dienst beschikbaar heeft stelt ons steeds beter in staat om ook het feitelijk nalevingsgedrag te volgen en actie te ondernemen waar nodig.

Ten slotte kan de tax gap analyse ook een rol kan spelen in vergroten van de uitvoerbaarheid van fiscale wetgeving en fiscaal beleid. Uit de analyse van de btw gap⁴ bleek dat een aanzienlijk deel van de gap te wijten kan zijn aan oorzaken die buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst liggen, zoals complexiteit van wet- en regelgeving. Dit raakt aan de zogenoemde *policy gap*, het geheel van vrijstellingen en verlaagde tarieven die de concurrentieverhoudingen kunnen verstoren, maar ook van invloed is op de totale btw-ontvangsten. Uitkomsten van tax gap analyses kunnen dus worden gebruikt bij discussie met de Kamer over zowel de handhavingstrategie van de Belastingdienst als hervormingen van het belastingstelsel als zodanig.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 211