

## Deel 2. Handhaving en handhavingsregie (conceptversie 19 september)

### *Inleiding*

Voor belastingen, toeslagen en douane voert de Belastingdienst een grote hoeveelheid wetten en regelingen uit, waar bij miljoenen burgers en bedrijven betrokken zijn. Het aankomende 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 douane credieten 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 leidt bijvoorbeeld de groei van het aantal ZZP'ers tot een herbesinning op het sociale stelsel die ook gevolgen heeft voor de wijze van toezicht door de Belastingdienst. Ook de EU-sancities tegen Rusland betekenen een prioriteitswijziging in de toezichtactiviteit voor de Douane. Ende 'Fulgens' en 'Fulgent' leiden tot de roep om strengere maatregelen en strenger toezicht. Daarnaast bepalen complexe wetten van de regelgeving en de mogelijkheden en onmogelijkheden van ICT de armslag van de uitvoering. Handhaving door de Belastingdienst betekent in spelen op de maatschappelijke realiteit en vraagt een permanente afweging van prioriteiten, zodat de samenwerking met de overheidstransparantie van de dienst nu eenmaal beperkt is.

Handhaving is een breed begrip. Alle activiteiten van de Belastingdienst, van dienstverlening tot fraudeaanklacht, zijn er in samenhang op gericht het nalevingsgeograf van de belastingplichtige en toeslagerechterlijke positie 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 bewijs niet zo nauw neemt met zijn wettelijke verplichtingen wordt gecontroleerd ('verticaal' toezicht) en de frauderende belastingplichtige of toeslagerechterlijke 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 een wettelijke verplichtingen te vervullen op een manier die zij het meest 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 'afhakken' en kan daarmee leiden tot non-compliant gedrag.
2. Voor burgers en bedrijven wil de Belastingdienst naleving makkelijk maken en fouten zoveel mogelijk voorkomen. Dit vereenvoudigt op basis van kennis van de werkelijkheid en het opbouwen van een goede informatievoorziening. Bij een goede naleving (inbrenging) die aangifte is hiervan een goed voorbeeld: deze ondersteunt de burger bij zijn aangifte, laat zien wat de belastingdienst er van verwacht heeft en versnelt de uitvoering van het aangiftesysteem van 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 toelagenketen met goede inkomensinformatie voorsaf om de kwaliteit van de aanvragen te vergroten en terugvoedingen zoveel mogelijk te voorkomen. En we willen een Douane keten 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, toelagen en goederenstromen en het op basis van intelligente profielen vroegtijdig detecteren van fouten en risico's. Door die informatiegeurde toezicht kan de toezichtcapaciteit zoveel mogelijk worden ingezet op de echte risico's.
5. Het stuk van de handhaving is de *fraudebestrijding en de opsporing*. Ook in de fraudebestrijding is de inzet van business intelligence cruciaal. Samen met andere overheidsinstellingen en uitvoeringsorganisaties worden via data-analyse fraudespatronen en mafde netwerken blootgelegd. De aandacht richt zich daarbij onder andere op veelbelovende facilitators.

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

#### 1. *Uitvoerbare en handhaafbare regelgeving*

Uitvoerbare en handhaafbare zijn belangrijke kwaliteitskenmerken voor regelgeving. Bij de totstandkoming van de regelgeving wordt de Belastingdienst geconsulteerd en doet waar mogelijk suggesties die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid waarborgen. Het vuur eten is aangestuurd in de brede agenda Belastingdienst om de uitvoeringsdoelen op nieuwe regelgeving te herwaarderen en weerbaar te maken past hierin. De uitvoeringsdoelen 'nieuwe versij' bestaat de bijl (veel)heid van nieuwwetgeving voor burgers en bedrijven, de 1e oktober 2019 is de impact op dienstverlening en taken. Publiceren van de uitvoeringsdoelen 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 Ingevalide Aangifte (VIA) voor particulieren hebben geleerd dat de werkwijze niet alleen leidt tot een betere service voor de burger waardoor deze minder fouten maakt, maar ook leidt tot een daling van het malingsstokort. Voor de Belastingdienst levert het bovendien efficiëncywinst 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 een deelvorrat ingevulde aangifte 2014 de gegevens van kapitaalverzekering hrv 3 en waarderdepot hrv 3 meenemen.

## 2. Kosten verminderen

'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' is voor de Belastingdienst beslist geen loze krete. De laatste tijd is deze beibitte onder vuur komen te liggen door sommige hardnekkige problemen in de uitvoering. Het roepst maken van de massale processen van de dienst zoals aangegeven in de brede agenda, hebben daarom vooral tot doel uiteindelijk de burger en het bedrijfsleven meer op maat te ondersteunen. Dit vraagt om processen van informatievoorziening die zijn ontworpen vanuit de interactie met de burger in plaats van uit onze bedrijfsprocessen. Fouten voorkomen werkt naar twee kanten. We willen dat zowel de burger als de Belastingdienst goed geïnformeerd is. Zoals hiervoor toegebleekt, 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 betreft onze websites. Uit sessies met medewerkers is naar voren gekomen dat veel burgers moeite hebben met het vinden van informatie op onze website. De website is teveel opgezet vanuit de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst en toegespitst op de specifieke belasting. De burger zoekt vaak veel meer een antwoord op de vraag: 'wat moet ik doen in een specifieke situatie'. Dat kan zijn een nieuwe baan, het kopen van een huis of kinderen die gaan studeren. Gekeken wordt of de website meer vanuit het perspectief van de burger en zijn vraag kan worden opgezet. Echtscheiding is zo'n voorbeeld. De fiscale en toelagconsequenties van een echtscheiding zijn ingewikkeld en vaak oorzaak van fouten. De Belastingdienst wil alle noodzakelijke informatie op één plek samenbrengen.

Bij toelagen is ondersteuning op maat van de burger van groot belang om fouten – en daarmee verrassingen achteraf in de vorm van hoge terugvorderingen – te voorkomen. We willen burgers helpen hun inkomen beter te schatten. De rekenhulp in het burgerportaal en op de website van de Belastingdienst is bedoeld om de aanvrager van een toelag te helpen bij het goed schatten van zijn inkomen. De juiste toelagen maakt de uitkomst beter met de huidige situatie. Burgers die moeite hebben met het doen van de aanvraag kunnen terecht bij de Toelagen Service Punten die ondergebracht zijn bij gemeenten, woningcorporaties en verzekeraars. Op termijn kunnen terugvorderingen verminderen, omdat Toelagen steeds meer in de actualiteit werkt. Zo worden wijzigingen in huishoudensomstandigheden sneller verwerkt in vergelijking met de oude toelagen systemen. Daarnaast zullen ook de definitieve toelagen sneller kunnen worden beschikt.

Daarna, havenbedrijven en andere toezichthouders werken samen om de toezichtlast voor het bedrijfsleven te beperken. Belangrijk onderdeel hiervan is het zogenaamde Single Window Handelen

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 genoemde dienstverleningsactiviteiten onder 2, wordt zoveel mogelijk samengevoegd in de aangifteketen voor belastingen en Douane en de aanvraagketen voor toelagen om te kunnen tot juiste en voldoende aangiften en aanvragen.

Horizontaal toezicht past in deze benadering. In de praktijk zal het voorkomen dat een onderneming of een fiscaal dienstverlener fouten maakt en daardoor een fiscaal aanschuldingspunt ontstaat te maken of een aangifte doet die niet geheel juist is. Ook de Belastingdienst kan fouten maken. Door als ondernemer en Belastingdienst vooraf in gesprek te gaan over mogelijke verschillen van opvatting over fiscale vraagstukken en over de kwaliteit van de fiscale beheersing, kan voordat de aangifte wordt ingediend dit soort zaken vaak worden opgelost. Het horizontaal toezicht is in 2012 geëvalueerd door de Commissie Stevens.<sup>1</sup> 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 redengevoegd om bij het sorteren van het huidige kabinet extra middelen ter beschikking te stellen voor de intensivering van het repressieve toezicht.

Bij de aanpak en invulling van het horizontaal toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen grote ondernemingen en het midden- en kleinbedrijf (MKB). Bij grote ondernemingen wordt vanwege de complexiteit en het grote fiscale belang gezocht 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 MKB-ondernemers bereiken dat de kwaliteit van de door hen ingediende aangiften aanvaardbaar is. De Belastingdienst steunt in het toezicht op de werkzaamheden van alle partijen die bijdragen aan de kwaliteit van de aangifte, zoals de ondernemer zelf, fiscale dienstverleners en externe deskundigen. Het toezicht door de Belastingdienst kan worden aangepast omdat 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 dienstverlener deelneemt is circa 105.000 (op een totaal van circa 600.000 ondernemingen die potentieel deelig op zijn van horizontaal toezicht). Een van de beoogde effecten van horizontaal toezicht bestaat uit het op tijd betalen van belasting. Op basis van een voor-er nameting blijkt dat MKB-ondernemers van het moment van deelname aan een convenant af te meer op tijd betalen op alle belastingmiddelen dan zij voor die tijd deden.

Ook bij de Douane wordt getekend in fusies en voor de bedrijfsfusies het voor de aangiften en voor de getuigen op het interne stelsel van interne beheersingsmaatregelen. Een bedrijf dat het certificaat van Authorized Economic Operator (AEO) krijgt, voldoet aan een aantal gestelde eisen waarvoor een filiaal het controlesregime van toepassing is. Daarvoor kan het kwaliteitsproces sneller gaan. Eind 2015

<sup>1</sup> Voor een stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Stevens wordt verwezen naar Deel 4 van deze rapportage 'Middelen en toezichting'.

was ongeveer 21% van de reguliere goederenstromen (in- en uitvoer) gecontroleerd. Dat betekent dat minder capaciteit ingezet hoeft te worden op deze goederenstromen en meer aandacht kan worden besteed aan niet-gecontroleerde of onbekende klanten.

Bij Toeslagen wordt met instellingen van kinderopvang, verzekering, gezondheidsdiensten, gemeenten en andere instellingen samengewerkt 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 toeslag aanvragen te versnellen. Daarbij worden de nieuw aankomende vluchtelingen ingedeeld onder VNU, waarbij zij de benodigde documenten uitvroeren 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), waar in 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 aanhef van omzetbelasting en de ophaaf introcommunautaire 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 Betrouwbare Afrekenstelsel, 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 eenvoudige 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 hier van is onomstootbaar. Zonder verticaal toezicht, geen horizontaal toezicht, zoals de Commissie Stevens bondig samenvatte. Dit belang is nog eens onderstreept door de extramiddelen die dit kabinet heeft vrijgemaakt voor intensivering van het toezicht en de invordering. De instrumenten die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft waren van bedrijfscontroles, fiscale surveillance, handhaving communicatie, boekonderzoeken, aangiftecontroles tot bestuurlijke boetes en opsporing. Bijondere aandacht is er voor de aanpak van buitenlandse vermogens en bestedingconstructies. Internationale gegevensuitwisseling wordt daarbij steeds belangrijker. Jaarlijks verslucht de Belastingdienst 3,2 miljoen fiscale uitwisselingen en 1,2 miljoen fiscale uitwisselingen. Met de invoering van het Toeslagen Verstrekkings Systeem in 2012 zijn alle openbare en nieuwe toeslagen onderworpen aan uitvalcontrole en risicoanalyse waarmee toezicht in de voorschriftfase wordt uitgeweid.

##### *Informatiegestuurd toezicht*

Door nieuwe technieken van data-analyse in te zetten, willen we het toezicht nog slimmer maken. De Belastingdienst onderzoekt in een pilot hoe het toezicht op de aangiftestromen inkomstenheffing en omzetbelasting kan worden verbeterd door gebruik te maken van moderne analysetechnieken. Doel is te komen tot een betere splitsing tussen risicovolle aangiften en aangiften met een beperkt risico.

Toeslagen past zo'n beetje al in de praktijk toe. Bij DeLone stelt per orkest informatie die 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 hier na) wordt data-analyse en risico profilering 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 op zijn minst € 665 miljoen vanaf 2018. Bij brief van 10 december 2012 is de TK over de maatregelen geïnformeerd.<sup>2</sup> In 2013 zijn zowel de begroede aantallen extra controles en onderzoeken als de extra opbrengsten (€ 750 miljoen) nagegeven.

De investering heeft ertoe geleid dat vele nieuwe medewerkers konden worden geworven op MBO-HBO- en WO-niveau. In totaal zullen 1.700 extra mensen worden geworven. Dit heeft de dienst allerlei nieuwe kansen geboden. Het geeft de Belastingdienst de mogelijkheid zich voor nu en straks goed te positioneren op de arbeidsmarkt als aantrekkelijke werkgever en de kennis te vervangen die verdwijnt door de uitstroom als gevolg van pensionering. Het heeft ook moede 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                 | 30%              | 22%                | 9%               |
| 41 t/m 50                 | 14%              | 24%                | 19%              |
| 51 t/m 65                 | 12%              | 45%                | 57%              |
| <b>Aantal medewerkers</b> | <b>858</b>       | <b>908</b>         | <b>17.497</b>    |

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 toeslaguitkeringen te verminderen.

#### Invoerrecl

De incassokosten vormt de financiële aort van de Belastingdienst. Aan ontvangsten betaalden wordt ruim € 270 miljard verwerkt en aan uitbetalingen zo'n € 70 miljard. Ongeveer 98% van de verschuldigde belastingen wordt gelid zonder inzet van dwangmaatregelen. Voor het gedeelte van de Vorderingen dat niet of niet tijdig wordt ontvangen (2%) neemt de Belastingdienst maatregelen.

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

om deze blanko 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 ouder worden en dwangmaatregelen moeten worden getroffen. De komende jaren zal worden geïnvesteerd in de automatisering om te zorgen voor een stabiele ondersteuning van het incassoproces en om flexibiliteit te creëren voor innovatie en veranderingen. Door procesverbeteringen en innovaties zijn hogere productievolumes tegen lagere kosten mogelijk en zal er naar stellige verwachting minder invorderingsverlies optreden. Een andere ontwikkeling die thans wordt uitgetest is de mogelijkheid om met behulp van data-analyse de betalingspositie van een debiteur in het net te blijven volgen. Dit nu, de mogelijkheid wegname om vorderingen, die nu niet te incasseren zijn, op het moment dat er wel veranswoordelijkheden ontstaan, te signaleren en alsnog te innen.

Door 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 verpakketten van de RIC's worden geleidelijk overgeheveld. Momenteel worden ruim 250.000 particuliere debiteuren binnen het LIC behandeld. 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. Er worden debiteurenprofielen opgesteld, aan de hand waarvan wordt bepaald welke incasso-instrumenten passend zijn. De mogelijkheden van de overheidsrekening en de loonvordering worden met succes ingezet. Ook het belen met de debiteur, waarbij handhaving en dienstverlening hand in hand gaan, wordt steeds meer gemeengoed. Het blijkt een effectief instrument, waarbij door het persoonlijke contact in 70% van het contact wordt overgegaan tot betaling of het afspreken van een betalingsregeling.

#### *Inkeerregeling*

Mensen die hun vermogen in binnen- of buitenland verborgen hadden voor de Belastingdienst konden van 2 september 2013 tot 1 juli van dit jaar gebruik maken van de inkeerregeling. In zeldere hoefden geen boete te betalen over de ontloken belasting. Uiteindelijk waren er 12.900 inkeerdeurs met een totaal ingekeerd vermogen van ca. € 5,1 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 (cijfers nog p.m.)*

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

- Afgeronde particuliere vermogens: per 1 januari 2010 is een nieuwe wettelijke regeling voor de afgeronde particuliere vermogens (APV's) van kracht geworden. De aanpak van APV's leverde resultaat uit twee eerste beslagen van 4 ... maanden.
- Onbekende buitenlandse bankrekeningen: In 2012 is de Belastingdienst een onderzoek gestart naar een omvangrijke hoeveelheid transactiegoedens over bankrekeningen van niet-ingezetenen. De pilot loopt tot eind dit jaar. Inmiddels zijn vanuit deze pilot ... inlichtingenverzoekers of spontane informatieverschaffers aan het buitenland gesmaakt en zijn in ... gereageerd ... zaken reeds vanuit het buitenland uitgekomen. Op dit moment worden ... zaken nader onderzocht. De aanpak heeft inmiddels geleid tot ... aanpak en ... opbrengst.
- Aanpak belastingconstructies: bij belastingconstructies gaat het om een veelheid van constructies bedoeld om de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en/of schenk- en erfbelasting te ontlopen. Dit de bestrijding werkt de Belastingdienst nauw samen met

- andere toezicht houdende en opsporingsinstanties. Met de betrokken belastingplichtigen moeten veelal langdurige procedures worden gevoerd. Tot 1 september van dit jaar waren ... zaken in behandeling, ... zaken afgerond met een geschatte belastingopbrengst van ...
- **Offshoreleaks: een bijzonder project dat sterk gekleefd is aan constructiebestrijding.** Het betreft de behandeling van een enorme hoeveelheid informatie over trustkantoren die in juni 2013 via het *International Consortium of Investigative Journalists* beschikbaar is gekomen. Het gaat hierbij uiteindelijk om informatie van trustkantoren. De bestanden zijn door de Belastingdienst geanalyseerd. Daaruit kwamen ... posten voor behandeling naar voren. De behandeling neemt vanwege de complexiteit en het ingaan van aanvullende informatie veel tijd in beslag. Tot 1 september van dit jaar zijn ... aanslagen opgelegd met een geschatte opbrengst van ...

## 5. **Fraudebestrijding**

Het uitgangspunt van de Belastingdienst bij de bestrijding van systematische fraudes is 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 vormgegeven wordt. Maar ook betekent het dat steeds meer moet worden samen gewerkt met andere overheidsorganisaties.

### *Data-analyse*

Zowel Belastingen, Toeslagen als Douane werken aan de ontwikkeling van risicoclassificatiemodellen. Bij toeslagen is dit al sinds vorig jaar in gang gezet. Dit jaar is Belastingen gestart met het vervaardigen van een fraudeprofiel voor inkomensharing en is een model voor algemene risicoprofieling van burgers ontwikkeld. Het afgelopen halfjaar heeft een aantal innovatieve projecten gedraaid waarbij (stiller) gebruik van data leidend was. Zo is een analysetool ontwikkeld die de handelsregistergegevens veel beter onder presentiert. Op deze wijze is van de verschillende veelplagers 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 de gecreëerde dan zullen de betreffende btw- en/of loonheffingnummers inactief worden gemaakt. Binnen de Belastingdienst zal een beoordelingsunit voor fraudesignalen worden georganiseerd.

Ten aanzien van zogenaamde windhappers is een nadere analyse gemaakt van onze bestanden en is een projectplan opgesteld. De doelstelling van dit project is om een aantal windhappers met de grootste risico's te benoemen. Verder onderzoeken we hoe omzetbelastingfraude, en dan met name carouselfraude, kan worden bestreden met behulp van data-analyse. Daarmee worden fraudeprofielen ontwikkeld voor deze vorm van fraude.

### *Externe samenwerking*

Op het gebied van fraudebestrijding wordt steeds meer samen gewerkt met externe partijen.

- **De Belastingdienst heeft een belangrijk contact in de samenwerking met andere overheidspartners in de fraudebestrijding binnen het verband van de RIC's en de LSI. Het fiscale aspect is daar uiteraard van een belangrijk aspect van in (toeslagen, landbouw, prostitutie en arbeidsmarkt) fraude. Om de externe samenwerking beter te kunnen coördineren is eind vorig jaar binnen de Belastingdienst een samenwerkende groep met betrekking tot Externe Overheidsomgeving (EOS) gevormd.**

- \* Sinds medio 2012 trekt de Belastingdienst de Monitorgroep, een overheidsbrede antifraude samenwerking van uitvoeringsorganisaties. Maandelijks komen ze bijeen en wordt er voorlichting gegeven en 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, S/B.
- \* 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 zijn het jaarlijkse project 'Kroonrooien' in de omgeving van IJmuiden en het project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastoudersopvang'. Dit laatste project wordt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd in een samenwerkingssamenwerking met de VNI en GGD-Nederland.
- \* Tenslotte neemt de Belastingdienst onder de paraplu van de ministerie commissie Aanpak fraude actief deel aan de projecten die in het kader hiervan plaats lopen. Daarnaast wordt in het kader van het Buurze Initiatief Overheid met de gemeente Amsterdam samengewerkt met als doel een gezamenlijke aanpak op twee door hen aangevraagde 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 8.500 aanvragen van onbekende aanvragers beoordeeld, waarvan bij 32% een correctie heeft plaatsgevonden.
- Opschorting van uitbetaling bij het ontbreken van een actueel adresgegevens of twijfel over adres. In de eerste helft van 2014 zijn 12.000 toeslagen van 10.000 unieke BSN's die de status VOW (Verloren of 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. Signalen over verdachte IP-adressen door de Belastingdienst worden onderzocht. Hierdoor worden zoveel mogelijk onjuiste of onterechte aanvragen 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 hoog risico worden niet uitbetaald. De aanvraag wordt of afgewezen of de burger wordt uitgenodigd bij een balie van de Belastingdienst langs te komen.

In het kader van de kinderopvang lopen nog een tweetal specifieke projecten. Aanvragers van kinderopvangtoeslag kunnen een deel van de opvangkosten zelf betalen (toeslagen bijlage). 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 waar meer dan een kind wordt opgevoed. Aanvragers van kinderopvangtoeslag kunnen aangeven dat de kinderopvangtoeslag kan worden uitbetaald op de bankrekening van de kinderopvanginstelling inderdaad deze kinderopvanginstelling een convenant heeft afgesloten met de 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.

#### Combiteam Aanpak Facilitators

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) heeft in het tijdscbestek van een jaar een 100 tal zaken opgestart. Hiervan zijn ongeveer 70 zaken afgerond. Het betreft hier de aanpak van facilitators echter misbruik van belasting- dan wel toeslaggeelden. 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 facilitator zelf. Uit monitoring van de facilitator en zijn (veelal) voormalige klantengroepen blijkt dat het misbruik veelal is gestopt. De klantgroepen vertonen over het algemeen aangename verhalen en een aanzienlijk meer compliant beeld.

#### Maatregelen identiteits- en systeemfraude

Op het gebied van identiteits- en systeemfraude zijn verschillende maatregelen genomen. 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

De FIOD is en blijft uiteraard het sluitstuk als het gaat om de opsporing van fraudeurs. Bij de systeemfraudezaken werkt de FIOD nauw samen met de diverse onderdelen van de Belastingdienst zoals Toeslagen en het CAF. In de eerste helft van 2014 heeft de FIOD zeven toeslagenzaken afgerond. Van deze zaken zijn er vijf behandeld via de snelle interventie service (SIS). Door deze aanpak kan de fraude snel gestopt worden, hetgeen erg effectief is in het kader van fraudepreventie. Per 1 juli 2014 had de FIOD 15 Toeslagenzaken onderhanden.

In het eerste halfjaar 2014 zijn er drie nieuwe voorlopigeteruggavozaken (VT-zaken) aangemeld in het SC. Er zijn vijf nieuwe VT-zaken in opsporing genomen en per 1 juli 2014 zijn er nog 12 onderhanden. Er zijn in de eerste helft van 2014 drie VT-zaken afgerond.

#### Tot slot

Om de handhaving gelijkje tred te laten houden met de groei van het werkkpakket en met de dynamiek in de maatschappij is permanente vernieuwing in de aanpak nodig. Dienstverlening op maat, het vooraf beogen van kwaliteit door een goede informatiepositie en samenwerking met partners in de keten, en slim toetsen zijn daarvoor de pijlers. De brede agenda Belastingdienst is bedoeld mede de basis voor deze vernieuwing 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, foutenvoorkomt en fraude effectief en zoveel mogelijk aan de voorkant bestrijft.

Uit internationale vergelijkingen, onder andere bij het onderzoek naar de btw gap, waarvan de resultaten recent aan de Kamer zijn aangeboden<sup>2</sup>, blijkt de naleving in Nederland op een relatief hoog niveau te liggen. Uit deze vergelijkingen ruste betert. Het is van belang om steeds de vinger aan de pols te houden en in te spelen op ontwikkelingen in de maatschappij. Van steekproefsgewijs onderzoek naar de aangiften van ondernemers en particulieren monitort de Belastingdienst de kwaliteit van de naleving. Naast fraudeurmonitoring en andere gedragsonderzoeken over zijhij kan 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 (tervuolgenen) van kleine ondernemers waar te duid.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 231

Ten slotte kon de tax gap analyse ook een rol kunnen spelen in vergroten van de uitvoerbaarheid van fiscale wetgeving en fiscaal beleid. Uit de analyse van de btw gap bleek dat een 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 zogeheten policy gap, het geheel van vrijstellingen en verlaagde tarieven die de concurrentievervalsingen 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.