

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3918

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Staatssecretarissen van Financiën over *de Fiscale Monitor* (ingezonden 4 juli 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) en van Staatssecretaris **De Vries** (Financiën – Toeslagen en Douane) (ontvangen 6 september 2022).

Vraag 1

Kunt u de volledige lijst van stellingen en vragen die dit jaar aan respondenten in de fiscale monitor wordt voorgelegd, aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord 1

De volledige vragenlijst is bijgevoegd (bijlage 1 a t/m c).¹

Vraag 2

Kunt bevestigen dat er in de fiscale monitor stellingen zijn zoals «Het is lastig om het land te regeren als mensen sjoemelen met toeslagen?» en «Het is spijtig dat de samenleving schade ondervindt van mensen die oneerlijk omgaan met toeslagen?»

Antwoord 2

Ja. Er worden in de Fiscale Monitor zeven doelgroepen bevestigd, twee van deze doelgroepen krijgen deze stellingen voorgelegd (toeslaggerechtigden en maatschappelijk dienstverleners). De stellingen zijn onderdeel van een reeks stellingen die tezamen de toeslagenmoraal meten, en zijn in 2021 voor het eerst uitgevraagd.

Voor zowel Toeslagen als de Belastingdienst wordt zicht gehouden op de mate waarin burgers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich aan de geldende regels te houden. Dit is de belasting- en toeslagenmoraal. De toeslagenmoraal is afgeleid van de belastingmoraal, een concept waar (internationaal) veel onderzoek naar wordt gedaan en dat een bepalende factor is voor bereidwillige naleving van belastingverplichtingen². De Belastingdienst en Toeslagen meten de belastingmoraal en toeslagenmoraal via de Fiscale Monitor. Voor de belastingmoraal wordt een wetenschappelijk, internationaal

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Torgler, B. (2011). Tax Morale and Compliance: Review of Evidence and Case Studies for Europe. Policy Research Working Paper 5922, The World Bank, Europe and Central Asia Region, Human Development Economics Unit, December 2011.

gevalideerd meetinstrument³ gebruikt dat uit acht stellingen bestaat, die vertaald zijn naar het Nederlands. Er is een vertaalslag gemaakt naar de Toeslagencontext om ook de toeslagenmoraal te kunnen meten. Omdat de belastingmoraal rechtstreeks raakt aan de bereidwillige naleving van belastingverplichtingen is het belangrijk deze zo objectief mogelijk, consequent en langjarig te meten, dit geldt ook voor de toeslagenmoraal.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat er in de fiscale monitor *geen* stellingen zijn opgenomen met een strekking dat «bestrijding van fraude nooit ten koste mag gaan van het met de menselijke maat behandelen van burgers», de Belastingdienst «in principe uit moet gaan van vertrouwen» en «het onterecht terugvorderen van toeslagen en discrimineren schadelijk is»?

Antwoord 3

De vragen en stellingen in de Fiscale Monitor raken diverse elementen en onderwerpen. Daartoe behoren ook de ervaren rechtvaardigheid van het handelen van de Belastingdienst, het vertrouwen in de Belastingdienst en de tevredenheid met de dienstverlening door de Belastingdienst. De vragenlijst bevat daarmee ook stellingen die qua strekking overeenkomen met de in de vraag genoemde voorbeelden.

Voorbeelden van dergelijke stellingen zijn:

Ik denk dat de Belastingdienst gelijke gevallen gelijk behandelt

De Belastingdienst gaat uit van de eerlijkheid van mensen tenzij hun gedrag het tegendeel bewijst

De Belastingdienst behandelt mensen met respect

Vraag 4

Bent u het eens met het standpunt van de heer Lugtig (Universiteit Utrecht), dat het feit dat er geen stellingen over *coulance* richting toeslagenouders bijzitten, «scheef» is?⁴ Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Zie ook het antwoord op vraag 3. De Fiscale Monitor bevat een reeks aan vragen en stellingen waarin mensen kunnen aangeven hoe ze vinden dat de Belastingdienst en Toeslagen de taken uitvoert. De vragenlijst beoogt daarmee tot een evenwichtig beeld van de beleving van burgers en bedrijven te komen. De toegevoegde waarde van het instrument zit vooral in het kunnen volgen van ontwikkelingen in de tijd. De Fiscale Monitor kenmerkt zich daarom ook door een hoge mate van continuïteit in de vragen. In de Fiscale Monitor zijn geen specifieke vragen opgenomen over *coulance* richting toeslagenouders.

De Fiscale Monitor is echter niet het enige onderzoek dat wordt uitgevoerd onder toeslaggerechtigden. Zo wordt door Toeslagen een continu onderzoek uitgevoerd naar de beleving onder (mogelijk) gedupeerden, door een ander onafhankelijk onderzoeksbureau. Periodiek onderzoekt de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) de tevredenheid van het contact met het Serviceteam en de integrale beoordeling en het contact met de Persoonlijk Zaak Behandelaar. Ouders worden hiervoor telefonisch benaderd door het onderzoeksbureau, waarbij de resultaten anoniem binnen UHT worden gedeeld met desbetreffende teams. Zodoende wordt het lerend vermogen van de organisatie gefaciliteerd. Daarnaast meet UHT met pilots wat het effect is van bijvoorbeeld mediation bij bezwaar.

Vraag 5

Bent u bereid (een) onafhankelijk expert(s) op het gebied van vragenlijsten een analyse te laten opstellen van de mate waarin de fiscale monitor 2022, alsmede eerdere jaren, sturend is ten aanzien van bepaalde uitkomsten? Bent u het ermee eens dat dit zowel nuttig zou zijn om te kunnen bevestigen dat

³ Braithwaite, V., & Ahmed, E. (2005). A threat to tax morale: The case of Australian higher education policy. *Journal of Economic Psychology*, 26, 523–540

⁴ Zie <https://www.nu.nl/politiek/6205342/kamer-verbolgen-over-vooringenomen-fraudeonderzoek-bij-belastingdienst.html>

de stellingen uit de fiscale monitor niet sturend zijn, als dit het geval is, als nuttig zou zijn om inzicht te krijgen in hoe deze stellingen wel sturend zouden zijn?

Antwoord 5

Het belang van zowel interne als externe reflectie op de kwaliteit van onderzoek, en vragenlijsten als onderdeel hiervan, onderschrijven wij. De Belastingdienst en Toeslagen laten de Fiscale Monitor uitvoeren door een extern onderzoeksbureau dat werkt volgens normeringen en kwaliteitseisen die voor dit type onderzoek gelden. De vragen en stellingen in de vragenlijst van de Fiscale Monitor worden opgesteld door de Belastingdienst en Toeslagen. Na controle op de vragenlijst maakt het onderzoeksbureau de vragenlijst geschikt voor online ondervraging. Als door het onderzoeksbureau onvolkomenheden worden geconstateerd in de vragenlijst wordt dit in overleg opgelost. De stellingen die de moraal meten zijn in 2020 eerst getest voordat deze in de vragenlijst zijn opgenomen.

De Belastingdienst en Toeslagen zullen met het onderzoeksbureau de checks die op de vragenlijst worden gedaan tegen het licht houden en waar nodig aanpassen. Wij zijn daarnaast voornemens om met een onafhankelijk expert in gesprek te gaan om te reflecteren op de vragenlijst, en zullen dit meenemen in de geplande evaluatie.

Vraag 6

Bent u het ermee eens dat stellingen als «het is teleurstellend dat sommige mensen sjoemelen met toeslagen» en «burgerschap brengt de verplichting met zich mee eerlijk te zijn als het gaat om toeslagen», in combinatie met het uitblijven van stellingen over de hardvochtigheid van de Belastingdienst, allicht in de strikte zin van het woord niets suggereert over de «eerlijkheid» van gedupeerden van de toeslagenaffaire, maar het feitelijk wel op slachtoffers kan overkomen alsof hun eigen eerlijkheid het probleem is geweest? Wat vindt u daarvan?

Antwoord 6

Met de genoemde stellingen houden de Belastingdienst en Toeslagen zicht op de mate waarin burgers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich aan de geldende regels te houden als het gaat om respectievelijk belasting betalen en aanvragen en wijzigen van toeslagen. Dit is onderdeel van dit jaarlijks terugkerende onderzoek en is gericht op het meten van de bereidheid om aan wet- en regelgeving te voldoen. Het is niet bedoeld om de eerlijkheid van mensen in twijfel te trekken of te toetsen met deze vragenlijst.

De stellingen in de Fiscale Monitor zijn zorgvuldig tot stand gekomen. Desondanks kunnen wij ons voorstellen dat bepaalde formuleringen vragen kunnen oproepen en anders kunnen overkomen dan bedoeld is. De bewoordingen van de gebruikte stellingen waarmee moraal wordt gemeten, zullen worden geëvalueerd en waar nodig worden aangepast. Alternatieve formuleringen zullen worden verkend, rekening houdend met wat de stellingen beogen te meten. Dit krijgt een plaats in de reguliere herziening van het Toeslagendeel van de Fiscale Monitor, die voor dit najaar gepland staat.

Vraag 7

Hoe kan het dat bij onderzoek naar de ontwikkeling van de «belastingmoraal» geen onderzoek gedaan wordt naar de invloed van belastingontwijking op de belastingmoraal en wel naar de invloed van bijvoorbeeld fraude hierop? Bent u het ermee eens dat het relevant is om te onderzoeken of het feit dat bepaalde belastingplichtigen nauwelijks belasting betalen door ontwijkingsconstructies, invloed heeft op de moraal waarmee alle andere belastingplichtigen wel «gewoon» eerlijk belasting afdragen? Hoe gaat u hieraan opvolging geven?

Antwoord 7

De Fiscale Monitor meet de belasting- en toeslagenmoraal. In de stellingen waarmee belastingmoraal wordt gemeten gaat het zowel over het betalen van belasting als het niet betalen van belasting. Het niet betalen van belasting kan geduid worden als het niet conform letter en/of geest van de wet voldoen aan fiscale verplichtingen, oftewel ontduiking en/of ontwijking.

Hoewel de termen ontduiking en ontwijking niet expliciet worden genoemd in de stellingen zijn zowel fraude als belastingontwijking wel onderdeel van het concept belastingmoraal.

Dat naast het vaststellen van het niveau van belastingmoraal het ook relevant is om inzicht te hebben in welke factoren van invloed zijn op de (hoogte van de) belastingmoraal onderschrijf ik. Met de Fiscale Monitor kan dit voor een deel in beeld worden gebracht, maar niet alle mogelijke factoren die van invloed kunnen zijn maken onderdeel uit van de vragenlijst. In de Fiscale Monitor komt een groot aantal onderwerpen die raken aan de uitvoering van de taken van de Belastingdienst en Toeslagen aan bod. Doordat de Fiscale Monitor een brede scope heeft, is het minder geschikt om verdiepende analyses uit te voeren op een specifiek onderwerp. Overigens kunnen oorzakelijke verbanden met dit type onderzoek niet worden aangetoond. Voor inzicht in de bepalende factoren van belastingmoraal wordt ook de (internationale) wetenschappelijke literatuur op dit onderwerp geraadpleegd. Die literatuur laat zien dat belastingmoraal wordt bepaald door zowel contextuele factoren (zoals de omvang van de schaduw- en/of zwarte economie in een land) als persoonsfactoren⁵.

Vraag 8

Op welke manier wordt er in algemene zin beleidsmatige opvolging gegeven aan de Fiscale Monitor?

Antwoord 8

De resultaten van de Fiscale Monitor informeren de Belastingdienst en Toeslagen over de manier waarop belangrijke doelgroepen het voldoen aan hun belastingplicht en het handelen van de Belastingdienst en Toeslagen ervaren en beleven. De Fiscale Monitor wordt sinds 1994 jaarlijks uitgevoerd en meet bij verschillende doelgroepen percepties met betrekking tot onder meer het functioneren en het imago van de Belastingdienst, de waardering van de dienstverlening, het aangifteproces en compliance. Daarmee biedt de Fiscale Monitor in de breedte inzicht in een groot aantal aspecten van het werk van de Belastingdienst en Toeslagen en hoe burgers en bedrijven dat ervaren. Doordat de Fiscale Monitor een langlopend onderzoek is, zit de toegevoegde waarde van het instrument vooral in het kunnen volgen van ontwikkelingen in de tijd. Verschillende uitkomsten van de Fiscale Monitor worden gerapporteerd als prestatie-indicatoren in het kader van de Rijksbegroting waarmee verantwoording wordt afgelegd aan politiek en maatschappij. Daarnaast wordt het instrument gebruikt om te leren en te verbeteren door (bijvoorbeeld) de tevredenheid te meten over bestaande processen, producten en diensten. Het gaat daarbij om algemene noties die meegewogen (kunnen) worden in bijvoorbeeld communicatie en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

Vraag 9

Gaat u uw aanpak van fraude en het hanteren van de menselijke maat wijzigen als inderdaad blijkt dat een grote meerderheid van respondenten vindt dat «het lastig is om een land te regeren als mensen sjoemelen met toeslagen», zonder dat u deze respondenten ook gevraagd heeft naar het belang van, bijvoorbeeld, het hanteren van de menselijke maat?

Antwoord 9

Nee. Er is geen relatie tussen fraudeaanpak en de Fiscale Monitor. De Fiscale Monitor is een belevingsonderzoek, waarmee de Belastingdienst en Toeslagen zicht houden op hoe de samenleving reageert op ontwikkelingen, zowel binnen als buiten (de invloedssfeer van) de Belastingdienst en Toeslagen. Daarbij horen ook kengetallen als belastingmoraal/toeslagenmoraal en vertrouwen.

Belastingmoraal wordt gemeten als het gemiddelde over de antwoorden op acht stellingen. De maat voor toeslagenmoraal bestaat uit het gemiddelde over negen stellingen. Door gebruik te maken van een combinatie van

⁵ <https://www.nu.nl/politiek/6205342/kamer-vervolgen-over-vooringenomenfraudeonderzoek-bij-belastingdienst.html>

stellingen wordt de meting meer betrouwbaar en valide. Er wordt niet over afzonderlijke stellingen gerapporteerd.