

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 IXB

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2006

Nr. 40

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 mei 2006

Binnen de vaste commissie voor Financiën¹ hebben enkele fracties de behoefte om over het Beheersverslag Belastingdienst 2005 en Bedrijfsplan Belastingdienst 2006–2010 (Kamerstuk 30 300 IXB, nr. 34) en het rapport van de Algemene Rekenkamer «Accijnzen op minerale oliën toezicht door-ge-licht» (Kamerstuk 29 365, nrs. 5 en 6), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 27 april 2006 aan de staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 12 mei 2006 zijn ze door de staatssecretaris van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tichelaar

De waarnemend griffier van de commissie,
Vente

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egerschot (VVD) en Irrgang (SP).
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), vacature PvdA, Duyvendak (GL), Van Gent (GL), vacature algemeen, De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), Van Beek (VVD) en Gerkens (SP).

1. Beheersverslag Belastingdienst	3
• Kengetallen over de gemeten dienstverlening (brieven en klachten in aantallen)	3
• Horizontaal toezicht	3
• Kengetallen (percentage nihilscores bij veldtoetsen)	4
• Kantoor- en veldtoetsen (aantal gecorrigeerde aanslagen)	5
• Kengetallen fraudebestrijding	6
• Faillissementsfraude	6
• Mediation	6
• APA/ATR- en rulingpraktijk	7
• Beleidsbesluiten	7
• Afhandeling strafrechtelijke processen-verbaal	7
• Eigen evaluatieonderzoek	7
• Door de Europese Unie voorgeschreven controles	8
• Massale processen	8
• Personeel en bedrijfsvoering	8
• Kwaliteitsborging	8
• Kwaliteit van de Belastingtelefoon	9
• Productieverslag Belastingdienst	9
2. Bedrijfsplan Belastingdienst 2006–2010	9
• Behoud van aantrekkelijk en aansprekend werkgeverschap	10
• Bijlage operationele doelstelling 3	10
3. Rapport Algemene Rekenkamer inzake accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht	11

1. Beheersverslag Belastingdienst

Kengetallen over de gemeten dienstverlening (brieven en klachten in aantallen)

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat blijkens het Beheersverslag veel inspanning is geleverd om de dienstverlening en de administratieve processen te verbeteren. Niettemin blijkt uit het verslag (blz. 17) dat het aantal klachten dat bij de Belastingdienst zelf is ingediend in 2005 met ca. 40% is gestegen ten opzichte van 2004 en meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2003. Kan voor de betreffende jaren inzicht worden gegeven in de aard van de klachten en de mate waarin de klacht terecht is gebleken? Kan in vergelijkbare zin worden ingegaan op de sterke stijging van het aantal klachten dat bij andere instanties dan de Belastingdienst is ingediend? (blz. 17) Voorts merken deze leden op dat recent de vacature-stop is opgeheven. Er zullen ca. 600 medewerkers worden geworven. Op welk niveau wordt geworven en voor welke functies (toezicht, dienstverlening of administratieve processen)?

Ook de leden van de VVD-fractie wijzen er op dat het aantal klachten bij de Nationale Ombudsman sinds 2003 aanzienlijk is toegenomen. Een nog grotere stijging trad op in het aantal klachten dat bij de Belastingdienst zelf wordt ingediend. Daar trad meer dan een verdubbeling op in 2 jaar. Deze leden hebben de volgende vragen. Is er een verklaring voor de oorzaak/oorzaken hiervan? Heeft een analyse daarvan plaatsgevonden? Voorts merken de leden van de VVD-fractie op dat op grond van art. 9:12a van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) een bestuursorgaan binnengekomen klachten moet registreren en dat de geregistreerde klachten jaarlijks moeten worden gepubliceerd. In welke vorm vindt die publicatie bij de Belastingdienst plaats? Is het een goede gedachte om op basis hiervan een analyserend jaarverslag op te stellen, zoals ook de Nationale ombudsman dat doet? Daarmee wordt handen en voeten gegeven aan de gedachte achter art. 9:12a Awb, namelijk dat de behandeling van klachten deel moet uitmaken van een structureel leerproces en tevens transparant moet zijn.

Horizontaal toezicht

De leden van de CDA-fractie merken op dat men is begonnen met een zeer grote onderneming, vanwege het feit dat daar al sprake is van strengere eisen op het terrein van financiële jaarverslaggeving. Deze leden vragen hoe, gezien tegen de achtergrond van gelijke behandeling, zal worden omgegaan met ondernemingen (al of niet beursgenoteerd) die zelf verzoeken om een convenant? Blijft daarbij sprake van het onderscheid, gemaakt in de brief van april 2005, tussen grote en kleine ondernemingen? Een dergelijk onderscheid wordt bijvoorbeeld niet gemaakt voor ISO certificering blz. 20.

De leden van de VVD-fractie merken op dat op bladzijde 19–20 staat dat de Belastingdienst zich meer richt op zichtbaar toezicht, en dat naar aanleiding daarvan de aandacht verschuift van administratief toezicht naar toezicht bij belastingplichtigen ter plaatse. Ten aanzien van de Douane staat echter op bladzijde 33 dat het aantal fysieke controles is verminderd, omdat aangiften in beginsel administratief worden afgedaan. Hoe valt dit met elkaar te rijmen? Voorts vragen deze leden welk gedeelte van de fouten van belastingplichtigen de fiscus kan achterhalen door fysiek toezicht ter plaatse? Gaat het niet in een groot deel van de gevallen om financieel-administratieve kwesties, welke zich niet goed lenen voor

zintuiglijke waarneming? Welke analyse van de oorzaken van onjuiste aangiften ligt er ten grondslag aan de verschuiving naar meer fysiek toezicht?

Deze leden merken op dat de Belastingdienst voorstander is van horizontaal toezicht. Daarmee worden burgers en commerciële instellingen (mede)verantwoordelijk gemaakt voor fiscale controle. Een wezenlijke voorafgaande vraag is echter of een typisch verticale relatie als het toezicht op de juiste belastingheffing zich hier wel voor leent. Is de staatssecretaris het eens met professor Zwemmer, die schrijft dat belastingcontrole een overheidstaak is die niet aan belastingplichtigen kan worden gedelegeerd¹. En in hoeverre acht de staatssecretaris mandatering van wettelijke bevoegdheden van de inspecteur aan particuliere bedrijven toelaatbaar? Zijn er ook andere landen waar de overheid is overgestapt op horizontaal toezicht bij de belastingen? Zo ja, wat zijn daar dan de ervaringen? Wat krijgt een onderneming er concreet voor terug van de fiscus, als zij meewerkt aan een convenant over horizontaal toezicht? De fiscus zegt toe dat snel standpunten worden ingenomen naar aanleiding van voorgelegde problemen. Maar dat moet toch al op grond van beginselen van behoorlijk bestuur. En het is de vraag of de inspecteur erin slaagt op korte termijn een reactie te geven wanneer een grote onderneming, zoals kennelijk de bedoeling van de convenanten is, alle kwesties waarover zij twijfel heeft aan de inspecteur voorlegt. Wat zijn eigenlijk de ervaringen tot nu toe in de praktijk met deze convenanten? Hoeveel sneller geeft de inspecteur zekerheid dan bij afwezigheid van een convenant? Hoeveel vragen leggen de ondernemingen die een convenant hebben gesloten maandelijks (of per kwartaal) aan de inspecteur voor? Zijn dit meer vragen dan zij vroeger voorlegden? Neemt de inspecteur, als een onderneming hem alle kwesties waarover zij twijfelt voorlegt, een gunstiger standpunt voor die onderneming in dan bij een belastingplichtige die eenzelfde probleem heeft en het erop aan laat komen dat de inspecteur erover begint? Zo ja, is dat dan in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel? Zo nee, wat wint de onderneming er dan mee, behalve dat zij eerder van hetzelfde standpunt van de inspecteur op de hoogte is? Wat zijn de gevolgen indien de onderneming het convenant zou opzeggen?

De leden van de SP-fractie merken op dat dit jaar de pilot met horizontaal toezicht wordt uitgebreid. Deze leden vragen wat voor activiteiten er in het kader van deze pilot zijn ondernomen. Het uitwisselen van informatie en praten in het algemeen lijkt oké, maar het overlaten van toezichttaken aan bonafide bedrijven lijkt deze leden zeer risicovol en bovendien het afschuiven van een overheidstaak. Kan de staatssecretaris hier meer duidelijkheid over verschaffen? Kan de staatssecretaris ook aangeven wat de resultaten waren van de van de pilot die in 2005 is uitgevoerd? Worden de positieve verwachtingen waargemaakt en zijn er ook (potentiële) problemen geconstateerd?

Kengetallen (percentage nihilscores bij veldtoetsen)

De leden van de CDA-fractie merken op dat een laag percentage een indicatie is van effectief toezicht (blz. 22). Het percentage bij veldtoetsen bedraagt al verscheidene jaren ongewijzigd ca. 25% (blz. 21). Dat kan bepaald niet laag genoemd worden. Is dat een juiste interpretatie en zo ja, welke maatregelen zijn voorzien om de effectiviteit op een hoger niveau te brengen? Welk percentage kan wel als voldoende laag worden aangemerkt en waarom (blz. 21, 22)?

Interessant achten de leden van de LPF-fractie de opmerking over nihilscores bij veldtoetsen. Hoe waardeert de staatssecretaris een nihilscore bij veldtoetsen? Heeft dan altijd de betreffende belastingambtenaar gefaald of ligt dat genuanceerder?

¹ WFR 2005, p. 1213 e.v.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat bij de vennootschapsbelasting het aantal gecorrigeerde aanslagen is teruggelopen van 20 000 naar 16 000. Het aantal boekenonderzoeken daalt van 41 000 in 2004 naar 31 500 in 2005. Dat laatste zou onder meer verband houden met de extra aandacht op het terrein van dienstverlening en administratieve processen naast het vertrek van ervaren medewerkers (FPU). Moet hieruit afgeleid worden dat controleambtenaren op het terrein van dienstverlening en administratief proces worden ingezet? Kan bij benadering worden aangegeven hoeveel belastingopbrengst is gemoeid met de daling van het aantal boekenonderzoeken? Hoe kan worden gesteld dat sprake is van een effectieve selectie als bij een dalend aantal correcties het gemiddelde correctiebedrag niet toeneemt (blz. 22)?

De leden van de VVD-fractie merken op dat er in diverse opzichten problemen blijken te zijn met de automatisering. Aangiften Vennootschapsbelasting (Vpb) zijn geruime tijd in het systeem blijven hangen, waardoor aanzienlijk minder aanslagen zijn opgelegd dan gepland (blz. 22). Zie bijvoorbeeld ook blz. 39: «er traden veel problemen op met het Aanslag belastingensysteem» en blz. 40: «zonder krachtige ingrepen zal het moeilijk worden de continuïteit en betrouwbaarheid van de gegevensverwerking onverkort te garanderen.» Deze leden vragen de staatssecretaris een overzicht te geven van de automatiseringsproblemen waarmee de Belastingdienst in 2005 en 2006 te kampen heeft gehad? Ten aanzien van al deze problemen rijst de vraag wanneer ze voor het eerst ontdekt zijn, wanneer de omvang ervan voldoende is onderkend en wanneer er vervolgens welke actie is ondernomen. Is er aldus wel tijdig en adequaat gereageerd? Hoe hebben deze problemen kunnen ontstaan? Hoe kwam het dat een selectiemodule te laat ter beschikking kwam? Hadden deze problemen voorkomen kunnen worden? Voorts vragen deze leden welke lessen de Belastingdienst hieruit heeft getrokken? Beschikt de Belastingdienst wel over voldoende interne en externe expertise om de automatisering op het vereiste hoogwaardige niveau te hebben? Op welke wijze wordt dit gemonitord? Voor wat betreft de toekomst, wat zijn de krachtige ingrepen, bedoeld op blz. 39, die noodzakelijk zijn? Wanneer zullen die worden uitgevoerd?

De leden van de VVD-fractie merken daarnaast op dat het aantal controles door de Belastingdienst tegen valt. Reeds in het Beheersverslag van de Belastingdienst 2003 staat dat het aantal veldtoetsingen is afgenomen, vooral doordat het aantal bedrijfsbezoeken is afgenomen. Die tendens blijkt zich voort te zetten. Het aantal boekenonderzoeken loopt de laatste jaren terug (blz. 23 van het huidige verslag). Zie hiervoor ook blz. 92 van het verslag: «het aantal bedrijfsbezoeken is gedaald van 31 000 in 2002 tot 19 000 in 2005.» Dat is een daling met ca. 40%. Ook het aantal boekenonderzoeken is aanzienlijk afgenomen, van 46 000 in 2002 tot 31 000 in 2005. Dat is een daling met ongeveer 1/3. De ervaren kans op ontdekking ligt in 2005 dan ook significant lager dan gepland (zie blz. 21), het streven was 83%, gerealiseerd is slechts 66,5%. Welke kosten-batenanalyse ligt er ten grondslag aan de afname van het aantal controles? Is het niet zo dat de kosten van het aanstellen van een goede controleambtenaar vele malen worden overtroffen door de extra belastingopbrengst die zijn controles opleveren, zowel bij de gecontroleerde belastingplichtigen als meer in het algemeen, doordat het publiek merkt dat er effectief gecontroleerd wordt? Wat is de filosofie van de staatssecretaris ten aanzien van de optimale bezetting van de Belastingdienst met het oog op fiscale controle? In het Beheersverslag (blz. 23) wordt gezegd dat de Belastingdienst, om de gepercipieerde pakkans te verhogen, prioriteit wil geven aan horizontaal toezicht. Is de pakkans dan groter als burgers zichzelf controleren? Waarop is die veronderstelling gebaseerd? Tevens merken

deze leden op dat ook het aantal bezwaarschriften aanzienlijk is toegenomen. Wat is daarvan de oorzaak?

De leden van de SP-fractie wijzen er op dat de planning voor 2005 voor het afdoen van aangiften op 91% was gesteld. Helaas is deze planning bij lange na niet gehaald, de realisatie was slechts 71%. Als een belangrijke reden voor het niet halen van de planning wordt het wegwerken van oude voorraden, veroorzaakt door problemen in 2004 gegeven. Had, aangezien de problemen in 2004 en de daardoor ontstane achterstand bekend waren, niet kunnen worden voorzien dat er met dezelfde capaciteit minder aanslagen definitief hadden kunnen worden afgedaan binnen de gestelde termijn? Waarom is de planning dan toch op 91% gehouden, terwijl de capaciteit niet is uitgebreid? Hoeveel aanslagen die al hadden moeten zijn afgedaan, zijn er hierdoor nu nog niet afgedaan? Ook de planning voor de ervaren kans op ontdekking (85%) is in 2005 helaas lang niet gehaald (66,5%). Bovendien is de ervaren kans op ontdekking nauwelijks gestegen, slechts een half procentpunt ten opzichte van 2004. Deze leden vragen wat de oorzaak is van het niet halen van de planning? Voor 2006 is er een veel minder ambitieuze doelstelling van 70% vastgesteld voor de ervaren pakkans. En zelfs voor 2010 is de doelstelling nog maar 75%, veel lager dan de 85% die voor vorig jaar gepland was. Voormelde leden vragen waarom de ambitie zo verlaagd is? Hoe gaat er voor worden gezorgd dat in ieder geval deze lagere doelen worden gehaald?

De leden van de LPF-fractie constateren dat – opmerkelijk genoeg – cijfers over correcties in de andere belastingmiddelen dan de inkomsten- en vennootschapsbelasting ontbreken. Bestaat er inzicht in correcties voor de omzetbelasting, loonbelasting, successie- en schenkingsrecht? Zo ja, dan ontvangen deze leden graag een overzicht. Hoeveel honderden miljoenen aan omzetbelasting heeft de Belastingdienst inmiddels gederfd doordat de Wet op de omzetbelasting 1968 nog niet is aangepast naar aanleiding van het «Charles Tijmens» arrest? Bij welk percentage van de correcties is een zogenaamde «vergrijpboete» opgelegd? Een vergrijpboete vormt immers een indicatie dat de inspecteur vindt dat een belastingplichtige verwijtbaar onjuist heeft gehandeld.

Kengetallen fraudebestrijding

Het door het Openbaar Ministerie (OM) geaccepteerde aantal zaken zegt naar de mening van de leden van de LPF-fractie weinig. Hoeveel procent van de geaccepteerde zaken wordt geseponeerd en (dus) alsnog niet vervolgd? Anders gezegd, bestaat er bij de Belastingdienst inzicht welk deel van de geaccepteerde zaken door het OM «ter zitting wordt gebracht» en welke straf er dan door de rechter wordt opgelegd?

Faillissementsfraude

De leden van de LPF-fractie vragen wat de staatssecretaris doet met de kritiek van sommige curatoren dat de overheid te weinig doet aan faillissementsfraude? Is de Belastingdienst (FIOD/ECD) een intensivering van de opsporing voornemens of zijn de wettelijke middelen om faillissementsfraude meer te bestrijden dan nu ontoereikend?

Mediation

De leden van de VVD-fractie merken op dat 25 daartoe opgeleide mediators hebben bemiddeld bij 75 geschillen (blz. 24). Dat zijn drie geschillen per mediator. Is dat wel de moeite waard? Zou een goed opgeleide mediator niet meer met zijn/haar opleiding moeten doen? Kunnen conflicten die in de relationele sfeer liggen niet evengoed worden opge-

lost door in de bezwaarfase een andere behandeld ambtenaar aan te wijzen, hetgeen de Awb ook voorschrijft, zo vragen deze leden. Welke oplossing kan een mediator bieden, als met een andere behandelend ambtenaar opnieuw een relationeel probleem ontstaat?

APA/ATR- en ruling praktijk

De gestage verbetering van de doorlooptijden wordt door de leden van de CDA-fractie als een positieve ontwikkeling gezien. De stijging van de eindvoorraad van 258 (In 2004 was dit aantal 145) lijkt te wijten aan de toename van het aantal ingekomen verzoeken, dat zoals genoemde leden uit de cijfers afleiden, te berekenen valt op 487. Zet deze trend zich voort in de eerste maanden van 2006? Welke maatregelen worden of zijn getroffen om te bewerkstelligen dat eind 2006 de voorraad gedaald is en de doorlooptijden op tenminste het huidige niveau zullen zijn gebleven? Wat is de leeftijdsopbouw van de voorraad (blz. 25)?

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat hoewel blz. 25 tabel 14 statistieken geeft van afgehandelde APA/ATR- en rulingverzoeken, de aantallen ingediende verzoeken echter niet hier vermeld staan. Daardoor is het beeld niet volledig. Tabel 15 geeft de doorlooptijden van afgehandelde verzoeken. Deze leden vragen wanneer men begint te tellen bij een APA-verzoek? Pas bij de formele filing, of in een eerder stadium?

Beleidsbesluiten

De leden van de VVD-fractie vragen van hoeveel van de beleidsbesluiten de volledige tekst inmiddels via www.overheid.nl is te raadplegen? Wanneer is voor het laatst een maandelijkse lijst met fiscale beleidsbesluiten op deze site opgenomen? Hoe kan de gebruiker via deze site zijn weg vinden in het woud van beleidsregels? Is er een handige rubricering?

Afhandeling strafrechtelijke processen-verbaal.

De leden van de VVD-fractie merken op dat ook dit jaar een flink deel van de zaken werd geseponeerd (21%, het jaar ervoor 20%). Kan de staatssecretaris dit jaar wel aangeven wat daarvan de oorzaak is¹? Hoe valt dit hoge percentage te rijmen met de rol van de Officier van Justitie in het tripartiete overleg, waarin hij voordat het opsporingsonderzoek begint aangeeft dat de zaak vervolgenswaardig is? Hecht de staatssecretaris nog steeds aan de afspraak met het College van Procureurs-Generaal inhoudende dat 90 % van de aangebrachte zaken tot vervolging of een transactie zal leiden²?

Voorts vragen deze leden hoe de database bestuurlijke boete functioneert? Wanneer is deze ingevoerd, en welke resultaten heeft dit opgeleverd? Is er hiermee voldoende informatie voor een adequate aansturing en evaluatie van het fraudebeleid, of zijn er nog aanvullende maatregelen nodig³?

Eigen evaluatieonderzoek

Voor wat betreft de administratieve organisatie rond teruggaven dividendbelasting (blz. 28–29) vragen de leden van de VVD-fractie of er maatregelen zijn genomen om dit proces te verbeteren. Is de organisatie van het proces inmiddels toereikend? Voorts merken deze leden op naar aanleiding van de audit wettelijke taak invordering dat de beheersing van dit proces aandacht blijkt te behoeven. Welke maatregelen zijn er naar aanleiding hiervan aanbevolen? En welke maatregelen zijn er vervolgens getroffen? Deze leden wijzen er op dat naar aanleiding van de audit premieheffing volksverzekeringen melding wordt gemaakt van een

¹ Vgl. TK, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 IXB, nr. 23, blz. 8.

² TK vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nr. 1–2, blz. 61.

³ Vgl. TK, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nr. 1–2, blz. 60–61.

tweetal geadviseerde aanpassingen. Zijn deze inmiddels doorgevoerd? Een aantal risico's bleek bij de audit voorlopige teruggaven niet afgedicht. Welke acties zijn naar aanleiding hiervan genomen? Zijn die risico's nu wel afgedicht, zo vragen deze leden.

Door de Europese Unie voorgeschreven controles

Op blz. 34 staat, zo merken de leden van de VVD-fractie op dat naar aanleiding van kritiek uit de Europese Unie de Douane het controleprogramma heeft aangescherpt. Voldoet het thans aan de Europese eisen?

Massale processen

De leden van de VVD-fractie hebben de volgende vragen naar aanleiding van de onvolkomenheden in de administratie van de toeslagen (blz. 38). Wat voor onvolkomenheden waren dit? Waren dit tekortkomingen in het proces of in de automatisering? Wanneer kwamen deze aan het licht? Is er toen tijdig en adequaat ingegrepen?

Daarnaast vragen deze leden of het verhoogde risico op verstoringen binnen de gegevensverwerking tussen UWV en Belastingdienst (zie blz. 39) inmiddels is weggenomen? Nu met betrekking tot de elektronische aangifte de meeste knelpunten intussen zouden zijn opgelost (blz. 41), vragen deze leden wat er nu nog moet gebeuren, en wanneer zal dat worden gedaan?

De leden van de LPF-fractie vragen in hoeverre ten aanzien van de kwaliteit van de automatisering en het ondersteunend personeel tegemoet gekomen is aan de kritiek van de Hoge Raad? Ter toelichting op deze vraag de volgende situaties: een fout die het gevolg is van de keuze van de inspecteur voor een onzorgvuldige werkwijze met beperkte controle¹; een fout die het gevolg is van het laten invoeren van gegevens uit de aangifte in het geautomatiseerde systeem door personen met onvoldoende vakkennis en zonder voldoende instructie²; een fout waardoor ten onrechte – gelet op de ter inspectie bekende gegevens – een te lage aanslag of een «beschikking geen aanslag wordt vastgesteld als gevolg van (I) een ten tijde van de aanslagregeling voor de inspecteur bekende systeemfout in de automatisering en (II) met betrekking tot deze systeemfout geen toereikende maatregelen zijn getroffen tot herstel of om de gevolgen ervan te vermijden³.

Personeel en bedrijfsvoering

Houdt de Belastingdienst ook enquêtes waar de tevredenheid van de medewerkers over de Belastingdienst wordt gepeild? Zo ja, dan ontvangen de leden van de LPF-fractie gaarne de resultaten van deze enquêtes. Wat is er overigens gebeurd met de mensen die bij het Ministerie van VROM de individuele huursubsidie uitvoerden? Voeren zij nu de huurtoeslag uit? Wat gaat de staatssecretaris ondernemen – al dan niet in overleg met de minister van BZK – om het koopkrachtverlies als gevolg van de vergoeding van de ziektekosten voor belastingambtenaren te compenseren?

Kwaliteitsborging

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat het indexcijfer FIX voor de technische kwaliteit in 2002: 116 bedroeg en in 2003: 113. Voor 2004 bedroeg de planning 104, maar de realisatie 100. Voor 2005 bedroeg de planning 99, met een realisatie van 100. Moet hieruit afgeleid worden dat de Belastingdienst het streefcijfer voor technische kwaliteit in de afge-

¹ Hoge Raad 9 juli 2004, nr. 38 980, BNB 2004/351 en NTFR 2004/1055 met commentaar van Van Hassel.

² Hoge Raad 25 februari 2005, nr. 40 456, BNB 2005/163 en NTFR 2005/295 met commentaar van Van de Merwe.

³ Hoge Raad 14 april 2006, nr. 40 958.

lopen jaren stelselmatig heeft verlaagd? Kan nader worden toegelicht waarom de gerealiseerde kwaliteitscijfers zijn gedaald (blz. 47)?

Kwaliteit Belastingtelefoon

De leden van de LPF-fractie vragen wie in het NIPO onderzoek de kwaliteit van de antwoorden beoordeelde en op welke wijze deze werden beoordeeld (bijvoorbeeld op de volledigheid van de beantwoording of juist dat de medewerker aan de telefoon doorvroeg om de juiste feiten boven tafel te krijgen of om duidelijk naar belastingplichtige te zijn in de beantwoording)? Daarnaast merken deze leden op dat de Belastingtelefoon in deze context verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van de verstrekte inlichtingen en daarop aanspreekbaar is. Op welke wijze kan een belastingplichtige de Belastingtelefoon op kwaliteit aanspreken? Op welke wijze is gewaarborgd dat naar een belastingplichtige wordt gecommuniceerd dat aan de telefoon geen standpunt wordt ingenomen?

Productieverslag Belastingdienst

De leden van de VVD-fractie vragen of de cijfers over toegewezen bezwaarschriften op bladzijde 92 ook de bezwaarschriften bevatten die gedeeltelijk zijn toegewezen? Zo niet, wat zijn daarvan dan de cijfers? Voorts wijzen deze leden er op dat het aantal toegewezen bezwaarschriften afneemt en het aantal gegronde beroepschriften toeneemt. Zou daartussen een verband kunnen bestaan? Wat is de analyse van de staatssecretaris? Waarom is in het douanerecht slechts in zeer beperkte mate voorzien in bestuurlijke boetes? Waarom is hier niet een boeteregeling getroffen die in hoofdlijn overeenkomt met de artikelen 67a e.v. van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen?

2. Bedrijfsplan Belastingdienst 2006–2010

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Belastingdienst vanzelfsprekend moet handelen in overeenstemming met het geschreven en ongeschreven recht. Is het daarmee in overeenstemming dat de Belastingdienst na het verstrijken van de wettelijke termijn toch nog welbewust aanslagen oplegt, wanneer de belastingplichtige niet heeft gereageerd op een verzoek van de inspecteur om daarmee in te stemmen? Wordt die gedragslijn ook toegepast op aanslagen die afwijken van de aangifte? Voorts vragen deze leden welk tijdpad de staatssecretaris voor ogen heeft bij het realiseren van één overheidsloket, dat ook toegang biedt tot elektronische informatie over de fiscale aangelegenheden van de burger? In het vorige regeerakkoord was afgesproken dat 25% van de overheidsbesluiten via elektronische weg moet worden afgehandeld¹. Hoeveel staat het daarmee bij de Belastingdienst? Wanneer zal de Belastingdienst elektronische indiening van bezwaarschriften mogelijk maken? In het Bedrijfsplan 2006–2010 (blz. 18) staat dat de Belastingdienst het aantal diepgaande en materiële controles wil gaan opvoeren. Wat zijn de nagestreefde aantallen, en hoe wil men dit bereiken?

Tevens wijzen deze leden er op dat veruit de meeste rechtsvragen leiden tot de publicatie van een beleidsbesluit. Hoeveel rechtsvragen werden er in 2005 door kennisgroepen beantwoord? Hoeveel procent daarvan is vervolgens vastgelegd in een beleidsbesluit? Hoeveel tijd hadden de kennisgroepen in 2005 nodig om een rechtsvraag te beantwoorden? Wat was gemiddeld het tijdverloop tussen het standpunt van de kennisgroepen en het beleidsbesluit? Wanneer zal beleid worden geformuleerd over bestuurlijke boetes voor de gecombineerde heffing van loonbelasting en premies werknemersverzekeringen? Waarom is dit beleid niet

¹ Zie TK, vergaderjaar 2000–2001, 27 461, nr. 1, blz. 6.

reeds vastgesteld op het moment waarop de nieuwe regeling per 2006 in werking trad? Tot slot is het Voorschrift Awb 1997 niet aan actualisering toe?

De detailhandel, met een hoog percentage in- en uitdienstmeldingen, vreest dat de Eerste Dags Melding (EDM) tot problemen en lastenverzwaring leiden. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de staatssecretaris denkt om te gaan met onderstaande situaties? Het komt regelmatig voor dat personeel op de dag van aanname ook gelijk aan het werk gaat. De melding zou dan direct moeten plaatsvinden, ook op zaterdagen. Hoe denkt de staatssecretaris dat ondernemers aan deze verplichting kunnen voldoen als bijvoorbeeld het hoofdkantoor, met de loonadministratie, gesloten is?

Hoe moeten werkgevers omgaan met de situatie dat een werknemer aangeeft te komen werken en de melding wordt doorgegeven, maar uiteindelijk nooit komt?

Deelt de staatssecretaris de mening dat de problematiek van zwartwerken en illegalen met dit systeem niet bestreden wordt en dat controles ter plaatse het meest effectieve instrument is?

Uit een vraag-antwoordbesluit wordt duidelijk dat het niet langer vereist is het sofi-nummer van de nieuwe werknemer in te vullen als de Belastingdienst nog geen sofi-nummer heeft afgegeven. Klopt dit? Is het de staatssecretaris bekend dat zonder sofi-nummer het voor werkgevers niet mogelijk is een payroll te «draaien»? Stel nu dat pas in de tweede maand een payroll kan worden gedraaid omdat pas dan het sofi-nummer voorhanden is. De eerste maand moet dan worden meegenomen. Leidt deze retroactieve aanpassing alsnog tot oplegging van een boete?

Daarnaast vragen deze leden hoe wordt omgegaan met aanpassingen op salarissen van (een) reeds afgelopen jaar c.q. jaren? Hoe worden correcties naar aanleiding van controles door de Belastingdienst verwerkt in de uitkeringen van uitkeringsgerechtigden? Moet de fiscus bij controles de correcties op werknemersniveau doorrekenen en verwerken in correctieberichten voor de polisadministratie? Worden uitkeringen achteraf alsnog gecorrigeerd, zowel positief als negatief?

Behoud van aantrekkelijk en aansprekend werkgeverschap

De leden van de SP-fractie merken op dat in zowel het Beheersverslag als het Bedrijfsplan wordt erkend dat het van groot belang is dat de Belastingdienst als een aantrekkelijke werkgever wordt gezien. Er bereiken de leden van de SP-fractie echter veel berichten dat het op het moment juist veel onrust heerst onder het personeel van de Belastingdienst. Wat gebeurt er om het personeel weer op één lijn te krijgen? Kunnen de activiteiten als de «I love Tax»-site en de «Geluk op het werk-themadag» ondanks de onrust die er momenteel heerst, worden gezien als een succes? Zo ja, waarom? Met hoeveel mensen zal het totale personeelsbestand van de Belastingdienst in 2006 krimpen? Kan dit zonder aantasting van de kwaliteit van de vele processen binnen de Belastingdienst?

De leden van de LPF-fractie vragen de staatssecretaris uit te leggen wat voor belastingplichtigen en adviseurs de voordelen zijn van zelfsturende teams? Deze leden merken op dat er een tijdsregistratie bij de Belastingdienst bestaat. Bestaat er bij de staatssecretaris inzicht welk deel van hun tijd werknemers van de Belastingdienst aan het «primaire proces» (aanslagregeling) besteden? Anders gezegd: welk percentage besteden deze medewerkers aan directe tijd (behandeling aangiften) en indirecte tijd (allerlei vormen van overleg)? Deze leden merken op dat in het Bedrijfsplan staat: «iedere medewerker heeft de plicht ervoor te zorgen dat zijn of haar kennis op peil blijven en dat de opgedane kennis wordt gedeeld». Op welke wijze wordt aan dit loffelijke streven vorm gegeven,

gelet op informatie uit betrouwbare bron, dat de Belastingdienst bezuinigt op haar bibliotheken?

Bijlage operationele doelstelling 3

De leden van de LPF-fractie vragen wat de streefwaarde voor de bestrafing is, dat wil zeggen welk deel van de 275 processen-verbaal in 2006 moet bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden gesanctioneerd?

3. Rapport Algemene Rekenkamer inzake accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht

De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris meer duidelijkheid te geven inzake de Nederlandse inzet de komende jaren m.b.t. het harmoniseren van de accijnzen? Kan met name worden ingegaan op de wijze waarop Nederland zich daarin opstelt en waar wat betreft de Nederlandse regering de grenzen van de uniformering liggen?

Met betrekking tot de informatievoorziening zijn nog vele verbeteringen mogelijk, maar er wordt gewerkt met verschillende systemen die deels verouderd en gebruiksonvriendelijk zijn, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Hoe verdedigt de staatssecretaris het feit dat gewerkt wordt met verouderde en gebruiksonvriendelijke systemen. Welke kosten zijn gemoeid met het opbouwen van één geïntegreerd systeem. Ligt het in het vooruitzicht dat een nieuw systeem er wel komt? Wat zijn de consequenties voor de bedrijfsvoering nu gewerkt wordt met die verouderde systemen (p.14)?

Deelt de staatssecretaris de mening van de Algemene Rekenkamer dat sprake is van een risico op rechtsongelijkheid tussen vergunninghouders omdat zij niet op gelijke wijze gecontroleerd worden? Zo ja, wat wordt hieraan gedaan? Zo nee, waarom niet? Kan de staatssecretaris reageren op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat onduidelijk blijft in hoeverre de Douane de risico's binnen de sector minerale oliën in de greep heeft (p. 19)?

De Algemene Rekenkamer doet de aanbeveling om a) duidelijk prioriteit te verlenen aan het opstellen van de behandelplannen per soort accijns-vergunning en b) de opzet en uitvoering van de periodieke compliance-toetsen. Neemt de staatssecretaris deze twee aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over vragen genoemde leden? Zo nee, waarom niet?

II REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS

1. Beheersverslag Belastingdienst

Kengetallen over de gemeten dienstverlening (brieven en klachten in aantallen)

De stijging van het aantal klachten wordt veroorzaakt door een aantal ontwikkelingen. Genoemd kunnen worden de slechte telefonische bereikbaarheid begin 2005, het verstrekken van onjuiste of tegenstrijdige informatie door de BelastingTelefoon en het niet tijdig terugbellen door het backoffice op de regiokantoren omdat deze nog niet was ingericht voor de massale stroom. Ook de komst van toeslagen heeft geleid tot extra klachten, zowel bij de Dienst Toeslagen zelf als bij de Nationale ombudsman.

De klachten die werden ontvangen, gingen vooral over de behandelingsduur en de informatieverstrekking door de Belastingdienst. Daarnaast zijn klachten ontvangen die betrekking hebben op het zoekraken van stukken bij de Belastingdienst en het ontbreken van uitleg. Verder ontving de Nationale ombudsman een substantieel aantal klachten over het opleggen

van voorlopige aanslagen inkomstenbelasting 2005. Er werden veel klachten ontvangen over de telefonische bereikbaarheid. Ten slotte heeft de Nationale ombudsman klachten ontvangen over de (verplichte) elektronische aangifte en het invorderingsbeleid.

In totaliteit ging het om 1 330 klachten in 2005 (in 2004 1 044). Afgezet tegen het totale aantal beslissingen van de Belastingdienst (ondermeer 9,7 miljoen voorlopige aanslagen, 1,6 miljoen afgedane bezwaarschriften) gaat het echter nog steeds om een beperkt aantal klachten. Maar elke klacht is er één teveel. Bijna driekwart van de ingediende klachten waren geheel of gedeeltelijk gegrond. Een kwart bleek ongegrond.

Er vindt geen actieve publicatie plaats, wel worden de klachten geregistreerd op grond van de Algemene wet bestuursrecht. In het Beheersverslag wordt jaarlijks een analyse gegeven van de ontwikkeling in het aantal klachten.

De circa 600 medewerkers die kunnen worden geworven, worden vooral ingezet in het toezichtproces. De functiegroepen, waar deze medewerkers op worden ingezet, zijn groepsfunctie E (MBO), groepsfunctie F (HBO) en groepsfunctie I (WO). Doel van de inzet is om het toezicht in de doelgroepen midden en klein bedrijf (MKB), middel grote ondernemingen (MGO) en zeer grote ondernemingen (ZGO) te vergroten.

Horizontaal Toezicht

In gevallen waarin een onderneming hierom verzoekt zal de Belastingdienst zo snel als mogelijk contact leggen om een convenant tot stand te brengen. Het gemaakte onderscheid tussen grote en kleine ondernemingen, als beschreven in de brief aan uw Kamer van 8 april 2005 over horizontaal toezicht, blijft, onder meer gezien het grote aantal kleine ondernemingen, hierbij wel gelden. Thans speelt dit in de praktijk geen rol.

Bij de Douane bestaat het toezicht uit een mix van administratief toezicht en fysieke controles. Fysieke controles komen voort uit risicoanalyse en worden, behalve om fiscale redenen, ook gedaan om niet-fiscale redenen (veiligheid, gezondheid, economie en milieu). Tegenover de afname van fysieke controles in de aangiftebehandeling (van 214 000 naar 206 000) staat een toename in de fysieke toezichtprocessen «ambulant toezicht en mobiel toezicht goederenverkeer» (van 118 000 naar 137 000) en «fysieke controle van reizigers» (van 551 000 naar 696 000). De Douane is daarmee zichtbaarder geworden voor het publiek.

De vraag welk gedeelte van de fouten van belastingplichtigen kan worden achterhaald door fysiek toezicht ter plekke, kan niet zonder meer worden beantwoord. Wat de beweging van administratief toezicht naar toezicht ter plekke betreft is het oogmerk vooral om als Belastingdienst meer zichtbaar zijn voor de belastingplichtigen. Dit laat overigens onverlet dat de bestaande praktijk van selectie van de bedrijven die worden bezocht, op basis van risico en belang, wordt gecontinueerd. Verder zijn er uiteraard de toetsen op kantoor waarbij de aangifte financieel-administratief worden afgedaan. Zo zijn in 2005 525 000 aangiftes op basis van kantoor-toetsen gecorrigeerd.

Daarnaast zijn er de acties in het kader van bestrijding van vrijplaatsen en de activiteiten van de interventieteams. Ook dit zijn vormen van fysiek toezicht, soms preventief, soms reactief.

De Belastingdienst wil de controles ter plaatse (bij een bedrijf en «op straat») de komende tijd opvoeren om zo meer evenwicht te bewerkstelligen tussen de aantallen controles en de selectie op risico en belang, m.a.w. meer evenwicht tussen zichtbaarheid en correctieopbrengst.

In reactie op de vraag met betrekking tot de opvatting van professor Zwemmer kan worden gesteld dat deze in strikte zin gelijk heeft. Echt horizontaal toezicht is een aangelegenheid tussen burgers (of bedrijven) zelf. De overheid is in dat geval óf helemaal niet meer nodig óf op zijn

hoogst als facilitator. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat we fiscaal nog lang niet zo ver zijn. De Belastingdienst hanteert de term horizontaal toezicht voor situaties van wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtige en Belastingdienst, scherper naar elkaar aangeven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om het recht te handhaven, en het vastleggen van naleven van wederzijdse afspraken. Daarbij hoort dan wél dat de overheid haar machtspositie terzijde stelt, haar machtsmiddelen dus niet toepast. Op het moment dat de afspraken door de burger of het bedrijf worden verbroken, ontstaat weer regulier verticaal toezicht. Wordt de balans door de overheid verbroken, dan heeft de burger de mogelijkheid om de rechter in te schakelen.

In antwoord op de vraag in hoeverre mandatering van wettelijke bevoegdheden aan particuliere bedrijven toelaatbaar is, kan worden gesteld dat horizontaal toezicht zich geheel afspeelt binnen de kaders van wet- en regelgeving en het beleid. De mandateringsvraag is dus niet aan de orde. Momenteel loopt een pilot met ongeveer 20 zeer grote ondernemingen, met de meeste waarvan al convenanten zijn afgesloten. Met een aantal ondernemingen zijn de besprekingen over afsluiting van een convenant nog gaande. Bij het sluiten van een convenant worden afspraken gemaakt over de afwikkeling van het verleden, waardoor de rechtszekerheid wordt vergroot. Met de convenanten wordt beoogd de verticale toezicht-activiteiten door de Belastingdienst aanzienlijk te beperken, waarmee de lasten voor bedrijven afnemen. Ook wordt beoogd toekomstige handelingen met fiscale gevolgen van de bedrijven, sneller gepaard te laten gaan van een standpunt van de inspecteur. Dat kan ook omdat de nog niet afgewikkelde «oude jarenproblematiek» niet meer belemmerend werkt op het innemen van standpunten. Uitgangspunt daarbij is dat de wet- en regelgeving wordt toegepast en dat er geen sprake is van gunstiger of ongunstiger standpunten. Uitgangspunt is ook dat het bedrijf fiscaal relevante handelingen tijdig en open meldt. Dat is immers de basis van horizontaal toezicht: wederzijds vertrouwen. De vraag hoeveel meldingen er nu feitelijk worden gedaan, kan niet worden beantwoord, omdat alle afgesloten convenanten nog van recente datum zijn.

Kengetallen (percentage nihilscores) bij veldtoetsen

Een lage nihilscore bij veldtoetsen kan een indicatie van effectief toezicht inhouden, maar is dat niet per definitie. Risicoselectie vindt plaats aan de hand van landelijke of regionale criteria, waarbij de selectie duidt op een potentieel risico. Bij onderzoek kan blijken dat dit risico zich in een individueel geval voordoet. Ook worden niet alle veldtoetsen uitgevoerd op basis van risicoselectie. Zo streeft de Belastingdienst ook naar een zekere onvoorspelbaarheid bij controles. Landelijke acties op basis van selectie op doelgroep of thema, zoals de afgelopen jaren in de bouwsector, leiden evenmin altijd een-op-een tot correcties.

Kantoor- en veldtoetsen (aantal gecorrigeerde aanslagen)

In 2005 is er capaciteit verschoven van toezicht naar dienstverlening en administratieve processen. Er is prioriteit gegeven aan dienstverlening aan de burgers. De extra inzet hiervoor is ten koste gegaan van de beschikbare capaciteit voor toezicht. Ook is er sprake geweest van een toename van het administratieve werk als gevolg van meer bezwaarschriften, het opvoeren van nieuw opgerichte bedrijven en het afvoeren ingeval van bedrijfsbeëindiging.

Er kan niet worden aangegeven hoeveel belastingopbrengst is gemoeid met de daling van het aantal boekenonderzoeken, omdat de gemiste belastingopbrengsten nooit bekend zijn. Wel kan worden gesteld dat de wijze van selectie op basis van risico en belang werkt, aangezien de

gemiddelde correctieopbrengst in 2005 ten opzichte van 2002 met meer dan 20% is gestegen.

Over de problemen met de automatisering kan het volgende worden gemeld. Vooraf in het kort de werkwijze.

Aangiften vennootschapsbelasting worden eerst door het Aangifte BelastingSysteem (ABS) geleid zodat de fiscale voorcontrole kan plaatsvinden en vervolgens om een groot deel van de noodzakelijke weging te laten plaatsvinden. Vervolgens worden de aangiften aangeboden aan het KA-VpB systeem (kantoorautomatisering vennootschapsbelasting) waar de definitieve afhandeling plaatsvindt. Bij de weging worden de gegevens van de aangifte vergeleken met de beschikbare contra-informatie. De uitkomsten daarvan worden op risico's gewogen. Vervolgens wordt er vastgesteld wat de behandelwijze moet zijn. Al naar gelang de uitkomsten van de weging wordt de aangifte automatisch afgedaan dan wel uitgeworpen en aangeboden aan een behandelende ambtenaar voor intensief toezicht.

Bij het operationeel worden van de ABS-release in juli en augustus vorig jaar openbaarden zich problemen met de zogeheten weegmodule. Het bleek noodzakelijk enkele correcties aan te brengen in de weegregels. Een juiste werking van ABS is ook afhankelijk van andere raakvlaksystemen. Zo ontstond er een probleem met het raakvlakstelsel «opdrachtmanagement centrale processen» waardoor posten «bleven hangen» in ABS. Dit had tot gevolg dat de definitieve aanslagregeling niet op het geplande moment kon starten.

Binnen de context van de volle automatiseringskalender moesten er voortdurend prioriteiten worden gesteld die in een aantal gevallen in het «nadeel» van ABS zijn uitgevallen. Hierbij moet vooral ook gedacht worden aan prioriteitstelling met betrekking tot het draaien van productie (zorgtoeslag, schattingsformulieren ondernemers en automatische voorlopige teruggaaf). Dit laatste heeft er voor gezorgd dat het herstel binnen ABS en/of het betreffende stelsel soms al had plaatsgevonden maar dat door de prioriteitsstelling voor het draaien van andere productie er enige tijd geen ruimte was voor ABS productie. Er zijn wel voorlopige aanslagen opgelegd, zowel voor de IB als voor de VpB. Dit betekent dat er geen financiële gevolgen waren voor de belastingplichtigen en ook niet voor de schatkist.

Voor de belastingkantoren heeft dit tot gevolg gehad dat zij later de beschikking hebben gekregen over de werkvoorraad IB en VpB 2005. Dit heeft niet betekend dat zij zonder werk kwamen te zitten omdat zij nog over voldoende oude voorraden beschikten. De totaal afgedane hoeveelheid aangiften IB in het jaar 2005 was uiteindelijk meer dan in 2004 (9 404 000 tegen 7 200 000). In 2005 zijn ruim 4 900 000 definitieve aanslagen opgelegd over het jaar 2004. Voor de VpB heeft een inhaalslag in de eerste maanden van 2006 plaatsgevonden.

Wat de vraag naar de planning van de afhandeling van aangiften betreft, kan worden opgemerkt dat op het moment dat de planning voor 2005 is gemaakt niet kon worden voorzien dat er problemen zouden komen met het ABS-systeem, waardoor het percentage van de tijdige afdoening van de aanslagen niet gehaald zou worden.

Eind 2005 is besloten een traject te starten om een aanzienlijke complexiteitsreductie te bereiken om de noodzakelijke stabiliteit van de ICT-infrastructuur en bijbehorende gegevenshuishouding te waarborgen. De uitwerking hiervan zal een meerjarig karakter hebben en worden meegenomen in de voorjaarsnota 2006 en de begrotingsvoorbereiding 2007.

Zoals hiervoor al gemeld wil de Belastingdienst het aantal fysieke controles opvoeren. Het instellen over 2006 van 27 000 looncontroles en 11 000 controles voor vut, prepensioen en levensloop (VPL) en privé-gebruik auto, zijn daar al uitingen van. Door het stroomlijnen en automati-

seren van de administratieve processen is het de bedoeling dat er capaciteit vrijkomt die kan worden ingezet ten behoeve van toezicht. Dit is nodig om van de Belastingdienst verwacht wordt dat men toezicht uitoefent «dat er toe doet». Dit betekent risicogericht, zichtbaar, resultaatgericht en krachtig optreden, waar het de aanpak van malafide belastingplichtigen betreft. De optimale bezetting moet een mix van toezichtactiviteiten mogelijk maken: diepgaande boekenonderzoeken, kantoortoetsen, waarnemingen ter plaatse, activiteiten bij vrijplaatsen, landelijke acties en samenwerking met andere handhavinginstanties in interventieteams. Er is geen nader onderzoek of analyse gedaan naar de oorzaken van de toename van het aantal bezwaarschriften.

Terecht wordt geconstateerd dat de ervaren kans op ontdekking is gedaald, waarbij tevens de neerwaarts bijgestelde planning niet is gerealiseerd. Dit hangt samen met de verminderde zichtbaarheid van de Belastingdienst in de afgelopen periode. De komende jaren gaat de Belastingdienst op dit terrein investeren. De Belastingdienst verwacht dan een geleidelijke groei naar 75% in 2010. Bewust is gekozen voor een meer realistisch niveau van deze doelstelling voor de komende jaren. Op de vraag naar inzicht in de correcties omzetbelasting, loonbelasting, successie- en schenkingsrecht, hieronder een meerjarig overzicht.

Aantallen correcties	2001	2002	2003	2004	2005
loonbelasting	481 000	505 000	512 000	495 000	526 000
omzetbelasting	723 000	806 000	826 000	806 000	861 000
successie, schenking en overgang	2 433	4 490	2 247	2 337	3 405

Het arrest «Charles Tijmens» heeft een eenmalig derving van belasting-opbrengsten van € 100 à 200 miljoen in de periode 2006–2015 tot gevolg. Aanpassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 zal naar verwachting in de loop van dit jaar aan uw Kamer worden aangeboden. Deze aanpassing is erop gericht een structureel verlies te voorkomen. In antwoord op de vraag over de vergrijpboete: alleen bij verwijtbaarheid wordt een vergrijpboete opgelegd. In 2005 zijn in 68 264 gevallen vergrijpboetes opgelegd. In totaal is aan vergrijpboetes een bedrag opgelegd van ca. € 320 mln.

Faillissementsfraude

De FIOD-ECD heeft met het Functioneel Parket en met het Ministerie van Justitie afgesproken om in 2006 60 opsporingsonderzoeken faillissementsfraude te verrichten. Dit is in lijn met de toezeggingen in de Fraudenota 2002–2006. Voor 2005 was afgesproken 60 opsporingsonderzoeken uit te voeren. De inspanningen hebben geresulteerd in 64 processen-verbaal die bij het FP zijn ingeleverd. Dit was een intensivering ten opzichte van het jaar 2004, waar 44 opsporingsonderzoeken faillissementsfraude hebben plaatsgevonden. Bij het maken van de afspraken over de opsporing van faillissementsfraude, wordt rekening gehouden met prioriteiten in de fraudebestrijding en beschikbare capaciteit. Voor 2007 zullen de afspraken over faillissementsfraude in lijn zijn met de afspraken over 2006.

Mediation

Dat er niet meer zaken per mediator zijn geweest, heeft te maken met de aanloopfase. De 75 geschillen waren geselecteerd in het kader van een pilot, met als doel te onderzoeken of mediation in fiscale geschillen en bij klachtbehandeling een nuttig instrument is. In dat kader zijn de binnen de dienst aanwezige mediators geïnventariseerd. Dat bleken er circa 25 te zijn. Een deel van hen had zijn opleiding uit persoonlijke belangstelling,

zonder studiefaciliteiten van de werkgever gevolgd. Allen waren NMI-geregistreerd, maar het merendeel voldeed bij aanvang van de pilot nog niet aan de overige kwaliteitseisen (met name ervaring) om al zelfstandig te kunnen worden ingezet. In de loop van de pilot raakten steeds meer mediators gekwalificeerd.

De uitkomst van de pilot was positief. De verwachting is dat mediation steeds vaker in fiscale geschillen zal worden ingezet. Overigens wordt mediation in de Belastingdienst ook gebruikt bij klachtbehandeling en (intern) in arbeidsgeschillen.

Soms kan de inzet van een andere behandelende ambtenaar bij een bezwaarbehandeling een conflict met een belastingplichtige vlottrekken. Vaker ligt de oorzaak van het conflict niet bij de medewerker die de aangifte of het bezwaar behandelt, maar elders. Dat kan zijn eerder in het proces, bijvoorbeeld in een eerder controleonderzoek of in de behandeling van een eerdere kwestie, of juist later, bijvoorbeeld in verwachte betalingsproblemen of in de toekomstige bedrijfsopvolging, of op een andere plek in de organisatie, en zelfs geheel buiten de fiscaliteit. In zulke gevallen is een mediator met zijn specifieke vaardigheden in staat om de juiste relatie tussen het een en het ander te verkennen, en partijen te helpen om in dat kader een wederzijds aanvaardbare oplossing te vinden in het voorliggende conflict.

APA/ATR-praktijk

De stijging van de eindvoorraad 2005 ten opzichte van de eindvoorraad 2004 wordt veroorzaakt door de toename van het aantal ingekomen verzoeken. Het aantal ingekomen verzoeken bedraagt 487. De trend van toename van het aantal ingekomen verzoeken zet zich voort in de eerste maanden van 2006. Het lijkt er op dat de verbeteringen van de afgelopen jaren in de APA/ATR praktijk vruchten beginnen af te werpen. De signalen die het APA/ATR-team daarover ontvangt zijn overwegend positief.

Om te bewerkstelligen dat eind 2006 de voorraad is gedaald en de doorlooptijden zo laag mogelijk zijn, zijn extra medewerkers ingezet in de afhandeling van de verzoeken. Gezien het belang van de APA/ATR-praktijk voor het fiscale vestigingsklimaat blijft het streven er op gericht om de verzoeken zo snel en efficiënt mogelijk te behandelen en de doorlooptijden zo kort mogelijk te laten zijn.

De eindvoorraad 2005 bedraagt 258. Deze voorraad is te verdelen in een voorraad jonger dan 2 maanden (103), tussen 2 en 6 maanden (72), tussen 6 en 12 maanden (58) en ouder dan 12 maanden (25). De «leeftijdsopbouw» van de voorraad moet niet worden verward met de doorlooptijden van de verzoeken.

De doorlooptijd van een verzoek wordt bepaald bij de afdoening van het verzoek waarbij de tijd tussen ontvangst van het verzoek en afdoen van het verzoek wordt gecorrigeerd met de zogeheten schorsingsdagen. Dit zijn de dagen dat de adviseur aan zet is omdat de inspecteur bijvoorbeeld aanvullende informatie heeft opgevraagd die noodzakelijk is om het verzoek te kunnen beoordelen (schaakklokprincipe). Ook bi- en multilaterale APA's zijn in dit overzicht begrepen. Omdat daar vaak sprake is van een zeer ingewikkeld feitencomplex waarbij overeenstemming moet worden bereikt met buitenlandse bevoegde belastingautoriteiten, leiden deze verzoeken doorgaans tot een langere doorlooptijd. De doorlooptijd van een APA verzoek begint te lopen bij de formele indiening van het verzoek.

Beleidsbesluiten

Op dit moment worden de interne bestanden aan beleidsbesluiten «overgetankt» naar www.overheid.nl. Dit maakt de maandelijkse lijst van fiscale beleidsbesluiten zoals tot voor kort gebruikelijk overbodig. Voor de fiscale

beleidsbesluiten op www.overheid.nl geldt de algemene zoekfunctie van deze site. Er wordt overigens gewerkt aan verbetering van deze zoekfunctie. Ook over 2005 ontvangt de Tweede Kamer een rapportage over de beleidsbesluiten. Deze rapportage zal begin juni worden aangeboden. Zoals in het Beheersverslag gemeld is het aantal besluiten drastisch afgenomen. Alles is er op gericht de regelgeving zoveel mogelijk overzichtelijk te houden en niet opnieuw een «woud» aan beleidsbesluiten te krijgen.

Afhandeling strafrechtelijke processen-verbaal.

De oorzaak voor het sepotpercentage is deels terug te voeren tot de gang van zaken in dit specifieke onderdeel van het strafrecht. In het selectie-overleg tussen FIOD-ECD, Belastingdienst en het OM vindt de selectie plaats van de aangemelde fraudezaken. Elk strafrechtelijk onderzoek is er normaal gesproken op gericht voldoende en overtuigend bewijs te verzamelen waaruit blijkt dat het vermoedelijke strafbare feit gepleegd is. Er zijn echter onderzoeken waarin op voorhand bewust het risico wordt genomen dat het strafbare feit uiteindelijk wellicht niet kan worden aangetoond. De aanpak van de vermoede fraude weegt in die gevallen zwaarder dan het risico van een eventuele stopzetting of niet verdere vervolging. De doelstelling dat minimaal 90% van de zaken leidt tot transactie of een vonnis van de rechter, is niet gerealiseerd. Een analyse door het Functioneel Parket heeft inzicht gegeven in de belangrijkste sepotoorzaken, namelijk:

- er is op andere wijze dan via het strafrecht gereageerd, dat wil zeggen er zijn alsnog fiscale maatregelen genomen;
- het OM heeft gekozen voor een andere verdachte of voor minder verdachten dan waartegen het proces-verbaal werd opgemaakt, bijvoorbeeld alleen de rechtspersoon wordt vervolgd en niet ook nog eens de betrokken personen in dienst van de rechtspersonen;
- er is onvoldoende wettig bewijs.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze sepotgronden mede samenhangen met de aard van de criminaliteit die de FIOD-ECD bestrijdt. De grens tussen diegenen die al dan niet bij strafbaar handelen zijn betrokken, is hier vaak moeilijker te trekken dan bij commune criminaliteit. Uit voorzichtigheid wordt in de opsporing de kring van verdachten ruim gehouden.

Wat de vraag naar het functioneren van de database bestuurlijke boete betreft, kan het volgende worden opgemerkt. De database bestuurlijke boete (veelal aangeduid als boeteapplicatie) is ontwikkeld in 2003 en 2004. In 2004 is de boeteapplicatie getest op enkele kantoren in Oost-Brabant en Limburg. Na een evaluatie van gebruikerswensen en gebruikersacceptatie is de boeteapplicatie vanaf september 2004 geleidelijk aan op alle belastingdienstregio's ingevoerd.

Basis voor de applicatie vormt het «verplicht boeteadvies». Bij iedere correctie boven € 6 000 voor particulieren en € 12 500 voor ondernemers moet de behandelende ambtenaar een advies vragen aan de boetespecialist of de boete/fraudecoördinator. Blijkt dat er sprake is van vermoeden van opzet bij een belang van voldoende omvang, dan wordt deze de post voor het selectieoverleg geagendeerd. De boeteapplicatie registreert dit hele proces in een centrale database per regio. De adviesaanvragen, adviezen, aanmeldingen en terugverwijzingen worden door de diverse betrokkenen in de database vastgelegd, met bijzonderheden en korte casusbeschrijving. Vanaf begin 2005 is de boeteapplicatie landelijk in gebruik op alle kantoren.

Bij de opzet van de database is expliciet rekening gehouden met de informatiebehoefte voor een adequate aansturing en evaluatie van het fraudebeleid. In het bijzonder wordt voorzien in de informatiebehoefte ten

aanzien van de beboeting, één van de trajecten van de sanctionering van het fraudebeleid.

Het percentage septs op jaarbasis was in 2003: 26%, 2004: 20% en in 2005: 21%.

Eigen evaluatieonderzoek

Teruggave dividendbelasting

Ten aanzien van de administratieve organisatie rond de teruggaven dividendbelasting zijn de volgende maatregelen genomen:

- Het automatiseringssysteem KA-Vpb wordt zodanig herbouwd dat de verschillende bedragen waaruit een teruggaafverzoek kan bestaan (de wet op de dividendbelasting voorziet in drie soorten teruggaafverzoeken) afzonderlijk kunnen worden ingetoetst. Dit ter voorkoming van het risico van dubbele uitgaven.
- Totdat de KA-Vpb is aangepast, worden de verzoeken om teruggaaf van ingehouden dividendbelasting landelijk geregistreerd, om dubbele teruggaafverzoeken die gedaan zijn bij verschillende kantoren, te ontdekken.
- Periodiek worden EDP-audits uitgevoerd op de vastlegging van verleende vrijstellingen en de teruggaven aan verdragsgerechtigden.

Invordering

Aanbevolen is de beheersing van onderdelen van het proces van behandeling van beroepsmogelijkheden en verzoekschriften te verbeteren. De belangrijkste verbeterpunten hebben betrekking op: doorlooptijden/prioriteitstelling bij de behandeling, het horen in geval van bezwaar, de kwaliteit van de beslissing, de behandeltermijn van de hele keten, de mandatering, het automatiseringssysteem en de personeelsbezetting. Besloten is de wettelijke taak te beleggen bij twee belastingregio's, die de aanbevelingen inmiddels hebben opgepakt. Wat de doorlooptijden betreft geldt dat indien de normen voor de doorlooptijden door oplopende werkvoorraden niet gehaald dreigen te worden, prioritering van de behandeling moet plaatsvinden. Hoe hoger het bedrag, des te eerder de behandeling moet plaatsvinden. De actieve voortgangsbewaking hierop is inmiddels verbeterd. Het automatiseringssysteem, waarmee beschikkingen kunnen worden aangemaakt, is medio december 2005 overgedragen aan de betrokken regio's. Ten slotte is de bezetting in de betrokken regio's in overeenstemming met het werkaanbod gebracht.

Premieheffing volksverzekeringen

De aanbeveling om het belang van de juiste bepaling van de verzekerings- of premieplicht onder de aandacht te brengen is als volgt uitgevoerd. Er zijn deskundige aanspreekpunten aangesteld per belastingregio. Daarnaast wordt in de opleidingen tot controle- en heffingsmedewerkers aandacht besteed aan de premieheffing. Waar mogelijk zal dit meelopen met de opleidingen SUB.

De aanbeveling met betrekking tot de bestuurlijke informatievoorziening is opgepakt door het automatiseringssysteem aan te vullen met de specifieke aspecten van premieheffing in de inhoudingsfeer.

Voorlopige teruggaven (VT)

Er worden maatregelen voorbereid rond rekeningenbeheer en uitbetalingen, kennis van en toezicht op de identiteit van aanvrager VT en rekeninghouder en vervuiling van gegevensbestanden. De maatregelen omvatten het inrichten van processen waarbij de belastingplichtige wordt geïnformeerd over de wijzigingen van zijn rekeningnummers in de administratie van de Belastingdienst en waarbij de belastingplichtige een wijziging van één of meer rekeningnummers kan doorgeven. Daarnaast wordt

de belastingplichtige verplicht bij een eerste verzoek het rekeningnummer op het formulier aan te geven.

Door de Europese Unie voorgeschreven controles

De controles bij de uitvoer van landbouwgoederen met restitutie voldoen thans aan de Europese eisen. De aanscherping van het controleprogramma is tweeledig. Enerzijds wordt er strak gestuurd op het halen van de gedetailleerde kwantitatieve controle-eisen die de Europese Commissie stelt. In 2005 is dat op een enkel aangiftepunt en productgroep nog niet gerealiseerd. In 2006 loopt de productie goed op schema. Anderzijds wordt er, via een systeem van interne kwaliteitscontroles, strak gestuurd op de kwaliteit van de controledossiers. In het verleden is het voorgekomen dat controles goed waren uitgevoerd, maar door een formeel vereiste (bijvoorbeeld het ontbreken van een stempel) achteraf werden afgekeurd door de Europese Commissie. De kwaliteit van de dossiers is nu zodanig dat deze bij een controle van de Europese Commissie de toets der kritiek kunnen doorstaan.

Massale processen

De onvolkomenheden in de administratie hadden te maken met de geautomatiseerde verwerking van de aanvragen. Met mogelijke tegenslagen was rekening gehouden. Er was een noodscenario ontwikkeld dat voorzag in de uitbetaling van voorschotten.

Het gesignaleerde risico voor verstoring binnen de gegevensverwerking tussen UVW en Belastingdienst heeft zich inderdaad voorgedaan. Door het niet aansluiten van specificaties van Belastingdienst en UWV was een aanpassing van de keten en een herhaling van de ketentest nodig. Intussen heeft de keten de test met goed gevolg doorstaan. De keten is vanaf 22 maart 2006 actief, een week later dan gepland.

Ten aanzien van de vraag naar de reactie van de Belastingdienst op de constatering in de arresten van de Hoge Raad, kan het volgende worden opgemerkt.

De kans op een onzorgvuldige verwerking van de aangifte, zoals aan de orde in het arrest van HR 9 juli 2004, waarbij in het aangifteformulier (van 1997) onvoldoende ruimte voor de burger was om alle relevante inkomensbestanddelen te melden, is door verschillende maatregelen geminimaliseerd. De maatregelen betreffen zowel de papieren versie als de digitale aangifte. In de papieren versie is voorzien in de mogelijkheid om alle inkomensbestanddelen op te voeren. Ook de toelichting op de aangifteformulieren is op dit punt aangepast. De ruimte in de digitale aangifte is nagenoeg onbeperkt. De Belastingdienst heeft de laatste jaren een groot aantal maatregelen getroffen om de processen van aangifteverwerking en aanslagoplegging te optimaliseren, standaardiseren en digitaliseren. Inzet is daarbij onder andere om fouten door menselijke tussenkomst zoveel mogelijk te beperken. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde «scanstraat» in Heerlen voor het massaal inlezen van papieren aangiftebiljetten en toeslagformulieren.

Wat betreft de situatie in HR 25 februari 2005, BNB 2005/173, waarbij invoer van gegevens in het geautomatiseerde systeem geschiedde op ondeskundige wijze, zijn zowel op het gebied van automatisering (te weten het laten uitvoeren van berekeningen door het systeem) als in de instructie van de medewerkers verbeteringen doorgevoerd. In het algemeen geldt dat de Belastingdienst bezig is met het zoveel mogelijk digitaliseren en centraliseren van de administratieve processen. Dit leidt er toe dat zowel het aantal administratieve handelingen vermindert als door de centralisatie ervaring en vaardigheden worden vergroot. Daarnaast zijn binnen de Belastingdienst behandelprogramma's en instructies ter onder-

steuning van de behandelaars ontwikkeld. De kans op een fout, zoals die zich voordeed in bedoeld arrest, is als gevolg van deze maatregelen sterk teruggedrongen.

Wat de situatie in HR 14 april 2006 betreft wordt er op gewezen dat de casus die aanleiding heeft gegeven tot dit arrest, dezelfde is als die waarop al eerder is gereageerd bij brief aan uw Kamer van 14 september 2004, nr. DGB2004/4049U. Daarin is aangegeven dat de Belastingdienst maatregelen heeft genomen, waaronder een aanpassing van de automatiseringssystemen, waardoor de onderhavige fout zich niet meer zal voordoen.

Personeel en bedrijfsvoering

De Belastingdienst houdt periodiek enquêtes naar de medewerkers-tevredenheid. Met behulp van de personeelsmonitor wordt tweejaarlijks onderzoek gedaan naar de werkbeleving van de medewerkers van de Belastingdienst. Doel van het onderzoek is de werkbeleving in kaart te brengen, maar ook om te stimuleren dat met het verkregen inzicht iets gaat gebeuren. De personeelsmonitor is een gestructureerde vragenlijst met ruim 100 vragen over diverse aspecten van het werken bij de Belastingdienst. Eind 2004 is het onderzoek voor het laatst gehouden. Uw Kamer heeft vorig jaar de personeelsmonitor 2004 ontvangen.

De medewerkers die bij het Ministerie van VROM de individuele huursubsidie uitvoerden, zijn voor het overgrote deel meegekomen met het werk naar de Belastingdienst. In 2005 zijn er in totaliteit 267 medewerkers overgegaan naar de Belastingdienst, waarvan er 202 medewerkers zijn ingestroomd bij de Belastingdienst/Toeslagen. 65 medewerkers hebben een andere plek binnen de Belastingdienst gevonden, met name bij de belasting- en douanekantoren.

Belastingdienstmedewerkers zijn evenals andere rijksambtenaren in dienst van het rijk. Arbeidsvoorwaarden en de onderhandelingen daarover behoren toe aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken.

Kwaliteitsborging

Er is geen sprake van een stelselmatige verlaging van de streefwaarde voor de zogeheten FIX-score. Alleen in de begroting IXB 2005 is de streefwaarde ten opzichte van die in de voorgaande begroting verlaagd. Deze verlaging in 2005 is terug te voeren op de achteruitgang in de score in 2003 als gevolg van een verslechtering bij de invordering en de omzetbelasting.

Ter toelichting wordt opgemerkt dat tot en met 2003 geen streefwaarden voor de FIX-score zijn geformuleerd. De indexcijfers voor 2002 en 2003 (116 respectievelijk 113) zijn realisatiecijfers. Pas vanaf 2004 werden (met terugwerkende kracht voor 2003) streefwaarden geformuleerd. Tevens is toen voor een nieuw basisjaar gekozen, te weten 2002 in plaats van 1999. In tabelvorm ziet een en ander er als volgt uit:

	2002	2003	2003	2004	2004	2005	2005
		planning	realisatie	planning	realisatie	planning	realisatie
FIX-score (2002=100)	100	102	97	104	100	99	100
FIX-score (1999=100)	116		113				

Kwaliteit Belastingtelefoon

De medewerkers van het NIPO gebruiken bij het onderzoek standaardvragen en de daarbij behorende juiste antwoorden. Daaraan wordt het

antwoord van de medewerker getoetst naast andere aspecten zoals beleefdheid, en dergelijke.

Alle medewerkers van de Belastingtelefoon zijn op de hoogte van het feit dat zij alleen informatie mogen geven. Als gevraagd wordt naar een standpunt, dan wordt een bericht voor het betrokken kantoor opgemaakt en wordt de behandeling van de vraag daar overgenomen.

Indien iemand het niet eens is met de manier waarop hij telefonisch is geholpen of niet tevreden met het antwoord bestaat de mogelijkheid om hierover een klacht in te dienen.

Productieverslag Belastingdienst

In de cijfers over toegewezen bezwaarschriften zijn de gedeeltelijke toegewezen bezwaarschriften niet opgenomen. In onderstaande tabel wordt het percentage «gedeeltelijk toegewezen» per middel inzichtelijk gemaakt.

Gedeeltelijk toegewezen per middel

	2004	2005
Inkomstenbelasting particulieren		13%
Inkomstenbelasting ondernemers	24%	24%
Vennootschapsbelasting	21%	25%
Loonbelasting	8%	34%
Omzetbelasting	21%	20%
Douane	7%	7%
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ)	14%	17%
Wet zelfstandigen in de ziekenfondsverzekering (WZZ)	14%	15%
Overig	19%	18%

De vraag of er verband bestaat tussen de afname van toegewezen en een toename van toegewezen beroepschriften kan op dit moment nog niet worden beantwoord. Met ingang van 1 januari 2005 bestaan in de belastingrechtspraak twee feitelijke beroepsinstanties, de rechtbank en het gerechtshof. De komende jaren zullen de gevolgen hiervan voor de fiscale procesvoering duidelijk(er) worden. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen rond gegrondverklaring van beroepschriften van belanghebbenden. Voor een analyse is het, ook in relatie tot de ontwikkelingen rond bezwaarschriften, op dit moment te vroeg.

Het douanerecht wordt in belangrijke mate bepaald door communautaire wetgeving. Bij de inwerkingtreding van de Douanewet van 1995 heeft de wetgever ervoor gekozen in afwachting van verdere ontwikkelingen in Europees verband het boetestelsel niet ingrijpend te wijzigen. Op dit moment ligt een voorstel van de Commissie bij het Europese Parlement en de Raad waarin is opgenomen een bepaling welke tot doel heeft de bestuurlijke boeten op douanegebied verder te harmoniseren.

2. Bedrijfsplan Belastingdienst 2006–2010

Het beleid van de Belastingdienst voor gevallen waarin een aanslag niet binnen de driejaarstermijn is opgelegd is gepubliceerd in Infobulletin 1993/126. Kort gezegd komt dit beleid erop neer dat belastingplichtige schriftelijk wordt meegedeeld dat de driejaarstermijn is verstreken en dat hem toestemming wordt gevraagd om de aanslag alsnog op te leggen naar het oorspronkelijk aangegeven bedrag. Als belastingplichtige hiermee instemt, komt daarmee een rechtsgeldige overeenkomst tot stand waarvan de nakoming door beide partijen kan worden ingeroepen. De Belastingdienst gaat ervan uit dat, indien belanghebbende binnen drie weken niets van zich laat horen, hij akkoord gaat met de oplegging van een aanslag conform de ingediende aangifte. Belanghebbende kan in die gevallen bezwaar maken en aangeven dat hij niet instemt met de aanslag.

Wat de planning voor de elektronische fiscale informatieverstrekking betreft, kan het volgende worden opgemerkt. Voor het algemene overheidsloket (www.overheid.nl) is de planning dat het persoonlijke deel daarbinnen, de Persoonlijke Internet Pagina (PIP), in de loop van 2007 operationeel wordt. De planning is dat de Belastingdienst met de voorin-gevulde aangifte (VIA) op de PIP zal gaan aansluiten. In de jaren daarop-volgend zal het aanbod van fiscale informatie en (transactie)diensten via de PIP zich uitbreiden, ook naar toeslagen. Evenals de Belastingdienst zullen ook andere overheidsinstanties, zoals gemeenten en waterschap-pen in een eigen tijdspad (fiscale) informatie en andere (transactie)diensten via de PIP beschikbaar stellen. Daartoe is op 18 april jl. de verklaring «Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektroni-sche overheid!» ondertekend in het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provin-cies, gemeenten en waterschappen. In de bijlage van deze verklaring is een uitvoeringsagenda opgenomen.

Wat de nagestreefde aantallen diepgaande en materiële onderzoeken betreft zijn op dit moment alleen voor 2006 cijfers genoemd. De aantallen bedrijfsbezoeken in 2005 zijn daarbij voorlopig richtinggevend. In de loop van dit jaar zal duidelijk worden wat de gewenste aantallen diepgaande en materiële onderzoeken voor de komende jaren zullen zijn, gegeven de beschikbare capaciteit en middelen.

Over de rechtsvragen en beleidsbesluiten kan het volgende worden gezegd. In 2005 zijn 192 rechtsvragen door de kennisgroepen binnen de Belastingdienst beantwoord. 26 bindende adviezen hebben geleid tot een beleidsbesluit. Voor 136 bindende adviezen is besloten geen beleids-besluit te publiceren, omdat bij nader inzien bleek dat het toch niet om een rechtsvraag ging of omdat het een te specifiek geval was. Dit is in lijn met het beleid zo min mogelijk nieuwe regels te publiceren. De overige vragen zijn nog in beraad.

De tijd die de kennisgroepen nodig hadden om de vragen te beant-woorden bedroeg gemiddeld 123 dagen. De gemiddelde tijd tussen het standpunt van de kennisgroep en het concept-beleidsbesluit bedroeg 109 dagen. Dat hiermee de nodige tijd is gemoeid komt door het per definitie lastige karakter van rechtsvragen en doordat het voorgenomen beleids-besluit wordt afgestemd met VNO/MKB en/of andere departementen. Ten aanzien van bestuurlijke boetes wordt opgemerkt dat over de eerste aangiftetijdvakken voor de nieuwe loonaangifte voor de inhoudingsplich-tigen een coulanceregeling geldt. Een boetebeleid voor de gecombineerde heffing is thans dan ook nog niet aan de orde. Het beleid zal te zijner tijd tijdig aan inhoudingsplichtigen kenbaar worden gemaakt. De actualisering van het Voorschrift Awb 1997 zal worden meegenomen in de algemene actualiseringslag van beleidsbesluiten. Deze staat voor medio 2006 op de rol.

Voor de Eerste Dagsmelding (EDM) op dagen dat het kantoor gesloten is geldt dat werknemers te allen tijde 24 uur per dag via de Belastingdienst internetsite kunnen worden aangemeld. Ook softwareleveranciers gaan software aanbieden waarmee de EDM 24 uur per dag kan worden gedaan. In beide gevallen kan de aanmelding buiten de loonadministratie om worden gedaan. In het geval dat na melding de betrokkene niet komt werken, geldt dat de EDM achteraf gezien niet nodig was. De regeling voorziet niet in de verplichting dat de persoon in kwestie weer wordt afgemeld. De EDM moet vooral worden gezien als een aanvullend hulp-middel. Met deze verplichte melding zal een malafide werkgever bij een controle ter plaatse zich er niet meer ongestraft op kunnen beroepen dat een niet-gemelde werknemer pas gisteren is begonnen. De situatie dat zonder sofi-nummer geen payroll kan worden gedraaid is bekend. Zolang de Belastingdienst nog geen sofi-nummer heeft afge-

geven mag de werkgever zowel voor de EDM als voor de loonaangifte volstaan met een uniek personeelsnummer voor deze werknemer. Als de werkgever er achter komt dat hij een onjuiste aangifte heeft gedaan over een reeds afgelopen jaar en dat heeft gevolgen voor het salaris, dan moet de werkgever deze correctie verwerken in de loonaangifte over het op het moment van de correctie lopende aangiftetijdvak. Als bij een controle door de Belastingdienst blijkt dat er in al afgesloten jaren onjuistheden zijn ontdekt, dan moet de werkgever de daaruit voortvloeiende correcties op werknemersniveau aanleveren. De gecorrigeerde gegevens worden vervolgens doorgeleverd aan de polisadministratie. Op deze wijze bevat de polisadministratie de juiste gegevens ten behoeve van uitkeringsaanvragen.

Wat de gevolgen van correcties voor de uitkeringen betreft kan mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het volgende worden gemeld. Voor 2006 geldt dat als door correcties, naar aanleiding van controles door de Belastingdienst, loongegevens in de polisadministratie worden gemuteerd op grond waarvan reeds uitkeringen zijn vastgesteld, dan heeft de werknemer het recht om bij UWV om herziening van zijn dagloon te vragen. Voor de situatie vanaf 2007 wordt nu bekeken hoe UWV met dergelijke mutaties om moet gaan. Dit is mede afhankelijk van de uitkomst van de thans nog lopende discussie over de wijze waarop werkgevers loonelementen met terugwerkend karakter in hun administratie verwerken.

Behoud van aantrekkelijk en aansprekend werkgeverschap

Wat er gebeurt om het aantrekkelijke werkgeverschap te behouden, is meer verbinding te leggen tussen management en medewerkers en dus tussen management en werk. In de managementcontracten van regio's is afgesproken dat direct leidinggevenden 60% van hun tijd besteden aan direct contact met hun medewerkers. Ook heeft de recent gehouden managementdag Belastingdienst in het teken van de verbinding gestaan. Op de betreffende dag waren alle managementlagen én de medewerkers vertegenwoordigd. De diverse dienstonderdelen zijn zelf actief met dit thema.

Het thema «verbinding» krijgt ook vorm tijdens de jaarlijkse gesprekken-cyclus van voortgang- en beoordelingsgesprekken waarin manager en medewerker met elkaar in gesprek zijn in welke mate van tevoren gemaakte afspraken over het werk worden gerealiseerd. Daarnaast wordt in die gesprekken ingegaan op de toekomst van de medewerker. De ontwikkelmogelijkheden van de medewerker komen aan de orde, zowel binnen de huidige functie als eventuele doorgroei naar andere functies, horizontaal of verticaal. In 2005 hebben bijvoorbeeld ruim 40 000 cursisten (2004: bijna 18 000) deelgenomen aan interne opleidingen.

Verbinding komt ook terug in het platform «Impuls». Impuls is een onderdeel van de Belastingdienst van waaruit «impulsen» vanuit de dienst voor verbetering van het werk en vernieuwing van de organisatie worden ondersteund. Door «Impuls» wordt medewerkers en managers gelegenheid geboden elkaar te ontmoeten, met elkaar in discussie te gaan, kritiek en verbeteringsideeën uit te wisselen en over de grenzen van de eigen organisatie heen te kijken. Impuls heeft in de afgelopen jaren bijeenkomsten begeleid over ondermeer competentie management, bouwen aan vertrouwen in samenwerking en drijfveren van medewerkers. Voor de nabije toekomst staat daarnaast bijvoorbeeld «Innoveren in verbinding» op de agenda.

Een belangrijk punt van de medewerkers was de werkdruk en het feit dat men meer dan gebruikelijk moest bijspringen om de effecten voor burgers en bedrijven, met name in de dienstverlening, zo gering mogelijk te laten

zijn. De opheffing van de vacaturestop biedt de mogelijkheid hierin verandering aan te brengen.

Uit de personeelsmonitor 2000 bleek dat er voor medewerkers diverse verzuurders zijn die motivatie voor het werk belemmeren. Aanpak van de belangrijkste irritaties is een voorwaarde voor motivatie. Concreet ging het hierbij ondermeer om: luisteren naar de medewerker, aandacht van het management voor het werk, het waarom van beslissingen helder en duidelijk uitleggen door het management, te traag werkende automatiseringssystemen en de kilometervergoeding.

Vanuit dit inzicht is «I love Tax» ontstaan. I love Tax staat voor de werkrelatie tussen medewerkers en Belastingdienst. Met I love Tax wordt gewerkt aan het verbeteren van het plezier in en op het werk vanuit de overtuiging dat er dit ook tot verbetering van resultaten leidt.

De themadag «Geluk op het werk» was bedoeld om de relatie tussen geluk en tevredenheid en prestatie te bespreken en te verhelderen.

Regio's konden inspiratie opdoen om concreet met het thema aan de slag te gaan bij de invulling van het prestatiecontract 2006.

De themadag is goed bezocht door zowel managers als medewerkers. In die zin is het een van de gelegenheden geweest waarbij het thema verbinding tussen management en medewerkers handen en voeten kreeg.

De verwachting is dat 2% van het vaste personeel dit jaar zal uitstromen. Dit komt neer op circa 600 fte's. Om die uitstroom weer te kunnen opvangen, is de vacaturestop opgeheven.

In de jaren tachtig is de Managementvisie Belastingdienst tot stand gekomen. Die managementvisie is een krachtige motor geweest voor vernieuwing van de besturing en het bestuursinstrumentarium in de Belastingdienst. Het bestuursproces en de stijl van besturen zijn, als gevolg van de reorganisatie in 2003, in de organisatie niet fundamenteel gewijzigd. Wel zijn een paar nieuwe accenten gezet, waaronder het perspectief van zelfsturende teams en medewerkers. Qua besturing betekent dit perspectief aandacht voor het motiveren en stimuleren tot zelfontplooiing van de mensen in de organisatie, ten dienste van de doelen van de Belastingdienst. De persoonlijke ontplooiing gaat hand in hand met het dragen van meer eigen verantwoordelijkheid. Dat versterkt de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en bij de inrichting van het werk binnen hun team. Die betrokkenheid is bepalend voor de resultaten die de Belastingdienst wil bereiken en versterkt de arbeidsmotivatie voor medewerkers.

Meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid van medewerkers bij de organisatie, inrichting van het werk en doelstellingen heeft uiteindelijk invloed op de resultaten van de Belastingdienst.

Van de beschikbare tijd van de medewerkers op de uitvoerende onderdelen (belasting- en douanekantoren) is 30% indirecte tijd en 70% directe tijd. De tijd die besteed is aan zaken als ondernemingsraad, docentschap, managementgesprekken, cursussen en werkoverleg wordt als indirect aangemerkt.

Binnen de Belastingdienst wordt aan de medewerkers de actuele informatie niet meer op papier aangeleverd maar digitaal. De voordelen hiervan zijn dat voor de medewerkers meer informatie toegankelijk is geworden en de verspreiding sneller verloopt. Daarnaast bestaat nog een uitgebreide centrale bibliotheek. Alle eenheden beschikken over een catalogus en kunnen gebruik maken van deze bibliotheek.

Bijlage operationele doelstelling 3

In het zogeheten Tripartiete Overleg wordt de keuze gemaakt tussen toepassing van het bestuursrecht of strafrechtelijke afdoening. De zaken waarvoor tot strafrechtelijke afdoening wordt besloten, worden door de

FIOD-ECD in opsporing genomen. Voor 2006 is de doelstelling van het aantal conform dit traject op te leveren niet-fiscale processen-verbaal vastgesteld op 275. Voor elk van deze zaken geldt als uitgangspunt dat, na afronding van het proces-verbaal, door het OM wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging.

3. Rapport Algemene Rekenkamer inzake accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht

De huidige Nederlandse accijnsregelgeving heeft zijn basis in Europese richtlijnen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de horizontale richtlijn 92/12/EG die algemene regels bevat over o.a. het moment van verschuldigdheid van de accijns en het voorhanden hebben en vervoer van accijnsgoederen, en
- de technische structuurrichtlijnen die specifieke regels bevatten over welke goederen aan een accijns moeten worden onderworpen, welke minimumtarieven daarbij hebben te gelden en welke vrijstellingen zijn toegestaan.

Als gevolg van deze Europese regels zijn de accijnzen in de EU (voor een deel) geharmoniseerd. Er is geen sprake van een volledige harmonisatie omdat het nog steeds mogelijk is dat er (soms grote) verschillen bestaan tussen de lidstaten. Deze verschillen zijn vooral gelegen in:

- de hoogte van de tarieven: de richtlijnen schrijven alleen minimum-tarieven voor, bovendien bestaan er verschillende overgangstermijnen voor nieuwe maar ook een aantal oude lidstaten om in een aantal jaar naar het minimumtarief toe te groeien. Hierdoor kunnen de hoogte van de tarieven flink uit elkaar lopen.
- de van toepassing zijnde vrijstellingen: verschillende vrijstellingen zijn facultatief, daarnaast hebben lidstaten goedkeuring gekregen om in afwijking van de richtlijnen (gedurende een aantal jaren) specifieke vrijstellingen toe te passen.

Via verdere harmonisatie zijn bovengenoemde verschillen weg te nemen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat daarmee de ruimte voor fraude zal afnemen. Deze opvatting wordt maar ten dele gedeeld. Verschillen in tarieven en (in beperktere mate) de van toepassing zijnde vrijstellingen geven aanleiding tot zogenoemde grenseffecten en maken het aantrekkelijk om fraudepraktijken te starten. Accijnsfraude wordt echter niet alleen veroorzaakt door verschillen in nationale tarieven. De accijnsheffing zorgt in het algemeen voor een hoge belastingdruk op accijnsgoederen. Dit betekent dat ook zonder verschillen tussen de lidstaten het winstgevend blijft om te frauderen. Er zal om die reden een belangenafweging moeten worden gemaakt bij het beantwoorden van de vraag, hoe vergaand geharmoniseerd moet worden. Een belangenafweging tussen aan de ene kant minder grenseffecten en fraude of een beter werkende interne markt door een vergaande harmonisatie, bijvoorbeeld in de vorm van een voor alle lidstaten gelijk tarief, en aan de andere kant het behouden van nationale beleidsvrijheid bij minder vergaande harmonisatie. Nationale beleidsvrijheid kan van belang zijn indien Nederland behoefte heeft aan speelruimte voor een begrotingsbeleid met behulp van de hoogte van de accijnzen. Verder belemmert een volledige harmonisatie Nederland om de accijnzen in te zetten als beleidsinstrument binnen het milieu-, mobiliteits- of gezondheidsbeleid. Op basis van het voorgaande wordt een volledige harmonisatie van de accijnzen niet nagestreefd, vooral wat betreft de hoogte van de tarieven. Het verleden heeft geleerd dat het noodzakelijk blijft om nationale beleidsvrijheid te behouden bij de inzet van het accijnsinstrument. Wel kan gerichte harmonisatie bijdragen om fraude tegen te gaan of knelpunten voor de interne markt op te lossen. In dat kader kan bijvoorbeeld worden

gewezen op de introductie van het EMCS-systeem, gepland in medio 2009, dat ik ten volle ondersteun. Dit systeem zal zorgen voor een digitalisering van het toezicht op vervoer van accijnsgoederen en zal effectievere controlemogelijkheden tot gevolg hebben. Verder kan worden gedacht aan het geleidelijk verhogen van de minimumtarieven, zodat de verschillen in accijnstarieven zullen verminderen en daarmee de aantrekkelijkheid van grenseffecten en fraude. Bij elke poging tot verdere harmonisatie moet worden bedacht dat de lidstaten zich unaniem achter een voorstel van de Commissie moeten scharen. Dit zorgt ervoor dat verdergaande harmonisatie een proces is van de lange adem. Het zal ook niet gemakkelijk zijn om bij het vaststellen van minimumtarieven te komen tot besluitvorming. Daarbij zal er bijna niet aan kunnen worden ontkomen dat er gebruik moet worden gemaakt van lange overgangstermijnen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er wordt gewerkt met verschillende systemen die deels verouderd en gebruiksonvriendelijk zijn. Deze kwalificatie betekent echter niet dat er sprake is van onwerkbaar systemen. Na het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 2003 heeft afgerond, is en wordt er veel gedaan om de bestaande informatiesystemen te actualiseren en te verbeteren. Ook zijn en worden er meer koppelingen tussen systemen tot stand gebracht. Al deze verbeteringen hebben geleid tot een goed werkbaar situatie, die geen nadelige consequenties (meer) heeft voor de bedrijfsvoering. Op dit moment is er daarom geen dringende noodzaak om op korte termijn over te gaan tot de ontwikkeling van een nieuw en geïntegreerd systeem. Het geven van een kostenraming van een dergelijk systeem is dan ook niet aan de orde. Met betrekking tot de opmerkingen over een eventueel risico op rechtsongelijkheid tussen vergunninghouders omdat zij niet op gelijke wijze gecontroleerd worden, wordt het volgende opgemerkt. In beginsel is er geen sprake van een absolute eenvormigheid van controles. Een controle wordt immers toegesneden op de specifieke situatie van de te controleren belastingplichtige. Wel is het van belang dat risico's binnen een bepaalde groep van belastingplichtigen worden onderkend en beheerst, en dat de kwaliteit van de in te stellen controles wordt gewaarborgd. Op deze terreinen zijn de laatste tijd belangrijke vorderingen gemaakt. Zo is in 2004 de risicobatabase geïntroduceerd, waarin alle onderkende risico's zijn opgenomen. In datzelfde jaar is de risicokennisgroep Minerale olie en chemie aanzienlijk versterkt. Ook worden risicobehandelprogramma's ontwikkeld, die meer structuur in de controles beogen aan te brengen. Al met al ben ik er door deze en vele andere maatregelen sprake van een bevredigend niveau van toezicht. In mijn reactie aan de Algemene Rekenkamer is gemeld dat de aanbevelingen om prioriteit te verlenen aan het opstellen van de behandelplannen per soort accijnsvergunning en de opzet en uitvoering van de periodieke compliancetoetsen, zullen worden overgenomen. Tot slot wordt opgemerkt dat er geen sprake is van een afgeronde situatie. Verbeteringen vinden nog steeds plaats, en zullen aan de hand van nieuwe ontwikkelingen en inzichten ook steeds plaats blijven vinden.