

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 IXB

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2007

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2006

In zijn brief van 15 mei jl. (Kamerstuk 30 300 IXB, nr. 39) heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën aangegeven u dit najaar te informeren over het toezicht door de Belastingdienst. In deze brief worden de toezichtsdoelstellingen voor 2007 weergegeven.

Normeren en segmenteren

De basis voor de inzet van toezichtscapaciteit ligt in een zorgvuldige afweging tussen fiscaal belang en risico enerzijds en de in te zetten handhavingsinstrumenten anderzijds. De keuzes zijn gebaseerd op het normeren van het in te zetten instrumentarium en het segmenteren van de doelgroep.

Bij normeren ligt de focus niet zozeer op de afzonderlijke handhavingsinstrumenten, maar op de totale handhavingsmix: welke instrumenten worden ingezet, in welke verhouding en wat zijn de beoogde resultaten. Door te normeren komt de Belastingdienst tot een evenwichtige mix van preventief en repressief optreden, uiteraard binnen de kaders van de beschikbare capaciteit, (ICT)-ondersteuning en competenties van het personeel.

Het bestand van belastingplichtigen is divers. Om evenwichtige keuzes in de handhaving te maken is het nodig te segmenteren. Segmentatie is het opdelen van het totale bestand van belastingplichtigen in groepen met samenhangende kenmerken, zoals financieel belang, complexiteit van de fiscale problematiek, omvang etc. De Belastingdienst onderscheidt vier segmenten: Particulieren, Midden- en kleinbedrijf (MKB), Middelgrote ondernemingen (MGO) en Zeer grote ondernemingen (ZGO). De kenmerken van het segment zijn bepalend voor de instrumenten die ingezet worden. Bij ZGO, een segment waarin de circa 2000 grootste ondernemingen zijn opgenomen, zijn de inhoud van de fiscale problematiek en de omvang van de belangen van dien aard dat een aanpak «op maat» noodzakelijk is. Bij het MKB is dergelijk maatwerk op basis van een weging van

belang en risico niet doelmatig. Voor elk segment pakt de handhavingsmix en de beschikbare capaciteit derhalve anders uit. Op grond van een weging van risico en belang en de wens aan alle segmenten aandacht te geven, is er historisch een zekere capaciteitsverdeling gegroeid. Deze vormt ook het uitgangspunt van de verdeling in 2007.

Toezichtscapaciteit 2007	particulieren	mkb	mgo	zgo
Verdeling van toezichtscapaciteit naar segment	14%–18%	62%–68%	10%–14%	5%–9%

Toezicht

Rode draad in de toezichtsaanpak is «toezicht dat ertoe doet». Dit motto appelleert zowel aan de maatschappelijke relevantie van het fiscale toezicht als aan de professionaliteit van de uitvoering. Prioriteit heeft vooral het verhogen van de zichtbaarheid. De Belastingdienst wil dat belastingplichtigen letterlijk meer «geraakt» worden. Hij wil zichtbaar zijn als handhaver, inspelen op maatschappelijke tekorten en ervoor zorgen dat er voor degenen die zich niet aan de regels houden ook een reële pakkans is. En waar mogelijk wil de Belastingdienst dit niet alléén doen, maar samen met andere handhavers en met bonafide belastingplichtigen en bedrijven.

Deze ambitie wordt weerspiegeld in de manier waarop de Belastingdienst zijn toezichtsinstrumenten in 2007 inzet. De belangrijkste instrumenten binnen het toezicht zijn: horizontaal toezicht, intensief toezicht «binnen», intensief toezicht «buiten» en acties. Het massale toezicht, dat ervoor zorgt dat de gehele aangiftestroom aan een automatische controle wordt onderworpen, blijft hier buiten beschouwing omdat het personele beslag gering is¹.

Horizontaal toezicht

In de brief van 8 april 2005, DGB 2005-01109, bent u geïnformeerd over de ontwikkeling van het horizontaal toezicht binnen de Belastingdienst. Dit toezicht is gericht op de versterking van de samenwerking met bonafide maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ondernemers die hun fiscale verplichtingen willen nakomen wordt zoveel mogelijk zekerheid geboden voorafgaand aan de formele aangiften. Fiscale risico's worden daarbij door ondernemer en Belastingdienst gezamenlijk geïdentificeerd en zoveel mogelijk op basis van afspraken vooraf behandeld. Werken in de actualiteit is daarbij het uitgangspunt; transparantie en vertrouwen vormen de basis. Er vindt zo een verschuiving plaats van verticaal toezicht, waarbij de Belastingdienst exclusieve verantwoordelijkheid voor het toezicht draagt, naar horizontaal toezicht, waarbij de verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving nadrukkelijker samen wordt gedeeld. Het voordeel voor de ondernemers is dat zij eerder rechtszekerheid krijgen en dat ze zo min mogelijk last hebben van tijdrovende controles achteraf.

De pilot die vorig jaar is gestart met twintig grote ondernemingen is positief verlopen. Met bijna alle ondernemingen is een convenant gesloten. Momenteel wordt de pilot voortgezet met twintig nieuwe ondernemingen. In 2007 wordt de lijn verder doorgetrokken: in totaal wordt tien procent van de beschikbare toezichtscapaciteit binnen het ZGO-segment voor horizontaal toezicht gereserveerd. Met brancheorganisaties in het midden- en kleinbedrijf worden ook projecten in dat segment voorbereid. Te denken valt aan branche-afspraken op fiscaal-technisch of administratief terrein, het gebruik maken van al bestaande toezichtsarrangementen

¹ Externe communicatie, persoonlijke dienstverlening en de opsporing door de FIOD-ECD worden ook niet in deze brief uitgewerkt.

binnen bedrijven en bedrijfskolommen, en het delen van informatie. Zo wordt er met een accountantsorganisatie overleg gevoerd over het afstemmen van controleprogramma's. Het betreft eerste verkenningen: het capaciteitsbeslag is daarom relatief gering.

Intensief toezicht «binnen» (kantoortoets)

Een deel van de aangiften die voor intensief toezicht worden geselecteerd kan op kantoor worden gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd. Prioriteit heeft het afdoen van een substantieel aantal aangiften. Dit draagt bij aan de zichtbaarheid van het toezicht. Voor veel particuliere belastingplichtigen is de correspondentie het enige contact dat Belastingdienst en belastingplichtigen hebben.

Van belang bij de planning is het verschil tussen de Inkomstenheffing en de Vennootschapsbelasting enerzijds en de overige belastingsoorten – zoals Omzet- en Loonbelasting – anderzijds¹. De eerste twee zijn aanslagbelastingen, waarbij het de taak van de Belastingdienst is de definitieve aanslag vast te stellen. Bij de omzet- en loonbelasting berekent de belastingplichtige zelf het verschuldigde bedrag en zorgt hij voor afdracht op het moment van aangifte. Bij deze aangiftebelastingen heeft de Belastingdienst de taak de aangiftestroom te volgen en op te treden als zich afwijkingen en onregelmatigheden voordoen. De output in termen van aantallen afgedane aangiften valt voor deze belastingsoorten niet te geven. Wel de input: gezien het grote belang voor de kasstroom (OB en LH zorgen samen voor circa 75 procent van de belastingontvangsten), wordt 25 procent van de capaciteit voor het intensief toezicht «binnen» voor de overige belastingsoorten gereserveerd.

In het volgende overzicht worden de toezichtsdoelstellingen voor toezicht «binnen» in 2007 gegeven:

Intensief toezicht «binnen» 2007	particulieren	mkb	mgo	zgo
1 Aantal behandelde aangiften Inkomstenheffing (IH)-niet winst	800 000– 850 000			
2 Aantal behandelde aangiften Inkomstenheffing (IH)-winst		190 000– 210 000	6 700–7 200	2 400–2 600
3 Aantal behandelde aangiften Vennootschapsbelasting (Vpb)		33 000– 37 000	5 800–6 200	4 200–4 400

Intensief toezicht «buiten» (boekenonderzoek)

Deze onderzoeken vinden plaats op locatie bij de ondernemer. Onderscheid wordt gemaakt naar reguliere boekenonderzoeken en specifieke onderzoeken. Reguliere onderzoeken zijn de zwaardere onderzoeken, waarin in veel gevallen aandacht is voor de beoordeling van de materiële juistheid van de aangifte. Specifieke onderzoeken richten zich op één of enkele specifieke risico's binnen de aangifte.

Het is van belang om, naast het selecteren op risico en belang, een voldoende aantal onderzoeken uit te voeren om een verantwoord rakingspercentage te realiseren. In totaal worden voor 2007 meer dan 55 000 boekenonderzoeken gepland, bijna een verdubbeling t.o.v. de gereali-seerde aantallen van 2005. Deze intensivering wordt bereikt door het inzetten van extra capaciteit en door het aantal onderzoeken dat zich richt op specifieke risico's fors uit te breiden.

¹ Tot de overige belastingsoorten worden ook de overdrachtsbelasting, belastingen van het rechtsverkeer, dividendbelasting, kansspelbelasting, successie- en schenkingsrecht, etc. gerekend.

Onderdeel van het toezicht buiten vormen de bedrijfsbezoeken en met name de bezoeken die bij startende ondernemers worden afgelegd. Bedrijfsbezoeken hebben zowel een sterk dienstverlenend als een preventief toezichtskarakter. Tijdens deze bezoeken wordt een beeld gevormd van de organisatie en mogelijke risico's in de administratieve organisatie. Startende ondernemers worden geïnformeerd over hun verplichtingen en de eisen die aan de administratie worden gesteld.

Het aantal startersbezoeken wordt in 2007 sterk opgevoerd. Dit gebeurt in de overtuiging dat het daadwerkelijk beïnvloeden van het aangiftegedrag van ondernemers in de startfase van de onderneming vanuit het oogpunt van compliance het meest effectief is. Deze bezoeken zullen zoveel mogelijk in samenwerking met anderen worden gedaan: de Kamers van Koophandel, fiscale intermediairs en brancheorganisaties.

In het volgende overzicht worden de doelstellingen voor toezicht «buiten» in 2007 gegeven:

Intensief toezicht «buiten» 2007	particulieren	mkb	mgo	zgo
1 Aantal reguliere boekenonderzoeken	n.v.t.	20 000– 24 000	2 000–2 300	800–900
2 Aantal specifieke onderzoeken	n.v.t.	30 000– 34 000	2 300–2 700	250–300
3 Aantal bedrijfsbezoeken, waaronder startersbezoeken	n.v.t.	23 000– 27 000	4 500–5 500	n.v.t.

Acties

Acties zijn erop gericht de effectiviteit van het toezicht te verhogen door thematisch een bepaalde doelgroep of een bepaald risico aan te pakken. Bijvoorbeeld de zwartsparenders in het buitenland in het rekeningenproject. Of de acties rondom fiscale vrijplaatsen en in de dertien regionale interventieteams. In 2007 (en volgende jaren) zal een aantal acties rondom het thema vastgoed worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om de projectontwikkeling, de bouw, financiering, exploitatie en de aan- en verkoop van vastgoed. Het spreekt dat een dergelijke grootschalige actie alleen zinvol gevoerd kan worden als er binnen de overheid wordt samengewerkt. In deze acties gaat het om veel meer dan alleen fiscale risico's. Van de acties die in 2007 worden uitgevoerd, wordt daarom minstens vijftig procent in samenwerking met andere handhavers gepland.

Handhavingscommunicatie is een belangrijk onderdeel van een actie- en themagerichte aanpak. Door acties en thema's vooraf aan te kondigen heeft de belastingplichtige de mogelijkheid zichzelf te corrigeren. Ook communicatie achteraf over het optreden van de Belastingdienst is belangrijk: het bevestigt de goedwillenden in hun gedrag en schrikt kwaadwillenden af.

Er wordt voor acties in totaal ruim vijf procent gereserveerd van de totale toezichtscapaciteit die voor de segmenten beschikbaar is. Bij acties staan zichtbaarheid en maatschappelijk effect voorop. De mate waarin een actie leidt tot directe opbrengsten verschilt per actie. Doelstellingen daarvoor zullen dan ook per actie worden ontwikkeld.

Ten slotte

De Belastingdienst heeft om zijn zichtbaarheid en de effectiviteit van het toezicht te vergroten maatregelen genomen. Hij wil niet alleen meer doen (opvoeren van het aantal boekenonderzoeken), maar ook anders. Daarbij

ontwikkelt de Belastingdienst zijn instrumentarium in de richting die past bij de manier waarop de overheid als handhaver in de maatschappij wil optreden. Meer in samenwerking en op basis van afspraken vooraf (horizontalisering) en meer als één overheid, dus samen met anderen en thema- en actiegericht. Effectief toezicht vergt het continu monitoren van de resultaten van het optreden. Deze vormen de basis voor het bijstellen van de aanpak en het nemen van maatregelen om nieuwe risico's adequaat tegemoet te treden. Toezicht is een dynamisch proces en stelt de Belastingdienst als handhaver continu voor nieuwe opgaven. In het Bedrijfsplan zal de Belastingdienst voortaan inzicht geven in de keuzes die daarin worden gemaakt en laat hij zien hoeveel capaciteit er jaarlijks op de verschillende handhavingsactiviteiten wordt ingezet. In het Bedrijfsplan van komend jaar zal ook inzichtelijk worden gemaakt in welke mate de nieuwe medewerkers die nu worden geworven het toezicht gaan versterken. In het Beheersverslag legt de Belastingdienst verantwoording af over de resultaten van het ingezette beleid.

De Minister van Financiën,
G. Zalm