

Vergaderjaar 2022–2023

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2022

Naar aanleiding van de vragen van de commissie Financiën over de onderzoeksopzet Evaluatie Toezicht Belastingdienst (2017–2023) (Kamerstuk 31 935, nr. 78), van 16 september 2022, beantwoord ik, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, hierbij de gestelde vragen per onderwerp.

1. Afbakening

U vraagt om een nadere toelichting op de afbakening van de evaluatie. Allereerst gaat het daarbij om de definitie en reikwijdte van het begrip «massaal toezicht». Gevraagd is om aan te geven welke processen en (organisatie)onderdelen binnen de reikwijdte van het voorliggend onderzoek vallen, en hoe deze zijn verdeeld over de aandachtsgebieden inkomensheffing (IH), loonheffing (LH), vennootschapsbelasting (Vpb) en omzetbelasting (OB). Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de definitie van massale processen, de afbakening voor het onderzoek, de verantwoordelijke (organisatie)onderdelen en het type processen dat binnen de reikwijdte van het onderzoek valt.

Zoals opgemerkt in uw brief, werd in de beleidsdoorlichting van toezicht, opsporing en massale processen uit 2017 vastgesteld dat het lastig is om een goede definitie op te stellen van massale processen. In het rapport werden de complete massale processen omschreven als: «(een keten van) processen in de organisatie die substantiële informatiestromen (geautomatiseerd) verwerken (behalve waar fiscale kennis nodig is om de informatiestroom te bewerken)».

De vorige beleidsdoorlichting zag op de massale processen als geheel. Deze evaluatie is ingeperkt tot dat deel van het massale proces dat betrekking heeft op en/of bijdraagt aan (massaal) toezicht. Een beschrijving van welke (elementen) van de massale processen op welke manier gerelateerd zijn aan toezicht is onderdeel van het onderzoek zelf.

De massale processen binnen de Belastingdienst zijn belegd bij het organisatieonderdeel Centrale Administratieve Processen (CAP). CAP is verantwoordelijk voor de ontvangst, verwerking en verzending van alle fiscale gegevens aan en van alle burgers en bedrijven. Het organisatieonderdeel CAP bestaat uit vier clusters, «Gegevens», «Heffing», «Inning» en «Centrale functies», met ieder een eigen taakstelling¹. Massale processen of elementen daarvan die bijdragen aan het (massale) toezicht behoren tot het werk van de clusters Gegevens en Heffing. Het gaat onder andere om:

- Het geautomatiseerd ontvangen en verwerken van aangiften en aanslagen (IH, LH, Vpb, OB);
- De uitvoering van het massaal toezicht door CAP (massaal corrigeren op basis van contra-informatie) (IH);
- De uitvalbehandeling² (IH, LH, Vpb, OB);
- De processen die zien op het opleveren van aangiften op basis van selectiemodules en/of risicomodellen aan de directies Particulieren, Midden- en Kleinbedrijf en Grote Ondernemingen (IH, LH, Vpb, OB);
- Het constateren van het administratieve verzuim (geautomatiseerd herinneren en/of opleggen van boetes bij het niet of niet tijdig indienen van aangiften voor de vier middelen; IH, LH, Vpb, OB);
- Het inwinnen en beschikbaar stellen van gegevens voor de Vooraf Inge vulde Aangifte voor de inkomensheffing (VIA)
- Het beschikbaar stellen van contra-informatie voor het toezicht (IH).

Ten tweede wilt u in meer detail weten welke onderdelen van bovengenoemd punt vallen onder de «beweging naar de voorkant». De Belastingdienst streeft er naar dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf hun fiscale verplichtingen nakomen³. Belangrijk daarbij is dat problemen en fouten worden voorkomen in plaats van deze achteraf te verhelpen en herstellen. Om hier invulling aan te geven maakt de Belastingdienst in zijn strategie een «beweging naar de voorkant»⁴. In de «beweging naar de voorkant» staan burgers en bedrijven centraal en verwijst «de voorkant» naar het vooraf borgen van de kwaliteit van de aangifte. Een analyse van de doelen die ten grondslag liggen aan de «beweging naar de voorkant» en de inspanningen die er onderdeel van zijn maken deel uit van het onderzoek. Het gaat om dienstverlenings- en toezichtactiviteiten die plaats vinden voordat de aangifte wordt ingediend of tijdens het indienen van de aangifte (in de actualiteit). De gedachte is dat het zo makkelijker is voor burgers en bedrijven om aan hun verplichtingen te voldoen, en dat toezicht achteraf minder nodig is.

Voor wat betreft het toezicht gaat het daarbij om de volgende activiteiten/inspanningen en handhavinginstrumenten: de Vooraf Inge vulde Aangifte (VIA), horizontaal toezicht, proactieve inzet gericht op fiscale dienstverleners, het afhandelen van Smart Bel Afspraken en Frontoffice Backoffice-berichten. Daarnaast betreft het bij ondernemingen ook vooroverleg en het delen van het individueel toezichtplan en het strategisch behandelplan.

¹ Inning zorgt voor de massale in- en uitbetalingen van de gehele Belastingdienst en de invordering bij toeslaggerechtigden, particulieren en kleine ondernemers. Voor de invordering is een aparte evaluatie voorzien (Rijksbegroting IX, 2022, Strategische Evaluatie Agenda: evaluatie inningsproces, afronding 2023). Centrale Functies verzorgt de integrale planning en productiesturing. Gegevens zorgt voor het inwinnen, beheren en beschikbaar stellen van gegevens voor o.a. de uitvoering van toezicht door de Belastingdienst. Cluster Heffing zorgt voor het (deels geautomatiseerd) ontvangen en verwerken van aangiften en aanslagen.

² Uitval treedt op wanneer het systeem niet beschikt over een volledige of consistente set van gegevens en derhalve de handeling niet automatisch kan verwerken.

³ Uitvoerings- en handavingsstrategie Belastingdienst. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-57ded8a3b426d9001140319c30fb5a2f1c5fdccc/1/pdf/uitvoerings-en-handavingsstrategie-belastingdienst-januari-2022.pdf>.

⁴ Zie ook Jaarplan 2022 Belastingdienst, Kamerstuk 31 066, nr. 958.

Tot slot wilt u weten welke kleinschalige pilots/experimenten worden geselecteerd voor de meting van doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Momenteel wordt geïnventariseerd of en zo ja welke pilots, experimenten en/of effectmetingen door de uitvoerende dienstonderdelen van de Belastingdienst zijn of worden uitgevoerd in de onderzoeksperiode van de beleidsevaluatie (2017–2023). De inventarisatie lijkt voldoende materiaal op te leveren, maar is nog niet klaar en er is om die reden ook nog geen selectie gemaakt. Dit staat gepland voor het laatste kwartaal van dit jaar. Het streven is daarbij om in de selectie variatie te hebben in doelgroepen en in de aard van de onderzochte toezichtactiviteit (vooraf, in de actualiteit of achteraf).

2. Passendheid

Allereest vraagt u in meer detail te vernemen op welke wijze het begrip «passendheid» in de evaluatie wordt geoperationaliseerd en met welke onderzoeksmethode de deelvraag zal worden beantwoord.

Zoals u in het voorstel heeft kunnen lezen bestaat de evaluatie van (massaal) toezicht uit drie onderdelen: een planevaluatie, een procesevaluatie en een evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid. De verkenning van wat passend toezicht inhoudt, en hoe dat zich verhoudt tot menselijke maat en maatwerk, is onderdeel van de planevaluatie. De planevaluatie brengt in kaart welke inspanningen door de Belastingdienst worden verricht om de menselijke maat en maatwerk in het toezicht te borgen/vergroten, en gaat na of het aannemelijk is dat met de inspanningen de beoogde doelen zullen worden bereikt. Daarbij spitst de vraag zich toe op de inspanningen die nu zijn/worden verricht om menselijke maat en maatwerk in toezicht te borgen/vergroten. Zoals het plan van aanpak vermeldt is het niet de bedoeling om met kaders van nu uitspraken te doen over het functioneren van het toezicht in het verleden.

De planevaluatie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau op basis van documentenanalyse, interviews en bestudering van de relevante (wetenschappelijke) literatuur. In de planevaluatie wordt uitgewerkt wat de doelen en strategie van het toezicht zijn en, welke (nieuwe) activiteiten er deel van uitmaken, wat de (veronderstelde) samenhang tussen activiteiten en doelen is, en wat (tussen)doelen zijn. Door beleidskeuzes en veronderstellingen expliciet te maken (beleids-theorie) en na te gaan in hoeverre ze vanuit theorie en literatuur kunnen worden onderbouwd, kan aannemelijk worden gemaakt of en onder welke voorwaarden (waaronder «passendheid») de met het toezicht beoogde doelen kunnen worden gerealiseerd.

De planevaluatie beoogt dus een bijdrage te leveren aan de invulling van menselijke maat en maatwerk als het gaat om het toezicht. Het uitgangspunt bij menselijke maat is in ieder geval dat er recht wordt gedaan aan de belangen van burgers en ondernemers bij de totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering en handhaving daarvan (definitie Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)). Maatwerk is daar onderdeel van en wordt door de TCU omschreven als «rekening houden met de individuele omstandigheden van de burger én de bedoeling van de wet.» Essentieel is ook dat de Belastingdienst rechtsstatelijk handelt en opereert binnen de grenzen van wet- en regelgeving, waaronder ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ten tweede verzoekt u om in de procesevaluatie na te (laten) gaan hoe de menselijke maat en maatwerk in het toezicht kan worden geborgd en vergroot. Zoals in het plan van aanpak is beschreven, richt alleen de

planevaluatie en niet de procesevaluatie zich op «passendheid». Met betrekking tot menselijke maat, maatwerk en ook rechtsstatelijkheid lopen momenteel verschillende (ontwikkel)trajecten binnen de Belastingdienst. Met het onderdeel planevaluatie wordt daarvan een beschrijving en beoordeling gegeven die kan helpen om verdere stappen te zetten. Maar omdat het beleid nog sterk in ontwikkeling is, is het nog te vroeg om met een procesevaluatie de werking te evalueren.

Tot slot roept de centrale rol van het begrip «passendheid» in de evaluatie de vraag op of, en op welke wijze, de eindgebruikers worden betrokken bij de evaluatie. Als met eindgebruikers vooral belastingplichtige burgers en bedrijven worden bedoeld, dan zal (de ervaring van) «passendheid» voor deze groep aan bod komen in de interviews met belangenbehartigers. Te denken valt daarbij aan de Nationale ombudsman en (koepels en organisaties van) Fiscaal dienstverleners. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van de resultaten van onderzoeken onder groepen belastingplichtigen die in opdracht van de Belastingdienst worden uitgevoerd en die informatief zijn voor een beeld van de «passendheid». Een voorbeeld daarvan is de Fiscale Monitor waarin de belangrijkste doelgroepen belastingplichtigen en hun vertegenwoordigers ieder jaar met een enquête worden bevraagd. Daarin zitten ook vragen naar de ervaring met toezichtactiviteiten van de Belastingdienst en de uitkomst daarvan. Ook door signalen van belastingplichtigen komt informatie over knelpunten naar boven die te maken kunnen hebben met het toezicht. Deze informatie wordt sinds 2021 verzameld en gebundeld in de Stand van de uitvoering. Al dit en eventueel ander relevant (onderzoeks)materiaal zal aan de externe onderzoekers ter beschikking worden gesteld.

3. Indicatoren

U verwijst naar de memorie van toelichting op de ontwerpbegroting Financiën 2022 waarin wordt gesuggereerd dat in de voorliggende evaluatie nieuwe indicatoren worden gevolgd die vanaf 2021 in gebruik zijn. U vraagt om een nadere toelichting op de wijze waarop de indicatoren worden gezien in de evaluatie.

In de Rijksbegroting van 2021⁵ is een herziene set van kengetallen en prestatie-indicatoren opgenomen. De kengetallen betreffen de metingen ten aanzien van de verschillende aspecten van compliance, de belastingmoraal en het vertrouwen in de Belastingdienst van de grootste doelgroepen belastingplichtigen. De prestatie-indicatoren geven weer hoe de Belastingdienst scoort als het gaat om vier tussendoelen die door de Belastingdienst beïnvloedbaar zijn en bepalend zijn voor compliance van belastingplichtigen. De vier tussendoelen zijn adequate behandeling, gemak, effectief informeren en corrigerend optreden. Door de kengetallen en indicatoren gedurende een langere periode in beeld te brengen ontstaat inzicht in het belastingklimaat in Nederland en de prestaties van de Belastingdienst. Dit vormen elementen om de oordelen over doeltreffendheid, doelmatigheid en «passendheid» van het toezicht op te baseren.

De nieuwe kengetallen en prestatie-indicatoren zijn voor het eerst gerapporteerd in 2021. Voor de evaluatie kunnen de jaren 2021, 2022 en 2023 worden gebruikt. De kengetallen weerspiegelen de mate waarin burgers en bedrijven hun fiscale verplichtingen nakomen en de bereidheid daartoe en de eventuele veranderingen daarin door de jaren. Deze kengetallen zijn indicatief voor de mate van fiscale compliance in Nederland. De kengetallen worden zowel beïnvloed door het werk van de Belastingdienst, als door andere factoren. De indicatoren ten aanzien van

⁵ Kamerstuk 35 925 IX, nr. 1.

de tussendoelen zijn wel informatief voor het werk van de Belastingdienst. Daarbij gaat het om objectieve indicatoren (bijv. percentage aangiften IH-NW waarbij de belastingplichtige niet hoeft aan te vullen) en om belevingsindicatoren (hoe wordt het door belastingplichtigen ervaren).

Ten tweede verzoekt u om, naast de externe onafhankelijke deskundige die deel uitmaakt van de begeleidingscommissie, het eindresultaat te laten beoordelen door een externe deskundige die géén onderdeel heeft uitgemaakt van de begeleidingscommissie. In lijn met de voorschriften uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018, wordt ten minste één methodologische en/of beleidsinhoudelijk onafhankelijk deskundige betrokken. De deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Om deze externe deskundige in staat te stellen zich zo volledig mogelijk te informeren over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd en hoe beslissingen tijdens het onderzoek tot stand komen, maakt de onafhankelijk deskundige onderdeel uit van de begeleidingscommissie. Omdat de beleidsevaluatie geen cijfermatige, statistische exercitie is, is voor een toets op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zicht op de werkwijze en totstandkoming noodzakelijk. Om die reden wordt geen extra onafhankelijk deskundige betrokken die alleen het eindrapport beoordeelt en die niet deelneemt aan de begeleidingscommissie. Deze werkwijze is daarmee in lijn met andere evaluaties die op de Rijksbegroting plaatsvinden.

Wel zijn en worden oordelen van onafhankelijk deskundigen op andere manieren gevraagd en benut. Een eerdere versie van het plan van aanpak voor deze evaluatie is ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie Beleidsevaluatie van Financiën, inclusief de twee onafhankelijk deskundigen die daar zitting in nemen: Prof. Dr. Carl Koopmans en Dr. Valerie Pattyn⁶. Deze commissie zal ook periodiek over de voortgang van de uitvoering van de evaluatie worden geïnformeerd. Bovendien zal het concepteindrapport voor commentaar en suggesties aan (de onafhankelijke deskundigen in) de Commissie Beleidsevaluatie worden voorgelegd en zullen de uitkomsten daarvan worden gedeeld met de externe onderzoekers en de begeleidingscommissie.

Tot slot wilt u weten op basis van welke criteria de deskundigen zijn geselecteerd, evenals hun expertise en namen. Op dit moment is er nog geen deskundige gevraagd om bij deze evaluatie de rol van externe deskundige te vervullen. Dit staat de komende maand gepland, zodat de begeleidingscommissie – met daarin de externe deskundige – vanaf de start van de werkzaamheden van het externe onderzoeksbureau operationeel zal zijn. Voor de rol van externe deskundige wordt een hoogleraar of lector (of iemand van gelijkwaardig niveau) gevraagd die expertise heeft op het terrein van beleidsevaluatie en die kennis en ervaring heeft op het terrein van toezicht en/of fiscaal toezicht. Conform planning gaat de uitvoering van het onderzoek van start vanaf januari 2023.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

⁶ Dr. Valerie Pattyn is per 1 september 2022 geen lid meer van de Commissie Beleidsevaluatie.