Bijlage 2: Plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 1 Belastingen

1. Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. De laatste keer dat artikel 1 grotendeels is doorgelicht was in 2010. Sindsdien zijn verschillende andere onderdelen van het uitvoeringsbeleid geëvalueerd. Zo is in 2012 het *horizontaal toezicht* geëvalueerd, in 2012 het *toezicht door Douane op de buitengrenzen* en in 2014 - als nulmeting - *toeslagen*. In 2016 wordt de beleidsdoorlichting toeslagen uitgevoerd, het vervolg op de nulmeting uit 2014.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014 biedt de mogelijkheid delen van het beleidsartikel door te lichten. Zoals in begrotingsartikel 1 staat beschreven, kent de Belastingdienst drie beleidsinstrumenten om zijn doelstelling te realiseren: *dienstverlening*, *toezicht en opsporing* en *massale processen*. Deze beleidsinstrumenten kennen hun elk hun eigen operationele doelstelling. In 2015 is de *dienstverlening* door de Belastingdienst doorgelicht. In 2017 worden de andere twee beleidsinstrumenten *toezicht en opsporing* en *massale processen* doorgelicht. Hierop ziet dit plan van aanpak.

Een kanttekening is hier op zijn plaats. De Tweede Kamer heeft op 12 april jl. de Algemene Rekenkamer gevraagd onderzoek te doen naar de effectiviteit van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. De Algemene Rekenkamer heeft de Belastingdienst om medewerking gevraagd bij dit onderzoek. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer overlapt voor een niet onbelangrijk deel met de onderhavige beleidsdoorlichting. Het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer wordt dan ook meegenomen in de onderhavige beleidsdoorlichting en vormt naar verwachting een goede basis voor de beleidsdoorlichting. Publicatie van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is voorzien in november 2016.

2. Doel beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. De doorlichting wordt uitgevoerd als een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende zeven stappen:

a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en - indien relevant - de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere

verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;

g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

3. Doelstellingen toezicht (incl. opsporing) en massale processen

De onderhavige doorlichting concentreert zich op de toezichtprocessen en de massale processen van de Belastingdienst met betrekking tot de fiscale wet- en regelgeving. De operationele doelstellingen voor de te onderzoeken beleidsinstrumenten worden in de begroting van het ministerie van Financiën (IX) als volgt geformuleerd:

Toezicht en opsporing
De Belastingdienst oefent adequaat toezicht uit en dwingt, zo nodig, naleving af zodat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Massale processen
De Belastingdienst voert zijn massale processen efficiënt uit.

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het te voeren fiscale beleid en het opstellen van wet- en regelgeving. De Belastingdienst zorgt voor de heffing en inning van de rijksbelastingen. De algemene doelstelling van de Belastingdienst is het verhogen van *compliance* d.w.z. door doeltreffende en doelmatige uitvoering van (fiscale) wet- en regelgeving zorgen dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen. De Belastingdienst beschouwt compliance als middel om het strategische doel (*ontvangsten*) te bereiken.

De Belastingdienst maakt het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken door passende dienstverlening te leveren en massale processen juist en tijdig uit te voeren. De Belastingdienst maakt bij zijn werkzaamheden veel gebruik van ICT toepassingen, waarmee de verschillende bedrijfsprocessen op een snelle en efficiënte wijze worden uitgevoerd. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat zij sneller zekerheid krijgen over hun fiscale positie. Verder oefent de Belastingdienst adequaat toezicht uit en dwingt hij waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af. De Belastingdienst beschikt voor dit doel over een reeks van preventieve en repressieve instrumenten, variërend van algemene en specifieke voorlichting, (telefonische) dienstverlening, controles van aangiften, boekenonderzoeken tot uiteindelijk fraudeonderzoeken en opsporing.

De Belastingdienst beoogt hiermee het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat een optimaal effect wordt bereikt op de compliance. Dit moet zorgen voor de borging van de continuïteit van belastingopbrengsten. De Belastingdienst stelt zich ten doel de naleving van de wettelijke verplichtingen ('compliance') zo groot mogelijk te maken en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt ('tax gap') zo klein mogelijk te houden. De Belastingdienst wil dat de handhaving zo veel mogelijk effect heeft op de naleving en zo min mogelijk kost. Op een deel van de oorzaken van het nalevingstekort heeft de Belastingdienst echter geen invloed.

4. Onderzoeksopdracht

Doel van het onderzoek is om na te gaan:
- hoe het toezicht en de massale processen nu zijn vormgegeven
- wat de resultaten en kosten daarvan zijn
- welke mogelijkheden er zijn om de effectiviteit en efficiency van het toezicht (verder) te vergroten.

Daarbij worden de zeven stappen van het RPE, zoals verwoord in paragraaf 2, doorlopen.

5. Afbakening scope onderzoek

- Gekozen wordt daarbij de doorlichting te richten op een periode van zeven jaar, te weten 2010 tot en met 2016.

- Het onderzoek richt op de fiscale processen. Het betreft de volgende onderdelen van de Belastingdienst: Belastingen (segmenten Particulieren, MKB en Grote ondernemingen), FIOD en Centrale Administratieve Processen (CAP)[1]. Het toezicht door Douane en Belastingdienst/Toeslagen maakt geen onderdeel uit van de onderhavige doorlichting.

6. Aanpak

De aanpak is als volgt:

1. *Beleidsreconstructie*
   Als eerste wordt een beschrijving gegeven van het beleid met betrekking tot de handhaving van de fiscale wet- en regelgeving. Beschreven worden missie en doelstellingen van de Belastingdienst, de handhavingsstrategie van de Belastingdienst, de diverse instrumenten van preventief en repressief toezicht, massaal (administratief) toezicht en fraudebestrijding, en de recente ontwikkelingen daarin. In het kader van de Investeringsagenda wordt de ontwikkeling naar informatiegestuurd toezicht en de rol daarbij van data & analytics beschreven. Belangrijke documenten: *Begrotingen Financiën (IX), Handhavingsstrategie Belastingdienst 2016, Brede Agenda en Investeringsagenda (hoofdlijnen aanpak Belastingdienst: activiteitenkalender), Landelijke toezichtsplannen Belastingen, Jaarplannen FIOD.*

2. *Prestatie-indicatoren: normstellingen en resultaten*
   De tweede stap is het bijeenbrengen van de beschikbare gegevens die inzicht geven in het functioneren van de instrumenten ten behoeve van (massaal) toezicht en fraudebestrijding. Bijzondere aandacht wordt besteed aan effectmeting en internationale vergelijking. Verder worden de gegevens over de ervaren toezicht en beleving door belastingplichtigen en fiscale intermediairs gepresenteerd. Belangrijke bronnen: *jaarrapportages van Belastingen, Centrale Administratie en FIOD, halfjaarsrapportages Belastingdienst, Jaarverslagen Financiën (IX), Working Paper effectmeting van het fiscale toezicht, Onderzoek Grote ondernemingen, Steekproeven Particulieren en Ondernemingen*

[1] De onderdelen CA (Centrale Administratie) en SMP (Semi Massale Processen) zijn opgegaan in het nieuwe bedrijfsonderdeel CAP.

(MKB), Rapport Rekenkamer over intensivering toezicht en invordering (ITI) bij de Belastingdienst, diverse rapporten over effectmeting van concrete handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst, OESO rapporten. Voor ervaring en beleving wordt gebruik gemaakt van survey onderzoek, in het bijzonder de Fiscale monitor.

3. *Efficiency*
   Stap drie is het in beeld brengen van (de ontwikkeling in) de uitvoeringskosten van de primaire procesonderdelen (Belastingen, CAP, FIOD) en de ondersteunende onderdelen (IV, facilitair, management & staf) over de onderzoeksperiode. Voor de in financiële omvang grootste middelen (inkomstenbelasting, omzetbelasting, vennootschapsbelasting) wordt een vergelijking tussen de capaciteitsinzet en de effecten in termen van belastingopbrengst. Daarnaast worden de primaire processen doorgelicht, om in beeld te brengen of en waar met dezelfde middelen betere prestaties mogelijk zijn. De voorziene besparingen in het kader van de Investeringsagenda (2016-2020) worden beschreven. Ten slotte worden beleidsopties gepresenteerd uitgaande van 20% minder middelen voor de uitvoering. Belangrijke bronnen: *Kostenmodel Belastingdienst, Kadernota's Belastingdienst, IBO Belastingdienst.*

   In 2015 waren de totale apparaatsuitgaven van de Belastingdienst afgerond € 3 miljard. Daarvan werd aan toezicht, opsporing en massale processen een bedrag van € 1,3 miljard uitgegeven (43%). In het bedrag van € 1,3 miljard zijn de kosten van de ondersteunende diensten (management en staf, facilitair en IV) inbegrepen.

4. *Conclusies en aanbevelingen*
   Aan de hand van de uitkomsten van de vorige stappen wordt bepaald in hoeverre de doelstellingen van toezicht en massale processen in de onderzoeksperiode effectief en efficiënt zijn bereikt en waar verbeteringen voor de toekomst mogelijk zijn.

7. Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

Het onderzoek wordt uitgevoerd door (PM).

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting, ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze derde wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer. Te denken valt hierbij aan een universiteit of ander onderzoeksinstituut.

Er wordt een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport begeleid. Naast vertegenwoordigers van de Belastingdienst hebben hierin zitting: de onafhankelijke deskundige, de Inspectie Rijksfinanciën en de directie Financieel Economische Zaken.

8. Globale planning

Januari	Start doorlichting
Mei - juni	1e concept rapportage (mede t.b.v. bespreking in Bestuursraad)

September	definitief concept
Okt – nov	bestuurlijk traject (minister/staatssecretaris, MR, Tweede Kamer)