

# ***Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst***

**Ministerie van Financiën  
Directoraat-Generaal Belastingdienst  
november 2010**

# Inhoudsopgave

## **1 Inleiding**

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep
- 1.3 Aanpak
- 1.4 Afbakening

## **2 Compliance als beleidsdoelstelling**

- 2.1 De taakstelling van de belastingdienst
- 2.2 Compliance als beleidsdoelstelling
- 2.3 Beschouwing van de beleidsdoelstelling
- 2.4 Operationele doelstellingen
- 2.5 Uitgangspunten voor de uitvoering

## **3 Instrumenten en prestatie-indicatoren**

### **3.1 Dienstverlening**

- 3.1.1 Telefoongesprekken
- 3.1.2 Website
- 3.1.3 Persoonlijk contact
- 3.1.4 Schriftelijk contact
- 3.1.5 Dienstverlening aan bedrijven
- 3.1.6 Publiekscampagnes
- 3.1.7 Massale klantprocessen

### **3.2 Toezicht en opsporing**

- 3.2.1 Aangiftebehandeling
- 3.2.2 Boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken
- 3.2.3 Landelijke en regionale acties
- 3.2.4 Convenanten

3.2.5 Invorderingsmaatregelen

3.2.6 Opsporingsmaatregelen

3.2.7 Ervaren toezicht

## **4 Compliance**

4.1 Houding

4.2 Gedrag

## **5 Kosten**

5.1 Beschrijving budgetten

5.2 Ontwikkeling werkpakket

5.3 Kosten per belastingplichtige/aangifte

## **6 Beschouwing en conclusies**

6.1 Doorlichting van de compliancedoelstelling

6.2 Conclusies inzet instrumenten

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Om op een goede manier verantwoording af te kunnen leggen over en te leren van gevoerd beleid, is in 2006 het instrument van beleidsdoorlichting geïntroduceerd. Dit instrument is opgenomen in de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie<sup>1</sup> (RPE 2006) die inmiddels onderdeel uitmaakt van de Rijksbegrotingvoorschriften. Periodiek dienen de doelstellingen in de begroting te worden doorgelicht conform de RPE 2006. In dat kader gaat het hier om de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst:

**'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).'**

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. 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 RPE zijn eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende vijf stappen:

- a. beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- b. beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- c. beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- d. beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
- e. beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

## 1.2 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De RPE/RBV schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting. Dit ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek. Die rol is ingevuld door Prof. Dr. F. Leeuw, directeur van het WODC en hoogleraar aan de Universiteit Maastricht . Er is een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport heeft begeleid. Daarin zijn vertegenwoordigd:

- A. van der Meer, Chief Financial Officer Belastingdienst
- H.J. Heeres, Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek
- E.G. Vos, directoraat-generaal Fiscale zaken, directie Algemene Fiscale Politiek
- M.J.T. Leijen, directie Financieel-Economische Zaken
- P.A. Pronk, directoraat-generaal Belastingdienst
- L. Komduur, directoraat-generaal Belastingdienst
- S.J. Rozema, directoraat-generaal Belastingdienst
- S. Goslinga, onderzoeker
- A.K.J.M. van Steenbergen, onderzoeker

### 1.3 Aanpak

Conform de 'Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' wordt deze beleidsdoorlichting uitgevoerd als een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichting vindt plaats op basis van bestaand (cijfer)materiaal. Daarbij gaat het om gegevens van verschillende aard, zoals bestuurlijke informatie uit de systemen van de Belastingdienst en resultaten van grootschalig survey-onderzoek onder verschillende doelgroepen. De doorlichting van de beleidsdoelstelling wordt in een aantal stappen uitgevoerd. Daarbij komen ook de vragen aan bod zoals opgenomen in de toelichting bij de RPE ten aanzien van beleid, ingezette instrumenten, effectiviteit en ingezette budgetten. Op de aanleiding voor het beleid wordt niet uitgebreid ingegaan omdat deze niet specifiek geldt voor de periode van de huidige beleidsdoorlichting. De analyse van de problematiek die ook de aanleiding vormde voor de geformuleerde beleidsdoelstelling stamt uit het begin van de jaren 1990 en komt in algemene zin aan de orde in paragraaf 3.2.

De opbouw van dit stuk is als volgt. Na dit hoofdstuk geeft hoofdstuk 2 een toelichting op de beleidstheorie van de Belastingdienst. Hoofdstuk 3 schetst een beeld van de verschillende instrumenten die de Belastingdienst inzet bij het streven naar realisatie van de beleidsdoelstelling. Per instrument worden de werking en de beleving van de burgers beschreven. De instrumenten worden onderverdeeld in twee groepen, dienstverlening en toezicht/opsporing. Hoofdstuk vier gaat in op de houding van belastingplichtigen ten opzichte van regelnaleving en toont cijfermateriaal met betrekking tot hun fiscale gedrag. Hoofdstuk 5 geeft een zeer globaal beeld van de kosten die gemoeid zijn met het gevoerde beleid. Hoofdstuk 6 tot slot bevat de slotbeschouwing en conclusies.

### 1.4 Afbakening

De compliance doelstelling heeft betrekking op de verschillende segmenten die de Belastingdienst binnen het geheel van rechtshandhaving onderscheidt. Dit betreft:

- de belasting- en premieheffing en inning voor de segmenten Particulieren, Midden- en Kleinbedrijf (MKB), Middelgrote Ondernemingen (MGO) en Zeer Grote Ondernemingen (ZGO);
- de bescherming van de samenleving en de heffing en inning van accijnzen door de Douane
- de uitkering van Toeslagen.

Gekozen wordt om doorlichting te richten op een periode van vijf jaar, te weten 2004 tot en met 2008. Alhoewel de onderhavige doelstelling van toepassing is op alle genoemde segmenten van de Belastingdienst, zijn er redenen om het onderzoeksterrein nader af te bakenen respectievelijk in de tijd te faseren.

Als eerste geldt dat complianceproblematiek zich met name voordoet in de segmenten *Particulieren en MKB*. Voor de segmenten *MGO, ZGO en Douane* is de problematiek beperkter. Voor de middelgrote en zeer grote ondernemingen geldt dat er als regel sprake is van individuele klantbehandeling. Rechtshandhaving voor de segmenten MGO en ZGO is eerst en vooral gericht op de toepassing en interpretatie van wet en regelgeving. Voor Douane geldt bovendien dat complianceproblematiek rond

---

<sup>1</sup> Staatscourant 28 april 2006, p. 14.

accijnzen zeer beperkt is. Aangifte van accijnzen wordt door een beperkt aantal grote ondernemingen gedaan. Ten tweede geldt dat ook het segment Toeslagen zich op dit moment niet leent voor een doorlichting. Toeslagen is relatief nieuw voor de Belastingdienst en de uitvoering is in de afgelopen jaren op belangrijke punten in ontwikkeling geweest.

Vanwege de beperkte complianceproblematiek worden de segmenten ZGO, MGO en Douane buiten beschouwing gelaten. Omdat Toeslagen nog niet de gehele periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft tot de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst hoorde, wordt ook dit segment hier buiten beschouwing gelaten. In een later stadium kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de compliance-doelstelling voor deze segmenten worden onderzocht. Deze doorlichting richt zich derhalve op de segmenten *Particulieren en Ondernemingen behorend tot het Midden- en Kleinbedrijf*.

## 2 Compliance als beleidsdoelstelling

### 2.1 De taakstelling van de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft de onder meer volgende wettelijke taken<sup>2</sup>:

- heffing, inning en controle van rijksbelastingen;
- heffing en inning van premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen;
- toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- opsporing op al de hierboven genoemde terreinen.

Bij de uitvoering van deze taken houdt de Belastingdienst zich aan de permanente opdracht: De medewerkers van de Belastingdienst voeren de wet- en regelgeving die de Belastingdienst is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit waarbij rechtmatigheid voorop staat. De Belastingdienst streeft naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers en bedrijven.<sup>3</sup>

Omdat het de heffing en inning van de Rijksbelastingen betreft, is het de nationale overheid die een oplossing formuleert. De verantwoordelijkheid voor de heffing en inning van Rijksbelastingen ligt op basis van de wet- en regelgeving bij de Rijksoverheid.

### 2.2 Compliance als beleidsdoelstelling

De algemene doelstelling van de Belastingdienst is onderdeel van de begroting van het ministerie van Financiën (Begroting IXB). Deze begroting maakt deel uit van de Rijksbegroting en wordt elk jaar afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Tot het werkterrein van het ministerie van Financiën horen onder meer het Fiscaal beleid en wetgeving en het Heffen, controleren en innen van de belastingen. Deze twee verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt in het beleidsartikel Belastingen van de begroting.

In het beleidsartikel Belastingen worden de werkterreinen Fiscaal beleid en Belastingdienst expliciet onderscheiden. De algemene beleidsdoelstelling bij het Fiscaal beleid en wetgeving luidt *“Het ontwerpen van beleid gericht op het genereren van inkomsten en het realiseren van niet-fiscale doelstellingen van het overheidsbeleid.”*

In de jaren 2004 tot en met 2008, het tijdvak waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, vormt het streven naar compliance de algemene doelstelling van de Belastingdienst. Er is sprake van compliance als burgers en bedrijven relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig en het juiste bedrag betalen.<sup>4</sup> De formulering van de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst verschilt enigszins in de begroting IXB in de verschillende jaren. In 2004, 2005 en 2006 is de beleidsdoelstelling als volgt geformuleerd:

---

<sup>2</sup> Genoemd zijn de wettelijke taken die binnen de geformuleerd afbakening vallen. Andere wettelijke taken betreffen bijvoorbeeld de (fiscale en niet-fiscale) Douanetaken.

<sup>3</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>4</sup> Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012.

**Het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van hun wettelijke verplichtingen (compliance).**

In de begroting voor 2007 en 2008 luidt de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst:

**Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).**

In de begroting IXB van 2008 wordt dat verder omschreven: *“De Belastingdienst bevordert compliance door goede dienstverlening te leveren, adequaat toezicht uit te oefenen, en zonodig naleving strafrechtelijk af te dwingen. De Belastingdienst gaat in zijn handelen uit van vertrouwen in de belastingplichtige. Vandaar het accent op goede voorlichting en dienstverlening. Keerzijde is dat als dit vertrouwen wordt beschaamd, er ook consequent wordt opgetreden.”* Het beheersverslag 2008 beschrijft de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst als volgt: *“De Belastingdienst bevordert dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen na te komen. Om dat te bereiken, zorgt de Belastingdienst vanuit een dienstverlenende houding voor goede communicatie met burgers en bedrijven. Bovendien houdt de Belastingdienst adequaat toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen en dwingt deze zo nodig strafrechtelijk af.”*

Voorts wordt gesteld dat het behalen van de doelstelling af hangt van de economische ontwikkelingen, de belastingmoraal en de eenvoud van de (fiscale) wet- en regelgeving (IXB 2008). Daarbij vermeldt de begroting ook dat de mate van compliance wordt gemeten door middel van een aantal enquêtevragen dat jaarlijks wordt gesteld aan burgers en bedrijven in het kader van de Fiscale Monitor. Op de Fiscale Monitor en deze indicator voor compliance wordt in de volgende hoofdstukken nader ingegaan.

### **2.3 Beschouwing van de beleidsdoelstelling**

Compliance wordt omschreven als de bereidheid van burgers en bedrijven om te voldoen aan hun fiscale verplichtingen. Daarmee beperkt compliance zich niet tot het (fiscale) gedrag, namelijk of (fiscale) wet- en regelgeving wordt nageleefd, maar omvat compliance ook de houding die – zo is de veronderstelling – aan dat gedrag ten grondslag ligt. Het gedrag wordt daarbij opgevat als (moreel) neutraal. Elke afwijking van de regels wordt als niet-naleving opgevat, ongeacht of er sprake is van opzet of niet (dus zowel doelbewuste als niet opzettelijk gemaakte fouten).<sup>5</sup> Maar ook fouten in het nadeel van de belastingplichtige gelden als niet-naleving.

Dat compliance niet wordt opgevat als strikt de naleving van wet- en regelgeving is te begrijpen vanuit het feit dat ook (onbedoelde) vergissingen en fouten in niet-naleving kunnen resulteren. De Belastingdienst richt zich in zijn beleid derhalve op zowel het gedrag als de houding van belastingplichtigen. Dit conform de (laatste twee van de drie) in de begroting IXB genoemde randvoorwaarden voor het behalen van de doelstelling: de eenvoud van de (fiscale) wet- en regelgeving en de belastingmoraal.

---

<sup>5</sup> bijv. Kinsey, K. (1984). *Survey data on tax compliance: a compendium and review*. Working paper No. 8716. Chicago: American Bar Foundation; Elffers, H., & Hessing, D.J. (1992). *Naleving van belastingregels. Een inventarisatie van onderzoek en een evaluatie van onderzoeksmogelijkheden*. Onderzoeksrapport voor deelproject 3 “Literatuurstudie naar theoretische en empirische achtergronden van compliance en non-compliance” binnen het Onderzoeksproject Compliance/Non-compliance van het Ministerie van Financiën. Rotterdam: Erasmus Centre for Sociological Tax Research.



Deze insteek sluit aan bij de bevindingen en inzichten zoals die uit wetenschappelijk onderzoek rond belastingcompliance naar voren komen. Dat onderzoek leert dat compliance wordt bepaald door intrinsieke motieven, extrinsieke prikkels en de mogelijkheden voor naleving en niet-naleving.<sup>6</sup> De intrinsieke motieven worden ook wel aangeduid met de term belastingmoraal, een term waaronder persoonlijke, interne en sociale normen worden geschaard.<sup>7 8</sup> Niet als randvoorwaarde genoemd maar wel als instrument zijn de externe prikkels om compliance te bevorderen. Dit in de vorm van toezicht (controlekans en pakkans) en sancties.

In de wetenschappelijke literatuur is belastingcompliance vooral beschouwd vanuit economisch perspectief. Naleving of overtreding van belastingregels wordt daarin gezien als de uitkomst van een rekensom, waarbij iemand de opbrengsten van overtreding afzet tegen de kosten die detectie met zich meebrengt (bijvoorbeeld een boete) en de kans dat de overtreding wordt geconstateerd.<sup>9</sup> Uitgangspunt van die economische modellen is dat mensen puur gericht zijn op het maximaliseren van de uitkomsten voor zichzelf. Is de pakkans gering en zijn er geen zwaarwegende consequenties verbonden aan het overtreden van een regel, dan voorspelt het model dat de regel zal worden overtreden als dat iets oplevert. Vanuit dit perspectief zal de Belastingdienst zich dan moeten richten op het beïnvloeden van de balans tussen opbrengsten en kosten van het gedrag, zodanig dat naleving van de regel profijtlijker is dan overtreding van de regel. Door het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen (en zo mogelijk het verhogen van de sancties) en door te zorgen voor een grote pakkans kan regelnaleving worden afgedwongen.

Onderzoek biedt echter niet veel steun voor de voorspellingen van dergelijke economische modellen. Dat wil zeggen, de controlefrequentie en ernst van de sancties zijn in het algemeen niet sterk gerelateerd aan de mate van regelnaleving.<sup>10</sup> Als het gaat om naleving van belastingregels, blijkt dat veel meer mensen correct belastingaangifte doen dan op grond van economische modellen verwacht zou worden.<sup>11</sup> Economische modellen bieden dus hooguit een incomplete verklaring voor nalevingsgedrag.<sup>12</sup> Vanaf de jaren 1990 wordt dan ook steeds nadrukkelijker de vraag gesteld of het economische perspectief wel zo richtinggevend zou moeten zijn voor de handhaving van belastingregels.<sup>13</sup> Als reactie op de beperkingen van en problemen met economische modellen, komen modellen naar de voren waarin persoonlijke en sociale normen centraal staan.

---

<sup>6</sup> Kirchler, E. (2007). *The Economic psychology of tax behavior*, Cambridge University Press.

<sup>7</sup> Frey, B.S. (2003). *The role of deterrence and tax morale in taxation in the European Union*. Jelle Zijlstra Lecture 2002. Wassenaar: NIAS.

<sup>8</sup> Torgler, B. (2003). Tax morale, rule governed behavior and trust. *Constitutional Political Economy*, 14, 119-140.

<sup>9</sup> Allingham, M.G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.

<sup>10</sup> Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, 818-860

<sup>11</sup> Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, 818-860; Frey, B.S. (2003). *The role of deterrence and tax morale in taxation in the European Union*. Jelle Zijlstra Lecture 2002. Wassenaar: NIAS.

<sup>12</sup> Fischer, C.M., Wartick, M., & Mark, M.M. (1992). Detection probability and taxpayer compliance: a review of the literature. *Journal of Accounting Literature*, 11, 1-46.

<sup>13</sup> Murphy, K. (2004). The role of trust in nurturing compliance: a study of accused tax avoiders. *Law and Human Behavior*, 28, 187-209.; Tyler, T. (1990). *Why people obey the law: procedural justice, legitimacy and compliance*. New Haven, Conn.: Yale University Press

Onderzoek laat zien dat persoonlijke normen en overtuigingen in sterke mate bepalen of iemand zich al dan niet schuldig maakt aan overtreding van belastingregels.<sup>14</sup> Bovendien blijkt uit dat onderzoek dat persoonlijke normen sterker van invloed zijn op het al dan niet naleven dan de pakkans en ernst van de sancties<sup>15</sup> en dan invloeden vanuit de sociale omgeving.<sup>16</sup> Uit onderzoek blijkt voorts dat de opvattingen en het gedrag van anderen of de ideeën die iemand daarover heeft, zogenaamde sociale normen, van grote invloed zijn op nalevingsgedrag.<sup>17</sup> Zo blijken mensen belastingverplichtingen beter na te komen, ondanks de verleiding om zich daaraan te onttrekken, wanneer ze erop vertrouwen dat anderen zich ook aan hun verplichtingen houden.<sup>18</sup> Hoe men denkt dat anderen staan tegenover naleving of ontduiking van belastingregels, is van invloed op de eigen naleving of overtreding van die regels. Die sociale invloed is vooral groot als die anderen een relevante groep vormen, of als men zichzelf ziet als deel van die groep.<sup>19</sup> Door te overtuigen en door het versterken van het vertrouwen in andere belastingplichtigen kan de Belastingdienst het gedrag van belastingplichtigen beïnvloeden.

De literatuur over handhaving van wettelijke regels beschrijft twee routes naar compliance: één via afschrikking en één via overtuiging.<sup>20 21</sup> In Nederland wordt hierbij ook wel de kreet 'de wortel of de stok' gebezigd<sup>22</sup>. Het begrip compliance, in de betekenis die de Belastingdienst er aan geeft, omvat in feite deze twee routes naar regelnaleving. De route die via dwang en afschrikking leidt tot afgedwongen regelnaleving en de route van normatieve gedragsbeïnvloeding die via overtuiging probeert de vrijwillige bereidheid tot regelnaleving te beïnvloeden. De operationele beleidsdoelstellingen van de Belastingdienst en de daarbij genoemde instrumenten sluiten hier op aan.

In de afgelopen jaren is in het denken over compliance en de bepalende factoren voor compliance binnen de Belastingdienst een verschuiving waarneembaar. Dit vanuit het besef dat dienstverlening en toezicht ook van invloed kunnen zijn op de intrinsieke motieven of de belastingmoraal van belastingplichtigen. Het streven naar compliance heeft derhalve baat bij een behandeling van belastingplichtigen waarin rekening wordt gehouden met die intrinsieke motieven. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat toezicht niet altijd tot gewenst gedrag leidt. Als toezicht intrinsieke motieven onder druk zet of overschaduwde, kan gedrag optreden tegengesteld aan wat wordt beoogd.<sup>23 24 25</sup> De belastingmoraal is in die optiek meer dan een randvoorwaarde omdat deze beïnvloed kan worden door het beleid en het optreden van de Belastingdienst. Anders gezegd, de Belastingdienst schept voor een deel de randvoorwaarden die mede bepalend zijn voor

---

<sup>14</sup> Wenzel, M. (2002). *Dilemmas of cooperation and compliance: identity, justice and norms*. Paper presented at the 18th Colloquium of the European Group of Organisation Studies, Barcelona, Spain.

<sup>15</sup> Grasmick, H.G., & Bursik, R.J. (1990). Conscience, significant others and rational choice: extending the deterrence model. *Law and Society Review*, 24, 837-861.; Schwarz, R.D., & Orleans, S. (1967). On legal sanctions. *University of Chicago Law Review*, 34, 282-300.

<sup>16</sup> Wenzel, 2004 Wenzel, M. (2004). An analysis of norm processes in tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 25, 213-228.

<sup>17</sup> Wenzel, M. (2004). An analysis of norm processes in tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 25, 213-228.

<sup>18</sup> Scholz en Lubell, 1998

<sup>19</sup> Wenzel, M. (2004). An analysis of norm processes in tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 25, 213-228.

<sup>20</sup> Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford university Press, New York.

<sup>21</sup> Braithwaite, J. (2003). *A new approach to tax compliance*, Ashgate, Aldershot.

<sup>22</sup> Ponsaers, P., & Hoogenboom, B. (2004). Het moeilijke spel van wortel en stok: organisatiecriminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en sporingdiensten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 165-181.

<sup>23</sup> Bunt, H.G. van de. (1992). *Organisatiecriminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem.

<sup>24</sup> Braithwaite, J. (1985). *To punish or to persuade*, State University of New York Press, Albany.

<sup>25</sup> Huisman, W. & Beukelman, A. (2007). *Invloeden op regelnaleving door bedrijven*, Boom, Den Haag.

het realiseren van de eigen algemene beleidsdoelstelling. De belastingmoraal – opgevat als de bereidheid tot het nakomen van belastingverplichtingen – vormt een onderdeel van compliance. Met toezicht en dienstverlening wil de Belastingdienst dus zowel de belastingmoraal als het daadwerkelijke gedrag van belastingplichtigen beïnvloeden.

Zoals al opgemerkt laat onderzoek zien dat naast motieven ook de mogelijkheden in sterke mate bepalend zijn voor het uiteindelijke gedrag<sup>26</sup>. Belastingplichtigen verschillen in (objectieve en subjectieve) mogelijkheden om belasting te ontduiken of te ontwijken. De (ervaren) mogelijkheden voor non-compliant gedrag moeten daarom zoveel mogelijk worden weggenomen. Maar minstens zo belangrijk zijn de mogelijkheden om aan verplichtingen te voldoen. Daarbij is vooral het gemak waarmee aan alle verplichtingen kan worden voldoen van cruciaal belang<sup>27</sup>. Omdat belastingwetgeving complex is, moet duidelijk worden gemaakt wat er precies van belastingplichtigen verwacht wordt en moet het zo gemakkelijk mogelijk gemaakt worden om dat gedrag ook te kunnen uitvoeren. Kosten om de regels na te leven, zowel in geld als in moeite, belemmeren compliant gedrag. De Belastingdienst streeft er dan ook naar om systemen, procedures en dienstverlening zo in te richten dat naleving gemakkelijk is en niet-naleving moeilijk is.

## **2.4 Operationele doelstellingen**

De begroting IXB (2008)<sup>28</sup> beschrijft in het verlengde van de algemene doelstelling (compliance) vier operationele doelstellingen van de Belastingdienst:

1. Belastingplichtigen, premieplichtigen en rechthebbenden van toeslagen dienstverlening aanbieden op de manier die hen past.
2. Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen en toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nakomen.
3. Het leveren van een bijdrage aan de bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen.
4. Efficiënte en soepele uitvoering van de massale processen.

De eerste twee van deze vier operationele doelstellingen zijn voor de huidige doorlichting relevant en worden hieronder verder toegelicht. Ook de vierde operationele doelstelling heeft betekenis voor de compliancedoelstelling en wordt nader toegelicht, zij het dat de werking hiervan meer indirect is. De derde operationele doelstelling betreft uitsluitend de Douane en is hier niet aan de orde.

## **2.5 Uitgangspunten voor de uitvoering**

De Belastingdienst ziet een proportionele en evenwichtige rechtshandhaving als zijn kerntaak. De Belastingdienst veronderstelt dat deze taak op een goede manier wordt uitgevoerd wanneer men enerzijds

---

<sup>26</sup> Goslinga, S., & Denkers, A. (2009). Motieven voor regelovertreding: een onderzoek onder ondernemers. *Gedrag & Organisatie*, 22, 3-22.

<sup>27</sup> OECD Centre for Tax Policy and Administration (2010). *Understanding and influencing taxpayer's compliance behaviour*.

<sup>28</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 hoofdstuk IXB, nr. 2.

belastingplichtigen fiscaal relevante informatie verstrekt die hen ondersteunt bij het voldoen aan hun fiscale verplichtingen en anderzijds door het uitoefenen van toezicht, dat bestaat uit het corrigeren en bestrijden van het niet nakomen van wettelijke verplichtingen.<sup>29</sup> Daarbij beseft de Belastingdienst ook dat belastingheffing gevoelig kan zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik omdat de hoogte van de heffing en de verplichting om te betalen (deels) afhankelijk zijn van gegevens die belastingplichtigen zelf verstrekken.

---

<sup>29</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2008, pag. 56,57.

### 3 Instrumenten en prestatie-indicatoren

De Belastingdienst zet verschillende instrumenten in om de beleidsdoelstelling te realiseren. Per instrument worden vooraf prestatie-indicatoren vast gesteld die richting geven aan het handelen. Bovendien hebben de prestatie-indicatoren de functie van toetssteen achteraf. De prestaties per instrument worden jaarlijks achteraf bepaald en getoetst aan de prestatie-indicator per instrument. De Belastingdienst heeft de wens om een beweging te maken in de richting van outcome gerichte indicatoren. Voor een deel worden de prestaties van de instrumenten gemeten via de automatiseringssystemen en bestuurlijke informatie van de Belastingdienst. Een ander deel van de metingen wordt verricht via de Fiscale Monitor. Over de indicatoren en resultaten legt de Belastingdienst in verschillende stukken periodiek verantwoording af. Deze beleidsdoorlichting baseert zich op de indicatoren en resultaten uit de volgende bronnen:

- Begroting IXB<sup>30</sup>
- Fiscale Monitor<sup>31</sup>
- Beheersverslagen 2004 t/m 2008
- Meerjarenplannen 2004-2008 t/m 2008-2012
- Brieven aan de II Kamer.

In de volgende paragrafen komen de operationele doelstellingen met de bijbehorende instrumenten aan de orde. Eerst dienstverlening (3.1) en daarna toezicht en opsporing (3.2). Per instrument worden de indicatoren, de prestaties en de beleving door belastingplichtigen vermeld, voor zover die in de genoemde stukken zijn gerapporteerd. De gegevens worden in reeksen van vijf jaar weer gegeven (2004 t/m 2008). Omdat niet alle kwantitatieve gegevens voor alle instrumenten voor alle jaren beschikbaar zijn, kunnen niet alle reeksen volledig worden weergegeven. In een enkel geval bleken geen kwantitatieve gegevens beschikbaar en is volstaan met een beschrijving van het instrument. Voor enkele instrumenten geldt dat ze niet in alle jaren werden ingezet, ook voor die gevallen zijn de gegevens beperkt. Vaak zijn er streefcijfers of doelstellingen benoemd, maar dit is niet altijd het geval.

---

<sup>30</sup> Tweede Kamer, 31 200 hoofdstuk IXB, begrotingsstaten voor de jaren 2004 - 2008.

<sup>31</sup> De fiscale monitor is een grootschalige, jaarlijkse enquête onder representatieve steekproeven uit de grootste doelgroepen van de Belastingdienst, waaronder particuliere belastingplichtigen en MKB-ondernemers. Vragen worden schriftelijk, via internet of telefonisch aan respondenten voorgelegd. Onderwerpen die van belang zijn voor sturing of verantwoording worden zoveel mogelijk jaar op jaar op dezelfde manier uitgevraagd. Dit maakt het mogelijk om de cijfers over tijd te vergelijken. De Fiscale Monitor wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer gestuurd en vormt belangrijke input voor het jaarlijkse beheersverslag van de Belastingdienst.

### **3.1 Dienstverlening**

De Belastingdienst streeft ernaar om belastingplichtigen dienstverlening aan te bieden op de manier die hen past. Met dienstverlening bevordert de Belastingdienst de zelfredzaamheid, zodat burgers en bedrijven aangiften en aanvragen goed begrijpen en makkelijk invullen. Hierdoor worden zij ondersteund in het nakomen van verplichtingen en het effectueren van rechten. De Belastingdienst hanteert daarvoor de volgende instrumenten:

- Telefoongesprekken
- Website
- Persoonlijk contact
- Schriftelijk contact
- Dienstverlening aan bedrijven
- Publiekscampagnes
- Massale processen

Voortdurend vindt doorontwikkeling van de instrumenten plaats, met als doel de kwaliteit van de dienstverlening op niveau te houden of op een hoger plan te brengen.

Hieronder wordt per instrument aangegeven hoe vaak het instrument is ingezet of is gebruikt, welke prestatienorm door de Belastingdienst voor af is gesteld en in welke mate die is gerealiseerd en hoe de werking van het instrument door burgers en bedrijven wordt ervaren.

### 3.1.1 Telefoongesprekken

Telefonische dienstverlening heeft tot doel om burgers en bedrijven die op enig moment niet geheel zelfstandig een handeling kunnen uitvoeren direct en adequaat te ondersteunen. Dit omvat ook de mogelijkheid om via de Belastingtelefoon wijzigingen door te geven zoals verhuismutaties en het stopzetten van telefonisch betalingen op toeslagbeschikkingen.<sup>32</sup> Goede telefonische bereikbaarheid en kwalitatief goede afhandeling zijn daarbij van cruciaal belang. Vanaf 2006 komen op de belastingkantoren geen telefoongesprekken meer binnen. De telefoongesprekken komen nu uitsluitend binnen op de callcenters van de Belastingtelefoon.<sup>33</sup>

De Belastingdienst wil bereikbaar zijn, dat betekent dat het overgrote deel van de bellers, 80 à 85%, na het doorlopen van het keuzemenu binnen honderd seconden een respondent aan de lijn moet krijgen. Daarnaast kent de Belastingtelefoon vanaf 2006 een aantal kwaliteitsprotocollen, die ertoe moeten leiden dat de telefoniemedewerkers de goede antwoorden geven.<sup>34</sup> Deze protocollen geven instructies aan medewerkers over zowel inhoud als de wijze waarop klanten moeten worden benaderd. Interne supervisors en externe bureaus luisteren mee met gesprekken of bellen zelf met een vraag om te meten in hoeverre medewerkers de protocollen juist toepassen. De kwaliteit van de antwoorden lag in het tijdvak van de doorlichting nog niet op het gewenste niveau, er is echter wel een stijgende lijn zichtbaar. In 2008 is de kwaliteit van de antwoorden op fiscale vragen gestegen van 66% (2007) naar 74%.<sup>35</sup> Over de jaren daarvoor zijn geen cijfers met betrekking tot de kwaliteit van de antwoorden beschikbaar. Tot slot wordt met de fiscale monitor de door de burger ervaren kwaliteit van de dienstverlening jaarlijks gemeten.<sup>36</sup>

<b>Volume telefoongesprekken<sup>37</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Aangeboden telefoongesprekken	9.912*	14.190	17.344	16.668	16.816

*Berekend volgens de methode van 2005 t/m 2008*

**Definitie aangeboden telefoongesprekken en terugbelafspraken**

*Het aantal aangeboden telefoongesprekken betreft het aantal belpogingen van burgers en bedrijven met de Belasting Telefoon, binnen de werktijden van de callcenters. In het aantal is ook het aanbod opgenomen van degenen die niet aan een keuze in het menu toekomen omdat het te druk is op het KPN-platform.*

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 hoofdstuk IXB, nr. 2.

<sup>33</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2006.

<sup>34</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2006.

<sup>35</sup> Gemeten door TNS/NIPO. Beheersverslag Belasting dienst 2008.

<sup>36</sup> Bedrijfsplan Belastingdienst 2008-2012.

<sup>37</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

### Doelstelling en realisatie telefonische bereikbaarheid

Aantal x 1.000	2004*	2005	2006	2007	2008
Doelstelling volgens oude norm/ <u>nieuwe norm</u>	67	80	86	85/ <u>80-85</u>	<u>80-85</u>
Gerealiseerd volgens oude norm/ <u>nieuwe norm</u>	67	80	86	80/ <u>81</u>	<u>81</u>

#### Definitie bereikbaarheid

De bereikbaarheid is het procentuele aandeel van burgers en bedrijven dat wordt geholpen door de Belastingtelefoon, ongeacht de wachttijd, wanneer ze een belpoging (in het keuzemenu) doen binnen de werktijden van de callcenters. In afwijking van de oude norm is in de nieuwe norm ook het aanbod opgenomen van degenen die niet aan een keuze in het menu toekomen omdat het te druk is op het KPN-platform.

### Ervaren telefonische bereikbaarheid<sup>38</sup>

% positieve antwoorden	2004	2005	2006	2007	2008
Doelstelling ervaren bereikbaarheid	59	65	70	70	65-70
Ervaren bereikbaarheid totaal	60	43	60	59	60
Ervaren bereikbaarheid burgers	69	48	64	59	62
Ervaren bereikbaarheid bedrijven	52	24	44	45	49

#### Definitie ervaren telefonische bereikbaarheid

De Fiscale Monitor legt aan burgers en bedrijven de volgende vraag voor:  
"Toen u de Belasting Telefoon belde, hoe gemakkelijk kon u deze toen bereiken?"

### Tevredenheid dienstverlening via de belastingtelefoon<sup>39</sup>

Gemiddelde score	2004	2005	2006	2007	2008
Rapportcijfer burgers	6,7	6,3	6,2	6,2	6,6
Rapportcijfer bedrijven	6,1	5,6	5,5	5,5	5,8

#### Definitie tevredenheid telefonische dienstverlening

De Fiscale Monitor legt aan burgers en bedrijven de volgende vraag voor:  
"Hoe tevreden bent u over de dienstverlening van de belastingtelefoon?"

<sup>38</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>39</sup> Fiscale monitor 2004 -2008.



### Volume terugbelafspraken<sup>40</sup>

Aantal x 1.000	2004	2005	2006	2007	2008
Terugbelafspraken (Frobo's)	-	-	2.669	2.364	2.282

#### Definitie terugbelafspraken

De telefonische vragen die de Belastingtelefoon niet in het eerste contact kan beantwoorden worden als een zogeheten frontoffice-backoffice bericht (frobo) doorgegeven aan de belastingkantoren. In ongeveer de helft van de gevallen wordt de klant vanuit het backoffice teruggebeld. De andere helft betreft door de Belastingtelefoon ontvangen verzoeken om uitstel en verzoeken om formulieren, verklaringen en duplicaat aangifte- of aanslagbiljetten te verstrekken. Deze verzoeken worden in een massaal, geautomatiseerd, proces ook als frobo afgehandeld en geregistreerd

### Tijdigheid terugbelafspraken

% positieve antwoorden	2004*	2005	2006	2007	2008
Doelstelling tijdigheid terugbelafspraken	-	95	95	95	95
Realisatie tijdigheid terugbelafspraken	-	84	84	91**	95**

\*Het werken met frobo's heeft in 2005 vorm gekregen, over 2004 zijn daarom geen cijfers bekend.

\*\*Cijfers exclusief toeslagen

#### Definitie tijdigheid terugbelafspraken (frobo's)

Een reactie op een frobo-bericht geldt als tijdig, als de eerste actie (belpoging) om in contact te komen met de belastingplichtige binnen 2 werkdagen na ontvangst van de frobo is uitgevoerd. Voor frobo's betreffende uitstel en formulieren, geldt dit voor het verwerkingsmoment in het geautomatiseerde systeem.

Het aantal telefoontjes naar de BelastingTelefoon (het aantal belpogingen) is sterk gestegen tussen 2004 en 2008. De telefonische bereikbaarheid verbetert in die periode, wat in lijn is met de in de loop van het tijdvak opgevoerde prestatie-indicatoren. Toch nemen de ervaren bereikbaarheid en de waardering voor de dienstverlening via de BelastingTelefoon niet toe en blijven deze achter bij de doelstelling. De tijdigheid van de terugbelafspraken is in 2008 voor het eerst overeenkomstig de doelstelling.

<sup>40</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

### 3.1.2 Website

Ook de website van de Belastingdienst heeft tot doel om de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven te bevorderen en waar nodig te ondersteunen, zodat ze hun verplichtingen zelfstandig kunnen nakomen en hun rechten kunnen effectueren. Wanneer particulieren en toeslaggerechtigden een vraag hebben of anderszins informatie over belastingen of toeslagen wensen is voor hen de Website van de Belastingdienst voor hen de belangrijkste bron van informatie. Belangrijke voordelen van een website zijn de hoge bereikbaarheid, de relatief lage kosten en de mogelijkheden om de inhoudelijke kwaliteit te beheersen. Voor bezoekers aan de website wordt gestreefd naar een bereikbaarheid van 24 uur per dag, 7 dagen per week, met een zo beperkt mogelijke uitval vanwege onderhoud. Uit de cijfers blijkt dat de website vrijwel continu beschikbaar was.<sup>41</sup>

Aan de website van de Belastingdienst zijn in de eerste helft van 2007 verbeteringen doorgevoerd op het gebied van de techniek, vormgeving, navigatie, taal en tekst. Zo werd een nieuwe zoekmachine gerealiseerd, werden er meer digitale formulieren beschikbaar gesteld en werd de actualiteit van de website verbeterd. In 2007 werd de website van de Belastingdienst bekroond met de titel website van het jaar in de categorie onderwijs, overheid en non profit. Ruim 1,3 miljoen mensen hebben aan deze internetverkiezing deelgenomen. In 2008 werden opnieuw verbeteringen doorgevoerd. In 2008 werd de site voor het tweede jaar op rij uitgeroepen tot de beste overheidswebsite.<sup>42</sup> Steeds meer diensten worden via internet mogelijk, voor zowel particulieren als ondernemingen.

De resultaten van de metingen laten gedurende het tijdvak een zeer sterke stijging in het aantal klantcontacten zien. De waardering van de website laat echter een dalende lijn zien, maar burgers en bedrijven waarderen de website gedurende het tijdvak steeds als voldoende. Dat geldt zowel voor het zoekgemak als voor het algemene rapportcijfer voor de website.

<b>Volume website<sup>43</sup></b>					
<i>Aantal x 1.000</i>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Klantcontacten via Internet</i>	8.000	17.000	24.700	27.300	26.800
<i>*Berekend volgens de methode van 2005 t/m 2008</i>					
<b>Toelichting volume website</b>					
<i>Het aantal klantcontacten via internet wordt geautomatiseerd geregistreerd.</i>					

<sup>41</sup> Tweemaandelijks rapportage Belastingdienst (T/m okt 2009)

<sup>42</sup> Beheersverslag 2008.

<sup>43</sup> Beheersverslag 2008.

<b>Beschikbaarheid website<sup>44</sup></b>					
<b>% Beschikbaarheid</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Beschikbaarheid	-	-	-	99,6	100
<b>Definitie beschikbaarheid website</b>					
De beschikbaarheid van de website is uitgedrukt als percentage van het aantal gelukke pogingen om vanuit een internetaansluiting de startpagina van de website van de Belastingdienst op te roepen. De beschikbaarheid wordt in opdracht van de Belastingdienst gemonitord door een extern bureau. De cijfers worden vanaf 2007 bijgehouden.					

<b>Zoekgemak website<sup>45</sup></b>					
<b>% Positieve score</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Zoekgemak burgers <sup>46</sup>	76	86	76	74	70
Zoekgemak bedrijven <sup>47</sup>	82	75	59	68	63
<b>Definitie zoekgemak website</b>					
De Fiscale Monitor legt aan burgers en bedrijven de volgende vraag voor: "Hoe gemakkelijk heeft u over het algemeen kunnen vinden wat u zocht?"					

<b>Tevredenheid dienstverlening via de website<sup>48</sup></b>					
<b>Gemiddelde score</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Rapportcijfer burgers	7,1	7,0	6,8	6,6	6,6
Rapportcijfer bedrijven	6,8	6,9	6,5	6,6	6,2
<b>Definitie tevredenheid dienstverlening via de website</b>					
De Fiscale Monitor legt aan burgers en bedrijven de volgende vraag voor: "Hoe tevreden bent u in het algemeen over de Internetsite van de Belastingdienst?"					

Het aantal klantcontacten via internet is in het tijdvak 2004 – 2008 explosief gestegen. Uit de beheersverslagen van de Belastingdienst blijkt dat fors is geïnvesteerd om verbeteringen door te voeren aan de website. De resultaten van de metingen laten zien dat ieder jaar meer bezoekers de website weten te vinden en dat het de meest gebruikte vorm is voor informatieverwerving. Het door burgers en bedrijven ervaren zoekgemak fluctueert en de cijfers laten gedurende het tijdvak een licht dalende lijn zien voor wat

<sup>44</sup> Beheersverslag 2008

<sup>45</sup> Fiscale monitor 2009

<sup>46</sup> Fiscale monitor 2009, historie,

<sup>47</sup> Fiscale monitor 2009, historie,

betreft de waardering van de website. Blijkbaar is voortdurende aandacht en ontwikkeling van de website nodig om aan de verwachtingen van belastingplichtigen te voldoen.

### 3.1.3 Persoonlijk contact

Naast de dienstverlening per telefoon, via de website en via schriftelijke correspondentie biedt de Belastingdienst dienstverlening in een persoonlijk contact met de burger. Persoonlijk contact bestaat uit baliebezoek en hulp bij aangifte. Niet in alle gevallen verzorgt de Belastingdienst de hulp bij aangifte zelf, vakbonden en andere maatschappelijke organisaties kunnen deze vorm van dienstverlening eveneens verzorgen. In die gevallen beperkt de Belastingdienst zich tot het faciliteren van de dienstverleners. Er is geen informatie beschikbaar over de mate waarin burgers tevreden zijn over het baliebezoek en de hulp bij aangifte.

<b>Volume persoonlijk contact<sup>49</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Baliebezoekers</i>	884	924	1.115	1.081	1.024
<i>Hulp bij aangifte door de Belastingdienst</i>	104	129	150	171	170
<i>Hulp bij aangifte door vakbonden</i>	231	277	322	377	370

**Toelichting baliebezoek**  
*Het aantal bezoekers wordt gerapporteerd op basis van de registratie tijdens de openingstijden van de belastingkantoren.*

<sup>48</sup> Fiscale monitor 2009

<sup>49</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

### 3.1.4 Schriftelijk contact

Naast de telefonische dienstverlening en de website kunnen belastingplichtigen nog steeds kiezen voor schriftelijk contact met de Belastingdienst. In een aantal situaties kiest ook de Belastingdienst voor deze schriftelijke vormen van contact. Dat gebeurt in ieder geval voor situaties waar de wet schriftelijke communicatie voorschrijft. Binnen dienstverlening vormen bezwaarschriften, klachten, aanslagen en brieven de belangrijkste vormen van schriftelijke contact met burgers en bedrijven. Klachten over het handelen van de Belastingdienst worden bij de Belastingdienst ingediend, maar ook bij de Koningin, de Nationale Ombudsman en de Commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven.

Over het aantal keren dat belastingplichtigen via brieven contact zocht met de Belastingdienst is geen informatie beschikbaar, behalve zover het bezwaarschriften of klachten betrof. De Belastingdienst streeft ernaar om het volume van de bezwaarschriften en klachten terug te brengen. Aangezien echter veel factoren invloed uitoefenen op het volume en niet al die factoren door de Belastingdienst kunnen worden beheerst, heeft de Belastingdienst slechts in beperkte mate invloed op het volume van de ingediende bezwaarschriften en klachten. Verder streeft de Belastingdienst naar tijdige afdoening van bezwaarschriften en klachten, dat wil zeggen binnen de termijn die de AWB daar voor stelt.

De fiscale monitor meet de tevredenheid van burgers en bedrijven over verschillende vormen van schriftelijk contact. In de eerste plaats geldt dit voor de snelheid waarmee de Belastingdienst vragen beantwoordt, aangiften en aanvragen behandelt en geld teruggeeft. Daarnaast wordt de ervaren duidelijkheid van de correspondentie gemeten en wordt gevraagd in hoeverre burgers vinden dat de Belastingdienst zijn afspraken nakomt.

<b>Volume bezwaarschriften, klachten en aangiften<sup>50</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Ontvangen bezwaarschriften (aantal x 1000)	-	-	1.680	1.607	1.441
Ontvangen klachten (aantal x1)	-	-	19.214	22.674	16.395
<i>*Het aantal bezwaarschriften en klachten is beschikbaar vanaf 2006.</i>					
<b>Bij andere instanties ingediende klachten en brieven over de Belastingdienst<sup>51</sup></b>					
Klachten Ombudsman (aantal x1)	1.044	1.333	3.332	3.283	2.691
Brieven aan de Koningin (aantal x1)	36	58	38	29	53
Brieven aan de Commissie (aantal x1)	150	198	161	148	177

<sup>50</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>51</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

**Doelstelling en realisatie snelheid afhandeling<sup>52</sup>**

<b>% AWB-conform</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Doelstelling tijdige afdoening bezwaar	90	90	90	95*	95*
Gerealiseerd tijdige afdoening bezwaar	90	88	90	89	87
Doelstelling klachten AWB-conform	-	-	-	98*	98*
Gerealiseerd klachten AWB-conform	-	-	-	92	88

\*Interne norm van de Belastingdienst<sup>53</sup>

**Definitie tijdige afdoening**

Bezwaarschriften en klachten zijn tijdig afgehandeld als afhandeling plaatsvindt binnen de geldende wettelijke termijn (AWB). Dit betekent een afhandelingstermijn van 6 weken, met de mogelijkheid van eenzijdige verdaging van 4 weken, of een afwijkende termijn in overleg met de belastingplichtige. Voor 2008 gold voor de Belastingdienst een langere behandeltermijn.

**Ervaren snelheid afhandeling en duidelijkheid correspondentie<sup>54</sup>**

<b>% Positieve antwoorden</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Ervaren snelheid afhandeling</b>					
Doelstelling ervaren snelheid	71	72	72	70	65-70
<i>Particulieren - Ondernemingen</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>
Ervaren snelheid beantwoorden vraag	78 - 67	65 - --	62 - --	53 - 42	51 - 36
Ervaren snelheid afhandeling aangifte	73 - 61	54 - 59	38 - 62	33 - 51	25 - 51
Ervaren snelheid teruggaaf	84 - 71	72 - 65	63 - 63	66 - 67	65 - 63
<b>Ervaren duidelijkheid correspondentie</b>					
Doelstelling ervaren duidelijkheid	81	84	84	84	80-85
<i>Particulieren - Ondernemingen</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>	<i>Part - Ond</i>
Ervaren duidelijkheid brieven	84 - 76	79 - 74	74 - 79	78 - 76	74 - 70
Ervaren duidelijkheid aanslagen	76 - 83	74 - 79	76 - 80	83 - 81	72 - 78

**Definitie snelheid afhandeling en duidelijkheid correspondentie**

De Fiscale Monitor legt aan burgers en bedrijven diverse vragen voor die betrekking hebben op de snelheid van handelen door de Belastingdienst en de duidelijkheid van de communicatie.

<sup>52</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>53</sup> Tweemaandsrapportage okt 2008.

<sup>54</sup> Fiscale monitor 2004-2009.

Alhoewel de cijferreeks niet compleet is, kan worden geconstateerd dat het aantal klachten en bezwaarschriften gericht aan de Belastingdienst afneemt. De veel kleinere stroom van klachten bij de Nationale Ombudsman en brieven aan de Koningin en aan de Commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven is niet erg stabiel en lijkt over de hele linie toe te nemen aan het eind van het tijdvak.

Tijdige afdoening van bezwaren is procentueel stabiel, maar de aan het eind van het tijdvak aangescherpte doelstelling wordt niet gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het AWB-conform afdoen van klachten. De ervaren snelheid waarmee de Belastingdienst vragen beantwoordt, aangiftes afhandelt en geld terugstort loopt in het tijdvak bij particuliere belastingplichtigen en ondernemers terug. In meerdere jaren blijft de prestatie achter bij de vooraf geformuleerde doelstelling.

De ervaren duidelijkheid van brieven en aanslagen wordt op zich goed gewaardeerd maar fluctueert en blijft aan het einde van het tijdvak achter bij de omhoog bijgestelde doelstellingen. Omdat er in het tijdvak geen grote veranderingen zijn geweest in vorm en inhoud van brieven en aanslagen, zijn de fluctuaties moeilijk te verklaren. In 2008 is de Belastingdienst gestart met het project 'herschrijven brieven en formulieren'. Doel van het project is om met duidelijke taal te zorgen dat burgers en ondernemers zo makkelijk mogelijk hun rechten kunnen opeisen en hun plichten nakomen. Het herschrijven van de veelgebruikte brieven en formulieren is op 1 juli 2010 afgerond. In totaal zijn 1.000 soorten brieven en formulieren zijn herschreven. Deze documenten vertegenwoordigen 80% van de output van de Belastingdienst. 400 soorten brieven en formulieren zijn komen te vervallen. De komende tijd richt de Belastingdienst zich op de overige 20%. Het betreft zo'n 700 minder courante documenten. Daarnaast wordt gewerkt aan het verbeteren en verduidelijken van de tekstblokken van aanslagbiljetten en beschikkingen. Het is van belang om op dit punt doorlopend inzicht te verwerven om de duidelijkheid van de schriftelijke brieven en aanslagen op peil te houden en een mogelijke negatieve effecten van onduidelijkheid in de correspondentie te kunnen voorkomen.

### **3.1.5 Dienstverlening aan bedrijven**

De hiervoor behandelde vormen van dienstverlening door de Belastingdienst hebben zowel betrekking op burgers als bedrijven. Op een aantal punten echter streeft de Belastingdienst naar verbetering van de processen die uitsluitend bedrijven raken. De verbetering is vooral gericht op het versnellen van de processen. Het gaat om de aanvraag afgifte sofinummer, de aanvraag afgifte VAR-verklaring en de aanvraag registratie nieuwe ondernemingen (LH- en OB nummers).

De snelle afgifte van sofinummers is van belang voor ondernemers omdat nieuwe (overwegend buitenlandse) werknemers pas kunnen starten met hun werkzaamheden wanneer de Belastingdienst een sofinummer heeft afgegeven. De Belastingdienst streeft ernaar om van de aanvragen sofinummer binnen 5 werkdagen te behandelen. Voor gecertificeerde ondernemingen die in het Register Normering Arbeid staan heeft de Belastingdienst in 2007 een werkwijze ontwikkeld die hen de mogelijkheid biedt verzoeken voor afgifte van een sofinummer aan buitenlandse werknemers versneld te laten afhandelen. De ontwikkelde procedure sluit aan bij de systematiek van norm NEN 4400-1.

Een VAR-verklaring staat voor "Verklaring Arbeidsrelatie". De VAR-verklaring is een verklaring die door de Belastingdienst wordt uitgegeven om aan te geven wat voor type ondernemer iemand is. Ondernemers zijn niet verplicht om een VAR-verklaring aan te vragen, wel kunnen opdrachtgevers erom vragen. Voor de opdrachtgever is het namelijk van belang om vóór het aangaan van een opdracht te weten of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap of van een werknemer. Voor een goed verloop van de samenwerking tussen ondernemer en opdrachtgever is het van belang dat de VAR-verklaring snel wordt afgegeven. Bij het toekennen van de verklaringen arbeidsrelatie wordt ernaar gestreefd dat de standaardaanvragen binnen een termijn van vijf werkdagen worden afgedaan. Standaardaanvragen zijn aanvragen waar de Belastingdienst geen aanvullende informatie hoeft op te vragen en geen toezichthandelingen hoeft te verrichten.<sup>55</sup>

De aanvraag registratie nieuwe ondernemingen houdt in dat een nieuwe ondernemer een verzoek doet om toekenning van een omzetbelasting- en loonheffingnummer. De Belastingdienst streeft ernaar om in 98% van de gevallen binnen vijf werkdagen een omzetbelasting- en loonheffingnummer toe te kennen.

<b>Volume dienstverlening aan bedrijven<sup>56</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Aanvraag afgifte sofinummers</i>	-	141	171	230	106
<i>Aanvraag afgifte VAR-verklaring</i>	-	165	235	279	227
<i>Aanvraag registratie nieuwe ondernemingen</i>	-	-	-	-	164

<b>Realisatie versnellen processen<sup>57</sup></b>					
<b>% Afhandeling binnen 5 werkdagen</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Aanvraag afgifte sofinummers</i>	-	-	-	-	96*
<i>Aanvraag afgifte VAR-verklaring</i>	-	-	-	-	99*
<i>Aanvraag registratie nieuw ondernemingen</i>	-	-	-	-	87*

\*Registratie op deze wijze vindt plaats vanaf 2008

#### **Toelichting versnellen processen**

*De termijn voor het afgeven van sofinummers wordt bepaald vanaf de ontvangst van de aanvraag tot het verstrekken van het sofinummer.*

*De termijn van afdoening van een VAR-verzoek geldt vanaf de binnenkomst van het verzoek via een formulier tot het opnemen van de beslissing in het registratiesysteem. Het aantal bezoekers wordt gerapporteerd op basis van de registratie tijdens de openingstijden van de belastingkantoren.*

*De termijn voor het toekennen van een omzetbelasting- en loonheffingnummer wordt bepaald vanaf de registratie van het eerste signaal (een belangrijk deel hiervan komt binnen via de Kamers van Koophandel) tot het verstrekken of bevestigen van het nummer aan de ondernemer of inhoudingsplichtige.*

<sup>55</sup> Tweemaandelijks rapportage Belastingdienst (T/m okt 2009)

<sup>56</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>57</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.



De cijferreeksen voor de specifieke dienstverlening aan bedrijven zijn nog erg jong. Ook is de beleving van bedrijven op dit vlak nog niet gemeten.

### 3.1.6 Publiekscampagnes

Ondernemers, particulieren en (fiscaal) intermediairs moeten op de hoogte zijn van voor hen relevante zaken die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Hiervoor worden elk jaar publiekscampagnes gedaan. De bekendste daarvan is de Postbus 51-campagne waarvoor radio- en tv-spots worden ingezet. Daarnaast worden elk jaar op specifieke thema's gerichte informatie verstrekt via de websites van de Belastingdienst. Andere vormen van massamediale communicatie zijn online-communicatie, advertenties in dag- en weekbladen, voorlichting op beurzen en brochures.

De uitgangspunten van de communicatie van de Belastingdienst sluit aan op sociaalpsychologische theorieën over compliance.

- Allereerst is de voorlichting van de Belastingdienst altijd *gedragsgericht*. Doel is dat de belastingplichtige precies weet wat men moet doen of laten en hoe men dat moet doen. Gewenst gedrag is het uitgangspunt.
- Een bijkomend uitgangspunt is het bevorderen van de *sociale validiteit*: overbrengen dat het gewenste gedrag normaal en vanzelfsprekend is.
- Een derde uitgangspunt is *wederkerigheid*: "Wij doen wat voor u (het makkelijker maken), dan verwachten wij ook wat van uw kant (het vertonen van het gewenste gedrag). Hierop speelt de campagne 'Leuker kunnen we het niet maken. Wel makkelijker.' al jaren op in.

Over de effecten van de massamediale communicatie zijn geen harde cijfers te geven. De Postbus 51-campagne wordt geëvalueerd t.a.v. bereik, waardering en de realisatie van *communicatiedoelstellingen*. Dit geldt niet voor de overige voorlichtingsacties. Deze campagnes hebben veelal een specifieke doelgroep op het oog, bijvoorbeeld toeslaggerechtigden, jongeren of startende ondernemers. Daardoor valt er moeilijk te generaliseren aan de hand van dergelijke campagnes. Voorlichtingscampagnes staan ook niet op zich, maar zijn vooral bedoeld als versterking van het effect van de inzet van andere instrumenten.

### **3.1.7 Massale klantprocessen**

Het huidige aangifteverwerkingsproces stamt uit de tijd dat de Belastingdienst meer afhankelijk was van de feiten die door de belastingplichtigen werden aangeleverd. Inmiddels is de situatie veranderd. De Belastingdienst beschikt tegenwoordig over een breed scala aan (fiscale) gegevens over burgers. De aandacht kan daardoor verschuiven van het achteraf toetsen van aangiftes naar directe beoordeling en acceptatie van feiten. In het tijdvak van de doorlichting is een start gemaakt met deze verschuiving. Zo worden de bestaande massale processen verder gestandaardiseerd en gedigitaliseerd, is de vooringevulde aangifte particulieren geïntroduceerd.

Herziening van het aangifteproces heeft voor alle partijen grote voordelen. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat zij sneller zekerheid kunnen krijgen over hun fiscale positie. Voor de Belastingdienst betekent dit dat de organisatie minder tijd kwijt is met het traditionele, bewerkelijke proces met zijn papieren berichten. Voor burgers en bedrijven wordt het gemakkelijker om aan hun verplichtingen te voldoen en zij kunnen sneller zekerheid krijgen over hun fiscale positie. De komende jaren zullen ook de massale processen met betrekking tot bezwaar, beroep, verzoekschriften, bezwaren tegen voorlopige aangiften, (eenvoudige) uitstelverzoeken en betalingsregelingen aan de beurt komen.

Vanuit het oogpunt van compliance zijn de massale processen van belang omdat snelheid en accuraatheid het voor belastingplichtigen gemakkelijker maakt om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. In de periode 2004-2008 is de massale gegevensverwerking verbeterd. De herinrichting van de massale processen heeft binnen het tijdvak van de doorlichting niet geleid tot specifieke prestatie indicatoren of resultaatmetingen. De resultaten en effecten van de herinrichting van de massale processen worden niet direct gemeten maar hebben hun weerslag op de metingen van de verschillende instrumenten van dienstverlening.

### 3.2 Toezicht en opsporing

Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen en toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nakomen.

De Belastingdienst was tot de jaren zeventig van de vorige eeuw aan te merken als een klassieke overheidsorganisatie met die zich kenmerkte door gerichtheid op het eigen werkproces, hiërarchie en bureaucratie. Die klassieke organisatievorm werd aan het einde van de zeventiger jaren ter discussie gesteld, onder druk van een aantal gebeurtenissen. Ten eerste kwam in 1980 het rapport Bijsterveld uit. Dit rapport gaf, tot verrassing van velen, aan dat belastingfraude in Nederland op grote schaal voor komt. Ten tweede was er het kabinet Lubbers dat wilde bezuinigen op de overheidsuitgaven. Om dat te kunnen moest ieder departement voortaan verantwoording afleggen over het verloop van zijn geldstromen. Een derde ontwikkeling was de opkomst van het klantgericht denken in de samenleving. Steeds meer bedrijven en instanties verschoven hun aandacht van de interne procesorganisatie naar de wensen van hun klanten. Steeds meer klanten gingen dat ook eisen. De combinatie van meer zelfbewuste burgers, toegenomen keuzevrijheid met bijbehorende concurrentie en de groeiende individualisering in de samenleving gaf spanning bij de instanties die daar niet in mee gingen. De druk op die instanties om ook klantgericht te gaan werken werd in die jaren steeds groter. Voor de Belastingdienst was dat niet anders.

Maar er was meer, want niet alleen de structuur van de organisatie wijzigde, ook de inhoudelijke beleidsstrategie werd (ingrijpend) aangepast aan de nieuwste inzichten in fiscale rechtshandhaving. Inzichten die duidelijk maakten dat het de burgers zijn die de kwaliteit van de fiscale rechtstoepassing bepalen en niet de dossier. De Belastingdienst raakte ervan overtuigd dat men zich moest gaan richten op het beïnvloeden van de mensen achter de dossiers. Uitgangspunt daarbij was dat de meeste mensen bereid zijn belasting te betalen, maar dat ze soms moeite hebben met de ingewikkelde regelgeving. Het fundamentele uitgangspunt van de Belastingdienst verschoof van straffen naar helpen. Alleen voor mensen die niet vrijwillig aan hun verplichtingen willen voldoen was nog een bestraffende aanpak op zijn plaats.

Bij de operationalisering van de beleidsstrategie waren twee vragen leidend. Hoe kan de Belastingdienst belastingplichtigen het beste helpen en hoe kunnen worden onderkend bij welke belastingplichtigen fiscale risico's worden gelopen. Voor de beantwoording van die vragen is klantkennis noodzakelijk. Omdat een individuele klantbehandeling niet mogelijk was vanwege het grote aantal belastingplichtigen werd besloten tot een indeling van klanten in doelgroepen op basis van fiscale complexiteit en financieel belang. Zodoende werden er drie doelgroepdirecties geformeerd (particulieren, ondernemingen en grote ondernemingen) met vergaande bevoegdheden in de ontwikkeling en de rechtspraktijk voor hun doelgroep. Die doelgroepdirecties stuurden eenheden aan met behandelteams die hun klanten integraal konden behandelen en waarbij de automatisering steeds nadrukkelijker ondersteuning bood. Tot op de dag van vandaag zijn deze uitgangspunten leidend voor de Belastingdienst. Veranderingen in de organisatie raakten wel de structuur maar nooit de strategische beleidskern. Zo leidde de reorganisatie van de Belastingdienst in 2002 weliswaar tot het einde van de doelgroepdirecties, maar de doelgroepaanpak zelf werd onverkort voortgezet.

De Belastingdienst wil steeds meer werken op basis van vertrouwen en afspraken vooraf, in plaats van controles achteraf. Voor overheden en bedrijven zet de Belastingdienst in op horizontaal toezicht. Dit betekent dat meer verantwoordelijkheid voor de naleving van belastingverplichtingen wordt gelegd bij de betrokken partijen zelf, ondernemingen, brancheorganisaties en fiscaal intermediairs. Dit gebeurt door vormen van certificering en het afsluiten van handhavingconvenanten. Het toezicht wordt vooral gericht op het zo snel en zo actueel mogelijk vaststellen van de juistheid van gegevens. Daarin past de uitbreiding van het aantal bezoeken aan bedrijven, met speciale aandacht voor de startende ondernemer. Bedrijfsbezoeken en dan vooral de bezoeken die bij startende ondernemers worden afgelegd, vormen een steeds belangrijker onderdeel van het toezicht. Bedrijfsbezoeken hebben in beginsel een preventief toezichtkarakter, maar in gevallen waarin informatie of advies wordt verstrekt heeft dit ook een dienstverlenend karakter. Deze verandering in toezichtfilosofie sluit ook aan bij de veranderende omgeving. Er is een enorme volumegroei van belastingplichtigen, douaneklanten en toeslaggerechtigden te constateren. De gangbare manier van werken – het controleren van aangiften en bedrijfsadministraties – is steeds minder goed te verenigen met deze groeiende volumina.

Sluitstuk blijft het repressieve toezicht op basis van risicoselectie. Daar waar het vertrouwen wordt geschonden, wordt consequent opgetreden. Daarom blijft de Belastingdienst boekenonderzoeken uitvoeren, zij het in mindere mate. De Belastingdienst streeft er naar zijn zichtbaarheid te vergroten. Niet alleen via boekenonderzoeken, maar ook via het uitvoeren van landelijke en regionale acties gericht op het opsporen van onbekende belastingplichtigen en/of onbekende inkomensstromen. Acties zullen vaak in samenwerking met andere handhavingorganisaties worden uitgevoerd, zoals politie, Arbeidsinspectie, UWV, Sociale Verzekeringsbank en Openbaar Ministerie.

In de uitvoering van het toezicht werkt de Belastingdienst zoveel mogelijk risicogericht. De Belastingdienst richt zich bij het toezicht op die burgers en bedrijven bij wie, naar de indruk van de Belastingdienst, zich een risico voor niet-regelnaleving voordoet. Maar risico's zijn er in gradaties. Dat betekent dat de Belastingdienst afhankelijk van het risicogewicht zwaarder of minder zwaar controleert. Naast het risico laat de Belastingdienst ook meewegen of het om grote (financiële) belangen gaat. Om voorspelbaarheid te voorkomen werden er ook aselechte controles uitgevoerd. De aantallen correcties uit de verschillende activiteiten werden gemeten.<sup>58</sup> Bij gebleken fraude greep de Belastingdienst krachtig in.<sup>59</sup> Diepgaande controles werden ingesteld, onjuiste aangiften werden gecorrigeerd, boetes werden opgelegd en in het uiterste geval vond strafrechtelijke vervolging plaats.

Binnen het toezicht onderscheidt de Belastingdienst vier segmenten: Particulieren, Midden- en kleinbedrijf, Middelgrote ondernemingen en Zeer grote ondernemingen. Per segment wordt een handhavingmix samengesteld die wordt samengesteld vanuit de optiek van effectiviteit en efficiëntie (kosten).

---

<sup>58</sup> Beheersverslag 2008, pag. 26.

<sup>59</sup> Belastingdienst bedrijfsplan 2008-2012.

Samenvattend zijn in het doorlichtingstijdvak de volgende instrumenten ingezet:

- Aangiftebehandeling
- Boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken
- Landelijke en regionale acties
- Convenanten
- Invorderingsmaatregelen
- Opsporingsmaatregelen

De beschrijving van de instrumenten, indicatoren en kengetallen wijkt bij toezicht en opsporing enigszins af van de beschrijving van die bij dienstverlening. Waar het bij dienstverlening mogelijk is om de beleving van de belastingplichtige per instrument uit te drukken, is dat bij toezicht en opsporing niet mogelijk. De inzet van toezicht en opsporing door de Belastingdienst op de compliance wordt namelijk in één percentage weergegeven voor alle instrumenten gezamenlijk. De prestatie-indicator die hiervoor is geformuleerd is "ervaren toezicht".

### 3.2.1 Aangiftebehandeling

Door de behandeling en toetsing van aangiften bevordert de Belastingdienst dat belastingplichtigen hun wettelijke verplichtingen nakomen. Op alle binnengekomen aangiften vinden automatische controles plaats die kunnen leiden tot selectie van de aangifte voor behandeling. Naast de geautomatiseerde controles wordt een substantieel deel van het totaal van de ontvangen aangiften door ambtenaren behandeld. Jaarlijks worden voor deze vorm van aangiftebehandeling kwantitatieve doelstellingen vastgesteld in de begroting IXB. De aantallen worden bepaald per segment en per belastingmiddel, Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting.

Bij de aangiftebehandeling vormde risicogericht werken het uitgangspunt. De aantallen correcties geven een resultaat van de aangiftebehandeling weer. Het aantal correcties nam gedurende het tijdvak af. Aan de ene kant geeft het aantal correcties een indicatie voor de kwaliteit van de risicoselectie, maar aan de andere kant geeft het ook een indicatie voor de mate van compliance. Een afname van de aantallen correcties kan derhalve duiden op verminderde kwaliteit van risicoselectie of uitvoering van de controles, maar kan ook duiden op een toename van de compliance. Het is daarom niet mogelijk om op basis van de aantallen correcties conclusies te trekken over de mate van compliance.

Vanaf 2006 is een versterking van het toezicht ingezet.<sup>60</sup> Daar was reden toe omdat in de jaren daarvoor sommige resultaten van de Belastingdienst terugliepen doordat er menskracht werd verschoven van toezicht naar dienstverlening en administratieve processen. Een stijging van het telefonieaanbod en een toename van administratief werk als gevolg van nieuwe automatiseringssystemen maakten die verschuiving noodzakelijk.<sup>61</sup> De doelstellingen voor versterking van het toezicht werden (vrijwel) geheel gehaald.

<b>Volume verwerkte aangiften (IH/Vpb)<sup>62</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Verwerkte aangiften IH	7.200	9.404	7.374	8.212	15.323*
Verwerkte aangiften Vpb	430	264	454	430	506

*\* Het hoge aantal verwerkte aangiften in 2008 wordt mede verklaard door het feit dat in 2008 niet alleen de aangiften 2007 zijn behandeld, maar ook een inhaalslag is gemaakt met de ontstane voorraad aangiften en oudere belastingjaren.*

<sup>60</sup> Brieven Staatssecretaris van 15 mei 2006 (30 000 IXB, nr.39) en 29 november 2006 (30 800 IXB, nr. 13)

<sup>61</sup> Beheersverslag 2006

<sup>62</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

**Volume getoetste aangiften (IH/Vpb)<sup>63</sup>**

Aantal x 1.000	2004	2005	2006	2007	2008
Getoetste aangiften IH-niet winst	-	988	973	1.026	791
Getoetste aangiften IH-winst	-	249	274	314	269
Getoetste aangiften Vpb	-	33	43	49	46

**Definitie getoetste aangiften**

Getoetste aangiften houdt in dat, naast de geautomatiseerde controles, toezicht wordt uitgeoefend op een aangifte door een medewerker van de Belastingdienst. Toetsing vindt op kantoor plaats.

**Aantallen correcties (IH/Vpb)<sup>64</sup>**

Aantal x 1.000	2004	2005	2006	2007	2008
Correcties IH (incl. navorderingsaanslagen)	561	594	642	654	439
Correcties Vpb (incl. navorderingsaanslagen)	27	22	20	20	20
<b>Percentage</b>					
Correctiepercentage IH-winst	40	48	51	49	41
Correctiepercentage Vpb	48	67	46	41	44

**Definitie correctiepercentage**

Het correctiepercentage geeft het aantal correcties aan in verhouding tot de aangiften die op kantoor door een medewerker van de Belastingdienst zijn getoetst.

**Versterking toezicht<sup>65</sup>**

Aantal x 1.000	2007	2007	2008	2008
	Doelstelling	Realisatie	Doelstelling	Realisatie
Getoetste aangiften IH niet winst	800 - 850	1.026	800 - 850	791
Getoetste aangiften IH winst	199 - 220	314	189 - 210	269
MKB	190 - 210	304	180 - 200	258
Getoetste aangiften Vpb	43 - 48	46	40 - 48	46
MKB	33 - 37	35	30 - 37	31

In het tijdvak van de doorlichting is, als gezegd, het volume belastingplichtigen voor alle vier belastingmiddelen toegenomen, zowel het aantal burgers als het aantal bedrijven. Het aantal IH en VpB aangiften dat geautomatiseerd wordt gecontroleerd en daarna administratief wordt verwerkt ("verwerkte aangiften") verschilt van jaar tot jaar, maar er is geen sprake van een sterk dalende of stijgende trend.

<sup>63</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>64</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>65</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

Het aantal getoetste aangiften, waarbij een medewerker van de Belastingdienst de aangifte controleert, ontwikkelt zich verschillend voor de verschillende belastingmiddelen. Bij de IH-niet winst daalt het aantal getoetste aangiften licht tussen 2005 en 2006, is een stijging waarneembaar in 2007 als gevolg van de extra inspanningen in het kader van de versterking van het toezicht, en loopt het aantal getoetste aangiften in 2008 weer terug en blijft dan onder de doelstelling. Het aantal getoetste aangiften IH-winst stijgt gestaag tot 2007 en ligt in 2008 weer wat lager maar nog altijd ruim boven de doelstelling. Wat betreft de Vpb volgt het aantal getoetste aangiften een licht stijgende trend; de aantallen liggen in 2007 en 2008 binnen de bandbreedte van de doelstellingen.

Het aantal correcties in de IH groeit gestaag tussen 2004 en 2007. In 2008 komt het correctiepercentage IH echter lager uit dan de voorafgaande jaren. De daling wordt veroorzaakt door problemen in de loonaangifteketen. Vanaf belastingjaar 2006 worden de loongegevens in de polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) als grondslag gebruikt voor het bepalen van definitieve aanslagen voor de inkomstenbelasting. In de loop van 2008 bleek dat de beschikbare gegevens niet volledig bruikbaar waren voor controledoeleinden. Controles zijn dat jaar beperkt tot de aangiften met een nagenoeg gegarandeerde correctie.

Het correctiepercentage voor de IH varieert in het tijdvak tussen 40% en 51%, en voor de Vpb tussen 41% en 48%. Het hoge correctiepercentage Vpb in 2005 is een uitschieter die het gevolg is van automatiseringsproblemen bij de Belastingdienst, in dat jaar werden alleen aangiften met duidelijke risico's behandeld. Informatief is ook hoe de verhouding tussen het aantal correcties en het aantal op kantoor door een medewerker van de Belastingdienst gecontroleerde aangiften zich ontwikkelt. In dit correctiepercentage komen zowel de kwaliteit van de risicoselectie als de kwaliteit van de kantoortoets tot uitdrukking.



### 3.2.2 Boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken

Door het uitvoeren van boekenonderzoeken bevordert de Belastingdienst dat belastingplichtigen hun wettelijke verplichtingen nakomen. De onderzoeken dragen bij aan de door burgers ervaren pakkans.<sup>66</sup> De Belastingdienst voert alleen bij bedrijven boekenonderzoeken uit. De inzet van boekenonderzoeken wordt voornamelijk gebaseerd op risicoanalyse die voor een belangrijk deel is gebaseerd op informatie uit de eigen bestanden. De aantallen correcties, uitgedrukt in een correctiepercentage, geven aan in hoeveel gevallen de Belastingdienst een correctie heeft aangebracht.

De Belastingdienst voerde gedurende het tijdvak steeds meer bedrijfsbezoeken uit, met name bij starters. Deze toename van het aantal bedrijfsbezoeken past in de in 2008 ingezette ontwikkeling van traditionele repressieve onderzoeken naar nieuwe, meer preventieve vormen van toezicht. Deze verschuiving is ingezet vanuit de gedachte dat toezicht, en eventueel herstel van onjuistheden, in de actualiteit minder weerstand oproept bij belastingplichtigen dan controles en correcties achteraf. Tegelijkertijd is ten aanzien van de boekenonderzoeken een versterking van het toezicht ingezet. De versterking kreeg vorm door de vaststelling van kwantitatieve doelen per segment. Vrijwel alle doelstellingen werden gehaald.

<b>Volume boekenonderzoeken, bedrijfsbezoeken, inclusief startersbezoeken MKB (IH/Vpb/LH/OB)<sup>67</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Doelstelling aantal boekenonderzoeken</i>	-	-	-	55 - 64	55-65
<i>Gerealiseerd aantal boekenonderzoeken</i>	41	32	70*	61	52
<i>Doelstelling aantal bedrijfsbezoeken</i>	-	-	-	28 - 33	30-35
<i>Gerealiseerd aantal bedrijfsbezoeken</i>	21	19	20	31	43

*\*Sinds 2006 voert de Belastingdienst boekenonderzoeken uit op het terrein van de premieheffing werknemersverzekeringen. In 2006 waren dat er 28.000, deze verklaren de stijging in het volume van de boekenonderzoeken.*

<b>Aantallen correcties en correctiepercentage boekenonderzoeken MKB (IH/Vpb/LH/OB)<sup>68</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Gerealiseerd aantal correcties</i>	-	22	22	22	21
<b>Percentage</b>					
<i>Doelstelling correctiepercentage</i>	78	80	75	77	-
<i>Gerealiseerd correctiepercentage</i>	74	74	58	70	51*

**Definities**  
*Het aantal correcties betreft het aantal gevallen dat bij een boekenonderzoek een correctie is aangebracht. Het correctiepercentage geeft aan in hoeveel gevallen een correctie bij een boekenonderzoek is aangebracht ten opzichte van het aantal uitgevoerde boekenonderzoeken.  
 \*Het correctiepercentage in 2008 is laag omdat gekozen werd om met behulp van steekproeven kennis op te doen van de mate van compliance bij belastingplichtigen.<sup>69</sup>*

<sup>66</sup> IXB en beheersverslag.

<sup>67</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>68</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<b>Versterking toezicht<sup>70</sup></b>				
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2007</b>		<b>2008</b>	
	<i>Doelstelling</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Realisatie</i>
<i>Boekenonderzoeken</i>	55 - 64	61	55 - 65	52
<i>MKB</i>	43 - 51	53	51 - 60	47
<i>MGO</i>	6,5 - 7,8	1,5*	3,0 - 4,0	4
<i>ZGO</i>	0,8 - 0,9	0,8	0,8 - 1,1	1,1

*\*Praktisch alle doelstellingen zijn gehaald, met uitzondering van het aantal boekenonderzoeken in het segment MGO in 2007. Dit komt door nadere prioriteitsstelling, de aandacht is uitgegaan naar starters in het MKB segment.*

De ontwikkelingen in het aantal bedrijfsbezoeken en het aantal boekenonderzoeken kunnen worden verklaard uit de wijziging in het beleid van de Belastingdienst. Het accent verschoof van controleren over het verleden naar werken in de actualiteit, en van fouterstel naar het voorkomen van fouten. Dit zien we terug in de cijfers: het aantal bedrijfsbezoeken verdubbelt in de periode 2004 – 2008. Het aantal boekenonderzoeken stijgt gedurende die periode ook, maar dat komt door uitbreiding van het werkpakket met boekenonderzoeken op het terrein van de premieheffing werknemersverzekeringen. Door die uitbreiding is de ontwikkeling van het aantal boekenonderzoeken IH en Vpb niet uit de cijfers af te leiden. Doelstelling voor het aantal bedrijfsbezoeken en het aantal boekenonderzoeken waren alleen geformuleerd voor 2007 en 2008 en worden voor de bedrijfsbezoeken in beide jaren gerealiseerd en voor de boekenonderzoeken alleen in 2007.

Het aantal correcties dat na boekenonderzoeken wordt aangebracht is zeer stabiel, ondanks de fluctuaties in aantallen boekenonderzoeken van jaar tot jaar. Het gerealiseerd correctiepercentage daalt op het moment van uitbreiding van het werkpakket met de onderzoeken op het terrein van de premieheffing volksverzekeringen.

<sup>69</sup> Beheersverslag 2008, pag 26

<sup>70</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

### 3.2.3 Landelijke en regionale acties

Door het uitvoeren van landelijke en regionale acties bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen hun wettelijke verplichtingen nakomen. Om de zichtbaarheid en het effect van het optreden te vergroten werkt de Belastingdienst themagericht en maakt men gebruik van handhavingcommunicatie. Waar mogelijk wordt samengewerkt met andere handhavingorganisaties. De Belastingdienst richt landelijk en regionaal zijn aandacht op de behandeling van doelgroepen waarbij een nalevingstekort gesignaleerd aanwezig is of daar sterke vermoeden voor bestaan. Dit gebeurt veelal in de vorm van projecten, bijvoorbeeld op de terreinen buitenlands vermogen en vastgoed<sup>71</sup>

#### *Buitenlands vermogen<sup>72</sup>*

De Belastingdienst voerde in zijn toezicht acties uit gericht op het bevorderen van het in de aangifte opnemen van buitenlands vermogen. De Belastingdienst heeft in de periode van 2004 tot 2008 ruim € 157 miljoen ontvangen van inkeerders. Voor minder compliante belastingplichtigen gold dat aan de hand van de beschikbare contra-informatie uit het buitenland de daarover verschuldigde belasting en boetes werden geheven en ingevorderd. De Belastingdienst heeft de bij hem bekende belastingplichtigen die weigeren om zelf inzicht te geven in hun buitenlandse rekeningen gedagvaard in kort geding. In alle betreffende gevallen werd de Belastingdienst in het gelijkgesteld

#### *Vastgoed*

Controle op de vastgoedsector kent een meerjarig programma (2007-2010). Onder de naam Nokvorst richt het zich op alle belastingmiddelen, op alle vormen van toezicht, en op alle segmenten. Er is aandacht voor intermediairs, projectontwikkeling, de bouw, de financiering en de exploitatie van het vastgoed. Specifiek onderdeel is de bestrijding van witwassen. Vastgoedtransacties waren ook onderwerp van de opsporingsonderzoeken van de FIOD-ECD. Het deelproject risicovolle transacties in de vastgoedhandel onderzocht in totaal 879 transacties die leidden tot een opbrengst van circa € 116 miljoen.

<b>Uren acties<sup>73</sup></b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Doelstelling uren acties*</i>	-	-	-	-	210-240
<i>Gerealiseerd uren acties</i>	-	-	-	-	378

**Toelichting uren acties** (\* Vanaf 2008 zijn deze uren opgenomen als doelstelling)

*De prestatie-indicator geeft het aantal uren aan dat de regio's van de Belastingdienst gezamenlijk aan acties moeten besteden. Gekozen is om te starten met een substantieel aantal uren zodat het mogelijk is om de probleemgebieden via projectgroepen gestructureerd aan te pakken. Uit de realisatie van het aantal uren blijkt de deze nieuwe wijze van werken snel is opgepakt.*

In 2008 heeft de Belastingdienst voor het eerst een prestatie-indicator vastgesteld voor de regionale en landelijke acties. De prestatie-indicator geeft het aantal uren aan dat aan acties kan worden besteed. Een substantieel aantal uren is nodig omdat men de probleemgebieden via projectgroepen gestructureerd wil

<sup>71</sup> Beheersverslag 2008

<sup>72</sup> Beheersverslag 2008, pag 26.

<sup>73</sup> Beheersverslag 2008, pag. 24

aanpakken. Doel van de acties is een duidelijke normstelling door het tegengaan van vrijplaatsen, het gestructureerd aanpakken van non-compliance probleemgebieden en het zichtbaar maken van toezicht.

### **3.2.4 Convenanten**

Toezicht bestaat niet alleen uit achteraf controleren of de burger of de ondernemer zijn wettelijke verplichtingen is nagekomen. De Belastingdienst gaat de komende jaren meer investeren in het maken van afspraken vooraf (horizontaal toezicht). Dat wil zeggen dat meer eigen verantwoordelijkheid wordt gelegd bij burgers en bedrijven door vormen van certificering en handhavingsconvenanten. Het terrein van horizontaal toezicht is nog volop in ontwikkeling. Door middel van horizontaal toezicht streeft de Belastingdienst er in het segment MGO/ZGO naar in zijn relatie met bonafide organisaties onduidelijkheden en mogelijke problemen zo veel mogelijk voor af met de betrokkenen op te lossen. Binnen het segment MKB wordt horizontaal toezicht op twee manieren vorm gegeven. Enerzijds worden er raamwerk convenanten gesloten met brancheverenigingen en koepels; anderzijds worden convenanten gesloten met financiële en/of fiscale dienstverleners in de zakelijke markt gesloten. Eind 2008 waren er in totaal 14 convenanten voor het MKB afgesloten.

Horizontaal toezicht binnen het MKB is nieuw. Er zijn om die reden nog geen prestatie-indicatoren vastgesteld.

### 3.2.5 Invorderingsmaatregelen

Door het nemen van invorderingsmaatregelen bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen hun wettelijke verplichtingen nakomen. Voor de invordering definieerde de Belastingdienst het percentage achterstand invordering als prestatie-indicator. Het bedrag van de achterstand invordering wordt weergegeven als een percentage van de totale belastingontvangsten en contributies van de fondsen (premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen). De premies werknemersverzekeringen waren nieuw in 2006. De niet tijdig betaalde vorderingen van deze werknemersverzekeringen vormen sinds 2007 een onderdeel van het reguliere invorderingsproces. Naast het percentage achterstand invordering werden als prestatie indicatoren geformuleerd het invorderingsbedrag ouder dan een jaar, het percentage oninbaar geleden en de achterstand invordering in bedragen.<sup>74</sup>

<b>Achterstand invordering<sup>75</sup></b>					
<b>% achterstand exclusief uitstel bezwaar</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Gerealiseerd % achterstand invordering</i>		3,1	3,0	2,5	2,2
<i>Achterstand invordering bedrag x 1.000</i>		4.319	4.074	4.432	4.167
<b>Percentage</b>					
<i>Invorderingsbedrag ouder dan 1 jaar</i>		49,0	53,0	49,0	44,0
<i>Oninbaar geleden</i>		1,3	0,9	1,2	1,3
<b>Definities achterstand invordering</b>					
<i>De achterstand invordering omvat naast de hoofdsom ook boete, heffings- en revisierente. Oninbaar lijden houdt in dat bedragen worden afgeboekt omdat inning niet meer mogelijk is.</i>					

Het programma Invordering heeft ten doel een zo efficiënt mogelijk massaal proces van klantbehandeling te realiseren. Ook beoogt het programma het compliant gedrag te vergroten. Een aantal maatregelen daartoe is inmiddels gerealiseerd, waaronder het versturen van betalingsherinnering alvorens tot invorderingsmaatregelen wordt overgegaan, het betekenen van dwangbevelen per post en niet meer door de deurwaarder, en centrale afhandeling van incasso's. Naast wijziging in processen omvat het project ook de invoering van een nieuw systeem, Enterprise Tax Management (ETM), bedoeld om de betalingen en ontvangsten te verwerken en de vernieuwde invorderingsprocessen te ondersteunen. Dit systeem moet de huidige invorderingsystemen COA (Centrale Ontvangers Administratie) en GOA (Geautomatiseerde Ontvangers Administratie Lokaal) op termijn gaan vervangen.

<sup>74</sup> IXB, pag. 22.

<sup>75</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

### 3.2.6 Opsporingsmaatregelen

Door opsporingsmaatregelen bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen en toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nakomen. De Belastingdienst definieerde het percentage processen verbaal dat gevolgd moet worden door een veroordeling, dan wel een transactie, als prestatie-indicator. Een ander resultaat voor de FIOD-ECD betrof het aantal opsporingsonderzoeken. Deze aantallen werden verdeeld naar taakgebied gemeten. De FIOD-ECD concentreerde zich de laatste jaren op de grotere fraudezaken of zaken met een grote maatschappelijke impact, het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken nam af.

<b>Aantallen opsporingsonderzoeken<sup>76</sup></b>					
<b>Aantallen</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Doelstelling fiscaal</i>					310-370
<i>Gerealiseerd fiscaal</i>	-	383	382	349	290
<b>Aantallen</b>					
<i>Doelstelling financieel-economisch</i>					180-210
<i>Gerealiseerd financieel-economisch</i>	-	183	156	177	158
<b>Processen verbaal gevolgd door veroordeling/transactie<sup>77</sup></b>					
<i>Doelstelling aantal proces verbaal met gevolg</i>					82-85
<i>Gerealiseerd aantal proces verbaal met gevolg</i>	-	79	81	79	84

<sup>76</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

<sup>77</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

### 3.2.7 Ervaren toezicht

Jaarlijks meet de Belastingdienst door middel van de fiscale monitor wat de door belastingplichtigen ervaren kans is dat de Belastingdienst ontdekt dat iemand in een aangifte onjuiste informatie opgeeft.<sup>78</sup> Gemeten wordt hoe burgers en bedrijven het toezicht als geheel ervaren, metingen per instrument van toezicht en opsporing worden niet uitgevoerd. De door de belastingplichtige ervaren pakkans is een indicatie voor de *zichtbaarheid* van het toezicht. De ervaren pakkans is het resultaat van de inspanningen van de Belastingdienst en de betekenis die het heeft voor de individuele belastingplichtige. Deze indicator is daarom door de Belastingdienst slechts indirect te beïnvloeden.<sup>79</sup>

<b>Ervaren kans op ontdekking<sup>80</sup></b>					
<b>% tamelijk groot tot vrijwel zeker</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Particulieren</i>	74	82	85	88	84
<i>Ondernemingen</i>	77	79	82	87	80

**Definitie ervaren kans op ontdekking**  
*De Fiscale Monitor legt aan burgers en bedrijven de vraag voor hoe groot zij de kans inschatten dat de Belastingdienst ontdekt dat iemand onderdelen van een belastingaangifte niet volledig of onjuist heeft ingevuld.*

Het merendeel van de burgers en bedrijven ervaart de kans dat de Belastingdienst fouten ontdekt als *tamelijk groot tot vrijwel zeker*. De score aan het einde van het tijdvak ligt op een hoger niveau dan die aan het begin zodat vastgesteld kan worden dat ondanks forse schommelingen gedurende het tijdvak de ervaren pakkans zowel bij burgers als bedrijven is toegenomen.

<sup>78</sup> Beheersverslag 2008, pag 24.

<sup>79</sup> IXB 2008, pag. 21.

<sup>80</sup> Beheersverslag Belastingdienst 2004-2008.

## 4 Compliance

In de voorgaande hoofdstukken zijn de instrumenten uitgebreid beschreven en is aandacht besteed aan de resultaten en prestatie indicatoren. Dit hoofdstuk gaat in op de indicatoren, metingen en resultaten met betrekking tot compliance. Aangezien compliance zowel de houding als het gedrag van belastingplichtigen ten aanzien van de hun wettelijke verplichtingen betreft komen beide aspecten aan de orde. De houding van burgers en bedrijven ten aanzien van de regelnaleving wordt gemeten met behulp van de Fiscale Monitor, terwijl de resultaten met betrekking tot gedrag werden geconstrueerd vanuit de beschikbare bestuurlijke informatie en de verantwoordingsinformatie.

### 4.1 Houding

De Belastingdienst meet de beleving en houding van burgers ten aanzien van het handelen van de Belastingdienst door aan belastingplichtigen vragen voor te leggen over de verschillende vormen van dienstverlening die de Belastingdienst verzorgt. De resultaten van deze specifieke metingen zijn in deze doorlichting opgenomen bij de beschrijving van de instrumenten van dienstverlening. Ook doet de Belastingdienst onderzoek naar de beleving van belastingplichtigen ten aanzien van zijn handelen in het kader van toezicht en opsporing. De resultaten van deze metingen zijn opgenomen onder 3.2.7. ervaren toezicht. Daarnaast meet de Belastingdienst de beleving van belastingplichtigen ten aanzien van fiscale regelnaleving. De resultaten daarvan komen hier aan de orde.

Deze resultaten zijn van belang omdat uit de onderzoeksliteratuur een duidelijk verband blijkt tussen de ethiek rond belastinggedrag en het voldoen aan de fiscale verplichtingen. Wanneer men belastingontduiking als onaanvaardbaar waardeert en het zelf ontduiken van belasting uitsluit is de kans op regelnaleving groter dan wanneer men minder zwaar tilt aan belastingontduiking. Zowel de mate waarin men belastingontduiking aanvaardbaar of onaanvaardbaar vindt als de mate waarin men zelf belasting ontduiken uitsluit of mogelijk acht wordt in de Fiscale Monitor geïnterpreteerd. De termen die men gebruikt om de algemene houding jegens het belastingstelsel onder de belastingplichtigen te meten zijn ontleend aan de toonaangevende studie van Strümpel; “ik draag iets bij”, “ik sta iets af”, “mij wordt iets afgenomen”.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Strümpel, B (1969). The contribution of survey research to public finance. Praeger, New York.



<b>Houding ten opzichte van regelnaleving</b>					
<b>Percentage positief</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Belastingontduiking is onaanvaardbaar<sup>82</sup></b>					
<i>Particulieren</i>	82	78	73	81	82
<i>Ondernemingen</i>	86	85	90	89	91
<b>Zelf belasting ontduiken is uitgesloten<sup>83</sup></b>					
<i>Particulieren</i>	63	63	64	63	71
<i>Ondernemingen</i>	76	74	77	83	85
<b>Belasting betalen betekent<sup>84</sup></b>					
<i>Particulieren: iets bijdragen</i>	53	49	37	46	46
<i>Particulieren: iets afstaan</i>	35	34	34	31	30
<i>Totaal particulieren</i>	88	83	71	77	76
<i>Ondernemingen: iets bijdragen</i>	59	55	64	66	54
<i>Ondernemingen: iets afstaan</i>	31	34	24	24	26
<i>Totaal ondernemingen</i>	90	89	88	90	80

Met kleine verschillen tussen de jaarlijkse cijfers, bewegen de cijfers zich de laatste jaren rond een bepaalde hoogte. Het percentage ondervraagden dat belasting ontduiken (volstrekt) onaanvaardbaar vindt, laat de laatste jaren een stijgende lijn zien. Ondernemingen scoren daarbij hoger (91% onaanvaardbaar) dan particulieren (82%).

De stijgende lijn is ook te zien bij het item "zelf belasting ontduiken is vrijwel uitgesloten". Ook hier scoren particulieren lager (ruim 70%) dan ondernemingen (85%).

Daar tegenover staat dat veel belastingplichtigen het betalen van belasting niet als vanzelfsprekend ervaren. Zowel bij ondernemers als bij particulieren daalt het percentage dat belasting betalen omschrijft als iets dat zij afstaan.

## 4.2 Gedrag

In deze paragraaf komt het gedrag van belastingplichtigen ten aanzien van belastingheffing aan de orde. Aan de hand van de resultaatmetingen van de Belastingdienst kan een beeld worden geschetst van het belastinggedrag van burgers en bedrijven. Hierbij moet echter een kanttekening worden geplaatst.

Resultaten als correctieresultaten, controleresultaten, naheffings- en navorderingsaanslagen, boetes en strafvervolgingen zijn afhankelijk van vele factoren zoals economische ontwikkelingen, wetswijzigingen,

<sup>82</sup> Fiscale Monitor 2004 – 2008.

<sup>83</sup> Fiscale Monitor 2004 – 2008.

<sup>84</sup> Fiscale Monitor 2004 – 2008.

beleidswijzigingen in de uitvoering door de Belastingdienst. De productiecijfers zijn dan ook niet zonder meer over de jaren heen vergelijkbaar. Rekening moet worden gehouden met het feit dat de omstandigheden waaronder de productieresultaten zijn gerealiseerd tussen de jaren verschillen. Ingrijpende wijzigingen zijn hiervoor gemeld bij de beschrijving van de diverse instrumenten van toezicht en opsporing.

<b>Compliance (gedrag)*</b>					
<b>Aantal x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Aantal navorderingen, correcties en naheffingen<sup>85</sup></b>					
<i>Inkomstenbelasting navorderingen</i>	39	70	59	37	34
<i>Inkomstenbelasting correcties op aangiften</i>	522	535	552	524	362
<i>Vennootschapsbelasting navorderingen</i>	7	5,8	5,3	6,0	6,1
<i>Vennootschapsbelasting correcties op aangiften</i>	20	15	13	11	11
<i>Loonbelasting/ Loonheffingen correcties</i>	495	523	159	478	705**
<i>Omzetbelasting correcties</i>	806	811	825	804	799
<b>Aantal dwangmaatregelen<sup>86</sup></b>					
<i>Betalingsherinneringen</i>	--	1.425	1.527	1.501	1.886
<i>Aanmaningen</i>	2.788	1.958	1.765	1.885	2.140
<i>Uitgevaardigde dwangbevelen</i>	1.572	1.365	1.139	1.236	1.379
<i>Betekende dwangbevelen</i>	1.648	1.359	1.074	1.211	1.351
<i>Beslagopdrachten</i>	1.237	1.035	830	893	906
<i>Openbare verkopeningen (aantal x1)</i>	3.773	3.826	3.018	2.863	3.552***
* <b>De cijfers in de tabellen zijn gecorrigeerd voor de volume groei.<sup>87 88</sup></b>					
** <i>Het grote aantal correcties op de loonheffingen komt voort uit verstoringen in de automatisering van de loonketen. De stijging van het aantal correcties in de loonheffingen ten opzichte van eerdere jaren mag niet worden toegerekend aan ontwikkelingen in de compliance.<sup>89</sup></i>					
*** <i>De stijging in het aantal openbare verkopeningen in 2008 komt voort de wijziging in het invorderingsbeleid om sneller en strakker in te vorderen.</i>					

De tabel laat zien dat wanneer de cijfers worden gecorrigeerd voor de groei in volume van het aantal belastingplichtigen de cijfers een dalende tendens vertonen. De daling geeft aan dat de Belastingdienst in de loop van het tijdvak minder correctieve ingrepen heeft gepleegd. Voor wat betreft de invordering valt nog op te merken dat de ingrepen vroeg in het proces (betalingsherinnering, aanmaning) licht stijgen, maar dat de maatregelen later in het proces (uitvaardiging dwangbevel, betekening dwangbevelen en beslagopdracht) juist afnemen. Alhoewel de cijfers een daling in correctieve ingrepen laat zien, kan dit – vanwege de genoemde overwegingen – niet zondermeer worden aangemerkt als een indicatie voor een stijging in de mate van compliance.

<sup>85</sup> Beheersverslag 2008 productietabellen, pag. 84

<sup>86</sup> Beheersverslag 2008 productietabellen, pag. 84

<sup>87</sup> Correctie voor volume aantal navorderingen enz. per middel: getal jaar/ volume jaar x volume 2008

<sup>88</sup> Correctie voor volume invordering: getal jaar/volume jaar x volume 2008

<sup>89</sup> Beheersverslag 2008, bedrijfsvoeringsmededeling, pag. 50.

## 5 Kosten

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de besteding van de personele en materiële uitgaven over de verschillende segmenten. Dit hoofdstuk beperkt zich tot een beschrijving op hoofdlijnen van de budgetten, de ontwikkeling van het werkpakket en de kosten per belastingplichtige/aangifte. Het is vanwege de vele generieke (ICT-)kosten niet mogelijk om de kosten uit te splitsen naar instrumenten. Ze worden wel uitgesplitst naar segmenten. De vraag of het gevoerde beleid doelmatig is geweest wordt niet behandeld. De normatiek om deze vraag te kunnen beantwoorden ontbreekt. Binnen Nederland is de Belastingdienst qua organisatie uniek en ook internationaal is vergelijking lastig door verschillen in complexiteit van belastingwetgeving, verschillen in de omvang van het aantal belastingplichtigen en verschillen in taken.

### 5.1 Beschrijving budgetten

Het totale budgettaire kader van de Belastingdienst bedraagt in 2008 circa € 2,88 mld. Hiervan is ruim € 2 mld. bestemd voor de uitvoering van de belasting- en premieheffing en inning. De uitvoering van de Douane taken en Toeslagen kost respectievelijk circa. € 540 mln. en € 230 mln. De uitgaven zijn deels direct toerekenbaar maar omvatten ook indirecte uitgaven. Dit zijn ondermeer de uitgaven voor huisvesting, facilitaire zaken, kennis en communicatie en de IV-organisatie. Toerekening van deze kosten heeft plaatsgehad op basis van verdeelsleutels. De ontwikkeling van de apparaatsuitgaven in de tijd is weergegeven in de volgende tabel.

<b>Kosten</b>					
<b>Bedragen x 1 miljoen €</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Personele uitgaven</i>	1.530	1.597	1.691	1.789	1.854
<i>Materiële uitgaven</i>	779	1.070	1.070	1.007	1.027
<i>Totaal</i>	2.309	2.666	2.760	2.797	2.881

Een nadere uitsplitsing<sup>90</sup> voor de segmenten Particulieren en Ondernemingen (MKB, MGO en ZGO) laat zien dat de kosten voor het segment particulieren circa € 500 mln. bedragen. De uitvoeringskosten voor Ondernemingen bedragen circa € 1,5 mld. Dit bedrag bestaat voor circa 70% uit kosten voor het segment MKB<sup>91</sup>.

### 5.2 Ontwikkeling werkpakket

Het werkpakket van de Belastingdienst heeft gedurende de afgelopen jaren een sterke volumestijging doorgemaakt. Deze volumegroei legt niet alleen een groot beslag op de belastingregio's en het kantoor Toeslagen. Zeker op het terrein van de dienstverlening vergt dit een groter capaciteitsbeslag. Het beleid

<sup>90</sup> Gebaseerd op Rapport brede heroverweging Belasting- en premieheffing; bijlage 5. Aan het segment Particulieren worden de uitvoeringskosten voor de IH niet winst, successie en schenking en motorrijtuigenbelasting toegerekend.

<sup>91</sup> Gebaseerd op de verdeling van uitgaven tussen toezicht MGO/ZGO en MKB

van de Belastingdienst is om deze stijgingen zelf op te vangen. Daartoe kijkt de Belastingdienst permanent naar de efficiency van zijn processen. Tevens wordt geïnvesteerd in een betere ondersteuning door middel van ICT voorzieningen. Ter illustratie: de introductie van de verplichte elektronische aangifte voor bedrijven (ELA), de digitale aangifte inkomstenbelasting en de voorgevulde aangifte (VIA).

In de volgende tabel is de ontwikkeling van het werkpakket naar belastingmiddel uitgewerkt:

<b>Ontwikkeling werkpakket</b>					
<b>Aantallen x 1.000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Aangiften IH<sup>92</sup></i>	8.675	9.056	9.705	10.416	10.778
<i>Waarvan IH niet winst</i>	7.981	8.332	8.929	9.582	9.916
<i>Waarvan IH winst</i>	694	724	776	834	862
<i>Belastingplichtigen Vpb</i>	648	676	711	750	791
<i>Inhoudingsplichtigen LB/LH</i>	543	546	572	595	619
<i>Inhoudingsplichtigen OB</i>	1.073	1.139	1.231	1.316	1.408

### 5.3 Kosten per belastingplichtige/aangifte

Onderstaande tabel geeft de geïndexeerde kosten per belastingplichtige<sup>93</sup> weer voor de segmenten Particulieren en MKB. In 2005 is sprake van een stijging vanwege investeringskosten ter voorbereiding op nieuwe taken (Toeslagen en SUB).

<b>Geïndexeerde kosten per belastingplichtige</b>					
<b>Bedragen x 1 miljoen €</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Particulieren</i>	100	106	98	93	92
<i>MKB</i>	100	106	99	94	93

<sup>92</sup> De verdeling tussen aantallen IH niet winst en IH winst betreft een schatting op basis van de voor het belastingjaar 2006 ontvangen aangiften voor respectievelijk bedrijven en particulieren. Voor de aangiften van ondernemers wordt in de systemen wel het onderscheid gemaakt tussen belastingjaren maar niet per kalenderjaar. Verondersteld wordt dat de verdeling per kalenderjaar vergelijkbaar is met de verdeling per belastingjaar.

<sup>93</sup> Voor Particulieren wordt uitgegaan van de aangiften. Voor het MKB segment wordt uitgegaan van de analyse bedrijven in Nederland (analyse van O&M)

## 6 Beschouwing en conclusies

### 6.1 Doorlichting van de compliancedoelstelling

Deze beleidsdoorlichting heeft tot doel om inzicht te verwerven in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door de Belastingdienst gevoerde beleid in de periode 2004 tot 2008. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd als een syntheseonderzoek waarin op basis van bestaand materiaal is getracht inzicht te verwerven in de doelstellingen, de ingezette instrumenten, de ingezette budgetten en het niveau van belastingcompliance.

Om de effectiviteit en efficiëntie te bepalen moet duidelijk zijn welke doelen worden beoogd en op welke wijze de ingezette instrumenten en budgetten bijdragen aan de realisatie ervan. De algemene doelstelling van de Belastingdienst luidt:

*“Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).”*

Meer specifiek betekent dit dat burgers en bedrijven relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig en het juiste bedrag betalen. Maar de doelstelling richt zich niet uitsluitend op het gedrag. De compliancedoelstelling is tevens gericht op de houding van burgers en bedrijven ten aanzien van hun wettelijke verplichtingen jegens de Belastingdienst. Onderdeel van de compliancedoelstelling is derhalve ook de bereidheid van burgers en bedrijven om hun de fiscale verplichtingen na te komen, dat wil zeggen om informatie te verstrekken en daadwerkelijk de verschuldigde belasting te betalen.

Om te bepalen in hoeverre de instrumenten effectief zijn moet ten eerste worden bepaald in hoeverre burgers en bedrijven juist, tijdig en volledig informatie verstrekken en de verschuldigde belasting betalen en in hoeverre ze dat zouden hebben gedaan als de instrumenten niet waren ingezet (gedrag). Ten tweede moet worden bepaald in hoeverre burgers bereid zijn om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen en in hoeverre ze daartoe bereid zouden zijn geweest wanneer de instrumenten niet waren ingezet (houding). Op basis van deze vergelijkingen zou inzicht in de effectiviteit kunnen worden verkregen.

Beschouwing van het beschikbare cijfermateriaal leert dat de vergelijkingen die nodig zijn om de effectiviteit op deze wijze te bepalen niet volledig uitgevoerd kunnen worden, noch wat betreft het gedrag, noch wat betreft de houding. Voor de mate van compliance zijn weliswaar indicatoren voorhanden, zowel voor de gedragscomponent als voor de houdingscomponent, maar deze zijn niet volledig en het is niet mogelijk te bepalen in hoeverre ze indicatief zijn voor het daadwerkelijke niveau van compliance. Bovendien is het niet mogelijk om te bepalen in hoeverre het niveau van compliance bereikt is ten gevolge van activiteiten van de Belastingdienst en de inzet van de gekozen instrumenten. Er is eenvoudigweg geen methodiek voorhanden waaruit blijkt wat het niveau van compliance zou zijn geweest, *wanneer geen instrumenten of andere instrumenten zouden zijn ingezet*. Het toeschrijven van een bepaalde uitkomst of stand van zaken aan een activiteit of instrument is onmogelijk zonder dergelijke vergelijkingsinformatie. Het leggen van een

causaal verband tussen de gemaakte kosten en het effect op de mate van compliance is om dezelfde redenen evenmin realiseerbaar.

De methodologische problemen bij het meten van compliance zijn niet uniek voor de Nederlandse Belastingdienst en worden uitgebreid beschreven in de literatuur. Daarin wordt benadrukt dat de effectiviteit van het beleid niet is af te meten aan de cijfers die inspanningen van de Belastingdienst weergeven of de financiële resultaten daarvan.<sup>94 95</sup> De preventieve effecten van het beleid, verscholen in het totaal van de belastingopbrengsten, zijn immers niet zonder meer te bepalen, evenmin als de effecten op gedrag van belastingplichtigen.<sup>96</sup> Specifieke resultaten als correctieresultaten, controleresultaten, naheffings- en navorderingsaanslagen, boetes en strafvervolgingen weerspiegelen slechts de correctieve effecten in financiële termen. Terwijl de belastingopbrengsten als macroresultaat daarentegen afhankelijk zijn van vele factoren zoals economische ontwikkelingen, wetswijzigingen, beleidswijzigingen in de uitvoering door de Belastingdienst en aangiftegedrag. De indicatoren voor compliance waarover gerapporteerd wordt (Hoofdstuk 4), laten voor zowel het houdingsaspect als het gedragsaspect een vrij stabiel beeld zien. Bij beide aspecten, en vooral het gedragsaspect, lijkt ruimte voor het verbeteren van de effectindicatoren.

De Belastingdienst gaat er in zijn beleid van uit dat de compliance doelstelling wordt gerealiseerd als wordt ingezet op dienstverlening en toezicht en opsporing. Die insteek is gebaseerd op de wetenschappelijke inzichten met betrekking tot belastingcompliance. Aangenomen wordt dat wanneer de instrumenten voldoende functioneren, de bereidheid van burgers en bedrijven om volgens de regels informatie te verstrekken aan de Belastingdienst en de door hen verschuldigde belasting te betalen wordt bevorderd en de daadwerkelijke naleving stijgt.

## **6.2 Conclusies inzet instrumenten**

De Belastingdienst zet in het streven naar de realisatie van de compliancedoelstelling binnen dienstverlening en toezicht en opsporing verschillende instrumenten in. Voor ieder instrument meet de Belastingdienst door het jaar heen de kwantitatieve en waar mogelijk ook de kwalitatieve prestaties. Voor een groot deel worden deze na afloop van het jaar getoetst aan vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren hebben de functie van stuurmiddel, ze weerspiegelen de gemaakte beleidskeuzes en geven richting aan het handelen van de Belastingdienst. Bovendien werken ze als toetsmiddel doordat de geleverde prestaties ertegen worden afgezet. De instrumenten worden onderverdeeld in twee groepen, dienstverlening en toezicht/opsporing. De instrumenten verschillen in vorm, inhoud en karakter ten behoeve van het bevorderen van compliance langs verschillende wegen.

### ***Dienstverlening***

De dienstverlening is gericht op bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Uitgangspunt is dat de Belastingdienst belastingplichtigen dienstverlening wil aanbieden op de manier die bij hen past. De communicatie moet zo duidelijk zijn dat zowel burgers als bedrijven in het algemeen geen

---

<sup>94</sup> Elffers, H. e.a.. (1992). On measuring tax evasion. Journal of Economic Psychology

<sup>95</sup> Elffers, H (2006) Tijdschrift voor criminology.

<sup>96</sup> Compliance en non-compliance, interne notitie Belastingdienst

extra hulp nodig hebben om aan hun verplichtingen te voldoen. Als zij toch nog vragen hebben, dan moet de Belastingdienst goed toegankelijk zijn en hen snel en correct hulp kunnen bieden.

De stijging van het volume belastingplichtigen heeft zijn weerslag op het gebruik van de dienstverlening door de Belastingdienst. Het aantal bezoeken aan de website en het aantal keer dat de BelastingTelefoon wordt gebeld neemt in de periode 2004 tot 2008 sterk toe. De Belastingdienst stelt zelf steeds hogere eisen aan de dienstverlening. De prestatie-indicatoren voor de feitelijke bereikbaarheid en snelheid worden scherper gesteld en voor een belangrijk deel ook gerealiseerd. Ook de doelstellingen wat betreft de waardering en tevredenheid van belastingplichtigen worden omhoog bijgesteld. Deze worden echter in veel gevallen niet gerealiseerd en in enkele gevallen loopt de waardering zelfs terug. Alhoewel er feitelijk dus wel verbeteringen worden gerealiseerd, leidt dat niet altijd tot stijging van de waardering of tevredenheid. Mogelijk gaan de verbeteringen niet altijd snel genoeg voor de tegelijkertijd stijgende verwachtingen van belastingplichtigen.

### ***Toezicht en opsporing***

Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen en toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nakomen. De toezichtinstrumenten die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft lopen van geautomatiseerde behandeling en kantoortoetsen tot bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken, bestuurlijke boetes en strafrechtelijke vervolging. Kenmerkend voor de verschillende vormen van toezicht is dat ze steeds een bepaalde mate van dreiging suggereren. Daarbij varieert de Belastingdienst *in de mate* waarin men dreiging wil oproepen en men varieert *in de positie* van de dreiging. Soms zit de dreiging nadrukkelijk op de voorgrond, dat is bijvoorbeeld het geval bij strafrechtelijke vervolging, vaak ook plaatst men de dreiging juist naar achter. De Belastingdienst richt zijn toezicht niet alleen op bekende belastingplichtigen maar ook op de groep die zich buiten het blikveld van de Belastingdienst bevindt.<sup>97</sup>

Het is niet eenvoudig om op basis van het gepresenteerde cijfermateriaal een eenduidige conclusie te trekken over het functioneren van het instrumentarium van toezicht en opsporing. Dat komt doordat voor verschillende belastingmiddelen verschillende volumeontwikkelingen zichtbaar zijn, en doordat de Belastingdienst gedurende het tijdvak de nadruk legt op andere instrumenten. Van belang in dit verband is verder dat in het tijdvak een verschuiving plaatsvindt weg van het sturen op outputindicatoren. In lijn met de rijksbrede wens om beleid in effecten zichtbaar te maken, is de Belastingdienst op zoek naar effectindicatoren. De verschuivingen in het toezicht zijn ingegeven door ontwikkelingen in de samenleving en in het bredere overheidsbeleid. Ook hebben ze een duidelijke link met de voortschrijdende inzichten in de wetenschappelijke literatuur over belastingcompliance.

Een voorbeeld hiervan is tot slot het experiment dat in 2007 is gestart in de belastingregio Rivierenland. Met dit project wordt beoogd het effect van het inzetten van dienstverlenende bezoeken aan startende ondernemers vast te stellen. Het doel van deze effectmeting is het inzichtelijk maken van de effecten van de interventie op de bereidwillige regelnaleving door startende ondernemers en zodoende een gedegen startersaanpak te ontwikkelen. Het onderzoek betreft twee groepen: de experimentele groep die een

startersbezoek krijgt en een controlegroep die vergelijkbaar is, maar geen startersbezoek krijgt. In 2011 wordt bij beide groepen een survey onderzoek uitgevoerd en wordt een boekenonderzoek uitgevoerd. Daarmee zijn verschillen in houding en gedrag tussen de beide groepen vast te stellen.

Hoofdconclusie tot slot is dat het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de Belastingdienst de vaststelling oplevert dat de Belastingdienst zijn algemene beleidsdoelstelling heeft gekozen en geformuleerd op basis van theorieën en inzichten omtrent compliance die breed door de wetenschap worden onderschreven; echter, op basis van de beschikbare informatie is niet is te bepalen in welke mate het beleid doelmatig en doeltreffend is en kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over de relatie tussen de verschillende ingezette instrumenten en de bereikte compliance in de praktijk.