

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 IXB

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2003

Nr. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2003

Op 11 september is door de vaste commissie voor Financiën een algemeen overleg gepland. Eén van de gespreksonderwerpen is «de werkwijze, het functioneren en de organisatorische positie van de kennisgroepen binnen de Belastingdienst». In deze brief meld ik u al (vooruitlopend op de resultaten van een intern onderzoek naar het functioneren van de kennisgroepen op het gebied van de rechtstoepassing dat deze maand wordt afgerond) concrete maatregelen en voornemens om het functioneren van de kennisgroepen te verbeteren.

Naast het onderzoek naar het functioneren van de kennisgroepen is recent ook een onderzoek gestart naar het actualiseren van het beleid met betrekking tot het uitvoeringsbeleid en het behandelen van rechtsvragen, zoals dat is vastgelegd in het besluit van 15 juni 2001, (zie Fin 02-363) nr. RTB 2001/1917M (hierna: het besluit). Ook dit onderzoek moet in september worden afgerond. Ik leg u hierover, eveneens vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek, twee nieuw geformuleerde uitgangspunten voor.

De concrete maatregelen en voornemens en de nieuwe uitgangspunten vormen samen een pakket ter verbetering van het functioneren van de kennisgroepen.

Kennisgroepen

1 algemeen

De uitvoerende functie in de Belastingdienst is sinds 1 januari 2003 nageenog geheel belegd bij regionaal georganiseerde onderdelen. De «oude» structuur van eenheden en directies is daarmee verlaten. In aanvulling op de nieuwe structuur van regionaal georganiseerde onderdelen is een mechanisme nodig waarbij in de uitvoering (de heffing, controle en invordering van belastingen) een aantal zaken landelijk zo efficiënt mogelijk wordt gecoördineerd. Daarbij is uitgangspunt dat dit mechanisme zoveel mogelijk de eigen verantwoordelijkheid benadrukt, waarbij tevens de

taken zo dicht mogelijk bij de werkprocessen liggen. Het betreft in het bijzonder de volgende zaken:

- het delen van kennis,
- het coördineren van de uitvoering om enerzijds tot een landelijk min of meer vergelijkbare aanpak van vergelijkbare belastingplichtigen te komen en anderzijds lokale ervaringen en successen bij de bestrijding van belastingfraude landelijk beschikbaar te maken, zodat alle medewerkers daarvan kunnen profiteren
- het uniformeren van de risicovinding, waarbij experts met kennis van bepaalde branches de specifieke risico's in hun branche in kaart brengen. Waar mogelijk worden deze risico's verwerkt in selectie-modules van automatiseringssystemen
- de bewaking van de eenheid in beleid en uitvoering in de rechts-toepassing, bij de uitleg van het belastingrecht.

Het coördinatiemechanisme waarvoor de Belastingdienst heeft gekozen, is het instrument van de kennisgroepen. Dit instrument vormt een belangrijk (zie ook blz. 8) onderdeel van de huidige structuur van de Belastingdienst.

Ik heb geconstateerd dat het instrument van kennisgroepen rechts-toepassing regelmatig onderwerp van gesprek is. Dit heeft geleid tot de navolgende maatregelen en voornemens.

2 kennisgroepen rechtstoepassing

Wat met betrekking tot «kennisgroepen en het beantwoorden van rechtsvragen» ter sprake komt, raakt binnen de Belastingdienst meer dan alleen het functioneren van de kennisgroepen op het gebied van de rechts-toepassing. Er is sprake van meerdere betrokkenen. In de eerste plaats is er de inspecteur in de uitvoering: hij beantwoordt de rechtsvragen van belastingplichtigen. En ten slotte vormt ook soms het beleid, en daarmee de beleidsbesluiten, het onderwerp van gesprek.

Ik leg u een pakket aan maatregelen en voornemens voor, gericht op verbeteringen, niet alleen in het functioneren van de kennisgroepen rechtstoepassing, maar ook in het functioneren van de inspecteurs en in de uitgangspunten voor de beleidsbesluiten. Bij dit pakket aan maatregelen en voornemens zijn de relevante begrippen en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van belang. Deze zijn beschreven in een bijlage bij deze brief.

Maatregelen en voornemens

1. aanscherping van de procedure voor het voorleggen van rechtsvragen door inspecteurs aan kennisgroepen
2. het terugdringen van helpdeskvragen van inspecteurs aan kennisgroepen
3. het benoemen van de verantwoordelijkheid voor de doorlooptijd bij rechtsvragen
4. het benoemen van de verantwoordelijkheid voor de antwoorden op rechtsvragen
5. het niet in behandeling nemen van rechtsvragen die kunnen worden gekenschetst als fiscale grensverkenning
6. het rouleren van inspecteurs over het werkpakket (grotere) belastingplichtigen
7. het benoemen van de kerntaken van de kennisgroepen en het beperken van de neventaken
8. het wijzigen van de positionering en de aansturing van de kennisgroepen
9. het samenvoegen van kennisgroepen

10. het vaststellen van het uitgangspunt dat het uitvoeringsbeleid gelijktijdig extern en intern kenbaar moet worden gemaakt
11. het bekorten van het traject tussen individueel advies en beleidsbesluit.

Toelichting maatregelen en voornemens

De inspecteur, de uitvoering

De eerste maatregelen en voornemens hebben betrekking op het functioneren van de inspecteurs in de uitvoering.

Het interne onderzoek naar verbeteringen in het functioneren van de kennisgroepen is ingegeven door de reorganisatie van de Belastingdienst per 1 januari 2003. De nieuwe grotere regio's met meer bestuurlijke armslag en met meer gebundelde deskundigheid op het gebied van de rechtstoepassing moeten tot ontlasting van de kennisgroepen kunnen leiden. Ook in het overleg van mijn ambtsvoorganger met vertegenwoordigers van de belastingadviespraktijk in mei 2003 kwamen aspecten ter sprake die vooral de uitvoering raken.

1. aanscherping van de procedure voor het voorleggen van rechtsvragen door inspecteurs aan kennisgroepen

De procedure voor het voorleggen van rechtsvragen wordt aangescherpt. Deze aanscherping is in de eerste plaats gericht op het voorkomen dat individuele medewerkers (inspecteurs) in de uitvoering te snel tot de kwalificatie van een rechtsvraag concluderen en de vraag om deze reden aan een kennisgroep voorleggen. De meeste verzoeken van belastingplichtigen om rechtszekerheid hebben immers betrekking op de duiding van feiten in samenhang met het bestaande recht. Voorts is het aanscherpen van de procedure nodig om de rechtsvragen helder en beknopt bij de kennisgroepen neer te leggen: een bondige beschrijving van de feiten en omstandigheden en van de relevante regelgeving en voorzien van de mening van de inspecteur over de uitleg van het recht (een zogenoemd preadvies). Zo mogelijk en nodig stemt de inspecteur deze beschrijving van de feiten en omstandigheden af met de belastingplichtige of zijn adviseur. De aanscherping houdt in dat vraag en preadvies de regio via een vaste persoon per belastingmiddel (inkomstenbelasting, omzetbelasting, enz.) moeten verlaten (zeeffunctie).

2. het terugdringen van helpdeskvragen van inspecteurs aan kennisgroepen

De kennisgroepen zien zich in toenemende mate geconfronteerd met fiscaal-technische vragen van inspecteurs die strikt genomen niet voldoen aan de omschrijving van een rechtsvraag zoals in de bijlage bij deze brief is opgenomen. De voorlopige conclusie van het interne onderzoek is dat de nieuwe regio's door de bundeling van kennis inderdaad in staat zijn deze zogenoemde helpdesk-vragen in de meeste gevallen zelf te beantwoorden. Onderzocht wordt nog of voor specifieke, complexe onderwerpen een uitzondering op deze hoofdregel moet worden gemaakt (bijvoorbeeld op het terrein van verzekeringsproducten). Vóór 1 januari 2004 moeten alle regio's zijn voorbereid op het zelf beantwoorden van helpdeskvragen en hun interne vaktechnische netwerken op orde hebben. De kennisgroepen moeten vanaf dat moment alleen nog maar rechtsvragen in behandeling nemen (tenzij natuurlijk een uitzondering van toepassing is).

3. het benoemen van de verantwoordelijkheid voor de doorlooptijd bij rechtsvragen

De individuele belastingplichtige heeft alleen met «zijn» behandelende inspecteur te maken. De inspecteur is daarmee ook de verantwoordelijke voor de doorlooptijd. Indien de rechtsvraag opkomt bij de behandeling van een aangifte (heffing of controle), moet de vraag worden beantwoord binnen de daarvoor geldende termijn. In het geval van vooroverleg is de inspecteur verantwoordelijk voor de doorlooptijd conform de AWB (Algemene Wet Bestuursrecht). Zo nodig spreekt hij andere betrokkenen aan, wanneer de doorlooptijd in gevaar dreigt te komen. Dit is een interne kwestie; de belastingplichtige heeft alleen met «zijn» inspecteur te maken. Dat een en ander nu in sommige gevallen te lang duurt, erken ik volmondig. In samenhang met deze maatregel moet ook maatregel 8 worden gezien.

4. het benoemen van de verantwoordelijkheid voor de antwoorden op rechtsvragen

De belastingadviseurs geven aan dat sommige inspecteurs zich verschuilen achter kennisgroepen. Ik benadruk hier nogmaals dat de inspecteur verantwoordelijk is voor het standpunt naar aanleiding van een individuele rechtsvraag. Hij beoordeelt de feiten en omstandigheden en past daarop de, beleidsmatig getoetste, uitleg van het recht door de kennisgroep toe. Hij is ook de verantwoordelijke voor de doorlooptijd. Door, in ieder geval bij de meest complexe rechtsvragen, de «vragende» inspecteur tijdelijk toe te voegen aan de kennisgroep, kan de inspecteur zijn eigen verantwoordelijkheid ook gemakkelijker waarmaken.

5. het niet in behandeling nemen van rechtsvragen die kunnen worden gekenschetst als fiscale grensverkenning

Inspecteurs krijgen ook vragen voorgelegd die kunnen worden gekenschetst als fiscale grensverkenning. In deze gevallen is de bedoeling van de wet in het geding. Het is dan van belang dat snel en helder wordt aangegeven dat geen standpunt wordt ingenomen en dat fiscale constructies zullen worden bestreden. Dit is staand beleid dat nog eens expliciet onder de aandacht van de uitvoering zal worden gebracht.

6. het rouleren van inspecteurs over het werkpakket (grotere) belastingplichtigen

Eén van de geconstateerde knelpunten in de communicatie tussen belastingplichtigen en inspecteur in het geval van rechtsvragen is de lange verbondenheid van sommige inspecteurs aan een dossier. Deze lange verbondenheid kan leiden tot een te grote vereenzelviging met een belastingplichtige. In de komende periode zullen, uiteraard met oog voor een zorgvuldige relatie met belastingplichtigen, maatregelen in de sfeer van pakketmobiliteit worden getroffen.

De kennisgroepen, organisatie, functioneren en positionering

De voorlopige resultaten van het interne onderzoek naar het functioneren van de kennisgroepen hebben tot de volgende maatregelen en voorname-
mens geleid:

7. het benoemen van de kerntaken van kennisgroepen en het beperken van de neventaken

De kerntaken van de kennisgroepen op het gebied van de rechts-

toepassing zijn het adviseren bij rechtsvragen en het signaleren van risico's op het desbetreffende rechtstoepassingsgebied. De kwaliteit van de leden van de kennisgroepen heeft er toe geleid dat sluipenderwijs meer en meer taken bij hen zijn komen te liggen, zoals het geven van cursussen en het beoordelen van documentatiemateriaal. Het onderzoek is er op gericht een scheiding aan te brengen tussen taken die aan personen (competenties) zijn gekoppeld (dit zijn dus geen neventaken van de desbetreffende kennisgroep) en taken die zo samenhangen met de kerntaken van de kennisgroepen dat ze als neventaken moeten worden beschouwd. Daarbij wordt ook de mogelijkheid in ogenschouw genomen dat er verschillen zijn tussen kennisgroepen, voortvloeiend uit verschillen in de werkterreinen. Een neventaak voor alle kennisgroepen op het gebied van de rechtstoepassing is het ondersteunen bij de advisering over en het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving.

8. het wijzigen van de positionering en de aansturing van de kennisgroepen

Evenals de andere kennisgroepen in de Belastingdienst, zoals in de uitvoeringscoördinatie en in de risicovinding, worden de kennisgroepen op het gebied van de rechtstoepassing gepositioneerd binnen de uitvoering. De aansturing zal vanaf 1-1-2004 daarmee in handen liggen van het management van de regio's. Gestreefd wordt naar een evenwichtige verdeling over de regio's zodat de vereiste managementaandacht kan worden gegeven, in het bijzonder het zorgen dat de in deze brief genoemde maatregelen en voornemens worden gerealiseerd. In het interne onderzoek worden profielen opgesteld van de verschillende taken in de kennisgroepen (voorzitter, secretaris en gewone leden). In deze profielen krijgen naast vaktechnische kennis ook andere competenties zoals voortgangscontrole, besluitvaardigheid en klantgerichtheid nadrukkelijk een plek. Aan de hand van deze profielen zal in de resterende maanden zorgvuldig de bemensing ter hand worden genomen. De leden van de kennisgroepen zullen overwegend in deeltijd werkzaam zijn voor een kennisgroep. Daarnaast zijn de meesten werkzaam als inspecteur in het toezichtproces. Zo houden zij nauw contact met de uitvoering.

9. het samenvoegen van kennisgroepen

In het interne onderzoek wordt bekeken of een aantal nauw verwante kennisgroepen mogelijk kan fuseren. Hierdoor kunnen schaarse competenties beter worden benut. De tussenstand in het onderzoek is dat door fusies in ieder geval het aantal kennisgroepen rechtstoepassing (nu 72) per 1-1-2004 met ongeveer 30 vermindert. Ook wordt onderzocht of een verbinding of samenvoeging met de kennisgroepen risicovinding wenselijk is.

Het beleid/besluit

Naar aanleiding van de eerste resultaten van het onderzoek naar de mogelijkheden het beleid met betrekking tot het uitvoeringsbeleid te actualiseren heb ik twee uitgangspunten vastgesteld:

10. het vaststellen van het uitgangspunt dat het uitvoeringsbeleid gelijktijdig extern en intern kenbaar moet worden gemaakt

Dit betekent dat adviezen van kennisgroepen vanaf 1 januari 2004 niet meer intern worden gepubliceerd, voorafgaand aan de externe publicatie van beleidsbesluiten. Inspecteurs en belastingplichtigen zullen gelijktijdig op de hoogte worden gebracht van het beleid.

11. het bekorten van het traject tussen individueel advies en beleidsbesluit

Met het oog op de gewenste snelheid wordt een tweedeling aangebracht in de rechtsvragen die tot een generiek beleidsbesluit leiden. Bij dit punt gaan mijn gedachten op dit moment uit naar een scheiding tussen relatief eenvoudige casus en complexe gevallen. Ruwweg zou de «80–20 regel» van toepassing kunnen zijn. Met deze vuistregel wordt geen zuiver cijfermatige berekening beoogd, maar meer een onderscheid van de meerderheid van de casus ten opzichte van een beperktere groep complexe gevallen. Ik acht het mogelijk dat in de meeste gevallen een concept beleidsbesluit binnen zes weken, na het individuele advies van de kennisgroep aan de inspecteur, ter beoordeling aan vertegenwoordigers van belastingadviseurs en bedrijfsleven kan worden voorgelegd. Met behulp van e-mail en intranet en een zorgvuldige interne afstemming moet deze termijn haalbaar zijn. Ik maak wel een voorbehoud voor de gevallen waarin afstemming met Europese instanties noodzakelijk is. In de overige gevallen maakt de complexiteit het niet mogelijk binnen een zelfde termijn een kwalitatief volwaardig conceptbesluit te redigeren. Ik vind het echter wel van belang dat op enigerlei wijze binnen dezelfde termijn binnen én buiten de Belastingdienst kenbaar wordt gemaakt welke casuïstiek op beleidsniveau onderhanden is, waarover nog geen definitief standpunt kan worden ingenomen. Dit is van belang, zowel in het licht van een transparante overheid als van de eenheid in de uitvoering.

Belastingadviseurs

In het overleg met vertegenwoordigers van de belastingadviespraktijk in mei van dit jaar is de afspraak gemaakt dat periodiek zal worden overlegd met als doel zo vroeg mogelijk breder spelende rechtsvragen te onderkennen en de mogelijkheden van aanvullend beleid te verkennen. Op korte termijn zal de adviseurs worden gevraagd onderwerpen aan te dragen voor een in oktober te organiseren overleg. Dit overleg zal worden bijgewoond door mijzelf en leden van het MT van de Belastingdienst.

Op korte termijn wordt eveneens met de belastingadviseurs, en de werkgeversorganisaties, overlegd over de reactietermijn bij conceptbesluiten naar aanleiding van de bovengenoemde voornemens met betrekking tot het besluit. Ik zou ook in deze trajecten graag toe willen naar een zelfde 80–20 vuistregel, zodat de reactietermijn in de meeste gevallen wordt bekort.

Belastingadviseurs spelen vaak een belangrijke rol in geval van rechtsvragen. De snelheid in de doorlooptijd van de behandeling wordt bevorderd als de vraag duidelijk is geformuleerd en de feiten helder aan de behandelende inspecteur worden gepresenteerd.

Keten

Zoals uit het voorgaande blijkt, is bij de totstandkoming van beleid naar aanleiding van een gestelde rechtsvraag sprake van een keten:

- de vragensteller (belastingplichtige): heldere vraag met volledige beschrijving van het feitencomplex.
- de inspecteur: onderkennen van de rechtsvraag, oordeel over de feiten, preadvies.
- de kennisgroep: advies over de uitleg van het recht, voorbereiding nieuw uitvoeringsbeleid.
- het directoraat-generaal van de Belastingdienst en het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken bij de ondersteuning van de staatssecretaris: beleidstoets en uiteindelijk beleidsbesluit.

De regionale managementteams zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de bedrijfsvoering (inzet capaciteit, doorlooptijden indien nodig). In het overleg met de vertegenwoordigers van de belastingadviespraktijk in mei zijn voorbeelden omschreven waarin sprake was van vertraging. Het waren voorbeelden van onderwerpen met een zware lading, vaak met internationale aspecten en mogelijke effecten op het vestigingsklimaat. De beleidstoets moet in deze gevallen met grote zorgvuldigheid worden uitgevoerd. Zorgvuldigheid, kwaliteit en bewaking van de Europese context leveren in de praktijk soms een niet te vermijden spanningsveld op met de roep om snelheid. Van onnodige vertraging kan echter geen sprake zijn.

Tot slot

Kennisgroepen¹ vormen binnen de Belastingdienst een belangrijk instrument in de uitvoering. Op het gebied van de rechtstoepassing dragen zij bij aan de gewenste eenheid van beleid en uitvoering. Het vaststellen van het uitvoeringsbeleid gebeurt echter uitsluitend door of namens mij. De al vorig jaar ingezette lijn van kwalitatieve verbeteringen in de formulering van het uitvoeringsbeleid wordt voortgezet. Binnen de Belastingdienst is nu ook het functioneren van de gehele keten onder de loep genomen. Daarbij zijn terecht verbeterpunten geconstateerd. Ik heb de stellige overtuiging dat met de voorgenomen maatregelen zoals in deze brief geschetst, ook daadwerkelijk verbeteringen worden bereikt.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

¹ Het overzicht kennisgroepen rechtstoepassing en het overzicht overige kennisgroepen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Een *rechtsvraag* is een (individuele) vraag die in het Belastingdienstbrede toezichtproces (waaronder heffing, inning, controle en vooroverleg) opkomt en waarop in wet, jurisprudentie en eerder vastgesteld beleid geen duidelijk antwoord is te vinden en waarbij het antwoord gevolgen kan hebben voor andere gevallen (precedentwerking) en daarom zou kunnen worden opgevat als (begin van) nieuw beleid.

Een *kennisgroep* op het gebied van de rechtstoepassing is een landelijk samenwerkingsverband binnen de Belastingdienst, in de uitvoering, van medewerkers op basis van competenties. De kennisgroepen zijn vooral gericht op het realiseren van eenheid van beleid en uitvoering. Zij adviseren de inspecteurs over rechtsvragen, bereiden het uitvoeringsbeleid voor en signaleren risico's op hun aandachtsterrein. De kennisgroepen opereren «back-office».

Voor een beperkt aantal kennisgroepen is echter bepaald dat zij overleg mogen voeren met externen, zoals op het gebied van pensioenen en van verzekeringsproducten.

Het *uitvoeringsbeleid* is de door mij bij besluit vastgestelde uitleg van het recht die voor alle belastingplichtigen in vergelijkbare omstandigheden geldt. Dit beleid moet gelijktijdig intern en extern kenbaar worden gemaakt. Het uitvoeringsbeleid onderscheidt zich van een advies over een rechtsvraag door een generieke, zo min mogelijk casuïstische, formulering en het feit dat het is getoetst op beleidsmatige en politieke aspecten.

Rollen en verantwoordelijkheden

- De behandelend inspecteur neemt een standpunt in bij de individuele beantwoording van rechtsvragen, met inachtneming van de individuele, specifieke feiten en omstandigheden en van het advies van een kennisgroep.
- De kennisgroep adviseert de inspecteur, bindend voor wat betreft de, beleidsmatig getoetste, uitleg van het recht. De beoordeling van de feiten en omstandigheden is geen taak voor de kennisgroep; dit is voorbehouden aan de inspecteur. Tegelijkertijd met de advisering draagt de kennisgroep bij aan de voorbereiding van nieuw uitvoeringsbeleid.
- De staatssecretaris van Financiën, of namens hem de directeur-generaal Belastingdienst, stelt het uitvoeringsbeleid vast.

In de relatie met de belastingplichtige (en zijn adviseur) hebben twee spelers op dit veld een rol: de «eigen» behandelende inspecteur voor individuele standpunten en de staatssecretaris voor de generieke beleidsbesluiten.

Over individuele zaken hebben belastingplichtigen alleen contact met de behandelende inspecteur (één loket); deze heeft ook het beste zicht op de individuele feiten en omstandigheden.