

Vergaderjaar 2017–2018

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 44

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2017

Hierbij stuur ik u het rapport «Beleidsdoorlichting toezicht en massale processen Belastingdienst»¹. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat periodiek de beleidsartikelen uit de Rijksbegroting moeten worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De onderhavige doorlichting betreft artikel 1: Belastingen van de begroting van Financiën. De algemene beleidsdoelstelling van artikel 1 luidt:

Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgen er voor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).

Onder artikel 1: Belastingen vallen zowel fiscaal beleid en wetgeving als de Belastingdienst. In deze beleidsdoorlichting gaat het uitsluitend om het onderdeel Belastingdienst; daarbij beperkt de doorlichting zich tot het fiscale domein.

De laatste keer dat artikel 1 is doorgelicht was in 2010. In 2015 is al de dienstverlening door de Belastingdienst doorgelicht en 2016 de uitvoering van de toeslagregelingen door de Belastingdienst. De onderhavige doorlichting richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van toezicht, opsporing en massale processen in de periode 2010–2016.

In deze brief vat ik de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samen. Vervolgens reageer ik op de aanbevelingen die in het rapport staan, inclusief een reactie op de geschetste mogelijke besparingsopties.

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige betrokken is bij de opzet en uitvoering van het onderzoek om de kwaliteit te toetsen en een onafhankelijk oordeel te geven. Deze toetsing is uitgevoerd door

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Conclusies onderzoek

• Beleid

Het beleid van de Belastingdienst en de uitwerking van het beleid in de richting van een preventieve aanpak, worden onderbouwd vanuit bestaande (wetenschappelijke) kennis en inzichten. Ook de Algemene Rekenkamer komt in haar rapport Handhavingsbeleid Belastingdienst (2016) tot een positief oordeel over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 319). De Belastingdienst heeft een duidelijke handhavingstrategie geformuleerd die gericht is op het borgen en bevorderen van compliance.

• Compliance

De onderzoekers stellen vast dat de compliance volgens de gehanteerde indicatoren stabiel is in de onderzoeksperiode (2010–2016).² Het overgrote deel van de aangiften OB en LH komt tijdig binnen en van de betalingen die moeten worden gedaan is het overgrote deel op tijd. Uit de indicator op tijd betaalde aanslagen komt grotendeels hetzelfde beeld naar voren; de overgrote meerderheid betaalt aanslagen op tijd. Wat betreft nalevingstekorten blijkt uit de steekproef Particulieren dat circa 90% van de aangiften (inkomstenbelasting) zonder fouten is; per jaar wordt ruim 1% procent van de totale verschuldigde belasting in dit segment niet afgedragen. Uit de steekproef Ondernemingen blijkt dat van de MKB-ondernemingen bij ongeveer 60% geen enkele correctie nodig is op de aangiften; de gemiste belastingopbrengst wordt geschat op ongeveer 5%. Er is geen schatting van een nalevingstekort bij grote ondernemingen.³

• Indicatoren

De Belastingdienst verantwoordt zich over zijn activiteiten in de Rijksjaarverslagen IX en de halfjaarsrapportages. Het beeld dat uit de doorlichting naar voren komt, is dat de opgestelde indicatoren niet volledig zijn en daarmee slechts een beperkt zicht geven op de activiteiten die de Belastingdienst uitvoert. Over de inzet van preventief toezicht is nauwelijks cijfermateriaal voorhanden. Van andere prestatie-indicatoren, zoals het gemiddeld correctiebedrag, is niet duidelijk hoe ze zich verhouden tot het realiseren van de algemene beleidsdoelstelling compliance. Voor de opsporing is het aantal prestatie-indicatoren beperkt en vaak niet specifiek en informatief voor de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de handhaving van de fiscale wetgeving. Ook voor de massale processen zijn weinig indicatoren in de begroting voorhanden.

• Doeltreffendheid en doelmatigheid

De conclusie is dat het niet mogelijk is uitspraken te doen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid waar het gaat om

² De Belastingdienst sluit voor de definitie van compliance aan bij de definitie van de OECD die ziet op vier fiscale verplichtingen: registreren voor belastingplicht, tijdig aangifte doen, juist en volledig aangifte doen en tijdig betalen.

³ In haar rapport Handhavingsbeleid Belastingdienst (november 2016) heeft de Algemene Rekenkamer aanbevolen om voortaan ook voor grote ondernemingen inzicht te geven in de inningsverliezen en de nalevingstekorten. De toenmalige Staatssecretaris heeft deze aanbeveling overgenomen.

de algemene beleidsdoelstelling compliance te realiseren. Er is geen informatie voorhanden of te genereren waartegen de huidige situatie kan worden afgezet (bijvoorbeeld een voormeting of een controlegroep). Hierbij speelt dat de algemene doelstelling van compliance onvoldoende is geconcretiseerd. Op het niveau van de inzet van specifieke handhavingsinstrumenten of activiteiten bij specifieke doelgroepen zijn wel mogelijkheden om de doeltreffendheid te bepalen.

Omdat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de mate van doeltreffendheid van het beleid van de Belastingdienst, kunnen op het niveau van de begroting ook geen conclusies worden getrokken over mate van doelmatigheid van het beleid. Voor het bepalen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, een andere vorm van doelmatigheid, is op zijn minst inzicht nodig in de uitgevoerde activiteiten en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

• *Uitvoering*

Het werk van de Belastingdienst bestaat naast de handhaving ook uit een groot aantal uitvoerende taken. De uitvoering valt echter buiten de scope van de handhavingsstrategie. Toch wordt ook van de soepele uitvoering van de massale processen een effect verwacht op compliance. Hoe uitvoering bijdraagt aan compliance en hoe uitvoering en handhaving zich tot elkaar verhouden in het realiseren van compliance is nu niet expliciet uitgewerkt.

• *Aanbevelingen*

In het rapport doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen.

- Als eerste wordt aanbevolen de beleidsstrategie aan te vullen, zodat niet alleen de handhaving (dienstverlening, toezicht en opsporing) wordt uitgewerkt, maar ook uitvoering (massale processen), in samenhang wordt beschreven.
- Om meer inzicht te krijgen in de effecten van het beleid en deze zo (meer) aannemelijk te maken, wordt aanbevolen scherpere tactische en operationele tussendoelen (*doelenhiërarchie*) te formuleren, met daarop gebaseerde (aanvullende) prestatie-indicatoren.
- Ook beveelt het rapport aan het inzicht in de kosten/uitgaven te vergroten op het niveau van activiteiten en handhavingsinstrumenten.
- De laatste aanbeveling ziet op de verbetering van de wijze van effectmeting en het uitvoeren van systematisch evaluaties.

Conclusie onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige is positief over het uitgevoerde onderzoek. Hij concludeert dat het onderzoek in opzet en uitvoering voldoet aan de vereisten die de RPE daaraan verbindt. Het rapport doet volgens hem zinnige en waardevolle aanbevelingen voor maatregelen die op termijn kunnen leiden tot een beter inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Hij benadrukt dat het rapport hierbij terecht een voorzichtige toon treft, in die zin dat weliswaar wordt betoogd dat opvolging van de aanbevelingen het inzicht zal verdiepen, maar dat niet wordt gesuggereerd dat het ooit mogelijk zal zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ondubbelzinnig vast te stellen. De beleidsambitie is daarvoor eenvoudigweg te groots en te veelomvattend, de mogelijke beleidsinitiatieven en -instrumenten te talrijk, en de link tussen beide te complex en te diffuus.

Beleidsreactie

Algemeen

De doorlichting geeft naar mijn mening een goed beeld van de stand van zaken en de verbeteringen die zowel in het beleid als de uitvoering moeten worden aangebracht. Ik onderschrijf de aanbevelingen uit het rapport. Deze liggen in het verlengde van de uitkomsten van eerdere evaluaties, zoals die van de Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, de Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Naar aanleiding van deze onderzoeken lopen er binnen de Belastingdienst verschillende verbetertrajecten om de doelen en gewenste effecten scherper te formuleren, de managementinformatie te verbeteren en te komen tot een aangepaste set van indicatoren. De voortgang hiervan heeft echter geleden onder het gebrek aan sturing. De Commissie Onderzoek Belastingdienst wees hier in haar rapport van januari 2017 nog eens ondubbelzinnig op. Om hieraan te werken zijn diverse structuurwijzigingen voorgesteld. Eén daarvan is de vaststelling van een nieuwe topstructuur voor de Belastingdienst die in september van dit jaar van kracht is geworden. De verwachting is nu dat de verdere ontwikkeling op deze punten wordt opgepakt en voortgezet.

De conclusie van het onderzoek is dat het niet goed mogelijk is uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid om de algemene beleidsdoelstelling *compliance* te realiseren. Daarmee is niet gezegd dat de Belastingdienst niet doeltreffend en doelmatig zou zijn, enkel dat er geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid; er is immers geen mogelijkheid tot voormeting of controlegroep op het niveau van de Belastingdienst als geheel. De onderzoekers constateren terecht dat de doelstelling van *compliance* onvoldoende is geconcretiseerd. Om die reden bevelen de onderzoekers aan dat er (tactische en operationele) tussendoelen worden geformuleerd op het niveau van segmenten of activiteiten, en dat de huidige set van prestatie-indicatoren in de Begroting daarop wordt aangevuld.

Ik merk op, en dit wordt ook benadrukt door de onafhankelijke deskundige, dat het niet zo is dat met de opvolging van deze aanbevelingen in de toekomst wel harde uitspraken kunnen worden gedaan over de causaliteit tussen inzet van mensen en middelen en de beoogde doelen van de Belastingdienst als geheel. Wel kan dan meer dan nu het geval is, de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk worden gemaakt. De aanbevelingen helpen om de handhavingstrategie, inclusief de bijbehorende verantwoording, verder uit te werken en ook de uitvoering te koppelen aan deze strategie. In de Handhavingsbrief die eind dit jaar conform toezegging naar de Tweede Kamer gaat (Kamerstuk 31 066, nr. 350), zal een eerste aanzet worden gedaan om de Kamer inzicht te geven in de afweging die de Belastingdienst jaarlijks maakt over de inzet van mensen en middelen voor de verschillende activiteiten (zowel proactief, preventief als repressief), op basis van de oorzaken van niet-naleving (Kamerstuk 31 066, nr. 390). De Handhavingsbrief geeft ook inzicht in het ontwikkeltraject voor de komende jaren.

Tussendoelen en prestatie-indicatoren

Het rapport bepleit zoals gezegd dat er scherpe tussendoelen worden geformuleerd die de verbinding leggen tussen de algemene doelstelling *compliance* en de tactische en operationele doelen, en prestatie-indicatoren te baseren op deze tussendoelen. Hiermee is binnen de

Belastingdienst al een begin gemaakt en dit traject zal met het oog op de begroting IX 2019 de komende tijd tot besluitvorming moeten leiden.

Kosteninzicht in relatie tot doelen

Medio dit jaar is het uitgavenmodel 2016 vastgesteld. De afgelopen jaren is een database opgebouwd, waarmee de apparaatsuitgaven kunnen worden ontsloten of opgebouwd langs «de drie assen van de zogeheten Kubus De Jong»⁴: doelgroepen (bijvoorbeeld particulieren), belastingmiddelen (bijvoorbeeld inkomstenbelasting) en bedrijfsprocessen (bijvoorbeeld toezicht of inning). Daaraan zijn dit jaar toegevoegd de dimensies: dienstonderdelen van de Belastingdienst en soorten van uitgaven (personeel, materieel). Een volgende stap is de totstandkoming van een budgetmodule waarmee uitgaven in relatie worden gebracht tot te leveren prestaties, en waarmee begrotingsprognoses kunnen worden gemaakt. Doelstelling is voor de begrotingscyclus 2019 een volwassen budget- en actuele uitgavenmodule te hebben, die volwaardig binnen de planning & control-cyclus kan worden gebruikt.

Doelrealisatie

De Belastingdienst wil optimaal gebruik maken van de informatie die tot zijn beschikking staat om beter inzicht te krijgen in de houding van belastingplichtigen en hun gedrag. Voor het meten van het gedrag zijn de steekproeven naar de nalevingstekorten cruciaal. De houding van de belastingplichtige ten opzichte van belasting betalen wordt gemeten via de Fiscale monitor. De Fiscale monitor wordt op dit moment vernieuwd; daarbij wordt bekeken of, naast particulieren en MKB, periodiek de houding van grote ondernemingen kan worden gemeten.

Besparingsopties

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogenoemde 20%-besparingsvariant bevatten. Anders dan bij een beleidsdepartement, waarbij de besparing veelal zal worden gezocht in verlaging van de programmakosten, betekent een besparing op een uitvoeringsorganisatie als de Belastingdienst dat er gesneden moet worden in de apparaatskosten van de dienst. De keuze wordt bovendien beperkt doordat veel activiteiten in de sfeer van uitvoering (heffing, inning, bezwaarafhandeling, betaling) vastliggen; deze moeten eenvoudigweg worden gedaan.

Mogelijkheden om te besparen zijn gelegen in ofwel (verdere) verbetering van efficiency van de uitvoering door de Belastingdienst, ofwel aanpassing van fiscale wetgeving die leidt tot vereenvoudiging in de uitvoering of taakvermindering bij de Belastingdienst, ofwel het uitbesteden van taken tegen lagere kosten.

Omdat in de Investeringsagenda al vergaande voorstellen worden gedaan tot efficiencyverbetering, wordt deze weg in het rapport niet verder verkend. Ik deel die beperking in het zoeken naar mogelijkheden voor kostenbesparing.

De besparing is eerst en vooral gezocht in mogelijkheden waarbij de regelgeving wordt aangepast. In het rapport wordt daarbij een belangrijke kanttekening geplaatst. Het besparen van een bedrag van – in dit geval – € 270 miljoen door aanpassingen in fiscale wet- en regelgeving kan alleen worden gerealiseerd door maatregelen die leiden tot minder belastingplichtigen en minder uitzonderingen (zoals vrijstellingen, teruggaven en

⁴ Commissie Management Informatie en Bekostigingsystematiek Belastingdienst. Rapport Bekostigingsystematiek voor de Belastingdienst. ABD TOPConsult, Den Haag, mei 2015.

afrekposten). Dergelijke maatregelen grijpen drastisch in op ons fiscaal stelsel en vragen daarmee om politieke keuzes. De in het rapport geschetste maatregelen zijn volgens het rapport vooral bedoeld een indicatie te geven over de richting van de veranderingen die nodig zijn voor het realiseren van een besparing in de orde van grootte van 20%.

De opties in het rapport zijn eerder aangedragen (in het kader van de brede heroverwegingen of Belastingplannen), maar destijds niet doorgevoerd vanwege de valide argumenten die ook in het rapport worden genoemd. Deze argumenten gelden in essentie nog steeds. In het licht van de fiscale voornemens in het nieuwe regeerakkoord die moeten worden geïmplementeerd, geeft het kabinet aan deze voornemens prioriteit.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel