

Vergaderjaar 2013–2014

31 066

Belastingdienst

Nr. 205

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 juni 2014

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 19 mei 2014 over de brede agenda voor de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 201).

De vragen en opmerkingen zijn op 4 juni 2014 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 19 juni 2014 zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de brede agenda voor de Belastingdienst. Zij hebben waardering voor de plannen om te komen tot een vereenvoudiging van het fiscale stelsel, het robuuster maken van werkprocessen en het objectiveren van prestaties. De leden hebben de volgende vragen:

De Staatssecretaris wil ook bij kleine maatregelen komen tot vereenvoudiging en het terugdringen van complexiteit voor de uitvoering. Hoe komt de nieuwe werkkostenregeling eruit te zien en op welke termijn?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Staatssecretaris het voeren van ketenregie steeds belangrijker vindt. Welke concrete verbeteringen worden voorgesteld om de Belastingdienst en ketenpartners zoals de basisadministraties beter te laten samenwerken? De Belastingdienst is voor veel contra-informatie om toeslagen uit te betalen afhankelijk van andere overheidsdiensten. Hoe gaat de Staatssecretaris waarborgen dat de informatie van deze diensten actueler en betrouwbaarder is zodat er minder fouten worden gemaakt bij het toekennen van (onterechte) toeslagen? Kan de Staatssecretaris dit opnemen als prioriteit bij het robuuster maken van de werkprocessen en daarover rapporteren?

De Belastingdienst heeft extra financiële middelen (157 miljoen euro) gekregen voor toezicht en invordering. Hoe zijn deze middelen besteed en wat is daarvan (globaal) de opbrengst?

De Staatssecretaris wil de prestaties van de Belastingdienst beter objectiveren. Komen er ook specifieke normen en prestatie indicatoren over de fraudeaanpak van de Belastingdienst in het voorstel? En wordt daarmee in de toekomst beter inzichtelijk hoe effectief de aanpak van fraudebestrijding is?

De Staatssecretaris schrijft dat voor de financiering van de aankondigde ICT-ontwikkelagenda binnen de begroting budgetten zijn gereserveerd. Zijn alle nieuwe plannen in deze visie gedekt binnen de huidige budgettaire kaders?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen brede agenda van de Staatssecretaris met betrekking tot de Belastingdienst. Het is duidelijk dat structurele problemen het hoofd moeten worden geboden, zodat de dienst die dagelijks één miljard aan belastingen int en voor veel Nederlanders het gezicht van de overheid is, zijn werk goed kan blijven doen. Genoemde leden steunen daarom in principe de aanpak van de Staatssecretaris, en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Staatssecretaris constateert dat de werkkostenregeling per saldo geen vereenvoudiging heeft opgeleverd. Deze leden vragen de Staatssecretaris of hiermee bedoeld wordt dat de oude regeling in stand moet worden gehouden of moet worden afgeschaft en dat de huidige werkkostenregeling met aanpassingen vanaf 1 januari 2015 nog de enige optie moet zijn? Kan dit nader worden toegelicht? Zij hechten hier belang aan, omdat veel werkgevers momenteel in onzekerheid verkeren over het al dan niet verlengen van de huidige overgangsregeling per 1 januari 2015.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Wet vereenvoudiging formeel verkeer op de lange baan wordt geschoven en wordt herzien in het licht van «de noodzaak voor complexiteitsvermindering». Kan de Staatssecretaris toelichten of het wetsvoorstel ook zal worden aangepast op andere punten, en op welke manier de bezwaren worden meege-nomen die vorig jaar werden geuit door de VHMF?

De leden van de PvdA-fractie constateren met de Staatssecretaris dat de Belastingdienst vaak afhankelijk is van externe partijen. Zij merken met de Staatssecretaris op dat het voeren van ketenregie daardoor belangrijker wordt. Kan worden toegelicht in hoeverre wordt nagedacht over insourcing dan wel outsourcing van veelvoorkomende en voor het goed functioneren van de Belastingdienst noodzakelijke activiteiten?

Verheugd constateren de leden van de PvdA-fractie dat de investering die dit kabinet doet ter intensivering van toezicht en invordering à 157 miljoen euro, leidt tot de beoogde extra belastingopbrengst. Deze leden vragen de Staatssecretaris wat de mogelijke resultaten zijn van verdere investeringen in het toezicht en de invordering? Voorts vragen genoemde leden mede in het licht van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer op welke gebieden binnen de fiscaliteit de verwachte opbrengst van meer controles het grootst is? Is de Staatssecretaris bereid daarin inzicht te bieden?

De leden van de PvdA-fractie delen de wens van de Staatssecretaris ook het toeslagensysteem te vereenvoudigen, maar hebben ook meermaals aandacht gevraagd voor de problematiek rond het hoge aantal terugbeta-lingen. Deze leden vragen de Staatssecretaris in hoeverre zich in het aantal terugbetalingen gedurende het jaar pieken en dalen voordoen, en op welke wijze de Belastingdienst beter kan worden ingericht om dit op te vangen? Op welke manier worden lessen uit specifiek de gedragseco-nomie gebruikt om het aantal terugbetalingen te verminderen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben de brief en bijbehorende bijlage met interesse gelezen. Deze leden hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

Allereerst vragen de leden van de SP-fractie de Staatssecretaris aan te geven of hij concrete doelen voor ogen heeft met het verbeterprogramma. Zo ja, welke zijn dat? Welke doelstellingen wil de Staatssecretaris gerealiseerd zien tijdens zijn ambtstermijn? Is het mogelijk om het verbeterprogramma uit te voeren met het huidige aantal fte dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft en dat in de nabije toekomst nog zal dalen? Kan de Staatssecretaris dat onderbouwen? Hoeveel fte moet de Belastingdienst netto nog inleveren?

De leden van SP-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven welk budget is gereserveerd voor de uitvoering van het verbeterprogramma.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Staatssecretaris, samen met de top van het ministerie en de top van de Belastingdienst, aan het verbeter-programma heeft gewerkt. Deze leden vragen de Staatssecretaris aan te geven op welke wijze het personeel van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst bij het verbeterprogramma wordt betrokken. Is de Staatssecretaris het met deze leden eens dat moet worden voorkomen dat medewerkers zich niet gehoord of niet serieus genomen voelen? Hoe verzekert de Staatssecretaris zich ervan dat deze medewerkers, inclusief de uitzendkrachten, hun ideeën kunnen inbrengen en dat er met deze

ideeën daadwerkelijk iets gebeurt? Is de ondernemingsraad op enigerlei wijze betrokken bij het verbeterprogramma? Zo ja, hoe?

Kan de Staatssecretaris uitleggen, zo vragen de leden van de SP-fractie, welke oorzaak valt aan te wijzen voor het feit dat de Belastingdienst zich niet altijd even goed voorbereidt op, bijvoorbeeld, een grote toename van het aantal telefoontjes naar aanleiding van een wetwijziging? Hoe gaat de Staatssecretaris deze oorzaken wegnemen?

De leden van de SP-fractie hebben gelezen dat de diverse geautomatiseerde klantprocessen zijn getoetst op mogelijke voorheen onbekende afbreukrisico's. Wat verstaat de Staatssecretaris onder afbreukrisico's? Zijn afbreukrisico's ontdekt tijdens deze analyse? Zijn er acute risico's ontdekt en zo ja, op welke schaal?

De genoemde leden lezen dat de investering in het ETPM-systeem niet wordt voortgezet. Zij vragen de Staatssecretaris in hoeverre al in dit systeem is geïnvesteerd en hoeveel hieraan al is uitgegeven.

De Belastingdienst zet de komende jaren stevig in op verdergaande digitalisering, zo lezen genoemde leden van de SP-fractie. Deze leden vragen de Staatssecretaris in te gaan op het feit dat verschillende mensen om uiteenlopende redenen geen computer in hun bezit hebben of daarmee niet hebben leren omgaan. Kan de Staatssecretaris garanderen dat degene die om welke reden dan ook zijn of haar zaken niet digitaal kan regelen, dat op andere wijze kan doen?

De leden van de SP-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is de Belastingtelefoon een belangrijker rol te geven in het signaleren en oplossen van kwesties die burgers en bedrijven hinderen. Kan hij aangeven welke gevolgen dit heeft voor de bedrijfsvoering en de medewerkers? Is hiervoor meer specifieke kennis nodig dan die momenteel aanwezig is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris. De genoemde leden hebben de volgende vragen, aan- en/of opmerkingen.

De brief is deels verfrissend en deels schokkend. Verfrissend is de brief door de door Staatssecretaris betrachtte openheid. Schokkend is het feit dat het huidige invorderingssysteem uit 1968 stamt. En het lijkt er sterk op dat dit systeem ook nog Abraham gaat zien. Er is lange tijd sprake geweest van een geheel nieuw invorderingssysteem. In het verleden is dit met veel «song & dance» aangekondigd. Er blijkt echter niets van terecht gekomen te zijn. Graag zouden de leden van de PVV-fractie willen weten hoeveel geld er aan dit systeem is besteed. En waarom het niet een succes is geworden.

Schokkend is dat de problemen over de afgelopen tien jaar blijken te zijn ontstaan. Deze leden vragen hoe het mogelijk is dat een organisatie tien jaar lang aanmoddert en de problemen naar buiten worden afgedaan als incidenten, terwijl er structurele problemen zijn. De leden van de PVV-fractie willen hier graag een analyse van hebben.

De Staatssecretaris stelt dat de problemen veroorzaakt zijn door steeds complexer wordende regelgeving. Vereenvoudiging van regelgeving is volgens de staatsecretaris absoluut noodzakelijk om de Belastingdienst zijn werk te kunnen laten doen. De complexiteit van het systeem creëert de fouten als het ware zelf. De staatsecretaris zet in op geleidelijke

verandering van het fiscale stelsel. De Staatssecretaris lijkt nu toch eerst de uitvoeringsproblemen aan te willen pakken en dan pas de regelgeving. Hier mee spant de Staatssecretaris het paard achter de wagen. Beter zou het zijn de broodnodige herziening krachtdadig in te zetten.

Uit de analyse van de staatssecretaris kan opgemaakt worden dat de systemen van de Belastingdienst te veel gericht zijn op massale batchsgewijze processen en te weinig gericht zijn op individuele gegevensuitwisseling. Het idee van de leden van de fractie van de PVV is dat van de belastingheffing, door wet- en regelgeving, maatkostuums worden gevraagd terwijl wij te maken hebben met een confectieatelier als de Belastingdienst. Deze leden denken dat de Staatssecretaris een duidelijke keuze moet maken: confectiewerk of maatwerk. Maatwerk impliceert hogere uitvoeringskosten, confectiewerk impliceert een grover systeem van belastingheffing. Waar legt de Staatssecretaris zijn prioriteit? Quo vadis?

De Staatssecretaris schetst een nieuw perspectief door vereenvoudiging van de regelgeving. Is de staatssecretaris het met de leden van de fractie van de PVV eens dat dit alleen mogelijk is als de belastingwetgeving en de toeslagenwetgeving (grotendeels) ontdaan wordt van hun instrumentele karakter?

Belastingheffing en toeslagenverstrekking worden ingezet om de inkomensverdeling te wijzigen. Vereenvoudiging leidt tot wijziging van de inkomensverdeling. Zou de Staatssecretaris eens in kunnen ingaan op de ruimte die hij hiervoor ziet?

II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën

In de «Brede agenda Belastingdienst» heb ik aangegeven dat medewerking van uw Kamer onmisbaar is voor realisatie van het in brief en bijlage opgenomen verbeterprogramma. Ik constateer met genoegen dat uw Kamer prioriteit gegeven heeft aan bestudering van het verbeterplan en daarover op zo korte termijn vragen heeft gesteld en een debat heeft geagendeerd. Hierna ga ik in op de door uw Kamer gestelde vragen.

Algemeen

De leden van de fractie van de SP vragen naar mijn concrete doelen voor het verbeterprogramma en wat ik al tijdens mijn ambtstermijn wil realiseren.

In de verschillende sporen zijn de concrete activiteiten die bijdragen aan de realisatie van mijn hoofddoelen (de drie sporen) benoemd. Een aantal maatregelen is al direct ter hand genomen, bijvoorbeeld in de handhaving en binnen de zogeheten IV-keten. Voor een groot aantal andere acties is afronding in 2014 voorzien; belangrijk zijn de maatregelen in het kader van de interne en externe communicatie. Ook de instelling van de externe klankbordgroep en het opstellen van de ICT-ontwikkelkalender moeten dit jaar hun beslag krijgen. De vervanging van de verouderde automatiseringssystemen zelf is een kwestie van langere adem; voor een deel zal deze vervanging pas na de huidige kabinetsperiode kunnen worden afgerond. Die lange duur hangt samen met de bewuste keuze om vervanging in overzichtelijke stappen te doen, die elk niet meer kosten dan € 10 mln. en die niet langer dan een jaar in beslag nemen. Deze aanpak hanteert de Belastingdienst sinds de McKinsey-doorlichting van 2009 en hij sluit aan bij de eerste bevindingen van de «Tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid».

Ik kan deze leden toezeggen dat ik in de halfjaarsrapportages verslag zal doen van de voortgang van alle werkzaamheden uit de «brede agenda».

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is het verbeterprogramma uit te voeren met het huidige aantal fte's. Ook willen zij weten hoe het aantal fte's van de Belastingdienst zich verder zal ontwikkelen. Om met dat laatste te beginnen: in 2014 is de beschikbare capaciteit circa 29.500 fte. Het aantal fte zal de komende jaren als gevolg van rijksbrede taakstellingen verder teruglopen met 1.000 à 1.500 fte in de periode 2015–2018.

Met de top van de Belastingdienst heb ik intensief overlegd over de «brede aanpak». Gezamenlijk zijn we tot de conclusie gekomen dat dit pakket met de huidige bezetting te realiseren is. Zoals ik in brief en bijlage al wel heb aangegeven zal op onderdelen een beroep worden gedaan op externe deskundigheid. Daarvoor zullen vanzelfsprekend de voor de overheid geldende regels worden gevolgd (aanbesteding, maximum budget inhuur).

De leden van de SP-fractie vragen hoe medewerkers bij het verbeterprogramma worden betrokken en hun ideeën kunnen inbrengen. Zij vragen of ik het er mee eens ben dat voorkomen moet worden dat medewerkers zich niet gehoord voelen. Ten slotte vragen zij of de medezeggenschap bij de plannen is betrokken.

Gedurende de zelf-assessment zijn zaken naar boven gekomen die niet nieuw waren maar die nu in hun volle omvang zichtbaar zijn geworden. Opgave voor de vernieuwingsslag is om de drempels weg te nemen – verbetermogelijkheden aan het licht brengen moet beter herkenbaar zijn als «goed gedrag» in de organisatie. Dit vraagt om een open kanaal voor medewerkers naar de top van de organisatie; ook de medezeggenschap kan in het doorgeleiden van signalen over structurele manco's een positieve rol vervullen.

De top van de Belastingdienst is voortdurend in gesprek met de centrale ondernemingsraad (COR) over ontwikkelingen binnen en buiten de Belastingdienst. Ook de «brede aanpak» en de uitwerking ervan zijn onderwerp van gesprek. Overigens neemt de voorzitter van de COR deel aan het tweewekelijkse overleg van het managementteam Belastingdienst en aan andere MT-bijeenkomsten. Zelf heb ik de voorzitter van de COR gesproken over mijn «brede aanpak». Voor de komende periode heb ik gesprekken gepland met vertegenwoordigers van de vier binnen de Belastingdienst actieve vakbonden en met de COR. Mijn brief heb ik ook toegelicht aan medewerkers.

In mijn brief heb ik een aantal keren geschreven over de eerder dit jaar door de Belastingdienst uitgevoerde «zelf-assessment», waarbij gekeken is of de klantprocessen voorheen onbekende afbreukrisico's bevatten. In het kader daarvan is een dertigtal nauw betrokken medewerkers geïnterviewd. Daarnaast is aan medewerkers de mogelijkheden geboden met de assessoren individueel in gesprek te gaan. Zo'n 40 medewerkers hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Zij hebben de resultaten van de assessment in twee bijeenkomsten teruggesteund gekregen. Wat mij betreft is dit een prima manier om signalen van medewerkers naar boven te krijgen en een van de acties uit de «brede agenda» is dan ook om dit een systematisch karakter te geven. In het najaar van 2014 zal zo'n voorziening zijn ingericht.

Daarnaast zijn er natuurlijk de reguliere kanalen om signalen door te geven; toegegeven moet worden dat die niet altijd goed hebben gewerkt. De mogelijkheid om inbreng te geven en signalen af te geven bestaat zowel voor vaste medewerkers als voor uitzendkrachten. Laatstgenoemden kunnen, zoals bij de Belastingtelefoon is gebeurd, zich ook verkiesbaar stellen voor een ondernemingsraad.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de oorzaken van het soms niet goed voorbereid zijn van de Belastingtelefoon op telefoontjes als gevolg van wetswijzigingen. Zij vragen wat ik eraan ga doen om deze oorzaken weg te nemen.

Binnen de Belastingdienst vindt afstemming plaats met de Belastingtelefoon als er onderwerpen zijn (massale verzendingen, publicaties over wetwijzigingen enz.) waarop telefonische reacties worden verwacht. Het opstellen van een zogeheten forecast maakt vast onderdeel uit van de Belastingdienstprocessen. De Belastingtelefoon kan op die manier inspelen op verwacht belaanbod. Vaak gaat dat goed, maar soms niet, zoals bij de invoering van één bankrekeningnummer. De «zelf-assessment» heeft uitgewezen dat bij de implementatie van nieuwe wetgeving niet altijd het perspectief van burger of bedrijf voorop stond. Binnen de Belastingdienst is inmiddels een aantal maatregelen genomen om dat perspectief een dwingender rol te laten spelen bij de beslissingen over de uitrol van nieuwe maatregelen. De «zelf-assessment» heeft ook laten zien dat er in het verleden te weinig aandacht is geweest voor het vroegtijdig signaleren van fouten en het herstel ervan; in onderdeel B3 van de bijlage heb ik een aantal maatregelen beschreven om extra aandacht aan fouterstel te geven. Ook die maatregelen zullen bijdragen aan een voorspelbaarder belaanbod voor de Belastingtelefoon.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom de problemen van de afgelopen jaren afgedaan zijn als incidenten en niet als structurele problemen zijn herkend.

In mijn brief heb ik een aantal ontwikkelingen geschetst met als conclusie dat de Belastingdienst prima in staat was om te doen wat hij deed, met zo nu en dan een incident, maar dat hij steeds minder in staat is om te doen wat in de toekomst mag worden verwacht. Het grootste risico, de stapeling van complexiteit, heeft zich sluipenderwijs gemanifesteerd. Om tot de kern van deze problematiek te komen was een gedegen onderzoek nodig. Uit deze zelf-assessment gebleken dat de oorzaken op meer terreinen liggen, waarvan de samenhang niet altijd direct zichtbaar was. Nu die oorzaken wel in beeld zijn gebracht, kan de Belastingdienst daar ook naar handelen. Dat is de kern van de «brede aanpak».

Spoor A Betere uitvoerbaarheid door complexiteitsvermindering

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar mogelijke aanpassingen in het wetsvoorstel «Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst». Ook willen zij weten of de vorig jaar door de VHMF geuite bezwaren worden meegenomen.

Ik heb toegezegd uiterlijk dit najaar uw Kamer te berichten over het vervolg van het wetsvoorstel. Op dit moment kan ik dus nog niet zeggen of en zo ja, hoe het wetsvoorstel wordt aangepast. Uiteraard wordt bij de heroriëntatie gebruik gemaakt van de input vanuit de Belastingdienst en daarbuiten. Ook het commentaar van de VHMF is een bouwsteen in de heroriëntatie.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA hebben enkele vragen gesteld over de werkkostenregeling. Zoals ik in mijn brief aan uw Kamer van 6 juni inzake het rappelverzoek van de Tweede Kamer inzake diverse fiscale stukken en brieven heb aangegeven, volgt nog voor het zomerreces een brief over de werkkostenregeling, waarin ook op de vragen van deze leden ingegaan zal worden.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het belastingstelsel gericht moet zijn op confectiewerk of op maatwerk. Ook vragen deze leden of mijn vereenvoudigingsstreven alleen te realiseren is door de belasting- en toeslagenwetgeving te ontdoen van het instrumentele karakter. Bij het inrichten van een belastingstelsel en het vormgeven van een fiscale regeling vindt altijd een afweging plaats van diverse – soms tegenstrijdige – belangen. Soms is – vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid – meer maatwerk vereist. Anderzijds is het streven om, zowel met het oog op

uitvoering door de Belastingdienst als de begrijpelijkheid voor de burger, het belastingstelsel zo eenvoudig mogelijk te maken en te houden. Dat betekent echter niet dat per definitie «confectiewerk» en daarmee gepaard gaande grofmazigheid het gevolg zijn. Complexiteit kan ook zitten in processen of in vormvereisten. Vereenvoudiging hoeft derhalve niet te betekenen dat de rechtvaardigheid van het belastingstelsel geweld wordt aangedaan.

Vorst geven de leden van de fractie van de PVV aan dat vereenvoudiging leidt tot een wijziging van de inkomensverdeling, en vragen zij in dat kader welke ruimte ik zie voor vereenvoudiging. Het is zo dat een wijziging van het belasting- of het toeslagenstelsel kan leiden tot een wijziging van de inkomensverdeling. Het is goed dat we voor ogen houden dat vereenvoudigingen vaak leiden tot winnaars en verliezers, zeker als een vereenvoudiging budgettair neutraal moet worden vormgegeven. Aan de hand van de inkomenseffecten van de wetsvoorstellen en van het gehele kabinetsbeleid, al dan niet gezien in het bredere kader van de koopkrachtontwikkeling, wordt een afweging gemaakt of een vereenvoudiging tot acceptabele gevolgen leidt voor de inkomensverdeling.

Spoor B Robuuster maken werkprocessen Belastingdienst

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de PvdA-fractie gaan in hun vragen in op het belang van ketenregie. De leden van de VVD-fractie vragen specifiek naar voorstellen voor concrete verbeteringen in de samenwerking tussen Belastingdienst en ketenpartners, terwijl de leden van de PvdA-fractie in het bijzonder vragen of wordt nagedacht over insourcing dan wel outsourcing van voor de Belastingdienst veel voorkomende noodzakelijke activiteiten.

Zoals de brede agenda aangeeft, is het denken in ketens belangrijk. Het gaat daarbij zowel om bedrijfsonderdelen binnen de Belastingdienst die van elkaar afhankelijk zijn (interne «ketens») als om de afhankelijkheid van de Belastingdienst van externe partijen (externe ketens).

Binnen de Belastingdienst wordt structureel geïnvesteerd in verbetering van de interne ketens, zoals tussen de bedrijfsonderdelen die de primaire processen verzorgen onderling en tussen deze bedrijfsonderdelen en de bedrijfsonderdelen die de ICT verzorgen. Die investering is ook hard nodig omdat ketensamenwerking niet vanzelfsprekend is en niet vanzelf gaat. Maatregelen die inmiddels in gang gezet zijn betreffen het verbeteren van leveringsafspraken tussen bedrijfsonderdelen, het in de uitvoering managen van aanpassingen van automatiseringssystemen en de afhankelijkheden daartussen, het versterken van de sturing en samenhang in de automatiseringsportefeuille als geheel en het in beeld houden van de processen, applicaties en infrastructuur en de relaties daartussen. De werking van deze maatregelen wordt voortdurend getoetst.

Bij de samenwerking tussen Belastingdienst en ketenpartners – binnen en buiten de overheid – wordt op een aantal terreinen ingezet op verbeteringen. Ik noemde in de «brede agenda» al de uitbreiding van SBR, het gebruik van de Berichtenbox van MijnOverheid en de bijdrage van de Douane aan topsector logistiek. Elk van deze maatregelen is een voorbeeld van goede externe ketensamenwerking in de publiek-private en publieke sfeer. Uit dergelijke voorbeelden blijkt dat ketensamenwerking loont, maar dat het tot stand brengen ervan een moeizaam en tijdrovend proces is.

Op het terrein van de basisregistraties, de leden van de VVD-fractie vragen er specifiek naar, doet de Belastingdienst actief mee aan overheidsbrede initiatieven om het gebruik ervan verder te verbeteren. Het gaat dan over de aansluiting op het nieuwe Handelsregister, de modernisering van de GBA en het gebruik van de Registratie Niet-Ingezetenen. Bij het stelsel van basisregistraties hoort ook dat de

Belastingdienst op zijn beurt zelf inkomensgegevens aan ketenpartijen levert met behulp van de Basisregistratie Inkomen. De leden van de PvdA-fractie vragen in het bijzonder naar in- en outsourcing. De Belastingdienst heeft een eigen automatiseringsbedrijf. Soms maakt de Belastingdienst bij zijn automatisering gebruik van marktoplossingen; intelligence-hulpmiddelen bij het onderzoek naar fraude zijn een voorbeeld hiervan. Kopen kan onder omstandigheden efficiënter zijn dan zelf ontwikkelen. Tegelijkertijd is er behoedzaamheid met uitbesteding van (zeer) grote projecten. Het aansturen van commerciële partijen op basis van contractueel vastgelegde overall resultaatverantwoordelijkheid werkt niet goed bij grote en langdurige verandertrajecten met een grote impact op ICT en de bedrijfsprocessen. Selectief uitbesteden van kleinere gespecificeerde functies of deelresultaten is beter beheersbaar, alhoewel bij de zelf-assessment is gebleken dat ook daar risico's aan zijn verbonden omdat de Belastingdienst weinig ervaring heeft met opdrachtgeverschap richting ICT-leveranciers. De ICT-exploitatie van de grote primaire Belastingdienstprocessen blijft vanwege de noodzakelijke continuïteit een eigen Belastingdienstproces, specifieke uitzonderingen op overzichtelijke deelgebieden daargelaten.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris gaat waarborgen dat de contra-informatie van andere overheidsdiensten meer actueel en betrouwbaar is, zodat minder fouten worden gemaakt bij het toekennen van voorschotten op een toeslag. De Belastingdienst is voor de toekenning van een toeslag wettelijk verplicht gebruik te maken van het adresgegevens (Brp) waarop een persoon door de gemeente wordt ingeschreven. In het kader van de kwaliteitsagenda GBA heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) het afgelopen jaar risicoprofielen ontwikkeld op woonadressen, aan de hand waarvan gemeenten gericht huisbezoeken uitvoeren. Op landelijk niveau worden in de verstrekkingvoorziening GBA maatregelen getroffen om patronen te herkennen die een signaal zijn voor gemeenten om hun inschrijfproces verder aan te scherpen. Verbeteringen in de feitelijke registratie in de Brp leveren daarmee een bijdrage aan controle aan de poort. Als de Belastingdienst een afwijkend adres constateert, dan wordt dat teruggemeld aan de Brp. De Minister van BZK rapporteert over de voortgang van de kwaliteitsagenda GBA. Daarnaast onderzoekt de Belastingdienst de mogelijkheden om door middel van gegevensuitwisseling tussen diverse overheidsinstanties tot een verdere vermindering van terugvorderingen te komen. Een voorbeeld hiervan is gegevensuitwisseling met DUO inzake kinderopvangtoeslag. Ook vanuit de fraudebestrijding is een goede uitwisseling van gegevens tussen overheidsorganisaties van belang. Daarom is dit ook een van de projecten die onder de hoede van de ministeriële commissie Fraude-aanpak valt.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Belastingdienst de extra financiële middelen voor toezicht en invordering (€ 157 mln) heeft besteed. Met deze extra financiële middelen zet de Belastingdienst structureel 1.700 fte extra mensen in voor de intensivering van het toezicht en de invordering. In 2013 zijn hierdoor extra belastingontvangsten van € 250 mln gerealiseerd. Deze realisatie heeft plaatsgevonden door het opleggen van extra correcties op aangiften inkomstenbelasting (zowel winst als niet-winst), extra controles op de aangiften omzetbelasting en extra inspanningen ten aanzien van het incasseren van openstaande vorderingen. De meeropbrengsten die op termijn worden verwacht bedragen structureel € 663 mln. De leden van de PvdA-fractie zijn er verheugd over dat de investeringen die dit kabinet doet ter intensivering van toezicht en invordering naar verwachting zullen leiden tot de beoogde extra belastingopbrengsten.

Deze leden vragen wat de mogelijke resultaten zijn van verdere investeringen in het toezicht en de invordering?

Voor de huidige investering in het toezicht en de invordering is berekend hoe met extra gerichte investeringen extra belastinginkomsten kunnen worden gerealiseerd. De meest rendabele intensiveringen zijn daarvoor geselecteerd. Dat is naar de stand van nu de optimale rekensom. Op zich is het voorstelbaar in de toekomst een verdere intensivering te doen, maar de Belastingdienst wil eerst ervaring opdoen met de acties die nu zijn ingezet.

Deze leden vragen, mede in het licht van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, op welke gebieden binnen de fiscaliteit de verwachte opbrengst van meer controles het grootst is.

Die gebieden zijn geselecteerd bij de hiervoor genoemde intensivering van het toezicht en de invordering. Allereerst worden meer aangiften IB gecontroleerd en automatisch gecorrigeerd op basis van gegevens van derden. Verder wordt het aantal boekenonderzoeken bij ondernemers die niet onder horizontaal toezicht vallen vergroot. Ook wordt de controle op verzoeken om teruggaaf van omzetbelasting in het MKB aangescherpt. Bij deze laatste intensivering gaat het om verschillende werkstromen, zoals de behandeling van de individuele negatieve norm (verzoeken om teruggaaf door bedrijven), behandeling van de balansschulden (vergelijking tussen de omzetschuld van de winstaangifte en de werkelijk afgedragen omzetbelasting) en behandeling van de aangiften met aftrek voorbelasting zonder omzet. Ten slotte is de FIOD versterkt om de gevolgen van de intensivering in het toezicht in de opsporing te kunnen opvangen. Bovendien worden met die versterking extra witwaszaken aangepakt.

De leden van de PvdA-fractie delen de wens ook het toeslagensysteem te vereenvoudigen, maar zij merken op ook meermaals aandacht te hebben gevraagd voor de problematiek rond het hoge aantal terugbetalingen.

Deze leden vragen in hoeverre zich in het aantal terugbetalingen gedurende het jaar pieken en dalen voordoen, en op welke wijze de Belastingdienst beter kan worden ingericht om deze op te vangen?

Vooropgesteld moet worden dat een systeem met voorschotten op basis van eigen schattingen altijd een groot percentage terugbetalingen blijft houden.

Feitelijk is het zo dat er een toename is van terugbetalingen in de tweede helft van het jaar. Deze is gerelateerd aan het moment waarop de definitieve inkomensgegevens ter beschikking komen, waarna de meeste toeslagen definitief kunnen worden vastgesteld. Veel burgers betalen het gehele bedrag overigens snel na het ontvangen van de definitieve beschikking terug. De overige betalingen komen gespreid over het jaar binnen als gevolg van betalingsregelingen, waarbij maandelijks een termijn vervalt.

De leden van de PvdA-fractie willen in dat verband ook weten op welke manier lessen uit specifiek de gedragseconomie worden gebruikt om het aantal terugbetalingen te verminderen?

De Belastingdienst verricht gedragseconomisch onderzoek en betreft daarbij wetenschappelijke inzichten over hoe mensen beslissingen nemen en keuzes maken. Met publieksvoorlichting maakt de Belastingdienst vervolgens duidelijk welk specifiek gedrag van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden wordt gevraagd: invullen, controleren, opsturen en/of bewaren. In de berichtgeving over toezicht en fraudebestrijding laat de Belastingdienst weten dat hij erop toeziet dat iedereen zijn verplichtingen nakomt; daarmee wordt de sociale norm bevestigd. Verder leert de ervaring dat gemak het nalevingsgedrag positief beïnvloedt. Via deze aanpak streeft de Belastingdienst er naar het terug te betalen bedrag, dat inherent is aan de systematiek van de inkomensafhankelijke regelingen, zoveel mogelijk te beperken.

De leden van de SP-fractie hebben gelezen dat de diverse geautomatiseerde klantprocessen zijn getoetst op mogelijke voorheen onbekende afbreukrisico's. Zij vragen wat daaronder wordt verstaan, of dergelijke risico's bij de analyse zijn ontdekt en of er acute risico's zijn en zo ja, op welke schaal.

De massale werkstromen van de Belastingdienst worden ondersteund door verschillende geautomatiseerde processen. Bij het onderzoek naar afbreukrisico's klantprocessen is – beredeneerd vanuit het perspectief van burger en bedrijf – gezien welke verstoringen er kunnen plaatsvinden. Een afbreukrisico vanuit dit perspectief kan betrekking hebben op

- het niet tijdig, verkeerd of incompleet verstrekken van persoonsgebonden informatie
- het niet tijdig of onjuist uitbetalen van toeslagen
- het niet tijdig of onjuist innen van belastingen of accijnzen

Zoals in de brief is aangegeven is de uitkomst van de analyse dat de werkprocessen een stuk robuuster gemaakt kunnen – en moeten – worden. Robuuster betekent hier ook dat het werkproces gereed is voor toekomstige ontwikkelingen.

De domeinen Inning, Auto en Omzetbelasting vragen extra aandacht vanwege de verouderde systemen, het handmatig werk dat nodig is om de systemen draaiend te houden en de beperkte wendbaarheid van de systemen. Vooral bij het domein Inning speelt ook het gebruik van zogeheten LOA's (lokaal ontwikkelde applicaties) die het primaire systeem functioneel ondersteunen maar voor de beheersing op langere termijn een risico vormen.

De risico's zijn niet acuut in de zin dat de systemen op omvallen zouden staan. Beheer en exploitatie zijn geborgd. Bij elke wijziging, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving, neemt de kans op fouten toe. Mede gezien de doorlooptijd om op deze systemen te verbeteren of te vervangen is er nu dus wel actie nodig. Verder uitstel van deze acties leidt tot toenemende risico's in de interactie met burgers en bedrijven en uiteindelijk tot continuïteitrisico's. En dat met ongewenste gevolgen voor burgers en bedrijven: door de omvang van de massale werkstromen leidt een verstoring namelijk al snel tot impact voor een grote groep betrokkenen.

De leden van de SP-fractie hebben gelezen dat de investering in ETPM niet wordt voortgezet; zij vragen hoeveel er al in is geïnvesteerd. De leden van de PVV-fractie willen dat ook weten en vragen waarom het geen succes is geworden.

ETPM maakt onderdeel uit van de inspanningen van de Belastingdienst om de inningsystemen te vervangen. Voor de volledigheid besteed ik in mijn antwoord ook aandacht aan de voorloper van ETPM, ETM geheten. In 2003 is een traject gestart met de bedoeling om de oude inningsystemen te vervangen door één nieuw informatiesysteem. Dit heeft in 2005 geleid tot de selectie van een marktpakket.

Mede op basis van de doorlichting van de IV-keten door McKinsey en specifieke onderzoeken op het gebied van ETM is in 2009 besloten de implementatie van dat pakket te beperken tot de inning van een aantal lokale heffingsmiddelen, ETM/Loka. Na de implementatie is het programma in 2010 afgerond. In totaal bedroegen de kosten € 175,3 mln. De Belastingdienst heeft dit bedrag extern gerapporteerd in de Grote Projectenrapportage van BZK aan de Tweede Kamer over 2010. ETM/Loka draait sinds 2010; het inningsproces voor o.a. afvalstoffenbelasting, assurantiebelaasting, dividendbelasting loopt naar behoren. Na implementatie zijn voor ETM/Loka nog verdere kosten gemaakt voor enkele nazorgreleases en adaptief onderhoud, tot een bedrag van € 18,3 mln tot en met 2013. ETM/Loka zal minimaal tot 2020 gebruikt worden; jaarlijks zullen onderhoudsuitgaven worden gedaan.

Na de implementatie van ETM/Loka is onderzocht of ETM ook bruikbaar zou zijn voor de massale inningsprocessen. Nu wordt geconstateerd dat de risico's voor de inning bij een verdere opschaling uit het oogpunt van beheersbaarheid en zorgvuldigheid onaanvaardbaar hoog zijn. Deze risico's concentreren zich op twee zaken:

1. Performance: de ervaringen met ETM/Loka gaven twijfel of de noodzakelijke performance gerealiseerd kon worden bij ondersteuning voor de totale inning;
2. Maatwerk: er was een aanzienlijke hoeveelheid maatwerk nodig om ETM/Loka in gebruik te kunnen nemen. Deze constatering is aanleiding geweest om ETM/Loka vanaf 2011 te bevriezen en om uitvoering te geven aan een aanbeveling uit een Gatewayreview om nader onderzoek te doen naar de verdere technologische ondersteuning van de inning. Een belangrijk onderdeel van dit nadere onderzoek is de proefopstelling met ETPM, de opvolger van ETM geweest.

De proefopstelling heeft medio 2012 aangetoond dat de performance geen buitengewoon risico zou vormen. Naar aanleiding van een interne analyse en een buitenlands bezoek is besloten om een second opinion uit te voeren naar de noodzakelijke hoeveelheid maatwerk. De uitkomst hiervan was dat de hoeveelheid maatwerk niet beheersbaar te maken is. Een verdere uitbreiding van het gebruik van ETPM binnen de Belastingdienst werd dan ook niet verantwoord geacht, temeer omdat ook geconstateerd werd dat (wereldwijd) onvoldoende diepgaande kennis van het product ETPM aanwezig is.

De Audit Dienst Rijk (ADR) heeft vervolgens geconcludeerd dat ETPM op essentiële punten niet tegemoet komt aan de vereisten voor een voortbrengingsomgeving voor inning.

Op basis van bovenstaande informatie is besloten dat ETPM niet de basis kan zijn voor de IT-ondersteuning van de inning van de Belastingdienst. De onderzoeken, de proefopstelling ETPM en de implementatievoorbereiding hebben in totaal € 10,1 mln gekost.

De aanpak van ETPM en het stopzetten ervan bewijst de waarde van de sinds 2009 binnen de Belastingdienst geldende aanpak dat automatiseringssystemen in kleine overzichtelijke stappen worden ontworpen en (vervolgens) gebouwd, waarbij pilots en kleinschalige proeven duidelijkheid geven over de realisatiemogelijkheden, waardoor tijdig op de rem kan worden getrapt. ICT-mislukkingen worden daardoor niet voor 100% voorkomen, maar de omvang blijft in tijd en geld beperkt.

De Belastingdienst zet de komende jaren stevig in op verdergaande digitalisering, zo lezen de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen in te gaan op het feit dat verschillende mensen om uiteenlopende redenen geen computer in hun bezit hebben of daarmee niet hebben leren omgaan. Kan worden gegarandeerd, zo vragen zij, dat degene die om welke reden dan ook zijn of haar zaken niet digitaal kan regelen, dat op andere wijze kan doen?

Het bij de Belastingdienst inkomende verkeer is in hoge mate gedigitaliseerd: voor ondernemers bestaat sinds 2005/2006 de verplichting elektronisch aan te geven; 96% van de particulieren doet, vrijwillig, digitaal aangifte. Op dit moment doet de situatie zich voor dat de Belastingdienst vrijwel alle aangiften digitaal ontvangt, maar de reactie, de aanslag, nog steeds op papier verzendt. De Belastingdienst verzendt jaarlijks 150 tot 160 mln enveloppen. Daarom is, in het kader van de bezuinigingstaakstelling, gestart met het digitaliseren van uitgaande stromen. Het uitgangspunt om al het massale berichtenverkeer in principe elektronisch te laten plaatsvinden, vraagt om uiterste zorgvuldigheid richting de burgers die geen digitale middelen ter beschikking hebben of digitaal minder vaardig zijn of. Ook nu al zijn er burgers voor wie communicatie met de overheid niet eenvoudig is. Er zijn om die reden al verschillende voorzieningen beschikbaar om mensen te ondersteunen die

hulp nodig hebben, zoals Hulp bij Aangifte en de inzet van Toeslagservicepunten. Het streven is om die ondersteuning nog specifiekier te richten op het helpen van mensen om ook digitaal zaken te kunnen doen met de Belastingdienst. Dit kan door het geven van instructie en het beschikbaar stellen van zelfservicewerkplekken, met op Belastingkantoren aanwezige medewerkers voor hulp.

Het is daarnaast altijd mogelijk dat mensen geen gebruik kunnen maken van de ondersteuning door de Belastingdienst en zelf niet in staat zijn om digitaal te communiceren. Voor die situaties werkt de Belastingdienst samen met andere overheidsorganisaties aan een sluitend vangnet.

Daarover zijn gesprekken gevoerd met maatschappelijke organisaties als ouderenbonden, Seniorweb, Sociaal Raadslieden, de Stichting Lezen en Schrijven, Stichting Alfabetier, het Landelijk Steunpunt Thuisadministratie, bibliotheken, vertegenwoordigers van FNV/CNV, Digisterker, het Netwerk voor Oudere Migranten, FORUM, vertegenwoordigers van de Nationale Ombudsman, enz. Om deze organisaties in staat te stellen gerichte ondersteuning te kunnen bieden zal onder andere worden voorzien in brede inzet van elektronische machtigingsvoorzieningen via het te realiseren eID-stelsel.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is de Belastingtelefoon een belangrijker rol te geven in het signaleren en oplossen van kwesties die burgers en bedrijven hinderen. Zij vragen zich af of dat gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering en voor de medewerkers. Zij willen ook weten of daarvoor meer specifieke kennis nodig is dan momenteel aanwezig is?

Medewerkers aan de Belastingtelefoon zijn de «oren» van de Belastingdienst; zij zijn als eerste in staat te signaleren dat er zich verstoringen in een bepaald proces voordoen doordat burgers en bedrijven signalen daarover afgeven. Zij zijn ook de grondleggers van het Belastingdienstprogramma «Stella in de keten», waarbij meer structurele gebreken in de processen op basis van aantallen telefoontjes over een bepaald onderwerp worden gesignaleerd en vervolgens in samenwerking tussen bedrijfsonderdelen worden aangepakt.

Een deel van de vragen dat jaarlijks binnenkomt bij de Belastingtelefoon bevat informatie die gebruikt kan worden voor verbeteringen binnen de gehele Belastingdienst. Burgers en bedrijven bellen omdat zij iets niet begrijpen, omdat ze met fouten worden geconfronteerd of omdat ze lang op iets wachten. Om tot gerichte verbeteringen te kunnen komen is het nodig de vragen en de werkelijke oorzaak van de vragen (root cause) systematisch vast te leggen en daarna deze informatie te analyseren. Stap voor stap zal dit zogenoemde klantvraagonderzoek worden geïmplementeerd bij de verschillende werkstromen van de Belastingtelefoon. Door de combinatie van registreren en analyseren van telefoongesprekken kan bijvoorbeeld ook in beeld worden gebracht welke informatie op de website of in de portal ontbreekt of onvoldoende duidelijk is voor burgers. Los van de opbouw van analysecapaciteit is er geen sprake van betekenisvolle gevolgen voor de bedrijfsvoering of voor de noodzakelijke kennis van de medewerkers aan de telefoon.

De in de «brede aanpak» genoemde verbeteringen in de processen van de Belastingdienst zijn een randvoorwaarde voor het lange termijn perspectief van de ontwikkeling van de Belastingtelefoon naar een servicegerichte organisatie. Zolang burgers nog geen goed werkend alternatief beschikbaar hebben om de informatie elders vandaan te halen (toegankelijke website en portals), zullen zij de Belastingtelefoon blijven bellen.

De Belastingtelefoon zal zelf ook een bijdrage leveren aan het perspectief van een servicegerichte organisatie, met name door burgers en bedrijven aan de telefoon te helpen hun informatie digitaal te vinden. Stapsgewijs zal er dan ruimte ontstaan voor een verbreding van het takenpakket met bijvoorbeeld outboundtelefonie met handhavingskarakter, maar ook met

het benaderen van burgers waarvan we weten dat er complexe vraagstukken spelen om deze vervolgens aan de telefoon oplossen.

Spoor C Objectiever maken van beoogde en geleverde prestaties

De Staatssecretaris wil, zo merken de leden van de VVD-fractie op, de prestaties van de Belastingdienst beter objectiveren. Komen er, zo vragen zij, in het voorstel ook specifieke normen en prestatie-indicatoren over de fraudeaanpak van de Belastingdienst? En wordt daarmee in de toekomst beter inzichtelijk hoe effectief de aanpak van fraudebestrijding is? Ik merk op dat fraudebestrijding niet in één indicator is te vangen (en je weet niet wat je niet weet). Zo werkt de FIOD aan het tegengaan van fiscale, financiële en economische fraude. In de begroting IXB is als indicator opgenomen het percentage zaken dat leidt tot een veroordeling of een transactie. Een andere indicatie voor fraudebestrijding vormen de belastingopbrengsten als direct gevolg van de verschillende anti-fraudeacties van de Belastingdienst (waaronder de aanpak van systeem-fraude, intracommunautaire btw-fraude, witwassen en toeslagenfraude). In het aan uw Kamer in het najaar te presenteren normenkader zullen fraude-indicatoren, gezien het belang van de fraudebestrijding, een stevige plaats innemen.

Proces en timing, aansturing en regie, financiering, rapportage

De leden van de VVD-fractie vragen of alle nieuwe plannen zijn gedekt binnen de huidige financiële kaders. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar het budget.

Bij eerste supplettoire begroting IX 2014 zijn meerjarig aanvullende middelen ad € 35 mln. gereserveerd voor de bestaande plannen, onder andere voor de ICT ontwikkelagenda. Met het huidige kader inclusief deze aanvullende middelen, kan de ICT ontwikkelagenda worden gefinancierd. Nieuwe plannen zullen moeten worden begroot, dan wel binnen het bestaande kader worden geprioriteerd.