



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Back to Basics

Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Bertholt Leeftink

Met medewerking van:

Arash Amini
Abdessalam Es-Saghir
Bas Kiviet
Agnes Maassen

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Back to Basics

Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst

17 januari 2020

Voorwoord

Dit rapport beantwoordt de vraag of het verstandig is taken of activiteiten van de Belastingdienst elders te beleggen. Het korte antwoord op deze vraag luidt 'ja'. Het lange antwoord geven wij in onderliggende rapport.

Het onderzoek heeft daarnaast een tweetal beelden opgeleverd die weliswaar buiten de scope van de onderzoeksvraag liggen, maar die ik te belangrijk vind om onbenoemd laten. Het eerste beeld is dat dat de huidige (politieke en beleidsmatige) aandacht voor het thema uitvoering terecht en urgent is. Deze aandacht biedt een uitgelezen mogelijk om door te pakken.

Een tweede beeld is evenwel dat deze aandacht niet beperkt mag blijven tot de (structuur, governance en cultuur van) uitvoeringsorganisaties. Een minstens even belangrijk thema betreft de uitvoerbaarheid van beleid. De giftenaftrek (zie onderstaand kader) is slechts één illustratie van de vele voorbeelden van (fiscale) regelingen, instrumenten of faciliteiten die naar hun aard praktisch niet, of niet goed, uitvoerbaar zijn. De noodzakelijke verbetering in de uitvoering zal onvoldoende gerealiseerd worden, indien uitsluitend wordt gekeken naar (structuur, governance en cultuur van) uitvoeringsorganisaties, zonder naar de uitvoerbaarheid van beleid te kijken.

Voor de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie is de hoofdconclusie samengevat in de titel 'Back to basics'. Voor de uitvoerbaarheid van beleid zou 'Keep it simple' een treffend motto kunnen zijn.

Stel u hebt het goede voornemen een schenking aan een goed doel te doen en u vraagt zich af of u deze gift aftrekbaar is.

Op de website van de Belastingdienst leest u dat dit kan als u doneert aan een ANBI, een culturele ANBI of een steunstichting sociaal belang behartigende instelling (SBBi). Voor een culturele ANBI geldt een hogere aftrek, een gift aan een SBBi kan daarentegen maar eenmalig in een jaar worden afgetrokken. De voorwaarden waar een 'gewone' ANBI, een culturele ANBI of een SBBi is aan moet voldoen – type activiteiten, omvang, publicatie jaarcijfers, etc - is vastgelegd in gedetailleerde voorwaarden. Tot slot mag u, onder weer andere voorwaarden, een gift aan een vereniging die geen ANBI is aftrekken.

Voor de giftenaftrek is van belang of sprake is van een gewone gift en een periodieke gift. Voor een periodieke gift geldt geen drempelbedrag en geen maximum.

U bent in dat geval wel verplicht om ten minste vijf jaar hetzelfde bedrag te doneren aan dezelfde instelling en dat schriftelijk vast te leggen. Als u een periodieke gift niet minimaal 5 jaar betaalt, bijvoorbeeld omdat u werkloos of invalide bent geworden, mag u de gift alleen als periodieke gift aftrekken indien in uw overeenkomst is opgenomen dat u niet meer geeft als uw inkomen daalt. Als dat niet in uw overeenkomst staat, dan mag u de gift niet als periodieke gift aftrekken maar wel als gewone gift.

Los daarvan: als u de overeengekomen gift in enig jaar niet betaalt, dan ontstaat een schuld aan de instelling. In dat geval mag de gift worden afgetrokken op het moment waarop de schuld wordt afbetaald. Dit ter beoordeling en controle door de Belastingdienst. Als u de gift niet minimaal 5 jaar achter elkaar betaalt omdat de instelling geen ANBI of culturele ANBI meer is? Dan mag u de gift alleen als periodieke gift aftrekken voor de periode dat u niet kon weten dat de instelling geen ANBI meer was.

Voor gewone giften geldt wel een drempelbedrag en een maximum. Het drempelbedrag voor gewone giften is 1% van uw drempelinkomen met een minimum van € 60. Het bedrag boven dit drempelbedrag mag u aftrekken. Het drempelinkomen is het totaal van uw inkomsten en aftrekposten in box 1, 2 en 3. U moet hier wel uw persoonsgebonden aftrek van aftrekken.

Een gift in natura – zoals een verzameling munten, een kunstvoorwerp of een voedselpakket - is ook mogelijk. Ook hebt u onder bepaalde voorwaarden recht op aftrek indien u geen vergoeding ontvangt voor gemaakte onkosten of voor vrijwilligersactiviteiten ten behoeve van de instelling. De ANBI moet dan wel een regeling hebben op basis waarvan u in aanmerking komt voor de vergoeding. Daarnaast moet de ANBI financieel in staat zijn en tevens de bedoeling hebben de vergoeding daadwerkelijk uit te betalen.

De Belastingdienst moet onder andere de volgende aspecten kunnen uitvoeren en over informatie kunnen beschikken om het te kunnen controleren:

- Of een (culturele) ANBI, een steunstichting SBBI of een vereniging die geen stichting is formeel en feitelijk voldoet aan de voorwaarden;*
- Of u in het – zeg - vierde jaar daadwerkelijk nog doneert en zo niet, wat de reden hiervan is, of deze reden inderdaad schriftelijk is vastgelegd en wat de eventuele consequenties zijn voor de aftrek die u hebt genoten in eerdere jaren;*
- Of - en zo ja: vanaf welk moment - u had kunnen weten dat de instelling geen ANBI-status meer had;*

- *Of de instelling in staat en bereid is u een vrijwilligersvergoeding te betalen voor verrichte activiteiten en of de instelling hier een regeling voor heeft;*
 - *Of u bent gestopt met geven vanwege inkomensverlies of arbeidsongeschiktheid en of dat ook inderdaad schriftelijk is vastgelegd;*
 - *Of de opgegeven waarde bij een gift in natura correct is en de gift in natura ook daadwerkelijk is gegeven;*
 - *Etc, etc, etc.*
-

Graag wil ik het ondersteunende projectteam, Arash Amini, Abdessalam Es-Saghir, Bas Kiviet en Agnes Maassen, bedanken voor de prettige samenwerking en uitstekende ondersteuning. Daarnaast wil ik alle geïnterviewden – niet in de laatste plaats de vele medewerkers van de Belastingdienst - bedanken voor hun bijdrage. Ik ben onder de indruk van hun professionaliteit en van de onverminderde betrokkenheid en gedrevenheid om met de Belastingdienst volgende stappen te zetten.

Tot slot merk ik op dat dit eindrapport op vrijdag 17 januari aan de opdrachtgever is aangeboden. De inhoudelijke werkzaamheden zijn evenwel eerder - op 6 januari 2020 en derhalve voor de brief 'Versterken besturing Belastingdienst' van de Minister van Financiën van 11 januari 2020 - afgerond. De inhoud van deze brief is dus niet meegenomen bij de bevindingen van dit onderzoek en heeft ook geen rol gespeeld bij de aanbevelingen.

Bertholt Leeftink

Executive summary

Vraagstelling

De Belastingdienst staat voor een grote veranderopgave. De verouderde ICT, de vernieuwingsopgave en het implementeren van nieuw beleid vragen een grote inspanning. Uitgangspunt daarbij is dat bestaande taken effectief en efficiënt (blijven) worden uitgevoerd en dat nieuwe taken die voortvloeien uit beleids- en wetswijzigingen goed in de uitvoering worden geïmplementeerd.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Financiën aan ABDTOPConsult gevraagd te onderzoeken welke (huidige en nieuwe) taken of werkzaamheden van de Belastingdienst door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden. Vanwege de breedte van de opdracht en om focus te houden, zijn de Belastingdienstonderdelen Douane, Toeslagen en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) niet in dit onderzoek betrokken.

Bevindingen

De uitvoeringsopgave voor de Belastingdienst is de afgelopen decennia uitgebreid met een groot aantal fiscale en niet-fiscale taken. Daarnaast zien we in het fiscale beleid een toenemend gebruik van instrumentalisme.

- In de loop der jaren is een kerstboom aan fiscale regelingen (aftrekposten, heffingskortingen en afdrachtsverminderingen) ontstaan die bedoeld is om een (niet-fiscaal) beleidsdoel na te streven en waar vaak een budgettaire derving mee is gemoeid. In veel gevallen is hier sprake van een 'fiscale subsidie'. Voor dit onderzoek is het huidige fiscale beleid een gegeven. Daarom is niet onderzocht of het doel dat wordt beoogd met de fiscale regeling niet even goed (of beter) via een reguliere subsidie gerealiseerd kan worden.
- Naast de fiscale regelingen is in de loop der jaren ook een groot aantal 'duale belastingen' ontstaan. Voor duale belastingen geldt dat de instrumentele functie van belastingheffing (het realiseren van een beleidsdoel) nevensgeschikt is aan de budgettaire functie (het heffen en innen van belastingen). Voorbeelden van duale belastingen zijn belastingen in het autodomein en milieuheffingen, zoals de energiebelasting, de vliegbelasting en de nieuwe CO₂-heffing.

- Los van het aantal fiscale regelingen en duale belastingen, is in veel gevallen ook de onderliggende wet- en regelgeving in toenemende mate complex geworden en is er vaak ook een complexe fiscale vertaalslag nodig om een gegeven uit een basisregistratie om te buigen in een gegeven dat bruikbaar is voor de uitvoering.
- Tot slot is het takenpakket van de Belastingdienst in de afgelopen decennia aanzienlijk verbreed met een groot aantal fiscale én niet-fiscale taken, waaronder uitvoeringsactiviteiten voor derden. Op zichzelf bezien is de benodigde uitvoeringscapaciteit voor elk van de nieuwe taken veelal beperkt, maar in totaliteit zorgen zij voor additionele organisatorische en uitvoeringstechnische complexiteit en vragen zij veel politiek-bestuurlijke aandacht.

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen is de Belastingdienst een groot en complex 'uitvoeringsconglomeraat' geworden, met een zeer brede spanwijdte in termen van taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden. Daarbij worstelt de Belastingdienst op gebied van Informatievoorziening (IV) met een aanzienlijke legacy-problematiek.

Tegen deze achtergrond komen wij tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Bezie de vraag welke taken door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden, vanuit het perspectief van de (bestuurbaarheid van de) Belastingdienst als organisatie, en niet vanuit de partiële voor- en nadelen die samenhangen met het afstoten van individuele taken. De primaire kerntaak van de Belastingdienst - het heffen en innen van belastingen (en premies volksverzekeringen) - ten behoeve van de financiering van overheidsuitgaven zou hierbij leidend moeten zijn. Dit vereist een versterking van de focus van de Belastingdienst op haar kerntaken: back to basics!
2. Hanteer voor niet-fiscale taken het uitgangspunt 'nee, tenzij'. Dit uitgangspunt betekent dat de Belastingdienst in principe geen niet-fiscale taken uitvoert. Gebruik voor de invulling van de uitzondering 'tenzij' een limitatief en uitputtend afwijkingskader met daarin een aantal strikte criteria in welke gevallen afgeweken kan worden van de hoofdregel dat de Belastingdienst geen niet-fiscale taken uitvoert. De toepassing van dit principe kan worden uitgewerkt in twee stappen:

- i. Pas dit limitatieve kader toe voor nieuwe, niet-fiscale taken vanaf het begrotingsjaar 2021.
 - ii. Start voor de huidige niet-fiscale taken een traject, waarbij op basis van het limitatieve kader wordt besloten welke taken afgestoten kunnen worden en hoe de transitie naar een andere uitvoerder eruitziet, en rond dit traject eind 2020 af.
3. Stel een beslisboom op voor duale taken op basis waarvan beoordeeld wordt of uitvoering door de Belastingdienst dan wel door een alternatieve uitvoerder de voorkeur heeft. Deze beslisboom bestaat uit de volgende stappen.
 - i. Stel vast of het elders beleggen van een taak vanuit het perspectief van de Belastingdienst wenselijk is aan de hand van vier criteria:
 - i. IV-complexiteit van de taak
 - ii. Verwevenheid met (primaire) fiscale taken en processen
 - iii. Omvang van de taak
 - iv. Politiek-bestuurlijke dynamiek
 - ii. Indien het elders beleggen vanuit oogpunt van de Belastingdienst wenselijk is, wordt een integrale afweging gemaakt waarbij ook de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en burgers en bedrijven worden meegewogen.
4. Hanteer voor duale belastingen die de Belastingdienst blijft uitvoeren en voor fiscale regelingen het uitgangspunt dat alle hiertoe benodigde gegevens aangeleverd worden door (de uitvoeringsinstantie van) het beleidsverantwoordelijke departement, tenzij deze gegevens reeds aanwezig zijn bij de Belastingdienst of wordt aangesloten bij gegevens uit de basisregistratie. Hiermee wordt aangesloten bij de primaire kerntaken van de Belastingdienst: heffen, innen en (waar relevant) verrekenen. De uitvoering van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor volksverzekeringen (hierna: WBSO) is in dit verband een goed voorbeeld. De Belastingdienst is in dat geval alleen verantwoordelijk voor de verrekening van de afdrachtsvermindering uit hoofde van de WBSO via de loonheffing, maar niet voor de inhoudelijke beoordeling van de (hoogte van de) afdrachtsvermindering. Kies voor de uitwerking van deze aanbeveling voor een aanpak waarbij activiteiten die niet samenhangen met heffen en innen stapsgewijs, dat wil zeggen in kleine en overzichtelijke deelprojecten, worden overgeheveld naar alternatieve uitvoerders.
5. Standaardiseer en uniformeer (deel)processen over de ketens heen, en gebruik daarvoor zoveel als mogelijk in de markt beschikbare bouwstenen en oplossingen.

Een dergelijke beweging leidt tot meer eenvoud en efficiëntie in de processen van de Belastingdienst. Belangrijk neveneffect is dat standaardisering en uniformering ertoe leiden dat automatisering in de toekomst makkelijker uitbesteed kan worden.

6. De uitbesteding van (deel)processen die samenhangen met de heffing en inning (inclusief bezwaar, beroep en deurwaarderij) achten wij op basis van een eerste verkenning niet kansrijk: vanwege de hoge mate van vervlechting en de veelvuldige interacties die nodig zijn in de taakuitvoering binnen en tussen ketens, wegen de voordelen naar verwachting op dit moment niet op tegen de nadelen.
7. Indien wordt besloten aanbeveling 3, 4 of 5 nader uit te werken voor een duale taak, een fiscale regeling of een fiscaal (deel)proces, sluit dan voor de transitie waar mogelijk aan bij een natuurlijk verandermoment. Een natuurlijk verandermoment is een fundamentele wijziging in wet- en regelgeving, zoals een stelselherziening, of een grondige vernieuwing van een IT-applicatie of platform.

Inhoud

Voorwoord	4	
Executive summary		7
1	Inleiding	12
1.1	Vraagstelling	12
1.2	Context en achtergrond	13
1.3	Aanpak	15
1.4	Afbakening onderzoeksvraag	16
2	Afbakening	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Overzicht van taken	17
3	Niet-fiscale taken	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Inventarisatie niet-fiscale taken	19
3.3	Bevindingen en conclusies	23
3.4	Limitatief afwijkingskader	24
4	Primaire taken	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Inventarisatie	30
4.3	Conclusie	35
5	Duale taken	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Toetsingskader	38
5.3	Inventarisatie	40
5.4	Conclusie	42
Bijlage 1	Overzicht en toelichting niet-fiscale taken	44
Bijlage 2	Lijst geïnterviewden	49

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

In het licht van de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst is binnen het ministerie van Financiën een gezamenlijke aanpak tot stand gekomen onder de noemer 'beheerst vernieuwen'. Deze aanpak is erop gericht gefaseerd voortgang te boeken op een aantal verschillende projecten.¹ Hoewel er op veel trajecten stappen in de goede richting worden gezet, blijft de veranderopgave van de Belastingdienst onverminderd groot.²

Hierbij is van belang dat bestaande taken effectief en efficiënt worden uitgevoerd en dat nieuwe taken die voortvloeien uit beleids- en wetswijzigingen goed in de uitvoering worden geïmplementeerd. Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van Financiën aan ABDTOPConsult gevraagd te onderzoeken welke taken of werkzaamheden van de Belastingdienst door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden, teneinde te borgen dat toekomstige beleids- en wetswijzigingen op een effectieve en efficiënte wijze uitgevoerd kunnen worden.

Hierbij zijn de volgende deelvragen aan de orde:

1. Maak een inventarisatie van de taken van de Belastingdienst en van de daarbij behorende (deel)processen die mogelijk door een alternatieve uitvoerder verricht kunnen worden:
2. Kijk hierbij naar zowel nieuw beleid als bestaande taken van de Belastingdienst die niet tot de kerntaak behoren en weinig vervlochten zijn met de andere taken van de dienst (bijvoorbeeld de autobelastingen of niet fiscale taken die de Belastingdienst uitvoert).

Inventariseer mogelijke alternatieve uitvoerders:

- Welke bestaande of nieuw op te richten organisatievormen zijn geschikt voor de uitvoering van (deel)taken? Bezie daarbij de mogelijkheden voor uitvoering door of i.s.m. organisaties binnen en/of buiten de rijksoverheid (publiek/privaat). Bijvoorbeeld een bestaand agentschap of ZBO of een stand-alone binnen/naast de Belastingdienst. Betrek hierbij indien mogelijk ook de wijze waarop dit door andere landen wordt gedaan.
- Geef aan wat de voor-en nadelen en politiek/bestuurlijke impact zijn van een eventuele keuze voor een alternatieve uitvoerder (onder andere technische uitvoerbaarheid, efficiëntie, kosten, bekostiging, privacy, last voor burgers en bedrijven, etc).

¹ Kamerstukken II 2017/18, 31 066, nr. 403.

² Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 480.

- Welke voorwaarden moeten worden verbonden aan onderbrengen van (deel)taken bij alternatieve uitvoerders (informatiedeling, privacy, etc.)
 - Geef aan welke stappen nodig zijn om de uitvoering van (deel)taken door een andere organisatie mogelijk te maken.
3. Stel een strategisch afwegingskader op, op basis waarvan besloten kan worden tot uitvoering van taken door de Belastingdienst of een alternatieve uitvoerder. In het afwegingskader worden politieke bestuurlijke-, beleidsmatige- en juridische factoren, het budgettair kader en de praktische uitvoerbaarheid gewogen, om zodoende een strategische keuze te kunnen maken.

1.2 Context en achtergrond

De Belastingdienst staat de komende jaren voor een grote veranderopgave. De verouderde ICT, de vernieuwingsopgave en het implementeren van nieuw beleid vragen een grote inspanning. De Belastingdienst is daarin niet uniek. In het afgelopen jaar is er steeds meer aandacht gekomen voor de uitdagingen waar uitvoeringsorganisaties in de huidige tijd voor staan. Deze aandacht heeft recent geculmineerd in de instelling van de Ministeriële Commissie Uitvoering. Hiermee wordt het belang van uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving en van uitvoeringsorganisaties erkend, en wordt gewerkt aan analyses van gemeenschappelijke oorzaken en oplossingsrichtingen.

De uitdagingen waar de Belastingdienst voor staat zijn niet uniek, maar de Belastingdienst als organisatie en de specifieke context waarin hij opereert zijn dat wel. Deze specifieke context heeft onder andere betrekking op de volgende factoren:

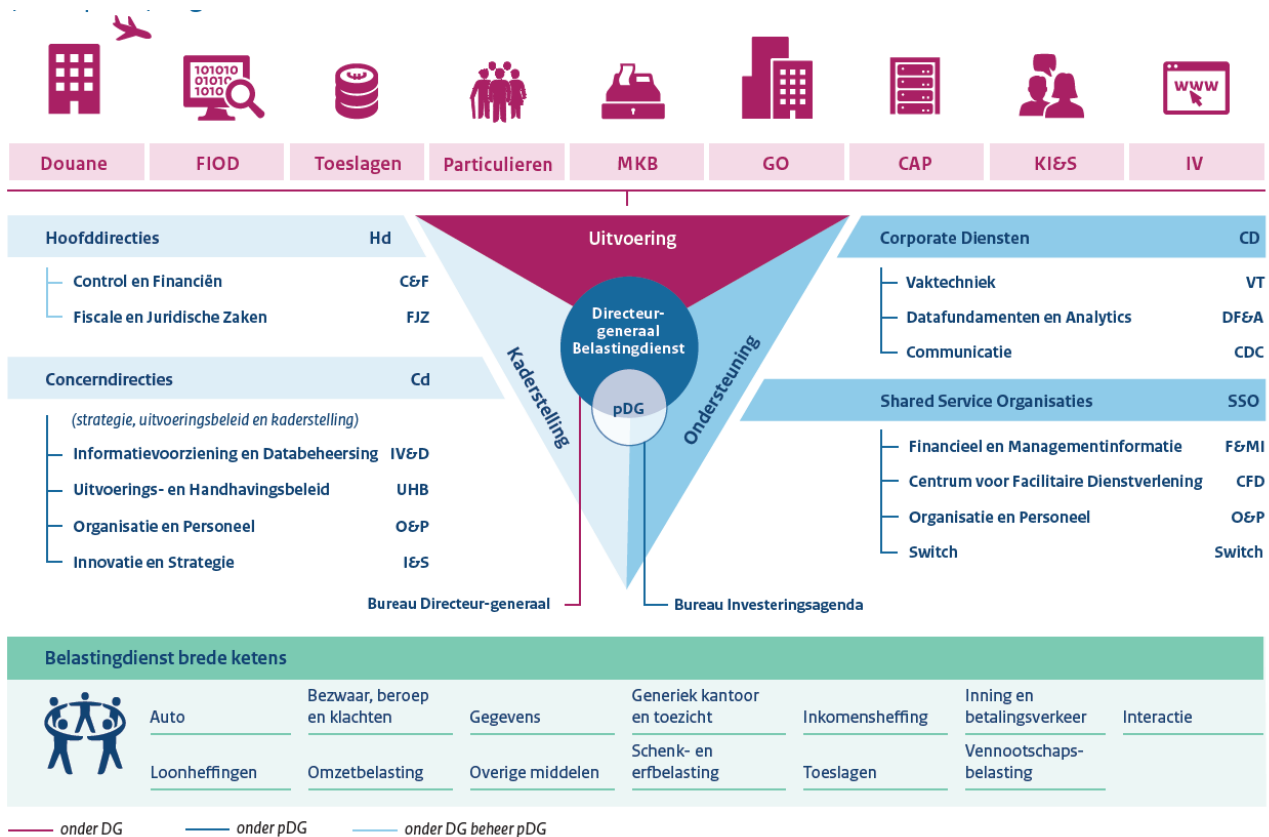
- Het takenpakket van de Belastingdienst is in de afgelopen decennia aanzienlijk verbreed met een groot aantal fiscale én niet-fiscale taken, waaronder uitvoeringsactiviteiten voor derden. Op zichzelf bezien is de benodigde uitvoeringscapaciteit voor elk van de nieuwe taken veelal beperkt, maar in totaliteit zorgen zij voor additionele organisatorische en uitvoeringstechnische complexiteit en vragen zij veel politiek-bestuurlijke aandacht.
- Wet –en regelgeving is vaak bijzonder complex en wordt alleen maar complexer vanwege allerlei uitzonderingen, vrijstellingen, open-einde-regelingen en anti-misbruikmaatregelen die vaak bedoeld zijn voor een specifieke groep belastingplichtigen. Voorbeelden zijn heffingskortingen (arbeidsmarkt en inkomenspolitiek), afdrachtsverminderingen,

(ondernemingsbeleid), tegemoetkomingen en heffingen (milieudomein). Lange tijd is uit het oog verloren wat dit betekent voor de uitvoering, voornamelijk op ICT-gebied.

- De afgelopen jaren wordt steeds vaker gebruik gemaakt van belasting- en toeslagmaatregelen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Hierin schuilt niet alleen het risico dat de instrumentele functie van fiscaal beleid de overhand op de budgettaire functie krijgt, maar ook het risico dat de Belastingdienst niet de best geëquipeerde uitvoeringsorganisatie is om desbetreffende beleidsdoelstellingen te realiseren.
- De Belastingdienst worstelt, net zoals veel andere uitvoeringsorganisaties, met een aanzienlijke legacy-problematiek.
- In een brief aan de Tweede Kamer concludeert voormalig Staatssecretaris Snel 'dat het in het verleden bij de Belastingdienst heeft ontbroken aan een integraal zicht op het ICT-portfolio', dat sprake is van 'een hoge mate van achterstallig onderhoud' en van 'veel en verouderde ICT'.³ Geconstateerd wordt 'dat structureel sprake [is] van een (aanzienlijk) grotere vraag dan het beschikbare aanbod' van ICT-capaciteit, waardoor noodzakelijke vernieuwing en modernisering van ICT moet wijken voor de implementatie van nieuwe beleidsinitiatieven. Geconcludeerd wordt dat 'het risico van continuïteitsproblemen in de jaren 2020 en verder kan optreden' (noot).

Door bovenstaande ontwikkelingen is de Belastingdienst een 'uitvoeringsconglomeraat' geworden, waarbij in termen van uitvoeringslast en – complexiteit het geheel van de (nieuwe) taken groter lijkt dan de som van de individuele taken. Dit heeft geresulteerd in een uitvoeringsorganisatie met een zeer brede spanwijdte in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij het heffen en innen van belastingen niet langer de primaire kerntaak is die het existentiële bestaansrecht van de organisatie – en daarmee zijn cultuur - definieert. De Commissie "Onderzoek Belastingdienst" (Borstlap en Joustra) concludeerde in januari 2017 langs vergelijkbare lijnen dat de bestuurbaarheid van de Belastingdienst als problematisch kan worden beschouwd. Daarbij gaf zij aan dat in de topstructuur van de Belastingdienst onvoldoende focus was op het primaire proces en daarbij sprake was van een (te) gevarieerde span of control.

³ Meerjarige aanpak voor balans in ICT



Figuur 1 Illustratie organisatiestructuur Belastingdienst

In dit onderzoek is de hierboven geschetste context nadrukkelijk in ogenschouw genomen bij de inventarisatie van taken die in aanmerking komen om uitgevoerd te worden door een alternatieve uitvoerder, het in kaart brengen van mogelijke alternatieve uitvoerders en het opstellen van een afwegingskader. Het doel is hierbij om tot zo concreet mogelijke oplossingen en aanbevelingen te komen die de opgave waar de Belastingdienst voor staat kunnen verminderen. Enkele specifieke deelvragen zoals de rechtsvormvergelijking of internationale vergelijking zijn hier buiten beschouwing gelaten.

1.3 Aanpak

Voor het uitvoeren van dit onderzoek kon geen gebruik worden gemaakt van een uitputtende lijst van taken en werkzaamheden van de Belastingdienst, omdat deze informatie in geaggregeerde vorm niet voorhanden is. Een volledige inventarisatie van alle taken die de Belastingdienst uitvoert, zou om die reden een omvangrijke opgave zijn die (te) veel tijd zou vergen. Om de doelmatigheid van het onderzoek te bewaken, is gekozen voor een gerichte inventarisatie. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende methodes:

- *Bureau- en literatuuronderzoek waarbij diverse interne documenten van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën zijn gebruikt, zoals organisatie- en formatie-rapporten (O&F-rapporten), jaarcontracten en andere interne notities.*
- *Kwalitatief onderzoek door middel van interviews van ketenvoorzitters, directeuren van de primaire en concerndirecties van de Belastingdienst en beleidsverantwoordelijke directeuren van het ministerie van Financiën.*

1.4 Afbakening onderzoeksvraag

In dit onderzoek zijn de bestaande taken die de Belastingdienst uitvoert en mogelijke nieuwe taken die voortvloeien uit (nieuw) fiscaal beleid betrokken, en is onderzocht in welke mate deze in aanmerking komen om uitgevoerd te worden door een alternatieve uitvoerder. De strategie van de Belastingdienst, het fiscale beleid, het huidige fiscale raamwerk en de bijbehorende wet- en regelgeving zijn hierbij als een gegeven beschouwd. Mogelijke stelselverbeteringen en vereenvoudigingsvoorstellen voor wet- en regelgeving passen niet in dit onderzoek en zijn buiten beschouwing gelaten.⁴

Om focus te houden zijn de dienstonderdelen Douane, Toeslagen en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) in overleg met de opdrachtgever niet in dit onderzoek betrokken. Deze onderdelen worden wel meegenomen in het in december opgestarte onderzoek van ABDTOPConsult naar de structuur van de Belastingdienst⁵. Voor Toeslagen loopt bovendien een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)⁶, met als doel om in twee deelonderzoeken te kijken naar mogelijke verbeteringen van het stelsel en de uitvoering.⁷

Ten slotte heeft het onderzoek betrekking op het primaire proces van de Belastingdienst. Bedrijfsvoering, ondersteunende taken (bijvoorbeeld facilitaire diensten) en stafwerkzaamheden zijn niet betrokken in het onderzoek.

⁴ Stelselverbeteringen en vereenvoudigingen van het fiscale stelsel worden geadresseerd in het bouwstenentraject dat momenteel plaatsvindt.

⁵ Zie bijlage 3 – Kamerbrief: onderzoek ABDTOPConsult naar structuur Belastingdienst.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 132.

⁷ Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden die op de korte termijn (deze kabinetsperiode) binnen het huidige stelsel in gang gezet kunnen worden en het tweede deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden voor de lange termijn (na deze kabinetsperiode).

2 Afbakening

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de taken en (deel)processen die binnen het bereik van dit onderzoek vallen. Om dit bereik te kunnen bepalen is een afbakeningskader gehanteerd dat in paragraaf 2.2 wordt toegelicht. In het kort komt het erop neer dat de taken en (deel)processen van de Belastingdienst worden onderverdeeld in een drietal categorieën die vervolgens in de daaropvolgende hoofdstukken 3 tot en met 5 worden uitgediept.

2.2 Overzicht van taken

Het onderzoek is gestart met een taakinventarisatie. Voor het analyseren van deze taken is een afbakeningskader ontwikkeld, op basis waarvan groepen taken en deelprocessen binnen of buiten de scope van het onderzoek zijn geplaatst, en op basis waarvan per taakgroep een antwoord is geformuleerd op de vraag of uitvoering door een andere partij zou moeten worden overwogen.

Dit afbakeningskader is gestoeld op de twee functies van belastingheffing: de budgettaire functie ('geld innen') en de instrumentele functie (realiseren van beleidsdoelen). Belastingheffing heeft van oudsher het doel om collectieve uitgaven te financieren. Naast deze *budgettaire functie* heeft de *instrumentele functie* van belastingheffing een steeds belangrijkere rol in het fiscale domein ingenomen. Met de instrumentele functie wordt bedoeld dat belastingheffing wordt ingezet als instrument om andere beleidsdoelen te realiseren dan het financieren van collectieve uitgaven. Een voorbeeld van deze instrumentele functie zijn de belastingen die beogen om milieubewust gedrag (milieuheffingen) te stimuleren.

In dit onderzoek definiëren wij de taken die exclusief of overwegend voortvloeien uit de budgettaire functie, als de primaire taken van de Belastingdienst: het heffen en innen van Rijksbelastingen (en premies volksverzekeringen) ten behoeve van de financiering van Rijksuitgaven. In feite betreft het hier de uitvoering van de grote belastingmiddelen inkomstenbelasting, loonheffing, vennootschapsbelasting en omzetbelasting.

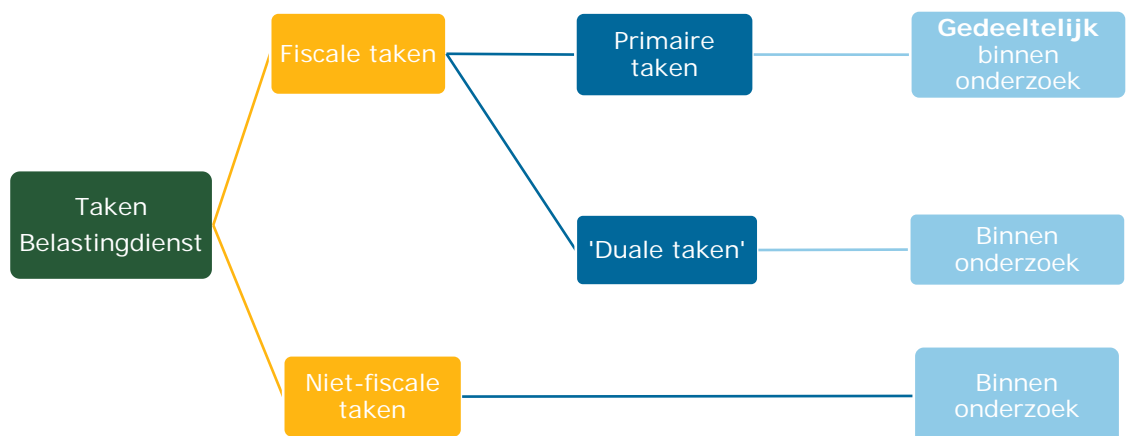
De uitvoering van deze primaire taken door de Belastingdienst wordt ten principale niet ter discussie gesteld in dit onderzoek. Wel zijn (deel)processen binnen deze primaire taken onderdeel van het onderzoek. Daarnaast zijn er binnen de grote belastingmiddelen allerlei regelingen in de vorm van aftrekken, afdrachtverminderingen en kortingen die veelal een beleidsdoel hebben. De uitvoering van dergelijke fiscale regelingen valt ook binnen de scope van dit onderzoek.

Naast deze primaire taken onderscheiden wij 'duale taken'. Duale taken zijn taken die zowel een primaire functie (heffen en innen) als een instrumentele functie hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de autobelastingen. Ook deze duale taken vallen binnen de scope van dit onderzoek.

Tot slot voert de Belastingdienst een aantal niet-fiscale taken uit zoals het toezicht op het deponeren van jaarrekeningen. De niet-fiscale taken vallen tevens binnen de scope van het onderzoek. Hierbij is wel een uitzondering gemaakt voor de niet-fiscale taken die worden uitgevoerd door de onderdelen Toeslagen, Douane en FIOD zoals ook in paragraaf 1.4 is aangegeven.

Zie figuur 2 voor een grafische weergave.

Figuur 2 Afbakeningskader



3 Niet-fiscale taken

3.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde is gekomen, vallen niet-fiscale taken⁸ van de Belastingdienst binnen het bereik van dit onderzoek. Niet-fiscale taken zijn taken die niet bijdragen aan het heffen en innen van belastingen.

3.2 Inventarisatie niet-fiscale taken

In deze paragraaf volgt een inventarisatie van de niet-fiscale taken. Met deze inventarisatie wordt beoogd een indruk te geven van de veelzijdigheid van de niet-fiscale taken die worden uitgevoerd. Per taak wordt een korte beschrijving gegeven en een inschatting gemaakt van het aantal fte dat is gemoeid met de uitvoering van de taak. Daarnaast wordt aangegeven welke organisatieonderdelen de betreffende taak uitvoeren en wordt ten slotte aangegeven in hoeverre de desbetreffende taak verweven is met andere taken van de Belastingdienst.

Bureau Toezicht Wwft

<i>Omschrijving</i>	Bureau Toezicht Wwft houdt toezicht op naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft (wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme) en Wwft BES.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen
<i>FTE</i>	41
<i>Verwevenheid</i>	Geen
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Financiën en Ministerie Justitie & Veiligheid

Bureau Economische Handhaving (BEH)

⁸ Het onderscheid dat in dit onderzoek wordt gemaakt tussen de fiscale en niet-fiscale taken, is slechts bedoeld om het afwegingskader voor dit onderzoek te structureren. Het is daarom goed denkbaar dat ten behoeve van andere beleidsdoelstellingen of onderzoeken een ander onderscheid wordt aangebracht of een andere definitie van 'niet-fiscale taken' wordt gehanteerd. Het onderscheid is dus geen absolute norm, maar richtinggevend ten behoeve van de structuur van dit onderzoek.

<i>Omschrijving</i>	BEH voert de handhaving uit op de naleving van en/of de opsporing van overtredingen in het kader van onder andere: <ul style="list-style-type: none"> - Verplichting van rechtspersonen om de jaarrekening te deponeren bij het Handelsregister - Verbod op het onrechtmatig voeren van de titel van accountant - Faillissementsfraude - Inschrijving van UBO's in het UBO-register bij de Kamer van Koophandel
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen
<i>FTE</i>	28 exclusief UBO UBO: Voor de ingroeiperiode is een capaciteitsinzet nodig van 26 fte en voor de structurele situatie 6 fte.
<i>Verwevenheid</i>	Geen
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Economische Zaken & Klimaat, Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie & Veiligheid

UBO-register

Bureau Economische Handhaving wordt vanaf 2020 belast met de handhaving van de verplichting tot het opgeven en inschrijven van juiste UBO-informatie van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

BEH handhaaft op basis van de signalen (niet-tijdigheid/niet-juistheid/niet-volledigheid), die zij van de Kamer van Koophandel ontvangt. Op aanwijzing van een signaal van de Kamer van Koophandel zal BEH (kunnen) overgaan tot een onderzoek en ter zake van de geconstateerde overtreding een proces-verbaal opmaken (die voor de strafrechtelijke handhaving naar het OM wordt doorgeleid voor de afdoening ervan) of een beschikking voor een boete en/of last onder dwangsom (voor de bestuursrechtelijke handhaving). BEH voert ook de daarbij behorende bezwaar- en beroepsprocedures.

Voor de capaciteitsinzet wordt onderscheid gemaakt tussen de ingroeiperiode (vijf tot zes jaar) en de structurele situatie. Voor de ingroeiperiode is een capaciteitsinzet nodig van 26 fte en voor de structurele situatie 6 fte.

Het UBO-register is dus voor een Belastingdienst met grofweg 30.000 fte een kleine taak, maar het UBO-register heeft inmiddels al veel politiek-bestuurlijke aandacht gevraagd terwijl dit losstaat van de kerntaken van de Belastingdienst.

Registratiewet

<i>Omschrijving</i>	Op grond van de Registratiewet 1970 worden 1) alle notariële akten en 2) onderhandse akten waarvan de registratie verplicht is voor de geldigheid van een rechtshandeling (door de Belastingdienst) geregistreerd. De gegevens van onderhandse akten wordt niet gebruikt in de fiscale processen en in deze context wordt alleen die taak als niet-fiscaal opgevat.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Centraal Administratieve Processen
<i>FTE</i>	Onderhandse akten: 9 fte
<i>Verwevenheid</i>	De informatie uit notariële akten is noodzakelijk in de fiscale processen. De onderhandse akten worden niet gebruikt in de fiscale processen.
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Financiën

Algemeen Nut Beoogde Instellingen (ANBI's)

<i>Omschrijving</i>	De ANBI-status is een fiscale status die door bepaalde lichamen kan worden verkregen.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Particulieren
<i>FTE</i>	39
<i>Verwevenheid</i>	Het hebben van de ANBI-status heeft impact op verschillende plaatsen in de fiscale wetgeving en is van belang is voor fiscale aftrek (IH/Vpb), vrijstellingen (schenk- en erfbelasting), en andere fiscale tegemoetkomingen. De ANBI-regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid en is vastgelegd in de AWR.
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Justitie en Veiligheid

BTW-compensatiefonds

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst is belast met de uitvoering van de processen om te komen tot een rechtmatige uitbetaling van de aangevraagde voorschotten en de afrekening van de opgegeven compensabele BTW door gemeentes en provincies.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen
<i>FTE</i>	3 fte
<i>Verwevenheid</i>	onbekend
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Binnenlandse Zaken

Fiscale toets voorgenomen bestuurders

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst (GO/FEC-team) levert informatie ten behoeve van de betrouwbaarheidstoetsingen van bestuurders, commissarissen van financiële instellingen en woningbouwcoöperaties.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen
<i>FTE</i>	< 5 fte
<i>Verwevenheid</i>	Deze werkzaamheden zijn niet van fiscale aard en ook niet vervlochten met systemen of andere werkzaamheden van de Belastingdienst.
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministeries van Financiën, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken (woningwet)/ILT.

Verrekening neveninkomsten TK, EK en EP-leden⁹

<i>Omschrijving</i>	Voor het lidmaatschap van de TK, EK en EP krijgen de leden een zogenaamde schadeloosstelling. Indien zij naast deze schadeloosstelling tegelijkertijd neveninkomsten (boven een franchisebedrag) ontvangen, kunnen ze worden gekort op hun schadeloosstelling.
---------------------	--

⁹ Wet Schadeloosstelling leden Tweede Kamer (en Europees Parlement) van 19-12-1990; aangepast per 1-7-2017; m.n. artikel 3 en 4 zijn van belang voor de Belastingdienst.

	Het bedrag van de korting wordt vastgelegd via een beschikking en moet worden doorgegeven aan het Salarisbureau van de Tweede Kamer.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Particulieren
<i>FTE</i>	< 1 fte
<i>Verwevenheid</i>	Deze werkzaamheden zijn in enige mate verweven met andere werkzaamheden van de Belastingdienst.
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Binnenlandse Zaken

Invordering voor derden

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst behandelt in sommige gevallen invorderingsopdrachten van derden. Met derden worden instanties of organen bedoeld die dwangbevelen uitvaardigen en de dwanginvordering uitbesteden aan de Belastingdienst.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Centraal Administratieve Processen
<i>FTE</i>	Niet bekend
<i>Verwevenheid</i>	Deze werkzaamheden zijn niet van fiscale aard en ook niet vervlochten met andere werkzaamheden van de Belastingdienst.
<i>Opdrachtgevend departement</i>	

3.3 Bevindingen en conclusies

De inventarisatie van de niet-fiscale taken laat het volgende beeld zien:

- Er is weinig tot geen verwevenheid van niet-fiscale-taken met andere (fiscale) taken die door de Belastingdienst worden uitgevoerd.
- De omvang van de niet-fiscale taken in termen van aantal FTE is doorgaans klein.
- De beleidsverantwoordelijkheid voor de verschillende niet-fiscale taken ligt bij verschillende departementen.

Individueel bezien zijn de niet-fiscale taken van de Belastingdienst niet groot of bijzonder arbeidsintensief. Desalniettemin zorgen al deze taken op geaggregeerd niveau wel voor een belasting van de organisatie en vragen zij bestuurlijke (en politieke aandacht). Zo moeten er werkprocessen worden ingericht voor het uitvoeren van de taken, moeten er IV-applicaties worden gebouwd en onderhouden en vereisen alle taken (soms buitenproportionele) beleidsaandacht en daarmee aandacht en inspanningen van het management.

Gezien de grote veranderopgave waar de Belastingdienst voor staat is het niet verstandig om de organisatie te belasten met de uitvoering van taken die niet-fiscaal van aard zijn. De Belastingdienst is er primair voor het heffen en innen van belastingen en daarom zou iedere taak die hier niet rechtstreeks een bijdrage aan levert niet door de Belastingdienst moeten worden uitgevoerd. Hierbij is het van ondergeschikt belang dat de omvang van die niet-fiscale en mogelijk af te stoten taak maar van beperkte omvang is.

Het uitgangspunt dat met betrekking tot het afwegen van deze taken binnen dit onderzoek is gehanteerd is daarom 'Nee, tenzij'. Dat betekent dat ten aanzien van de niet-fiscale taken het uitgangspunt wordt gehanteerd dat de Belastingdienst deze niet zou moeten uitvoeren.

Er kunnen echter redenen zijn waarom het in de rede ligt dat een niet-fiscale taak toch door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. In de volgende paragraaf wordt geadviseerd hoe daarmee om te gaan.

3.4 Limitatief afwijkingskader

Geadviseerd wordt een limitatief kader van afwijkingsgronden op te stellen. Dit kader bestaat uit concrete, objectiveerbare afwijkingsgronden, op basis waarvan besloten kan worden dat – in afwijking van de hoofdregel - een niet-fiscale taak toch door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. Het afwijken van de hoofdregel kan gebaseerd zijn op slechts één van toepassing zijnde afwijkingsgrond, maar kan ook gebaseerd zijn op een weging van het geheel van afwijkingsgronden.

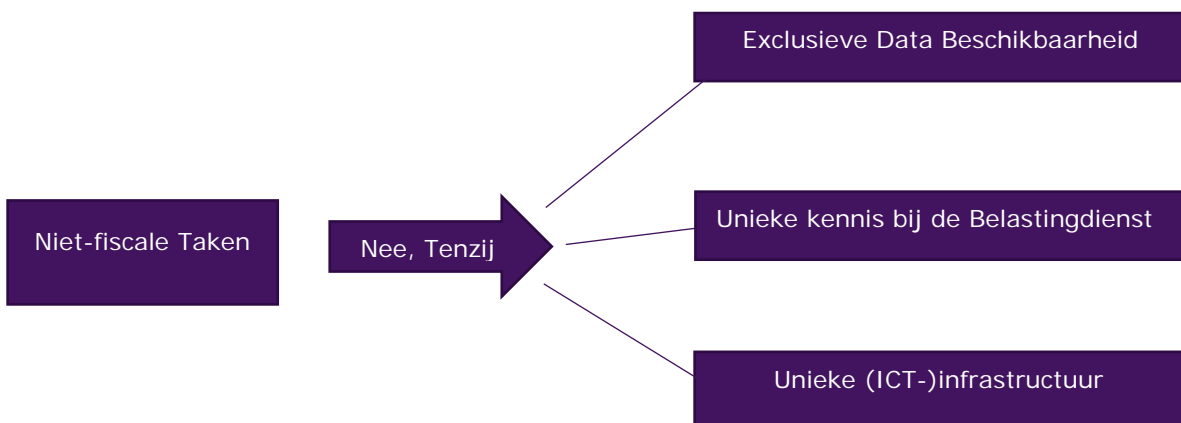
Overigens zij opgemerkt dat als sprake is van een van de afwijkingsgronden, niet zonder meer de conclusie is dat de Belastingdienst de taak zou *moeten* uitvoeren: een afwijkingsgrond is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor uitvoering van een niet-fiscale taak door de Belastingdienst.

De volgende afwijkingsgronden kunnen worden onderscheiden.

1. Exclusieve beschikbaarheid van data
De Belastingdienst beschikt reeds over (alle) benodigde data uit hoofde van haar primaire taak om de niet-fiscale taak uit te voeren en deze data kunnen niet, niet eenvoudig of alleen tegen hoge kosten gedeeld worden met een andere potentiële uitvoerder. Zo kan sprake zijn van juridische restricties om data te delen (privacyregels), of vergt het delen van data grote investeringen in ICT.
2. Unieke kennis bij Belastingdienst
De Belastingdienst beschikt uit hoofde van de uitvoering van haar primaire taak over unieke kennis die nodig is voor het uitvoeren van de niet-fiscale taak en deze kennis kan niet of alleen tegen hoge additionele kosten worden overgeheveld naar of worden opgebouwd bij een alternatieve uitvoerder.
3. Unieke (ICT-)infrastructuur
De Belastingdienst beschikt uit hoofde van haar primaire taak over unieke (ICT-)infrastructuur die benodigd is voor het uitvoeren van de niet-fiscale taak en het gebruik van deze infrastructuur kan niet of alleen tegen hoge kosten beschikbaar gesteld worden aan een alternatieve uitvoerder.

Dit leidt schematisch tot onderstaand limitatief afwijkingskader.

Figuur 3 *Limitatief afwijkingskader niet-fiscale taken*



Dit afwijkingskader kan worden toegepast op zowel de huidige niet-fiscale taken als op potentieel nieuwe niet-fiscale taken van de Belastingdienst. Het kader kan vanaf het begrotingsjaar 2021 worden toegepast om nieuwe niet-fiscale taken te analyseren. Tevens kan er voor de huidige niet-fiscale taken van de Belastingdienst een traject worden gestart op basis van dit kader en eventuele transitiekosten, waarbij besloten wordt welke taken van de Belastingdienst worden afgestoten en hoe een transitie naar een alternatieve uitvoerder kan worden vormgegeven.

Borging limitatief afwijkingskader

Het limitatief afwijkingskader zoals hierboven op hoofdlijnen is uiteengezet, betekent feitelijk een majeure breuk met de huidige praktijk. Zowel in het verleden (toeslagen) als meer recent (UBO-register) is de Belastingdienst immers ingezet om niet-fiscale taken uit te voeren. De vraag is derhalve hoe geborgd kan worden dat het limitatief kader ook inderdaad wordt nageleefd, temeer omdat in veel gevallen een alternatieve uitvoerder die bereid en in staat is om een niet-fiscale taak uit te voeren, niet altijd eenvoudig beschikbaar is.

Een goede borging vraagt allereerst om interdepartementale uitwerking van, en toewijding voor het limitatief afwijkingskader op hoog-ambtelijk niveau. Vervolgens is van belang dat het limitatief kader ook op politiek niveau wordt verankerd.

Interdepartementale uitwerking en betrokkenheid zouden onderdeel kunnen zijn van het traject 'Werk aan Uitvoering'. Een andere, minder voor de hand liggende route is om uitwerking van het kader te beleggen bij de Studiegroep Begrotingsruimte.

Welke route ook wordt gekozen, cruciaal is dat dit tijdig ter hand wordt genomen, zodat de uitkomsten meegenomen kunnen worden bij het opstellen van verkiezingsprogramma's. Dit achten wij gerechtvaardigd en noodzakelijk, omdat het thema uitvoering in de volle breedte een beleidsmatige en politieke dimensie heeft.

Beleidsmatige borging van het limitatieve kader kan op een aantal manieren worden gerealiseerd. Idealiter wordt het uitgangspunt dat de Belastingdienst geen niet-fiscale taken uitvoert, opgenomen in het Regeerakkoord. Voordeel van deze optie is dat zowel het kabinet als de coalitiepartijen zijn gebonden aan het Regeerakkoord. Dit verschaft (de Staatssecretaris van) Financiën een zeer sterke uitgangspositie mocht gedurende de kabinetsperiode druk ontstaan om de uitvoering van een bepaalde niet-fiscale taak toch bij de Belastingdienst te beleggen.

Een minder vergaande, maar zeker ook krachtige, optie is dat het limitatief kader wordt vastgesteld bij het constituerend beraad.

Dit kan tegelijkertijd gebeuren met de vaststelling van de Regels Budgetdiscipline. De ervaring met de Regels Budgetdiscipline is dat een zorgvuldige interdepartementale voorbereiding (in de Studiegroep Begrotingsruimte) doorgaans een goede waarborg vormt voor een soepele bespreking in het constituerend beraad.

Juridische verankering

Het uitgangspunt dat de Belastingdienst geen niet-fiscale taken uitvoert, kan indien gewenst ook juridisch worden verankerd. Dit vergt aanpassing van art. 2.1 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. Dit artikel stelt dat de Belastingdienst '... is belast met de heffing en invordering van rijksbelastingen en *met andere bij of krachtens de wet opgedragen taken*'. De cursieve tekst vormt een ongeclausuleerde rechtsgrond voor de uitvoering van allerhande niet-fiscale taken. Het schrappen van deze passage werpt een juridische barrière op voor het uitvoeren van niet-fiscale taken, omdat de Belastingdienst in dat geval nog slechts het heffen en invorderen van rijksbelastingen als wettelijke taak heeft. Een variant hierop is dat in de wet een limitatieve lijst van niet-fiscale taken wordt opgenomen.

Omdat het in uitzonderlijke gevallen toch wenselijk kan zijn dat de Belastingdienst een niet-fiscale taak uitvoert, achten wij een dergelijke juridische inkadering niet proportioneel. Een minder vergaande optie is om het principe van 'nee, tenzij ...' juridisch te verankeren, bijvoorbeeld door een limitatief aantal afwijkingsgronden in de genoemde uitvoeringsregeling op te nemen.

Hoewel een dergelijke juridische verankering zeker te overwegen is, vergt de beoordeling of aan de afwijkingsgrond wordt voldaan uiteindelijk ook een politieke weging. Juridisering van de afwijkingsgrond heeft om deze reden niet de eerste voorkeur, maar kan achter de hand worden gehouden als politieke borging van het limitatief kader onvoldoende effectief blijkt te zijn.

4 Primaire taken

4.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 is toegelicht dat we taken die overwegend of exclusief voortvloeien uit de budgettaire functie van de belastingheffing beschouwen als de primaire taak van de Belastingdienst. In lijn met haar missie is de Belastingdienst er in de eerste plaats om belastinggelden op te halen. In feite betreft het hier de uitvoering van de grote belastingmiddelen inkomstenbelasting, loonheffing, vennootschapsbelasting en omzetbelasting. Omdat de uitvoering van deze taken de basis vormt van het werk van de Belastingdienst gaan we er in het kader van dit onderzoek niet van uit dat het wenselijk is om deze taken in zijn geheel over te hevelen naar een alternatieve uitvoerder. Wel is onderzocht in hoeverre (deel)processen die onderdeel uitmaken van de uitvoering van deze belastingmiddelen door alternatieve uitvoerders kunnen worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit onderwerp.

De opeenvolgende processen binnen de uitvoering van de verschillende primaire taken van de Belastingdienst komen overeen. Dat komt doordat iedere belastingwet op vergelijkbare wijze is opgebouwd:

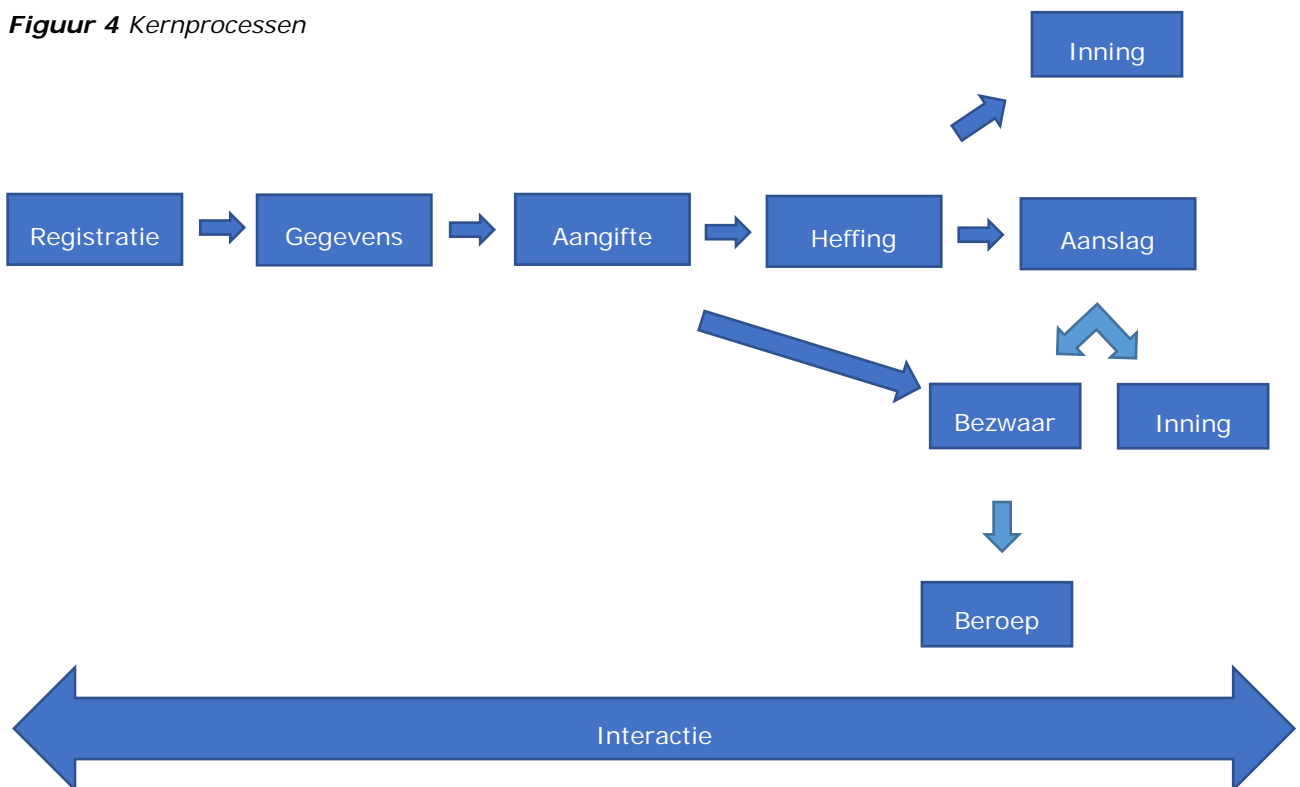
1. Bepalen van het belastingsubject
2. Bepalen van het belastingobject
3. Vaststellen van de grondslag
4. Vaststellen van het tarief
5. Heffing & inning van de belasting door middel van aangifte of aanslag

Voor ieder belastingmiddel is eenzelfde type informatie nodig. Informatie over het belastingsubject en –object, mogelijke grondslagverbreeders of –versmalleren, het toe te passen tarief en de wijze van inning. Het is daarom mogelijk om de uitvoering van de primaire taken in grote lijnen te beschrijven en dat is als volgt:

Allereerst vindt de registratie van de belastingplichtige (het belastingsubject) plaats. Dit kan door de belastingplichtige zelf gebeuren (bijvoorbeeld door het aanvragen van een btw-nummer voor de omzetbelasting) of door de Belastingdienst (bijvoorbeeld door het versturen van een uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting). Vervolgens worden gegevens verzameld. Ook deze gegevens kunnen van verschillende partijen vandaan komen: de belastingplichtige zelf, de inhoudingsplichtige (bijvoorbeeld bij de uitkering van dividenden), of derde partijen (bijvoorbeeld banken).

Ten behoeve van het aangifteproces vindt er voor ieder belastingmiddel een omvangrijk traject van gegevensontsluiting, -verwerking en -deling plaats. Deze gegevensontsluiting vindt niet alleen plaats ten behoeve van de heffing van belastingen, maar deze gegevens worden vervolgens ook veelvuldig met andere (overheids)partijen gedeeld (bijvoorbeeld het UWV en de Sociale Verzekeringsbank). Op basis van de gegevens wordt door de belastingplichtige een aangifte ingediend. Wanneer sprake is van een aangiftebelasting kan dit het einde van het proces zijn. In bepaalde gevallen wordt vervolgens door de inspecteur de heffing (opnieuw) vastgesteld en wordt een naheffingsaanslag opgelegd. Wanneer sprake is van een aanslagbelasting, zal de inspecteur naar aanleiding van de aangifte de heffing vaststellen en een aanslag opleggen. De heffing vindt plaats op basis van de aangifte of aanslag en de beschikbare gegevens. Een groot deel van dit proces is massaal. Parallel aan dat proces vindt ook toezicht plaats, wat doorgaans niet massaal maar handmatig plaatsvindt. Tot slot wordt de belasting geïnd. Indien een belastingplichtige zich niet kan vinden in de beslissing van de inspecteur, kan deze in bezwaar en beroep. Interactie met de belastingplichtige vindt in al deze deelprocessen plaats. In figuur 4 is dit kernproces grafisch weergegeven.

Figuur 4 Kernprocessen



4.2 Inventarisatie

1. ICT

Binnen de Belastingdienst zijn processen en daarbij behorende IV-oplossingen per belastingmiddel of per groep van belastingmiddelen ingericht. Op het gebied van ICT hebben we daarbij de volgende observaties:

- i. De Belastingdienst voer vrijwel alle automatiseringsprocessen / ICT-werkzaamheden zelf uit.

Een voorbeeld dat dit illustreert is de digitale werkplek van medewerkers. Vrijwel de gehele rijksoverheid heeft het ICT-gedeelte van de werkplekken gecentraliseerd, maar bij de Belastingdienst is dit niet het geval. Ook het ontwikkelen of beheren van applicaties wordt nauwelijks uitbesteed aan derde partijen.

- ii. Er zijn veel verschillende IV-oplossingen voor gelijksoortige processen.

Een voorbeeld hiervan zijn lokaal-ontwikkelde applicaties. Doordat deze applicaties op lokaal niveau zijn ontwikkeld, kan voor hetzelfde proces op een andere Belastingdienstlocatie een andere applicatie bestaan. Een voorbeeld is de controle van de artikel-8-vergunningen door inspecteurs in het autodomein. Sommigen checken de lijsten handmatig, maar anderen hebben daar op lokaal niveau een programmavoor geschreven om de lijsten snel en efficiënt te checken. Die programma's verschillen dan echter per Belastingdienst-locatie, terwijl zij een oplossing bieden voor hetzelfde proces.

Het feit dat de Belastingdienst vrij weinig uitbesteed op IV-gebied en daarnaast veel verschillende IV-oplossingen heeft voor gelijksoortige processen heeft tot gevolg dat er meer systemen zijn die beheerd en onderhoud moeten worden. Dit drukt op de schaarse ICT-capaciteit.

Wij zien twee mogelijke oplossingen die op de (middel)lange termijn winst kunnen opleveren. De eerste oplossing is door breder naar de gemeenschappelijkheid in de uitvoeringsprocessen te kijken, gemene delers te identificeren en de structuur hierop aan te passen. Hierdoor hoeven er minder systemen te worden gebouwd en onderhouden.

De tweede oplossing is er bewust voor kiezen om meer IV-werk uit te besteden. Daarbij dient een afweging gemaakt te worden tussen de mate van control die in-house werken oplevert en de mate van flexibiliteit en efficiëntie die uitbesteding kan opleveren.

Uitbesteding kan gefaciliteerd worden door de bestaande ICT-systemen meer te uniformeren en standaardiseren. Uitbesteding leent zich ook goed voor processen en systemen die weinig verweven zijn met andere (deel)processen van de Belastingdienst. Bij de verhuurdersheffing is bijvoorbeeld het inningsportaal door een externe partij ontwikkeld. Deze oplossing was mogelijk omdat dit een beperkte taak betrof die weinig vervlochten is met andere middelen, systemen en processen.

2. Deelprocessen van primaire taken

Op basis van de interviews achten wij de uitbesteding van (deel)processen die samenhangen met de heffing en inning (waaronder begrepen bezwaar, beroep en deurwaarderij) niet kansrijk. Deze processen zijn door het benodigde grote aantal interacties binnen en tussen de ketens en/of directieonderdelen dermate sterk met elkaar verweven, dat uitbesteding op dit moment onmogelijk lijkt. Ten aanzien van deze (deel)processen kan voornamelijk alleen gesteld worden dat uniformering en simplificatie wenselijk zijn, onder meer om uitbesteding mogelijk te maken. Eventuele uitbesteding zou dan in ieder geval iteratief moeten plaatsvinden.

Ook is tijdens een paar interviews gesteld dat overwogen kan worden invordering of deurwaarderij onder te brengen bij een alternatieve uitvoerder. Op basis van een eerste kwalitatieve weging gelden daarvoor dezelfde overwegingen als de overige (deel)processen die samenhangen met heffing en inning: vanwege de hoge mate van vervlechting en de veelvuldige interacties die nodig zijn in de taakuitvoering binnen en tussen ketens, wegen de voordelen naar verwachting op dit moment niet op tegen de nadelen.

3. Gegevens

Gegevens zijn van groot belang voor de processen van de Belastingdienst en daarmee cruciaal voor de continuïteit van de bedrijfsprocessen. De hoogte van de te betalen of af te dragen belasting wordt immers bepaald aan de hand van de gegevens die van allerlei verschillende partijen afkomstig zijn.

Gegevensverzameling is een randvoorwaarde voor het vaststellen van de grondslag en het daaropvolgende heffen van belasting. Dit proces neemt daarom een belangrijke plek in binnen de uitvoering. Op basis van de interviews hebben wij hierbij twee relevante observaties opgedaan:

- Er is vaak een fiscale vertaalslag nodig om een gegeven uit een basisregistratie om te buigen in een gegeven dat bruikbaar is voor de fiscale wetgeving.

- Er worden veel gegevens rondgepompt tussen de Belastingdienst en andere partijen.

Bruikbaar maken gegevens

Het eerste punt levert vaak complicaties op, bijvoorbeeld in het geval van de verwerking van informatie over voertuigen die afkomstig is van de RDW. De duiding van deze gegevens door de RDW is anders dan de fiscale duiding. Hierdoor moeten binnen de Belastingdienst (niet-geautomatiseerde) handelingen plaatsvinden om deze gegevens fiscaal te duiden. Dit leidt tot extra werk met een risico op foutgevoeligheden en (veel) discussie met de belastingplichtige. Het verschil tussen de feitelijke informatie uit de basisregistratie en de fiscale duiding van die informatie is vaak te wijten aan (instrumentalisme in) wetgeving. De vraag hierbij is of en waarom de Belastingdienst beter geëquipeerd is dan een andere uitvoerder om duiding te geven aan die gegevens.

Kwarttarief kampeerauto Motorrijtuigenbelasting

Een voorbeeld van het verschil in de fiscale duiding van gegevens en de wijze waarop dit geregistreerd in de basisregistratie komt goed tot uiting bij de kampeerauto. De kampeerauto wordt door de RDW geregistreerd als 'personenauto'. Normaliter wordt op basis van de registratie door de RDW in een geautomatiseerd proces door de Belastingdienst het juiste tarief van de Motorrijtuigenbelasting (MRB) in rekening gebracht. Bij de kampeerauto is dit niet mogelijk omdat hiervoor een uitzondering geldt. Houders van een kampeerauto betalen een kwart-tarief voor de MRB en een half-tarief indien de kampeerauto bedrijfsmatig wordt verhuurd. Om van dit lagere tarief gebruik te kunnen maken dient de kampeerauto aan een aantal eisen te voldoen. In het kort moet de kampeerauto onder andere:

- Minimaal 2 vaste zitplaatsen hebben.
- Slaapplaatsen voor minimaal twee personen.
- Minimaal 2 vaste en afsluitbare opbergfaciliteiten.
- Een vast keukenblok bestemd voor gebruik in de binnenruimte. Waarbij het is minimaal 60 cm hoog is, voorzien van een ingebouwde (uitneembare) watervoorziening met een spoelbak, een kraan en een afvoer.
- Een vast ingebouwde kookgelegenheid bestemd voor gebruik in de binnenruimte. Dit mag een vaste magnetron zijn die stroom krijgt door een energiebron die in de kampeerauto aanwezig is.

Houders van een kampeerauto moeten middels een formulier een verzoek indienen bij de Belastingdienst en hierbij bewijzen in de vorm van foto's bij te sluiten. Op basis hiervan beoordeeld de Belastingdienst of aan de inrichtingseisen is voldaan en gebruik kan worden gemaakt van de lagere tarieven.

Zoals eerder in dit hoofdstuk al is geconstateerd, komen de primaire taken van de Belastingdienst als zodanig niet in aanmerking om uitgevoerd te worden door een alternatieve uitvoerder. Binnen die primaire taken zijn echter vele maatregelen die de uitvoering compliceren en waarvan de oorsprong is gelegen in het nastreven van een zeker beleidsdoel. Voorbeelden hiervan zijn de innovatiebox, de landbouwwijziging en de aftrek voor specifieke zorgkosten. Dergelijke maatregelen kunnen de uitvoering compliceren omdat er vaak geen (contra)informatie aanwezig is bij de Belastingdienst en er een complexe fiscale vertaalslag nodig is (zie bovenstaand voorbeeld).

Omdat dergelijke maatregelen voortvloeien uit een bepaald beleidsdoel, zou bij deeltaken die samenhangen met fiscale regelingen zoals aftrekken, heffingskortingen, tegemoetkomingen en afdrachtsverminderingen het uitgangspunt moeten zijn dat alle informatie die niet al aanwezig is bij de Belastingdienst op basis van zijn primaire taak of niet opvraagbaar is uit de basisregistratie, aangeleverd wordt door (de uitvoeringsinstantie van) het beleidsverantwoordelijke departement. De Belastingdienst is in dat geval alleen nog verantwoordelijk voor de verrekening. Een voorbeeld van dit model is de uitvoeringspraktijk van de WBSO. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van deeltaken die voor dit model in aanmerking komen.

Infrastructuur gegevens

De Belastingdienst verzamelt en deelt veel fiscale en niet-fiscale gegevens en deelt deze tevens met andere overheidspartijen. De achtergrond hiervan is vaak historisch: op basis van afspraken tussen overheidsinstanties of als doel om de administratieve lasten van de burgers of bedrijven te verlichten. Het verzamelen, 'gebruiksklaar maken', beheren en delen van deze gegevens is een complex proces. Daarbij is de Belastingdienst in voorkomende gevallen wel de overheidsinstantie die de gegevens verzamelt en soms ook 'gebruiksklaar' maakt, maar niet geautoriseerd om de gegevens te beheren terwijl zij deze gegevens in een latere fase wel weer gebruikt. Hierdoor vinden cirkelprocessen plaats van gegevensverzameling en -deling. Die cirkelprocessen verhogen de foutgevoeligheid van de toch al complexe dataprocessen en zijn inefficiënt. Die cirkelprocessen leiden immers tot een verhoging van het aantal 'transactiemomenten' (momenten waarop gegevens worden gedeeld / binnen gehaald).

Loonheffingsketen

Het rondpompen van gegevens is het beste zichtbaar bij de keten loonheffingen en de daarbij behorende loonaangifteketen.¹⁰ In de keten loonheffingen worden 123 typen gegevens binnengehaald voor meer dan 1.000 afnemers. Dit proces is groots en massaal en daardoor ook foutgevoelig. Hoewel die foutgevoeligheid door (bestuurlijke) waarborgen in het systeem door de Belastingdienst op een niveau blijft dat er geen sprake is van excessen, is die wel aanwezig vanwege de omvang van de hoeveelheid informatie die wordt verzameld en het aantal 'transactiemomenten'.

¹⁰ Gegevens die periodiek worden ontvangen zijn niet bruikbaar voor de inkomstenbelasting, maar moeten daarvoor per jaar moeten worden getotaliseerd (door UWV).

Transactiemomenten zijn momenten waarop de gegevens worden overgedragen van de ene naar de andere partij, bijvoorbeeld van de Belastingdienst naar het UWV.

Naast de omvang en het aantal transactiemomenten, heeft ook het moment waarop fouten worden hersteld invloed op de foutgevoeligheid. Soms kunnen fouten pas laat in het proces worden hersteld of kan pas laat de kwaliteit van de gegevens worden verhoogd. Die fouten komen bijvoorbeeld in sommige gevallen pas aan het licht bij de heffing van de inkomstenbelasting. Ook hier geldt dat er wel waarborgen zijn ingericht dit te voorkomen: doordat veel afnemers gegevens ontvangen in de loop van het jaar komen fouten eerder bovendien. Daarnaast hebben het UWV en de Belastingdienst een proces om dit te voorkomen (de individuele reactie afhandeling). Daarnaast worden controles uitgevoerd bij binnenkomst van de loongegevens en na doorlevering van de gegevens aan het UWV inclusief een terugkoppelproces richting werkgever van mogelijke fouten. Ook monitort een organisatie-onderdeel met mensen van het UWV en de Belastingdienst in Utrecht (AGL) op mogelijke fouten en meldt die aan de kantoren voor nader onderzoek/correctie.

Zoals al aangegeven is het belang van gegevens in de uitvoeringsketen van de Belastingdienst evident. In het geval van de Belastingdienst (en waarschijnlijk ook bij andere grote uitvoeringsorganisatie) is het echter verworpen tot een proces dat foutgevoelig is, plaatsvindt voor een tal van andere overheidsorganisaties en waarbij je je soms kunt afvragen of de Belastingdienst de gewezen partij is om bepaalde gegevens te verzamelen. Om die reden zou, samen met de belanghebbenden van die gegevens, kritisch gekeken moeten worden naar de activiteiten van de Belastingdienst op het terrein van gegevensinzameling.

Een dergelijke herijking van gegevensverwerking is een proces wat naar verwachting wel pas op de lange termijn zou kunnen worden doorgevoerd.

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de uitvoering van de primaire taken van de Belastingdienst. Zoals in de inleiding aangegeven komen de primaire taken niet in aanmerking komt voor uitvoering door een alternatieve uitvoerder, maar is wel aandacht besteed aan de belangrijkste (deel)processen van die primaire taken. Hierbij hebben we geconstateerd dat de uitbesteding van (deel)processen die samenhangen met de heffing en inning op dit moment niet kansrijk is vanwege de hoge mate van vervlechting en de veelvuldige interacties die nodig zijn in de taakuitvoering.

Op de middellange termijn valt er wellicht wel winst te behalen op de volgende terreinen:

Nu bestaan er binnen de Belastingdienst veel verschillende ICT-oplossingen voor vergelijkbare processen en doet de Belastingdienst veel zelf. Door (deel)processen te standaardiseren en uniformeren over de ketens heen, en door daarvoor zoveel mogelijk in de markt beschikbare bouwstenen en oplossingen te gebruiken, kunnen de processen van de Belastingdienst vereenvoudigd en efficiënter gemaakt worden. Een bijkomend voordeel is dat automatisering in de toekomst daardoor eenvoudiger uitbesteed kan worden.

Verder is geconstateerd dat er deelprocessen binnen de primaire taken bestaan die mogelijk interessant zouden kunnen zijn voor een alternatieve wijze van uitvoering, zoals incasso & deurwaarderij. Hier dient de kanttekening te worden gemaakt dat de voordelen naar verwachting op dit moment niet opwegen tegen de nadelen.

Tenslotte kan ten aanzien van de gegevens die benodigd zijn om fiscale regelingen van primaire taken toe te passen gesteld worden dat als uitgangspunt kan worden gehanteerd dat alle hiertoe benodigde gegevens aangeleverd worden door (de uitvoeringsinstantie van) het beleidsverantwoordelijke departement, tenzij deze gegevens reeds aanwezig zijn bij de Belastingdienst of opvraagbaar zijn uit de basisregistratie. Hiermee wordt aangesloten bij de primaire kerntaken van de Belastingdienst: heffen, innen en (waar relevant) verrekenen. De uitvoering van de WBSO is in dit verband een goed voorbeeld. De Belastingdienst is in dat geval alleen verantwoordelijk voor de verrekening van de afdrachtsvermindering uit hoofde van de WBSO via de loonheffing, maar niet voor de fiscale en/of beleidsmatige beoordeling van de (hoogte van de) afdrachtsvermindering. Kies voor de uitwerking van deze aanbeveling voor een aanpak waarbij activiteiten die niet samenhangen met heffen en innen stapsgewijs, dat wil zeggen in kleine en overzichtelijke deelprojecten, worden overgeheveld naar alternatieve uitvoerders.

5 Duale taken

5.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde is gekomen, wordt voor de fiscale taken een onderscheid gemaakt tussen primaire taken en duale taken. Bij de primaire taken staat de budgettaire functie (het genereren van middelen voor de Rijksoverheid) voorop. Bij de duale taken is de instrumentele functie van belastingheffing nevensgeschikt aan de budgettaire functie.

Het onderscheid tussen een primaire taak en een duale taak is niet 'hard'. Belastingmiddelen waar de budgettaire functie voorop staat, zoals de inkomstenbelasting en de loonheffing, worden in de praktijk ook benut om andere doelen te realiseren, bijvoorbeeld via fiscale aftrekken, kortingen of afdrachtverminderingen. Zo is de hypotheekrenteaftrek een aftrek in de inkomstenbelasting ter bevordering van het eigenwoningbezit, wordt met de combinatiekorting de arbeidsparticipatie van partners gestimuleerd en is de WBSO een afdrachtsvermindering in de loonheffing ter bevordering van speur- en ontwikkelwerk (S&O). Dergelijke beleidsdoelen doen echter niets af aan de primaire functie van deze belastingen, namelijk het heffen en innen van middelen voor de financiering van collectieve uitgaven: het beleidsdoel is hier ondergeschikt aan het primaire doel van de belasting. Voor dit onderzoek behoort uitvoering van de inkomstenbelasting, loonheffing, vennootschapsbelasting en omzetbelasting tot de primaire taken van de Belastingdienst.

Duale taken hebben betrekking op de uitvoering van belastingen waarvan het beleidsdoel nevensgeschikt is aan het budgettaire doel. Een voorbeeld van een duale taak is de uitvoering van milieuheffingen of van autobelastingen. Autobelastingen zijn enerzijds bedoeld om middelen op te halen voor het bekostigen van publieke voorzieningen, maar worden ook meer en meer gebruikt als gedrag sturend instrument. Denk bijvoorbeeld aan het ontmoedigen van het autogebruik en het belonen van het gebruik van relatief schone auto's.

Zoals ook in paragraaf 2.2 al omschreven worden in het kader van dit onderzoek de heffing en inning van de inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting en omzetbelasting aangemerkt als taken waarvan de budgettaire functie doorslaggevend is. De overige taken met zowel een budgettaire als een instrumentele functie, worden aangemerkt als 'duale taken'.

Zoals betoogd in hoofdstuk 4 komen de primaire taken van de Belastingdienst in principe niet in aanmerking voor uitbesteding aan een alternatieve uitvoerder.

Voor duale taken zou echter nadrukkelijk moeten worden overwogen of de Belastingdienst de beste uitvoerder is, of dat er betere alternatieve uitvoerders zijn.

5.2 Toetsingskader

Om te onderzoeken of en in hoeverre de huidige duale taken (of delen daarvan) in aanmerking komen voor uitvoering door een alternatieve uitvoerder, is een toetsingskader opgesteld gebaseerd op vier criteria. Daarbij speelt enerzijds de vraag in hoeverre uitbesteding de taakopdracht van de Belastingdienst verlicht en anderzijds de vraag in welke mate uitbesteding ingewikkeld is en voor additionele complexiteit zorgt. De criteria zijn:

1. IV-problematiek
2. Verwevenheid met andere taken
3. Omvang van de taak
4. Politiek-bestuurlijke context

Ad 1 - IV problematiek

Dit onderzoek is ingesteld in de context van de grote opgave waar de Belastingdienst de komende tijd voor staat. Naast het implementeren van nieuw beleid (wet- en regelgeving), is het op orde krijgen van het ICT-landschap een grote opgave die randvoorwaardelijk is voor een robuuste uitvoering van (fiscaal) beleid.

Op basis van verschillende analyses en doorlichtingen van het IV-landschap van de Belastingdienst volgt de bestaande ICT-capaciteit maar net voldoende is om nieuwe beleid te implementeren waarover reeds is besloten, laat staan om nieuw beleid te implementeren waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Ook is geconstateerd dat noodzakelijke vernieuwing van ICT-systemen en applicaties vanwege deze krapte onvoldoende heeft plaatsgevonden en ook de komende jaren onder druk staat. Het reduceren van de vraag naar ICT-capaciteit bij de Belastingdienst, kan dus een argument zijn om een taak bij een alternatieve uitvoerder te beleggen. Het is om die reden relevant om te weten of een bepaalde taak IV-intensief is of niet, of de benodigde IV om de taak uit te voeren op orde is of een hoge technische schuld heeft, en of de IV-ondersteuning eenvoudig over te hevelen is naar een alternatieve uitvoerder of sterk verweven is met de rest van het IV-landschap.

Ad 2 - Verwevenheid met andere taken

Verwevenheid van een specifieke taak met andere taken van de Belastingdienst, leidt tot synergie in de uitvoering. Bij verwevenheid kan onder andere gedacht worden aan gedeelde processen, beschikbaarheid van expertise (personeel), data of (ICT-)infrastructuur.

Ad 3 - Omvang van de taak

Hoe groter de taak, hoe groter de potentiële taakverlichting voor de Belastingdienst die overheveling aan een andere uitvoerder kan bewerkstelligen.

Ad 4 - Politiek-bestuurlijke context

In het publieke domein hangt de stuurbaarheid van een organisatie niet alleen samen met omvang en complexiteit van taken, maar ook met de politiek-bestuurlijke context waarin deze taken worden uitgevoerd. Stabiliteit en continuïteit zijn belangrijke omgevingsfactoren voor een robuuste uitvoering. Regelmatige beleidswijzigingen en incidenten die publicitair en politiek veel aandacht trekken zijn dat niet: zij leiden de uitvoeringsorganisatie af van de toch al uitdagende opgave om de continuïteit van de uitvoering van steeds meer en steeds complexere regels en regelingen te borgen. Uiteraard kan niet precies voorspeld worden op welk terrein zich incidenten of beleidswijzigingen zullen voordoen. Wel geldt dat iets gezegd kan worden over de waarschijnlijkheid ervan. Denk aan regelingen en taken die betrekking hebben op kwetsbare groepen (toeslagen), regelingen en taken die gevoelig zijn voor fraude en misbruik (toeslagen, douane), en regelingen en taken op terreinen waar traditioneel uiteenlopende politieke opvattingen bestaan (fiscale behandeling eigen woning, vermogensrendementsheffing).

Ten aanzien van dit laatste aspect geldt daarbij dat niet zelden wordt gekozen voor complexe compromissen met uitzonderingen en overgangstermijnen om verschil in politieke opvatting te overbruggen. Juist in gevallen waar een (wijziging in een) regeling of taak een compromis is als uitkomst van een moeizaam politiek onderhandelingsproces, zullen uitvoeringstechnische overwegingen niet altijd de gewenste aandacht krijgen: onder grote druk is alles 'uitvoerbaar'.

Indien het elders beleggen vanuit oogpunt van de Belastingdienst wenselijk is, zou vervolgens een integrale afweging moeten worden gemaakt waarbij ook de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en burgers en bedrijven wordt meegewogen. Dit is dus een tweede stap, die volgt nadat voor de Belastingdienst in kaart is gebracht of en in hoeverre de taak door een alternatieve uitvoerder zou moeten worden uitgevoerd. Uit de verdiepingscasus is daarbij gebleken dat er vaak ook al veel trajecten bestaan waarin een verbetering van de uitvoerbaarheid wordt beoogd.

Door voor de transitie bij een natuurlijk verandermoment aan te sluiten, kan mogelijk worden voorkomen dat veel verschillende trajecten elkaar doorkruisen en hier nieuwe knelpunten uit opkomen. Een natuurlijk verandermoment is een fundamentele wijziging in wet- en regelgeving, zoals een stelselherziening, of bij een grondige vernieuwing van een IT-applicatie of platform.

5.3 Inventarisatie

Autobelastingen

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst voert de volgende autobelastingen uit: - Motorrijtuigenbelasting (MRB) - Belasting op Personenvoertuigen en Motorrijtuigen (BPM) - Belasting op Zware Motorrijtuigen (BZM)
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Centraal Administratieve Processen, directie Grote Ondernemingen en directie Midden- en Kleinbedrijf
<i>FTE</i>	316
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en Ministerie van Financiën

Mijnbouwwet

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst is belast met de uitvoering en toezicht op de mijnbouwheffingen zoals deze zijn opgenomen in de Mijnbouwwet 2003. Het betreft drie heffingen: oppervlakterecht, cijns en winstaandeel. Oppervlakterecht is een jaarlijkse heffing over het aantal vierkante kilometers van een vergunningsgebied. Cijns is een heffing over de omzet, denk aan de Omzetbelasting. Het winstaandeel is een winstbelasting, geënt op de vennootschapsbelasting.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen
<i>FTE</i>	11
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Economische Zaken & Klimaat

Natuurschoonwet (NSW)

<i>Omschrijving</i>	Eigenaren, vruchtgebruikers of erfpachters van een landgoed kunnen hun landgoed laten rangschikken onder de Natuurschoonwet (NSW). De Belastingdienst is belast met de het proces van het rangschikken van NSW landgoederen.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Particulieren
<i>FTE</i>	6
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Economische zaken & Klimaat en het ministerie van Financiën

Belastingen op milieugrondslag en opslag duurzame energie (ODE)

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing van de belastingen op milieugrondslag. Die belastingen zijn: energiebelasting, kolenbelasting, belasting op leidingwater en afvalstoffenbelasting. Tevens is zij verantwoordelijk voor de heffing en teruggave van de ODE. Dit is een heffing op aardgas en elektriciteit
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen en directie Centraal Administratieve Processen
<i>FTE</i>	50 FTE
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Economische Zaken & Klimaat, Ministerie van Financien

Kansspelbelasting (KSB)

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de te af te dragen kansspelbelasting door belastingplichtigen en inhoudingsplichtigen.
---------------------	---

	Onderdeel van de doelgroep zijn organisatoren van binnenlandse loterijen, casinospelen, internetkansspelen en kansspelautomatenspelen en de in Nederland woonachtige prijswinnaars van buitenlandse kansspelen.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Grote Ondernemingen
<i>FTE</i>	14 FTE
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Financiën, Ministerie van Justitie & Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport

Verhuurdersheffing

<i>Omschrijving</i>	De Belastingdienst is belast met de uitvoering van het toezicht op de juiste toepassing van de verhuurderheffing bij verhuurders met meer dan 50 huurwoningen in de gereguleerde sector.
<i>Dienstonderdeel</i>	Directie Centraal Administratieve Processen, Directie Grote Ondernemingen en directie Midden- en Kleinbedrijf
<i>FTE</i>	6
<i>Opdrachtgevend departement</i>	Ministerie van Binnenlandse Zaken

5.4 Conclusie

Voor de duale taken geldt ten aanzien van de gegevensverzameling in principe hetzelfde als voor de primaire taken. Het is wenselijk dat alle benodigde gegevens aangeleverd worden door (de uitvoeringsinstantie van) het beleidsverantwoordelijke departement, tenzij deze gegevens reeds aanwezig zijn bij de Belastingdienst of opvraagbaar zijn uit de basisregistratie.

Daarnaast dient gekeken te worden naar de balans tussen de budgettaire en instrumentele functies van de individuele taak. Indien de instrumentele functies van een taak de overhand hebben, kan gesteld worden dat de Belastingdienst deze niet zou moeten uitvoeren wanneer voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Daartoe wordt de volgende beslisboom voorgesteld:

- i. Stel vast of het elders beleggen van een taak vanuit het perspectief van de Belastingdienst wenselijk is aan de hand van vier criteria:

1. IV-complexiteit van de taak
 2. Verwevenheid met (primaire) fiscale taken
 3. Omvang van de taak
 4. Politiek-bestuurlijke dynamiek
- ii. Indien het elders beleggen vanuit oogpunt van de Belastingdienst wenselijk is, wordt een integrale afweging gemaakt waarbij ook de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en burgers en bedrijven wordt meegewogen.
- iii. Indien wordt besloten een duale belasting bij een alternatieve uitvoerder te beleggen, sluit dan voor de transitie aan bij een natuurlijk verandermoment. Een natuurlijk verandermoment is een fundamentele wijziging in wet- en regelgeving, zoals een stelselherziening, of bij een grondige vernieuwing van een IT-applicatie of platform.

Bijlage 1 Overzicht en toelichting niet-fiscale taken

Bureau Toezicht Wwft

Bureau Toezicht Wwft houdt toezicht op naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft (wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme) en Wwft BES.

Bureau Toezicht Wwft is één van de zes toezichthouders (naast DNB, AFM, BFT, KSA en NoVA) voor de Wwft en richt zich op de volgende doelgroepen:

- Alle beroeps- of bedrijfsmatige kopers en verkopers van goederen, indien de betaling van de goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer;
- Alle makelaars en taxateurs in onroerende zaken;
- Alle domicilieverleners (natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig een adres of postadres ter beschikking stellen);
- Pand- en veilinghuizen;
- Bemiddelaars inzake koop en verkoop van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen.

Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door de Directie Grote Ondernemingen en het personeelsbeslag bedraagt 41 FTE.

Deze werkzaamheden zijn niet van fiscale aard en ook niet vervlochten met andere werkzaamheden van de Belastingdienst. Deze taken worden uitgevoerd in opdracht van de Generale Thesaurie (directie Financiële Markten) van het ministerie van Financiën. De ministers van Financiën en Justitie & Veiligheid zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het antiwitwas- en terreurfinancieringsbeleid.

Bureau Economische Handhaving BEH

BEH voert het toezicht uit op de naleving van en/of de opsporing van overtredingen in het kader van:

- Verplichting van rechtspersonen om de jaarrekening openbaar te maken (het bevorderen van de transparantie in het economische handelsverkeer).¹¹
- Verbod op het verlenen van schuldbemiddeling tegen betaling (bescherming van financieel kwetsbare schuldenaren tegen malafide schuldhulpverleners).¹²

¹¹ Burgerlijk Wetboek, Boek 2, artikel 394, derde lid.

¹² Wet op het consumentenkrediet, artikelen 47 en 48.

- Verplichting van rechtspersonen en ondernemingen tot inschrijving in het Handelsregister (juiste en volledige inschrijving ter voorkoming van het misbruik van rechtspersonen).¹³
- Verbod op het onrechtmatig voeren van de titel van accountant (bescherming van het maatschappelijk verkeer tegen ondeskundige dienstverlening).¹⁴
- Faillissementsfraude (bescherming van schuldeisers tegen schadelijke gevolgen van fraude met faillissementen).¹⁵
- UBO-register.

Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst voert opsporings- en toezichtstaken uit van bovengenoemde wetgeving voor het ministerie van EZK, het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de werkzaamheden die zijn toebedeeld aan het Bureau Economische Handhaving, zijn 28 FTE's (exclusief UBO-register) verbonden. Voor de handhaving van het UBO-register zijn in ingroeiperiode 26 fte nodig en voor de structurele situatie 6 fte's. De werkzaamheden zijn niet fiscaal van aard en worden veelal ten behoeve van derden uitgevoerd.

Historie BTWwft en BEH

In september 1999 werd de Economische Controledienst (ECD) losgekoppeld van het Ministerie van Economische Zaken en toegevoegd aan de Belastingdienst. In het begin heette dit onderdeel Belastingdienst/ECD maar werd eind 1999 verder geïntegreerd. De officiële tenaamstelling werd FIOD/ECD. Binnen de FIOD/ECD werd het takenpakket (melding van ongebruikelijke transacties en handhaving van diverse economische ordeningswetten) belegd bij de Unit MOT/ordening.

De herbezinning op het takenpakket van de FIOD/ECD leidde ertoe dat op 1 januari 2007 enkele toezichts- en opsporingstaken, samengevoegd in de unit MOT/Ordening, aan de Belastingdienst/Holland-Midden werden toebedeeld.

Per 1 augustus 2008 zijn de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) samengevoegd tot de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De naamgeving binnen de Belastingdienst van de Unit MOT/Ordening veranderde hierdoor in Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) en Bureau Economische Handhaving (BEH).

¹³ Handelsregisterwet 2007, artikelen 27 en 47.

¹⁴ Wet op het accountantsberoep, artikel 41, tweede lid.

¹⁵ Wetboek van strafrecht, artikelen art. 340-347 Sr.

Registratiewet

Op grond van de Registratiewet 1970 worden 1) alle notariële akten en 2) onderhandse akten waarvan de registratie verplicht is voor de geldigheid van een rechtshandeling (door de Belastingdienst) geregistreerd. De registratie van de *onderhandse akten* heeft als doel om een bijdrage te leveren aan de rechtszekerheid. Het grootste deel van de registratie komt van banken en financiële instellingen. De Belastingdienst gebruikt de gegevens van onderhandse akten niet. Deze taak wordt in deze context als niet-fiscaal opgevat. De informatie uit notariële akten is noodzakelijk in de fiscale processen.

De registratie van de notariële akte is gedigitaliseerd en vindt plaats door de notaris bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Het toezicht op de uitvoering van de Registratiewet doet de Belastingdienst. De Belastingdienst ontvangt een elektronisch afschrift van de akte. De Belastingdienst/CAP verstrekt een vergoeding voor de kosten van registratie. Voor de *notariële akten* geldt dat de informatie uit de akten wordt gebruikt voor de uitvoering van de belastingwetgeving.¹⁶

Algemeen Nut Beoogde Instellingen (ANBI's)

De ANBI-status is een fiscale status die door bepaalde lichamen kan worden verkregen. Het hebben van de ANBI-status heeft impact op verschillende plaatsen in de fiscale wetgeving en is van belang is voor fiscale aftrek (IH/Vpb), vrijstellingen (schenk- en erfbelasting), en andere fiscale tegemoetkomingen. De ANBI-regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van justitie en veiligheid en is vastgelegd in de AWR.

Onderdeel van de werkzaamheden die worden verricht zijn het behandelen van aanvragen en het controleren of een ANBI voldoet aan de publicatieplicht. Dit laatste is een voorwaarde om de ANBI-status te behouden. Die transparantie heeft als (niet-fiscaal) doel de schenker in de gelegenheid te stellen vast te stellen waaraan de donaties/schenken besteed worden.

De uitvoering van de ANBI-regeling is niet een zuiver fiscale taak, maar een afgeleide. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door de directie Particulieren. Met deze taak is circa 39 fte gemoeid.

BTW-compensatiefonds

Het BTW-Compensatiefonds (BFC) is op 1 januari 2003 ingevoerd met de Wet op het BTW-Compensatiefonds. Het BFC is opgenomen in de Begrotingswet hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld onder beleidsartikel 6.

¹⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33406-3.html> (kamerstuk 33406)

De Belastingdienst is belast met de uitvoering van de processen om te komen tot een rechtmatige uitbetaling van de aangevraagde voorschotten en de afrekening van de opgegeven compensabele BTW door gemeentes en provincies. Het controle- en toezichtsbeleid op het BTW-Compensatiefonds en de uitvoering daarvan ligt ook bij de Belastingdienst.

Opdrachtgever is het ministerie van Binnenlandse Zaken

Met deze taak is 3 fte gemoeid.

Fiscale toets voorgenomen bestuurders

De Belastingdienst (GO/FEC-team) levert informatie ten behoeve van de betrouwbaarheidstoetsingen van bestuurders, commissarissen van financiële instellingen en woningbouwcoöperaties. Deze informatieverstrekking geschiedt op basis van een wettelijke grondslag met doorgaans een onderliggend convenant.

Opdrachtgevers zijn met name de ministeries van Financiën, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken (woningwet)/ILT.

Met deze taak is minder dan 5 fte gemoeid.

Verrekening neveninkomsten TK, EK en EP-leden¹⁷

Voor het lidmaatschap van de TK en EP krijgen de leden een zogenaamde schadeloosstelling.

Indien zij naast deze schadeloosstelling tegelijkertijd neveninkomsten (boven een franchisebedrag) ontvangen, kunnen ze worden gekort op hun schadeloosstelling. Het bedrag van de korting wordt vastgelegd via een beschikking en moet worden doorgegeven aan het Salarisbureau van de Tweede Kamer; zij verzorgt verder de inhouding op de schadeloosstelling c.q. betaling achteraf van het bedrag van de korting. Omdat de Belastingdienst inzage heeft in de inkomensgegevens, is zij de aangewezen instantie om deze beschikking af te geven en er is gekozen voor centralisatie bij de Belastingdienst Den Haag.

Deze werkzaamheden zijn niet van fiscale aard en ook niet vervlochten met andere werkzaamheden van de Belastingdienst.

Met deze taak is minder dan 1 fte gemoeid.

¹⁷ Wet Schadeloosstelling leden Tweede Kamer (en Europees Parlement) van 19-12-1990; aangepast per 1-7-2017; m.n. artikel 3 en 4 zijn van belang voor de Belastingdienst.

Invordering voor derden

De Belastingdienst behandelt in sommige gevallen invorderingsopdrachten van derden. Met derden worden instanties of organen bedoeld die dwangbevelen uitvaardigen en de dwanginvordering uitbesteden aan de Belastingdienst. In de bepalingen van de desbetreffende wetgeving is aangegeven of de Invorderingswet 1990 geheel van toepassing is, of sprake is van een verdeling van bevoegdheden, of dat slechts enkele bepalingen uit de Invorderingswet 1990 van toepassing zijn. Soms is een coördinerend kantoor aangewezen dat het contact met het uitvaardigend orgaan (de derde) onderhoudt.

Daarnaast verleent de Belastingdienst ook hulp en bijstand bij de invordering van belasting, premies en EU-heffingen voor buitenlandse belastinginstanties. Dit gebeurt op grond van bepaalde internationale regelingen. Dit wordt uitgevoerd door de directie CAP.

Afgeven inkomensverklaring

Een IB60 (IBRI)-formulier is een inkomensverklaring. Dit is een officiële verklaring van de Belastingdienst met inkomensgegevens van een belastingplichtige over een bepaald belastingjaar.

Het verstrekken van deze info (inkomensverklaring) volgt uit de wettelijke taak van de Belastingdienst Basisregistratie Inkomens. Dit proces wordt uitgevoerd door CAP voor wat betreft de fysieke exemplaren en de rest verloopt via mijn.Belastingdienst.nl en mijn.overheid.nl.

Deze werkzaamheden zijn niet van fiscale aard. Wel geldt dat de benodigde gegevens beschikbaar zijn bij de Belastingdienst uit hoofde van zijn primaire taak. Ook is sprake van verwevenheid van processen in het kader van het afgeven van een inkomensverklaring met primaire fiscale taken van de Belastingdienst.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

Naam	Functie	Onderdeel	Organisatie
Liane Vlaskamp	Algemeen Directeur	Particulieren	Belastingdienst
Jaap Zoon	Directeur	Grote Ondernemingen	Belastingdienst
Frans Housse	Ketenmanager Gegevens	Informatiemanagement	Belastingdienst
Maarten Jonker	Concerndirecteur	CIO	Belastingdienst
Jan Melsen	Directeur	Centrale Administratieve Processen	Belastingdienst
Jan Ijzerman	Directeur	Directe Belastingen	Ministerie van Financiën
Willy Rovers	Algemeen directeur	IV	Belastingdienst
Harry Roodbeen	Directeur	Internationale zaken & verbruiksbelastingen	Ministerie van Financiën
Nicole Leijten	Ketenmanager	Loonheffingen	Belastingdienst
Marcel Pieters	Plv Directeur	MKB	Belastingdienst
Michiel van den Houten	Directeur	Innovatie & Strategie	Belastingdienst
Gerard Willenborg	Lid management Team	Grote Ondernemingen	Belastingdienst
Martin Blom	Plv Directeur	Grote Ondernemingen/Oost	Belastingdienst
Nico Mol	Plv Directeur	MKB	Belastingdienst
Metin Gonen	Ketenmanager	Autobelastingen	Belastingdienst
Jaap Westenberg	Plv Directeur	Autobelastingen	Belastingdienst
Mimoun El Ouarti	Manager	IV	Belastingdienst
Ab van Ravenstein	Algemeen directeur	Directie	RDW
Zeger Baelde	Directeur Bedrijfsvoering	Directie	RDW

Van de hierboven genoemde organisaties zijn tevens verschillende medewerkers uit verschillende organisatielagen geïnterviewd.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl