

Vergaderjaar 2018–2019

31 066

Belastingdienst

Nr. 441

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2018

In mijn brief over de 22^e halfjaarsrapportage heb ik u geïnformeerd over de vertraagde behandeling van bezwaren.¹ Uit deze halfjaarsrapportage blijkt dat het percentage bezwaren dat binnen de Awb-termijn is afgehandeld gedaald is van 85% in de eerste helft van 2017 naar 81% in de eerste helft van 2018. Ik heb u toen toegezegd een brede analyse te maken van het probleem en u daarover te informeren. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Algemeen

Burgers en bedrijven die bezwaar maken tegen een besluit van de overheid, hebben recht op een tijdige reactie. Daarom hebben we in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaald dat een bezwaar in principe binnen zes weken moet zijn behandeld (hierna: de Awb-termijn).² Voor de Belastingdienst is daarom in de begroting de prestatie-indicator opgenomen dat de Belastingdienst 90 tot 95% van alle bezwaren binnen de Awb-termijn behandelt (hierna: de Awb-norm).

De Belastingdienst behandelt al langere tijd te veel bezwaren niet binnen de Awb-termijn. In de halfjaarsrapportages is dit zichtbaar geweest.³

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 438.

² De Belastingdienst mag de termijn van zes weken eenmalig met zes weken verlengen. Daarnaast kan in overleg met belastingplichtige een andere behandelingstermijn worden afgesproken.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 198.
Kamerstuk 31 066, nr. 233.
Kamerstuk 31 066, nr. 269.
Kamerstuk 31 066, nr. 355.
Kamerstuk 31 066, nr. 401.

Tabel 1: Bezwaren afgedaan binnen de Awb-termijn

	2013	2014	2015	2016	2017	1 okt 2018
Awb-percentages	93%	87%	87%	81%	86%	80%

Het tijdig behandelen van bezwaarschriften lukt steeds minder goed. De burger moet dus steeds langer wachten op de beslissing op zijn bezwaar en het eventueel verminderen van zijn aanslag. Dat leidt tot onnodige onzekerheid. Dat vind ik een zorgelijke en onwenselijke ontwikkeling die ik wil keren.

In de problematiek zijn de drie kwetsbaarheden van de Belastingdienst zichtbaar. Bij verschillende onderdelen is gebrek aan capaciteit een belangrijk deel van het ontstaan van de achterstanden. Bij een tekort aan capaciteit, dat bijvoorbeeld kan ontstaan als gevolg van uitstroom, moeten keuzes worden gemaakt in de prioritering. In het verleden is dat vaak ten koste gegaan van de bezwaarbehandeling.

Ook ICT speelt een belangrijke rol. De verlichting van de werklust als gevolg van nieuwe automatiseringsoplossingen is niet altijd op tijd gerealiseerd en de introductie van nieuwe systemen gaat gepaard met kinderziektes en een gewenningsproces.

Daarnaast is ook hier gebleken dat de managementinformatie van wisselende kwaliteit is. Vaak is de informatie niet voldoende om goed te kunnen sturen en verantwoorden. Als onbekend is of bezwaren tijdig worden behandeld, kan er ook niet bijgestuurd worden als dat niet gebeurt.

Deze problemen zijn hardnekkig. In het kader van Beheerst vernieuwen werken we daar hard aan, maar dat heeft tijd nodig. Een deel van de vernieuwingsprojecten van Beheerst vernieuwen ziet op de bezwaarbehandeling. Tegelijkertijd is mijn doel om in de bezwaarbehandeling al in 2019 een vermindering van de voorraden te laten zien. Daarom heb ik in beeld gebracht welke stappen op korte termijn gezet kunnen worden om de bezwaarbehandeling te versnellen bij de grote belastingmiddelen en de Douane. Hierna zal ik ingaan op het verloop van de bezwaarbehandeling aldaar en de maatregelen die ik heb getroffen om het Awb-percentage weer te laten groeien naar het ambitieniveau, zonder dat dit ten koste mag gaan van de kwaliteit van de bezwaarbehandeling.

De grote belastingmiddelen en de Douane

In de halfjaarsrapportages wordt gerapporteerd over alle middelen gezamenlijk, maar er zijn verschillen per belastingmiddel in de tijdigheid van de bezwaarbehandeling en ook in de problemen en oplossingsrichtingen. Over de belastingmiddelen inkomensheffing, loonheffing, omzetbelasting en vennootschapsbelasting komt het overgrote deel van de fiscale bezwaren binnen: circa 90%. Naast deze vier grote belastingmiddelen zijn ook de problemen en oplossingsrichtingen bij de Douane in kaart gebracht.

Bij de middelen loonheffing (92%) en vennootschapsbelasting (90%) wordt de Awb-norm in 2018 tot en met september gehaald. Dat geldt ook voor het onderdeel Toeslagen (95%). Bij de inkomensheffing, de omzetbelasting en bij het dienstonderdeel Douane wordt de Awb-norm niet gehaald. De oorzaken daarvan verschillen per middel en dienstonderdeel. Hierna bespreek ik de problemen die zich voordoen en welke maatregelen ik heb getroffen.

Naast reguliere bezwaren zijn er ook massaalbezwaarprocedures bij deze middelen, bijvoorbeeld over box 3 in de inkomensheffing en het privége-

bruik auto in de omzetbelasting. Op deze zaken wordt pas uitspraak gedaan als de Hoge Raad de betreffende rechtsvraag heeft beantwoord. Over deze bijzondere procedures heb ik u separaat geïnformeerd, daarom laat ik die in deze brief buiten beschouwing.⁴

Inkomensheffing

Over de inkomensheffing komen de meeste bezwaren binnen. In 2018 waren dit er tot 1 oktober ongeveer 230.000. Het percentage dat in 2018 tot en met september binnen de Awb-termijn is afgedaan bedraagt 74%, ten opzichte van 85% in 2017. De voorraad bezwaren is opgelopen tot ongeveer 140.000 op 1 oktober 2018, tegenover een voorraad van ongeveer 67.000 op 1 oktober 2017. De stijging van de voorraad wordt voor een deel veroorzaakt door de ontvangen bezwaren box 3 (tot eind september ca. 40.000 bezwaren) en een hogere instroom van andere bezwaren ten opzichte van voorgaande jaren.

Bezetting is onvoldoende, extra uitzendkrachten nodig

De oorzaak is verder gelegen in de vertraagde start van de automatiseringsprojecten die de werklust dit jaar hadden moeten verminderen en de achterblijvende capaciteit voor de bezwaarbehandeling. In mijn brief over Beheerst vernieuwen heb ik u al geïnformeerd dat de directie Particulieren een van de dienstonderdelen is waar de uitstroom van medewerkers in combinatie met het vertragen van de werkpakketreductie het grootst is.⁵ Dit is een probleem dat ook bij andere onderdelen van de Belastingdienst speelt. Ik heb u daar nader over geïnformeerd in mijn brief over de voortgang van de werving van nieuwe medewerkers.⁶ Daarom was al eerder besloten om vanaf de zomer 200 extra uitzendkrachten in te zetten voor het behandelen van bezwaren inkomensheffing. Deze inzet zou voldoende zijn om in 2018 de uitstroom van medewerkers en uitzendkrachten op te vangen en de achterstanden in te lopen. Door de aantrekkelijke arbeidsmarkt is het echter niet gelukt om voldoende extra uitzendkrachten in te zetten. Begin november was ongeveer de helft van de beoogde 200 uitzendkrachten aan het werk.

Maatregelen

Om de bezwaarbehandeling bij de inkomensheffing weer op orde te brengen zijn nu drie maatregelen getroffen:

1. Tijdelijk inzetten van externe inhuur,
2. Het versterken van de formatie, en
3. Procesvereenvoudiging en verbetering risicoselectie

1. Tijdelijk inzetten van externe inhuur

Omdat de inzet van uitzendkrachten nog niet voldoende effect blijkt te hebben, heb ik besloten om tijdelijk gebruik te gaan maken van externe inhuur van een bureau dat medewerkers in dienst heeft die direct inzetbaar zijn en ervaring hebben met het behandelen van bezwaren voor andere overheidsorganisaties. Deze medewerkers zullen volledig onder verantwoordelijkheid van de inspecteur en onder toezicht van de Belastingdienst gaan opereren. Daarbij worden dezelfde kwaliteitseisen gesteld als aan het werk van Belastingdienstmedewerkers. De voorbereidingen hiervoor zijn in gang gezet.

⁴ Onder meer in Kamerstuk 34 245, nrs. 2 en 4, en Kamerstuk 31 066, nrs. 351 en 360.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 403.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 435.

2. Het versterken van de formatie

Voor de periode 2019 tot en met 2023 is de formatie uitgebreid voor behandeling van bezwaren inkomensheffing, om de bezwaarbehandeling structureler te verbeteren. Er is hiervoor voldoende financiële ruimte, de uitdaging ligt in het aantrekken van voldoende mensen.

3. Procesvereenvoudiging en verbetering risicoselectie

In het kader van Beheerst vernieuwen werkt de Belastingdienst tevens aan een structurele verlichting van de werklast van het behandelen van bezwaren. Door particulieren ingediende wijzigingen van en aanvullingen op een aangifte worden, voor zover mogelijk, bij de vaststelling van de aanslag meegenomen. Nieuwe informatie die wordt ontvangen nadat de aanslag is vastgesteld kan leiden tot ambtshalve vermindering en wordt in dat geval niet meer als bezwaar behandeld. Hiermee wordt het proces eenvoudiger en minder tijdrovend, zonder dat de rechtsbescherming van de burger wordt aangetast. Voor de Belastingdienst betekent dit minder bezwaren en een eenvoudiger en minder tijdrovend verwerkingsproces. Verder wordt gewerkt aan een risicotool inkomensheffing, die geautomatiseerd een inschatting maakt van het risico van een bezwaar. Daardoor vervalt een groot deel van de handmatige beoordeling van de bezwaren en verbetert de risicoselectie. Voorts moet een online voorziening voor het indienen van bezwaren de doorlooptijd verder verkorten. Vanaf eind 2019 worden de resultaten hiervan verwacht. Met de verlichting van de werklast die hiermee wordt gerealiseerd, kan de tekort aan capaciteit worden opgevangen, omdat hetzelfde werk met minder mensen kan worden gedaan.

Omzetbelasting

Een ander belastingmiddel dat veel bezwaren kent is de omzetbelasting. Het percentage dat in 2018 tot 1 oktober binnen de Awb-termijn is afgedaan, bedraagt 78% ten opzichte van de norm van 90 tot 95%. De voorraad bezwaren bedroeg op 1 oktober in totaal ongeveer 43.000, ten opzichte van ongeveer 48.000 op 1 oktober 2017.

Voor de omzetbelasting zijn bezwaren tegen toezicht en bezwaren tegen systeemaanslagen te onderscheiden. De eerste categorie betreft bezwaren tegen aanslagen die zijn opgelegd naar aanleiding van toezichtacties, zoals controles in de horeca. De tweede categorie betreft bezwaren tegen aanslagen die geautomatiseerd zijn opgelegd aan belastingplichtigen die niet tijdig aangifte hebben gedaan (systeemaanslagen). In deze laatste categorie worden veel bezwaren ingediend in een korte periode en in deze categorie doet zich dan ook met name vertraging voor.

De oorzaak van het niet halen van de Awb-norm is erin gelegen dat ervoor gekozen is om prioriteit te geven aan de behandeling van teruggaafverzoeken omzetbelasting bij de aanschaf van zonnepanelen. Deze verzoeken kwamen naar aanleiding van een uitspraak van de rechter over teruggave van omzetbelasting uit oude jaren in grote getale binnen. Daarom is binnen capaciteit van het bezwarenproces ingezet op het behandelen van deze teruggaafverzoeken en is het Awb-percentage voor bezwaren verslechterd.

Maatregelen

Om de bezwaarbehandeling bij de omzetbelasting weer op orde te brengen, zijn nu drie maatregelen getroffen:

1. Terugplaatsen van capaciteit,
2. Versterken van de formatie, en
3. Scherper sturen

1. Terugplaatsen van capaciteit

Inmiddels zijn deze teruggaafverzoeken behandeld en wordt er dus weer meer capaciteit ingezet op het behandelen van bezwaren.

2. Versterken van de formatie

Het dienstonderdeel dat de bezwaren op systeemaanslagen behandelt (Centrale Administratieve Processen) is net als de directie Particulieren een van de directies waarbij de uitstroom van medewerkers in combinatie met het vertragen van de werkpakketreductie het grootst is.⁷ Daarom is er geïnvesteerd in personeel om de stabiliteit van de uitvoering te borgen. In mijn brief over de werving heb ik aangegeven dat een van mijn prioriteiten bij dit dienstonderdeel ligt.⁸ Daarmee moet structureel meer ruimte ontstaan, onder meer om de bezwaarbehandeling te verbeteren. Mocht blijken dat dit niet tot voldoende versnelling van de bezwaarbehandeling leidt, dan wordt er binnen de Belastingdienst extra capaciteit vrijgemaakt om de capaciteit op dit proces te versterken.

3. Scherper sturen

Voor de toekomst zal scherper worden gestuurd op het halen van de Awb-termijn voor de bezwaren tegen systeemaanslagen. Dat wil zeggen dat bij toekomstige beslissingen in de prioritering van werk het halen van de Awb-termijn expliciet zal worden meegewogen.

Douane

Van de bezwaren die door de Douane worden behandeld, is in 2018 tot en met september 78% binnen de Awb-termijn afgedaan, ten opzichte van de norm van 90 tot 95%. Deze vertraging is ontstaan in 2017. De voorraad bedraagt per 1 oktober ongeveer 3.000 bezwaren, ten opzichte van 2.000 op 1 januari 2018.

De oorzaak is gelegen in een aantal factoren, zoals de uitstroom van personeel, het ontbreken van betrouwbare stuurinformatie en de toename van het aantal bezwaarschriften als gevolg van het toenemende aantal aangiften. Het aantal aangiften kan de komende tijd verder toenemen, bijvoorbeeld als gevolg van de Brexit.

De belangrijkste oorzaak is het in 2017 vervangen van het oude automatiseringssysteem voor de behandeling van bezwaar, wat technisch aan vervanging toe was. Hiervoor moesten verschillende nieuwe koppelingen met andere systemen worden gerealiseerd. Het nieuwe systeem heeft niet meteen naar behoren gefunctioneerd. De verbeteringen die moesten worden doorgevoerd en het gewenningsproces van medewerkers aan de nieuwe werkwijze hebben capaciteit gekost.

Versnellen proces bezwaarbehandeling en voorkomen van bezwaren

De Douane neemt verschillende maatregelen om de bezwaarbehandeling te versnellen. Het gaat bijvoorbeeld om de standaardisatie van het proces en de risicoanalyse, het verbeteren van de stuurinformatie voor het management en betere analyse van de voorraad, zodat het werk beter georganiseerd kan worden. Daarnaast wordt een onderzoek gedaan naar de reden van bezwaarschriften en de mogelijkheden om bezwaren te voorkomen. Een voorbeeld is het voorkomen van fouten bij het doen van aangifte door bedrijven. Omdat er geen herstelmogelijkheid is bij een automatische aangifte, leveren fouten bezwaren op tegen de «eigen»

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 403.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 403.

aangifte van het bedrijf. Douane gaat in gesprek met het bedrijfsleven om fouten in de aangifte zoveel mogelijk te voorkomen en de afhandeling van dit type bezwaren te versnellen.

Andere belastingmiddelen

Het overgrote deel van de fiscale bezwaren (circa 90%) komt binnen voor de middelen die ik hiervoor heb besproken. In de afgelopen periode is ook onderzoek gedaan naar de stand van zaken bij andere middelen. Daarbij is gebleken dat de managementinformatie een knelpunt is. Bij een aantal kleine belastingmiddelen bleek geen of niet voldoende informatie beschikbaar te zijn voor het sturen op deelprocessen van de bezwaarbehandeling. Het verbeteren daarvan is onderdeel van de aanpak van de managementinformatie als onderdeel van beheerst vernieuwen. In de bezwaarbehandeling voor deze zal middelen nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan het tijdig behandelen van de ingediende bezwaren.

Vooruitblik

In deze brief heb ik u de stand van zaken gegeven van de tijdigheid van de behandeling van bezwaren bij de Belastingdienst. Allereerst moet de huidige voorraad bezwaren worden teruggebracht. Een deel van die bezwaren zijn al te lang blijven liggen. Dat betekent dat het Awb-percentage in eerste instantie waarschijnlijk zal dalen, omdat bezwaren pas meetellen in het Awb-percentage als ze zijn afgedaan. Vervolgens zal het weer stijgen als de voorraden zijn teruggebracht en het lukt om de nieuwe instroom van bezwaren tijdig te behandelen.

In deze brief kondig ik maatregelen aan om het probleem aan te pakken. Dat zal naar verwachting echter niet betekenen dat we al komend jaar de bezwaarbehandeling helemaal op orde hebben. Dat hangt er mede mee samen dat het proces moet versnellen, zonder dat dat ten koste gaat van de kwaliteit. Dat doet er niet aan af dat ik wil dat burgers en bedrijven die bezwaar maken bij de Belastingdienst kunnen rekenen op een tijdige reactie, zodat zij snel weten waar zij aan toe zijn. Daarom zal ik de beoogde verbetering van de bezwaarbehandeling scherp in de gaten houden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel