

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 oktober 2019

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben kennisgenomen van de Eerste Voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019 Belastingdienst die de Staatssecretaris van Financiën op 2 juli 2019 aan de Eerste Kamer heeft aangeboden¹. Naar aanleiding hiervan heeft de commissie voor Financiën op 9 juli 2019 besloten tot het voeren van een mondeling overleg met de Staatssecretaris over de Belastingdienst en deze voortgangsrapportage daarbij te betrekken. Tevens heeft de commissie besloten om voorafgaand aan het mondeling overleg in schriftelijk overleg te treden. De leden van de fracties van de **VVD, FVD** en de **ChristenUnie** hebben op 8 oktober 2019 inbreng geleverd ten behoeve van het schriftelijk overleg. Aansluitend is op 17 oktober 2019 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Financiën.

De Staatssecretaris heeft op 28 oktober 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Kamerstukken I, 2018–2019, 31 066, F.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 17 oktober 2019

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van de Eerste Voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019 Belastingdienst die u op 2 juli 2019 aan de Eerste Kamer heeft aangeboden². Naar aanleiding hiervan heeft de commissie voor Financiën op 9 juli 2019 besloten tot het voeren van een mondeling overleg met u over de Belastingdienst en deze voortgangsrapportage daarbij te betrekken. Tevens heeft de commissie besloten om voorafgaand aan het mondeling overleg in schriftelijk overleg te treden. De leden van de fracties van de **VVD**, **FVD** en de **ChristenUnie** hebben op 8 oktober 2019 inbreng geleverd ten behoeve van het schriftelijk overleg.

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

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Eerste Voortgangsrapportage behorend bij het Jaarplan 2019 van de Belastingdienst. Deze leden hebben de volgende vragen.

De Eerste Voortgangsrapportage behorend bij het Jaarplan 2019 van de Belastingdienst laat een beeld zien van een omvangrijk en belangrijk uitvoeringsorgaan, belast met onder andere de inning van belastingen én de verstrekking van toeslagen, dat zich door een zeer complex veranderingsproces heen worstelt. Het einde is nog niet in zicht. Dit heeft ook effecten op het wetgevingsproces.

De vragen van de leden van de VVD-fractie luiden:

- 1) In welke mate en op welke wijze belemmert de operatie «Beheerst Vernieuwen» de totstandkoming van fiscale wetgeving?
- 2) In welke mate en op welke wijze is sprake van uitstel en vertraging van (maatschappelijk) urgente wetgeving (bijvoorbeeld de aangekondigde Box 3 wetgeving) door deze operatie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van FVD

De Eerste Voortgangsrapportage op het Jaarplan Belastingdienst 2019 wordt vooral toegespitst op de categorieën burgers en bedrijven. De leden van de FVD-fractie hebben een aantal vragen over een aantal «klant categorieën» die thans niet in de rapportage voorkomen. Namelijk die van publieke instellingen, die op enige wijze te maken hebben de omzet- en/of vennootschapsbelasting. Deze leden hebben het over met name:

1. Lagere overheden: Gemeenten, Waterschappen, Provincies, Gemeenschappelijke Regelingen
2. Ziekenhuizen
3. Onderwijsinstellingen

De leden van de fractie van FVD is bekend dat de Belastingdienst soms jarenlange juridische procedures voert tegen deze instellingen. Bijvoorbeeld over de aftrekbaarheid van btw bij de bouw van scholen door gemeenten. De leden van de FVD-fractie vragen zich af in hoeverre procederen in deze situatie een effectieve besteding is van belastinggeld. Wat de uitkomst van de procedure ook is, per saldo betaalt de belasting-

² Kamerstukken I, 2018–2019, 31 066, F.

betaler (vestzak-broekzak). De enigen die er beter van worden zijn veelal duurbetaalde adviseurs en advocaten.

De leden van de fractie van FVD zouden, om inzicht te krijgen in de omvang van deze problematiek, graag willen weten:

- 1) Hoeveel fiscaal juridische geschillen er op dit moment lopen tussen de Belastingdienst en de hiervoor genoemde categorieën instellingen;
- 2) Wat het bedrag is waarover geprocedeerd wordt, totaal en gemiddeld per geval;
- 3) De (gemiddelde) doorlooptijd van deze geschillen;
- 4) Wat de in- en externe capaciteit (tijd en geld) is die aan deze geschillen wordt besteed. Zowel de afgelopen jaren als ingeschat voor de komende jaren, om tot afwikkeling c.q. beslechting van deze geschillen te komen.

De leden van de FVD-fractie willen deze feiten en cijfers gebruiken om een politieke afweging te maken over de wenselijkheid van deze aanpak vanuit de Belastingdienst. En om daar richtinggevende politieke uitspraken over te kunnen doen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Eerste Voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019 Belastingdienst.

Inmiddels is sprake van een veelheid van onderzoeken, audits, rapportages en beleidsplannen om de Belastingdienst weer op de rails te krijgen. Een proces dat nu al weer vele jaren voortsleept. De uitvoeringspraktijk, zo horen deze leden al een decennium, blijkt weerbarstig, de ICT-ondersteuning blijft haperen, verandering van de organisatiecultuur vergt veel tijd en de fiscale wetgeving is complex.

Het begrip van de ChristenUnie-fractie is groot, maar niet oneindig. De Belastingdienst is een cruciale overheidsdienst en voor veel burgers is het contact met de dienst een van de meest bepalende momenten van hun contact met de overheid. Juist daarom is betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, efficiency en correcte uitvoering essentieel in de afhandeling van belastingaangiften door burgers en bedrijven. De kwaliteit van de publieke dienstverlening, van de overheid als hoedster van het algemeen belang, is in het geding.

Voor een goed functionerende samenleving is het voortduren van de huidige problematiek bij de Belastingdienst onacceptabel. De vraag die in deze fase van de vele reorganisaties voor de leden van de ChristenUnie-fractie overblijft is op welke staat van dienstverlening van de Belastingdienst u wilt worden afgerekend op het einde van uw (eerste) termijn als eindverantwoordelijke voor deze dienst. Dan gaat het niet om een ronkend vergezicht, maar om een degelijke uitvoeringsdienst die doet wat het moet doen en gewapend is tegen incidenten en ontsporingen. Waar staat, kortom, de Belastingdienst anno 2021?

De leden van de vaste commissie zien uit naar de beantwoording van bovenstaande vragen en verzoeken u deze, met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van het mondeling overleg, **uiterlijk maandag 28 oktober 2019**, aan de Eerste Kamer aan te bieden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.M.L. Frentrop

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2019

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen van de leden van de vaste commissie voor Financiën naar aanleiding van de eerste voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019 Belastingdienst van 17 oktober 2019.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

Antwoorden op de schriftelijke vragen naar aanleiding van de eerste voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019 Belastingdienst

Ik heb met interesse kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het FvD en de CU. De vragen die in elkaars verlengde liggen, worden tezamen beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de fractie van de CU en de VVD

De leden van de fractie van de ChristenUnie noemen het onacceptabel dat de huidige problematiek bij de Belastingdienst voortduurt en vragen waar de Belastingdienst in 2021 staat. Ik deel de mening dat het voortbestaan van de problematiek niet wenselijk is. Daarom heb ik kort na mijn aantreden een aanpak gepresenteerd waarmee ik de problemen zo spoedig mogelijk wil oplossen. Ik heb bij mijn aantreden wel moeten constateren dat de Belastingdienst een grote veranderopgave kent. Er is veel tijd en geld besteed aan het moderniseren van de dienst, maar de resultaten daarvan bleven achter. De reden daarvan is dat de Belastingdienst te veel en te snel probeerde te verbeteren.

Om daadwerkelijke verandering te bereiken is het belangrijk om niet te veel tegelijk te veranderen en om projecten af te maken voordat nieuwe worden gestart. Daarom is de aanpak van Beheerst vernieuwen om gefaseerd en beheerst de veranderopgave van de Belastingdienst vorm te geven, om stap voor stap dichterbij een gemoderniseerde Belastingdienst te komen. Dit krijgt vorm langs vier pijlers: voldoende kwalitatief personeel, goed functionerende ICT, verbeterde sturing en beheersing en vanaf dit jaar ook cultuurverandering.

In deze vier pijlers worden inmiddels de eerste resultaten zichtbaar. De sturing is verbeterd door de implementatie van de nieuwe topstructuur. Er beginnen veel nieuwe mensen bij de Belastingdienst: in 2019 tot en met augustus zijn er 2014 fte ingestroomd. De technische schuld bij de ICT is tot en met oktober 2019 teruggebracht van 52% naar 44%. Daarnaast krijgen we een steeds beter beeld van hoe het applicatielandschap van de Belastingdienst eruit zou moeten zien.

Voor de komende jaren hebben we concrete doelen gesteld. De komende jaren zal de hoge uitstroom als gevolg van de vertrekregeling ophouden. Met werving vangen we de resterende uitstroom op. Daarna moet de Belastingdienst een organisatie worden met een gezonde mobiliteit. De technische schuld in de ICT willen we de komende jaren terugbrengen naar een lager niveau (30%). Daarmee zal een betere balans ontstaan tussen de IV-capaciteit die nodig is voor onderhoud en beheer en de capaciteit voor de implementatie van nieuw beleid, modernisering en vernieuwing. Om de sturing te verbeteren, werken we de komende jaren aan het project Managementinformatie en risicomanagement. De gewenste cultuurverandering is een kwestie van langere adem en zal de komende jaren onze voortdurende aandacht hebben. Dat de eerste resultaten zichtbaar zijn, neemt niet weg dat er serieuze problemen blijven bestaan bij de Belastingdienst. Daarbij kan gedacht worden aan de problemen rond de kinderopvangtoeslag, de vertraging in de bezwaarbehandeling, de aanhoudende hoge capaciteit die nodig is voor beheer en onderhoud van het ICT-landschap, de daardoor ontstane vertraging van de vernieuwingsprojecten met gevolgen voor het ICT-portfolio, en de beperkte managementinformatie. Het aanpakken van deze problemen is belangrijk en verdient de hoogste prioriteit. De enige manier om deze problemen op te lossen is het vasthouden aan een beheerste aanpak.

De leden van de fractie van de VVD vragen in welke mate en op welke wijze de operatie Beheerst vernieuwen de totstandkoming van fiscale wetgeving belemmert. Ook willen deze leden weten in welke mate en op welke wijze sprake is van uitstel en vertraging van (maatschappelijk) urgente wetgeving (bijvoorbeeld de aangekondigde box 3-wetgeving) door deze operatie.

Als onderdeel van Beheerst vernieuwen is uitwerking gegeven aan het verkrijgen van integraal zicht op het ICT-portfolio. Dit maakt duidelijk dat de hoge mate van achterstallig onderhoud (technische schuld) in de ICT-applicaties tot gevolg heeft dat een steeds groter deel van de beschikbare ICT-capaciteit wordt besteed aan beheer en onderhoud. Dat gaat op zijn beurt ten koste van de beschikbare capaciteit voor wetgeving, vernieuwing en modernisering informatievoorziening (IV). Deze problematiek is niet nieuw, wel is de analyse scherper en beter onderbouwd dan in het verleden. In mijn Kamerbrief van 28 mei heb ik deze problematiek beschreven. Hierin heb ik aangegeven de aanpak via meerdere sporen te laten verlopen: verdere verbetering van het portfolioproces, Vergroten van het aanbod door te investeren in ICT-capaciteit, het verkleinen van de vraag en een samenhangende aanpak gericht op probleemketens. In de eerste maanden van het nieuwe jaar informeer ik u over de voortgang via deze sporen.

Voor 2019 zijn vraag en aanbod in het portfolio met elkaar in evenwicht gebracht door prioriteit te geven aan het borgen van continuïteit/beheer en onderhoud, wetgevende trajecten waarop positieve uitvoeringstoetsen zijn afgegeven en de vernieuwingsprojecten uit de kamerbrief Beheerst vernieuwen. De gemaakte keuzes zijn ten koste gegaan van modernisering IV en vertragen de realisatie van twee projecten in het kader van Beheerst vernieuwen. Hierover is de Eerste Kamer geïnformeerd in de tweede voortgangsrapportage van de Belastingdienst. Voor het Belastingplanpakket 2020 is vastgesteld dat dit uitvoerbaar is. Daarbij moet worden opgemerkt dat structureel sprake is van een (aanzienlijk) grotere vraag naar capaciteit van de IV-organisatie dan het beschikbare aanbod. Deze capaciteit is voor een groot deel nodig voor het borgen van de continuïteit en beheer en onderhoud. De beperkte resterende beschikbare capaciteit moet verdeeld worden over de systeemaanpassingen die nodig zijn voor de implementatie van wetgeving (waaronder het pakket Belastingplan 2020), modernisering en vernieuwing. De precieze gevolgen worden verder in kaart gebracht in het lopende portfolioproces en de verbetering daarvan. Vertraging van vernieuwing en modernisering heeft als risico dat de onderhoudslast de komende tijd verder toeneemt en de beschikbare capaciteit voor de implementatie van wet- en regelgeving verder afneemt.

Wat betreft de inpassing van de aangekondigde box 3-wetgeving spelen verschillende overwegingen een rol. Er moet rekening mee worden gehouden dat aanpassingen noodzakelijk zijn in de voorlopige-aanslagregeling. De daarmee samenhangende werkzaamheden starten ruim 15 maanden voorafgaand aan het jaar van inwerkingtreding. De wetgeving voor de door te voeren wijzigingen moet nog worden uitgewerkt en behandeld door het parlement. Voorts is nu reeds voorzienbaar dat voor de inrichting van het toezichtsproces voor box 3 een intensivering van de renseigneringsstroom van de banken noodzakelijk is. De realisatie daarvan kost tijd, bij banken en Belastingdienst. Binnen de Belastingdienst is daarvoor inzet nodig van de keten Gegevens. Dit is een van de ketens die al onder druk staan.

Vragen en opmerkingen van de fractie van het FvD

De leden van de fractie van het FvD hebben een aantal vragen over het toezicht op lagere overheden, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen. Deze leden vragen naar het aantal fiscaal juridische geschillen met deze belastingplichtigen, het bedrag waarover geprocedeerd wordt, de (gemiddelde) doorlooptijd van deze geschillen en hoeveel capaciteit aan deze geschillen wordt besteed.

De Belastingdienst is een uitvoeringsorganisatie, belast met het uitvoeren van en toezicht houden op wet- en regelgeving. Uitgangspunt daarbij is eenheid van beleid. Dit betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en dat er geen sprake kan en mag zijn van willekeur. Daarnaast spelen Europeesrechtelijke aspecten een belangrijke rol, die vooral zien op het waarborgen van een level playing field en het voorkomen van staatssteun.

Bij het toezicht heeft de Belastingdienst geconstateerd dat enkele van voornoemde categorieën publieke instellingen (met name gemeenten en scholen) gebruikmaken van fiscale constructies met rechtspersonen die voor de uitvoering van de publieke taak niet noodzakelijk zijn. Dit betreft met name constructies op het terrein van de omzetbelasting. Deze rechtspersonen worden opgericht voor het behalen van een door de wet onbedoelde btw-aftrek. Bestrijding van deze btw-constructies door de Belastingdienst is noodzakelijk om de neutraliteit en de gelijkheid van de btw-heffing te waarborgen (het tegengaan van oneerlijke concurrentie) en aldus recht te doen aan doelstelling en grondslagen van het gemeenschappelijke btw-stelsel.

Met betrekking tot de omzetbelasting lopen op dit moment bijna 40 beroepsprocedures. Het totale belang van deze procedures is ruim € 20 miljoen. De gemiddelde doorlooptijd van de lopende beroepsprocedures is globaal 450 dagen, gerekend vanaf het indienen door de belastingplichtigen van de beroepschriften tot heden. Dit aantal dagen zegt evenwel niets over de feitelijke tijd besteed aan de procedure door de belastingplichtigen, de Belastingdienst en de rechterlijke macht. Deze ligt naar verwachting beduidend lager, omdat er ook sprake is van wachttijden voor de daadwerkelijke behandeling. De capaciteit die tot op heden door de Belastingdienst aan de voormelde procedures is besteed, wordt ruw geschat op 4.000 uur. Dat komt overeen met 2,8 fte. De capaciteit van de Belastingdienst voor het behandelen van bezwaarschriften is beduidend hoger. Hierover zijn echter geen schattingen te geven omdat deze onderdeel uitmaken van de reguliere klantbehandeling. Over de toekomstige benodigde capaciteit van de Belastingdienst kan geen betekenisvolle schatting gedaan worden. Overigens is het streven van de Belastingdienst om zo veel mogelijk vraagstukken af te stemmen aan het begin van het proces om waar mogelijk juridische geschillen die uitmonden in procedures te voorkomen.

De capaciteit van belastingplichtigen en de rechterlijke macht voor de beroepsprocedures is bij de Belastingdienst niet bekend.

De vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen is pas sinds 2016 van kracht. Met betrekking tot dit belastingmiddel lopen op dit moment geen procedures met overheidslichamen.