

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2020

Vanwege de grote opgave waar de Belastingdienst voor staat heeft de voormalige staatssecretaris van Financiën ABDTOPConsult gevraagd om te onderzoeken welke (huidige en nieuwe) taken of werkzaamheden van de Belastingdienst door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden. De veronderstelling hierbij is dat er verschillende manieren zijn om de uitvoering van (fiscale) wet- en regelgeving vorm te geven en dat dit niet altijd door de Belastingdienst zou hoeven te gebeuren. De benodigde kennis, informatie en competenties zouden leidend moeten zijn bij het bepalen van de juiste uitvoeringsorganisatie. Het voorliggende rapport¹ heeft waardevolle inzichten opgeleverd op dit punt en middels deze brief informeer ik u daarover.

Omvangrijke taak

ABDTOPConsult constateert dat de uitvoeringsopgave voor de Belastingdienst de afgelopen decennia uitgebreid is met een groot aantal fiscale en niet-fiscale taken, waaronder uitvoeringsactiviteiten voor derden. Op zichzelf bezien is de benodigde uitvoeringscapaciteit voor elk van de fiscale en niet-fiscale taken in veel gevallen beperkt, maar in totaliteit zorgen zij voor additionele organisatorische en uitvoeringstechnische complexiteit en vragen zij in sommige gevallen ook veel politiek-bestuurlijke aandacht.

Tegen deze achtergrond adviseert ABDTOPConsult om de vraag, welke taken door andere uitvoerders verricht zouden moeten worden, te bezien 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. Met dat uitgangspunt benadrukt ABDTOPConsult dat bij het al dan niet onderbrengen van taken bij een alternatieve uitvoerder niet primair gaat om de specifieke taak, maar om de positie die de taak inneemt binnen de organisatie.

Ik deel de opvatting van ABDTOPConsult dat het bij de analyse van het takenpakket van de Belastingdienst niet alleen gaat om de omvang van de verschillende taken in dat takenpakket, maar dat dit ook bekeken moet worden vanuit het geheel en bestuurbaarheid van de organisatie. Dit is een van de redenen van de genomen wijzigingen in de besturing van de Belastingdienst.

ABDTOPConsult constateert tevens dat een minstens even belangrijk thema de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving betreft. De noodzakelijke verbeterslag in de uitvoering zal naar hun

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verwachting onvoldoende gerealiseerd worden indien uitsluitend wordt gekeken naar (structuur, governance en cultuur van) uitvoeringsorganisaties, zonder naar de uitvoerbaarheid van beleid te kijken. Deze constatering onderschrijf ik. Goede uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving is niet voor niets een van de vijf beleidsprioriteiten uit de Fiscale Beleidsagenda van dit kabinet. Eenvoud, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het belastingstelsel is een continue uitdaging waarin ik mij bij elk beleidsvoornemen voor zal blijven inzetten.

Aanbevelingen

Naast de aanbeveling om de alternatieve wijze van uitvoering te bezien vanuit de organisatie van de Belastingdienst als geheel bevelen de onderzoekers onder andere het volgende aan:

- Hanteer voor niet-fiscale taken het uitgangspunt 'nee, tenzij'. Dit uitgangspunt betekent dat de Belastingdienst in principe geen nieuwe, niet-fiscale taken op zich neemt. Voor de 'tenzij' wordt geadviseerd om een limitatief en uitputtend afwijkingskader op te stellen met daarin een aantal strikte criteria in welke gevallen afgeweken kan worden van de hoofdregel dat de Belastingdienst geen niet-fiscale taken uitvoert.
- Voor taken die zowel tot doel hebben zowel belastinginkomsten te genereren (de budgettaire functie van belastingheffing) als het dienen van andere niet fiscale beleidsdoelen (instrumentele functie) wordt geadviseerd om aan de hand van een aantal toetsingscriteria te beoordelen of uitvoering door de belastingdienst dan wel door een alternatieve uitvoerder de voorkeur heeft. Bij het maken van deze afweging dienen ook nadrukkelijk de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en burgers en bedrijven te worden meegewogen. Indien wordt besloten een taak bij een alternatieve uitvoerder onder te brengen adviseren de onderzoekers aan te sluiten bij natuurlijke verandermomenten zoals een stelselherziening.
- Daarnaast wordt geadviseerd om meer gebruik te maken van het model dat we kennen bij S&O afdrachtsvermindering waarbij de inhoudelijke beoordeling door een andere uitvoerder plaatsvindt (in geval van de S&O afdrachtsvermindering is dat de RVO) en de Belastingdienst deze informatie vervolgens verwerkt in de heffing en de inning. Met deze werkwijze wordt beter aangesloten bij de primaire kerntaken van de Belastingdienst: heffen, innen en (waar relevant) verrekenen.
- Voorts achten de onderzoekers de uitbesteding van (deel)processen die samenhangen met de heffing en inning (inclusief bezwaar, beroep en deurwaarderij) 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 op dit moment niet op tegen de nadelen.

Vervolg

Het door ABDTOPConsult opgestelde rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen zullen grondig worden bestudeerd bij de verdere uitwerking van de genomen structuuraanpassing van de Belastingdienst.

De minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

