

1. Inleiding

In de procedurevergadering van 5 november jl. heeft de vaste commissie voor Financiën besloten het BOR te *verzoeken een verificatie te maken van de 1^e tweemaandelijks rapportage van de Belastingdienst* (31 066, nr. 63). Tevens wordt aan het BOR gevraagd in te gaan op de eerder geuite wens van de commissie om een externe audit uit te laten voeren op de rapportage. BOR heeft de geleverde informatie in de 1^e rapportage vergeleken met hetseer de commissie in de brief van 23 mei 2008 heeft genoemd als gewenste periodieke gegevens.¹ Voorts is BOR nagegaan wat de bruikbaarheid is van de geleverde gegevens in de 1^e rapportage. Wat voor soort gegevens levert de rapportage (kengedaten, streefwaarden) en is een vergelijking in de tijd mogelijk zodat beoordeeld kan worden of het beter of slechter gaat? De Kamer heeft aangegeven behoefte te hebben aan een samenhangend pakket van voortgangsrapportages, die geleverd worden in de halfjaarlijkse rapportages. Echter bepaalde gegevens wil de Kamer frequenter ontvangen om beter de vinger aan de pols te kunnen houden. Wordt met deze 1^e tweemaandelijks rapportage inhoud gegeven aan de informatiebehoefte van de Kamer? In paragraaf 2 gaan we in op de voorgeschiedenis van deze rapportage, in paragraaf 3 wordt bekeken of de gevraagde gegevens worden geleverd en in paragraaf 4 leveren we verbeterpunten en conclusies aan.

2. Voorgeschiedenis/wat vooraf ging

Tijdens het algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën op 16 april jl. met de staatssecretaris van Financiën over de informatievoorziening vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst (31 066, nr. 39) is gesproken over een mogelijke externe audit uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer. Bij de uitwerking van dit voornemen is onderkend dat een dergelijke controlefunctie niet past binnen de taakopdracht van de Algemene Rekenkamer (hierna ARK). De uitkomst van de daaropvolgende gesprekken met de ARK en de vaste commissie voor Financiën is dat de Algemene Rekenkamer geen externe validatie zal uitvoeren. Ook de rijksauditedienst heeft geen audit uitgevoerd, omdat de rapportage hoofdzakelijk bestaat uit niet-financiële informatie.

Het overleg tussen de commissie Financiën met de Belastingdienst en de ARK heeft geleid tot de volgende afspraken:

1. Met de Belastingdienst is afgesproken om volgens de hoofdlijnen van de brief van 23 mei 2008 (08-Fin-B-32) de gewenste periodieke gegevens voor de tweemaandelijks rapportage aan te leveren;
2. De ARK heeft tijdens het gesprek aangegeven dat waar mogelijk de informatiebehoefte van de Kamer zal worden meegenomen in het bezwaarschrift, ook Belastingdienst;
3. De commissie Financiën heeft besloten gebruik te maken van het aanbod van de ARK voor een beoogde technische briefing over het lopende bezwaarschrift Belastingdienst (zie hierna). Deze technische briefing zal in overleg met de Rekenkamer worden gepland op een datum na het kerstreeks.

¹ Zie 08-Fin-B-32

Bezwaa onderzoek ARK

In het rapport bij het Jaarverdrag van het ministerie van Financiën (IXB) 2007 heeft de ARK aangekondigd over 2008 een bezwaaronderzoek in te stellen. Het onderzoek zal zich reeds de problemen bij mededagen en in de automatisering, ook richten op de geconstateerde problemen in de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen. De vragen die hierbij beantwoord zullen worden, zijn of de Belastingdienst grote problemenanalyse maakt en of de staatssecretaris van Financiën de problemen vervolgens structureel oplost. De ARK heeft aangegeven dat de uitkomst van het bezwaaronderzoek wordt verwacht op 20 mei 2009 (Derde Woensdag in Mei).

Door de Staatssecretaris is op 8 juni 2007 het plan van aanpak Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst aan de Tweede Kamer aangeboden (Kam.stukken II 2006/07, 31 066, nr. 2). In het plan van aanpak geschetste vereenvoudigingsoperatie moet er toe leiden dat de geautomatiseerde systemen toekomstbestendig zijn, nieuwe wet- en regelgeving sneller wordt geïmplementeerd, betere dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt geboden, uitvoeringsadviezen over maatschap, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van (complex) wetgeving binnen drie maanden worden gegeven en dat complexe nieuwe wet- en regelgeving binnen één jaar (na het drafstart) worden van de wet- en regelgeving wordt gerealiseerd.

Gevoerd wordt aan een herstructurering van de processen van de Belastingdienst. Uitgangspunten zijn een eenvoudige bedrijfsstructuur en eenvoudige werkwijzen, opdat de samenhang in de ICT-ontwikkelingen binnen de Belastingdienst is gewaarborgd, efficiënter en goedkoper wordt gevoerd, en de kans op fouten beduidend afneemt.

Over de uitvoering van het plan wordt halfjaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Constate afgepalen met de Kamer:

Op 23 juni 2008 heeft de vaste commissie voor Financiën een wetgevingsoverleg gehouden over het jaarverdrag 2007 van het ministerie van Financiën (31 444 IXB, nr. 8). Op de agenda staan o.a. het rapport van de ARK bij het jaarverdrag 2007 van het ministerie van Financiën (IXB) (31 444 IXB, nr. 2) en de halfjaarlijkse rapportage van de vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst (31 066, nr. 48). De staatssecretaris van Financiën constateert in dit wetgevingsoverleg op p. 74 dat er drie rapportagedocumenten aankomen, te weten:

1. Er komt een halfjaarlijkse rapportage over de voortgang van het verbeterproces. Kam.stuk 31 066, nr. 48 beschouwt de staatssecretaris als eerste versie van de halfjaarlijkse rapportage.
2. Er komt tweemaandelijks statistiek. De eerste keer wordt nauwkeurig aangegeven wat er precies wordt versprekt, als het ware een legende, zo zegt de staatssecretaris toe.
3. Er komt een bezwaaronderzoek door de ARK reeds aangekondigd in het rapport van de ARK bij het jaarverdrag 2007 (31 444 IXB, nr. 2).

3. Betindingen BOR

3.1 De eerste tweemaandelijks rapportage

Bij brief van 29 oktober 2008 heeft de staatssecretaris van Financiën de 1^e twee maandelijks rapportage Belastingdienst naar de Kamer gestuurd.² Het betreft de informatie over de periode januari tot eind augustus 2008. Om te kunnen vergelijken zijn ook cijfers over 2006 en 2007 opgenomen. Bij elk onderdeel wordt nauwkeurig gedefinieerd wat verstrekt wordt.

Kanttekeningen die de staatssecretaris bij zijn rapportage plaatst:

- Deze rapportage bestaat hoofdzakelijk uit niet-financiële informatie en daarvoor geldt in zijn algemeenheid dat daaraan niet dezelfde hoge betrouwbaarheidsaanpak gesteld kunnen worden als bij financiële verantwoordingsinformatie, zo stelt de staatssecretaris.
- Er kleefte een inherente onzekerheid aan het genereren van cijfers gedurende het jaar. Medewerkers moeten de verschillende registratiesystemen juist en tijdig invullen.

Niettemin acht de staatssecretaris de rapportage voldoende betrouwbaar om inzicht te geven in de onderliggende processen van de Belastingdienst. Een groot deel van de gegevens wordt geleverd. De staatssecretaris geeft wel aan dat er een aantal gegevens niet geleverd worden. De gegevens over de omvang van niet-gebruikt toelagen worden niet geleverd omdat deze niet worden geregistreerd. Een aantal gevraagde categorieën overlappen elkaar of vallen samen, waardoor de staatssecretaris aangeeft er voor gekozen te hebben deze samen te voegen. Tot slot zijn er een aantal gegevens die al periodiek aan de Kamer worden verstrekt in andere rapportages zoals Beheersverslag, Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarverslag.

De eerste tweemaandelijks rapportage zou worden verzonden van een legende. In de rapportage staat wel definitief vast onder de verschillende gegevens nu wel worden verstaan. Echter, de volgorde van de commissiebrief van 23 mei 2008 is hierbij niet aangehouden, waardoor de rapportage een rockplaatje wordt.

- *Kan de staatssecretaris de volgende rapportage vormgeven in de volgorde zoals aangegeven in de voornoemde commissiebrief, ofwel door middel van een aansluitingstabel aangeven waar in de rapportage de gevraagde gegevens te vinden zijn?*
- *Waarom kunnen niet financiële informatie niet hetzelfde betrouwbaarheidsniveau worden verwacht als van financiële informatie?*
- *Hoe wordt gewaarborgd dat de medewerkers de registratiesystemen goed gebruiken?*
- *De staatssecretaris geeft aan dat hij bepaalde gegevens heeft samengevoegd omdat er sprake zou zijn van overlapping. Om welke gegevens gaat het precies?*

3.2 De door de commissie gevraagde gegevens vs de in de eerste rapportage ontvangen gegevens

Orderstaand zijn de gevraagde gegevens in een schema geplaatst en daarbij aangegeven of en waar deze gegevens terug te vinden zijn in de eerste twee maandelijks rapportage van de Belastingdienst. Indien de gevraagde gegevens ontbreken wordt in het schema aangegeven of hiervoor een reden wordt genoemd en zo ja welke reden dat is.

² 31066, nr. 53

De betekenis van de afkorting is weergegeven in onderstaande legenda:

Aopenstellen en betrekking de postcontingentie	
Verder al periodiek versie (Biljoenreken, verspreiden, majoriteit en andere) (de)	
De inhoud van de vraag (vraag) (vraag)	
Belastingdienst	
Opgevraagd worden in de belastingdienst	
De gegevens worden niet geregistreerd	
Over het type gegevens	

Gevraagde gegevens	Ontvangen (ja/nee)	Waar vormt dit in de rapportage	Reden voor ontbreken gegevens
Personnel in de's en berekening	Ja	2	
Ziekteverzuimcijfers in %	Ja	2	
Aantal behandelde aanvragen	Ja	2	
Aantal voorlopige aanvragen	Ja	2	
Aantal voorlopige teruggeven	Ja	2	
Aantal uitgevoerde fiscale controles	Ja	2	
Aantal uitgevoerde controles gericht op de bescherming samenleving	Ja	2	
Aantal uitbetaalde toeslagen	Ja	2	
Aantal terugbetaalde belastingteffoon uitgeplitst naar werkstromen	Ja*	3a	
Aantal telefonische indiceringen uitgeplitst naar werkstromen (particulieren, ondernemers, toeslagen, auto, douane en buitenland)	Ja*	3a	
Bereikbaarheid belastingteffoon en reactiepercentage en -termijnen (norm en realisatie) backservice ("beugbollen")	Ja*	3a	
Aantal afgehandelde telefoongesprekken belastingteffoon naar werkstromen	Ja*	3a	
Storinggevoeligheid website (gegevens van I.T. Apeldoorn)	Ja**	3d	
Snelheid afhandeling complete vragen ("trobos") (percentage vragen dat binnen 48 uur wordt)	Ja*	3b	

afgehandeld) uitgeplitst naar werkstromen.			
Aantal baliebedieners	Ja	3c	
Aantal beroep- en bezwaarschriften en klachten (norm. en realisatie) uitgeplitst naar werkstromen.	Ja	4	
Percentage beroep- en bezwaarschriften en klachten dat binnen de vastgestelde termijn is behandeld uitgeplitst naar werkstromen	Ja*	1, niet over de beroepschriften	
Aantal ongeordende digitale formulieren versus papieren (dus waar digitaal mogelijk is) uitgeplitst naar burgers en bedrijfsleven	Ja***	5	
Aantal digitale verzoeken en uitstel uitgeplitst naar burgers en bedrijfsleven	Ja***	5	
Aantal digitaal ingezonden bezwaarschriften uitgeplitst naar burgers en bedrijfsleven	Ja***	5	
Aantal digitaal aangeleverde sinnen door notariaten	Ja****	5	
Percentage toelagen om te belasting en toelafingnummer binnen 5 werkdagen	Ja	6	
Percentage burgers dat op tijd aangiften instuurt.	Ja	6	
Aantal 'uitgeworpen risico's' ofwel aantal doorgestuurde verzoeken naar inspecteur/ totaal aantal aangiften.	Ja	6	
Aantal keren verzoek tot uitstel van aangifte (afgevoerd en gehonoreerd) uitgeplitst naar werkstromen	Ja*****	6	
Het percentage toelagen van overleden dat binnen acht weken na melding bij het BBA wordt stopgezet.	Ja	7.1	
Het percentage correcties toelagen van burgers dat binnen acht weken correct in het systeem wordt doorgevoerd.	Ja	7.1	
Aantal aanvragen voor toelagen die zijn behandeld binnen de daarvoor gestelde termijn, uitgeplitst naar huur-, zorg- en kinderopvangtoelag	Ja*****	7.1	
Aantal mutaties voor toelagen die zijn behandeld binnen de daarvoor gestelde termijn, uitgeplitst naar huur-, zorg- en kinderopvangtoelag.	Ja*****	7.1	
Aantal terugbetaling en door belastingplichtigen van teveel ontvangen toelagen uitgeplitst naar huur-, zorg- en kinderopvangtoelag bij definitieve afrekening (geleids bij definitieve terugbetalingen)	Ja	7.2	
Aantal vorderingen door belastingplichtigen van te weinig ontvangen toelagen uitgeplitst naar huur-, zorg- en kinderopvangtoelag bij definitieve afrekening.	Ja	7.2	
Het percentage definitieve toelagen dat meer dan 100 afwijkt (in boven en onder) van de voorlopige toegekende toelagen.	Ja	7.2	
Voorlopige teruggave en betalingen toelagen op 1 juli: percentages burgers dat toelagen moet terugbetalen en terugkrijgt van belastingdienst en de bedragen die hiermee genoemd zijn (in	Nee		

groottesclassen).			
Omvang rijtje-gebruik van toelagen na afloop definitieve toekenning over voorgaande jaar (t 1).	Nee	Brief	
Gemaakte kosten	Nee		
Belastingopbrengsten	Nee		
Premieopbrengsten	Nee		
Kosten van de vereenvoudigingsoperatie op twee hoofdgroepen personeel (uitgesplitst naar vast en flexibel) en ICT.	Nee		
Percentage afdoen doorsnee/verzoeken bedrijfsleven binnen 5 werkdagen.	Nee		
Aantallen fraudegevallen en niet fraudegevallen bedrijfsleven binnen 5 werkdagen	Nee		
Aantal afgedane beroep- en bezwaarschriften en klachten (naar inkomsten) schriftelijk uitgesproken Hoge Raad uitgesplitst naar werkstromen	Nee		
Aantal afgedane zaken bij de fiscale rechter en uitpraak / uitkomst voor de belastingdienst uitgesplitst naar werkstromen	Nee**** **		

- * De aangeleverde gegevens worden wel uitgesplitst naar verschillende werkstromen, echter niet naar de exacte werkstromen zoals gevraagd per brief van 23 mei jl.
- ** De bereikbaarheidsgegevens van de website worden weergegeven. De herkomst van de gegevens is echter onduidelijk.
- *** Niet uitgesplitst naar burgers en bedrijven, de reden hiervoor ontbreekt.
- **** Let op pas sinds 1 april 2008 pilot, de landelijke regeling komt waarschijnlijk per 1 januari 2009!
- ***** Geen uitsplitsing naar werkstromen.
- ***** Ook landtoestel gemeld.
- ***** Hier wordt alleen aangegeven wat het percentage afgedane beroepschriften is waarbij de Belastingdienst in het gelijk werd gesteld. Of deze zaken bij de fiscale rechter lopen is niet duidelijk, ook het totale aantal afgedane zaken staat niet vermeld.

In totaal heeft de staatssecretaris voor 32 van de 42 gevraagde punten gegevens geleverd in deze tweemaandelijkse rapportage.

- Voor 19 punten kon en de geleverde gegevens precies overeen met de gegevens zoals gevraagd in de brief van de Commissie.
- Voor 13 punten wordt maar een deel van de gegevens geleverd of is er een korttekering te plaatsen bij de geleverde gegevens.
Bij 5 punten worden de gevraagde gegevens niet geleverd, maar wordt er wel een reden opgegeven hiervoor.
- Bij 5 punten worden de gevraagde gegevens niet geleverd en wordt hiervoor ook geen reden voor opgegeven.

In de aanbiedingsbrief geeft de staatssecretaris aan dat hij sommige gegevens niet heeft geleverd om dat deze te vinden zijn in andere periodieke rapportages die hij levert aan de Kamer (Beheersverslag, Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarverslag). Ook verwijst de staatssecretaris eenmaal naar het halfjaarlijkse beheersverslag. Deze gegevens worden echter niet tweemaal maandelijks verschaft en

hierna te voldoet de staatssecretaris niet aan de wensen van de Commissie. Daarnaast wordt er ook niet duidelijk aangegeven waar deze gegevens dan precies te vinden zouden zijn in de betreffende documenten, wat een onmogelijk zoekopdracht met zich mee brengt.

- Waarom is er bij 5 geen in gaan informatie gevraagd om geen reden opgegeven voor het ontbreken van deze informatie?*
- *Waarom wordt bij de gegevens die uitgeplukt worden naar wat de wensen niet even uitgeplukt naar de heer de Kammerlingse gevraagd waarom?*
 - *Wat is de herkomst van de gegevens die over de website worden verstrekt? De gegevens vermelden dat het openen van de startpagina altijd slaagt bij de belastingdienst website, hoe zit het vervolgens met het doorblikken zoeken van gegevens op de site? Is hier de beschikbaarheid ook 100%?*
 - *In de aanbestedingsbrief wordt aangegeven dat de omvang van het maatgebruik van toelagen niet wordt gereguleerd, waarom niet? Dit is juist een zeer interessant gegeven als strategisch instrument.*
 - *Waarom verwijst de staatssecretaris voor een deel van de gegevens naar andere rapportages en voldoet hij hiermee niet aan de wens van de Kamer om deze gegevens tweemaal te ontvangen. Kan de staatssecretaris alsnog deze gegevens rapporteren? Moet dit niet mogelijk werkelijk zijn kan de staatssecretaris dan in de volgende rapportage duidelijk aangeven waar de gevraagde gegevens exact gerapporteerd worden (met paginanummers e.d.)*

3.3 Bruikbaarheid van de geleverde gegevens

De meeste gegevens in de rapportage worden weergegeven in tabellen. Naast de gegevens over dit jaar worden ook het jaar 2006 en 2007 weergegeven. De bedoeling hiervan is dat de cijfers vergeleken kunnen worden met die van voorgaande jaren. De cijfers van 2008 beslaan alleen de periode tot en met 31 augustus 2008. De cijfers van 2006 en 2007 hebben echter betrekking op een heel kalenderjaar. Dit maakt een vergelijking onmogelijk. Het simpelweg vermenigvuldigen met 1,13 is niet mogelijk vanwege de rekenwetteloosheid van een groot deel van het werk van de Belastingdienst. Om dit op te lossen zou er voor moeten worden gekozen om te rapporteren over 3 gelijke periodes (in dit geval 2006 en 2007 ook tot en met 31 augustus weergegeven).

Daarnaast bevatten de geleverde gegevens voornamelijk uitkomstcijfers. Hierbij wordt soms een bepaalde norm (streefwaarde) aangegeven. In meerdere gevallen gebeurt dit echter helemaal niet. Een kengetal op zichzelf zegt erg weinig, hiervoor moet er minimaal een streefwaarde aan gekoppeld worden. Bij de kengetallen waar wel streefwaarden worden genoemd staat niet aangegeven hoe deze streefwaarden tot stand zijn gekomen en of deze zijn bijgesteld door de jaren heen. Hierdoor is de bruikbaarheid voor de Kamer gering.

In de brief over de gewenste periodieke gegevens wordt opgemerkt dat het optimaal zou zijn als er concrete maatregelen ook rechtstreeks de koppeling getagd kan worden met de bereikte effecten, oftewel inzicht in de doeltreffendheid.⁵ Maatregelen worden echter niet expliciet genoemd. Soms wordt wel een nieuwe norm of kader gehanteerd, wat waarschijnlijk voortkomt uit bepaalde maatregelen, het blijft echter alleen impliciet weergegeven. Inzicht in de doeltreffendheid biedt de rapportage dus

⁵ Brief dd. 25-05-2008 kenmerk 05-2734-D-01 / 01-005-D-000

nieuwlijks. Daarnaast geeft deze rapportage ook geen inzicht in de doelmattigheid, oftewel de koppeling tussen de concrete maatregelen en de daarvoor benodigde (extra) middelen. Hierdoor is de bruikbaarheid van de rapportage voor de Kamer niet heel groot.

Niet de bruikbaarheid voor de Kamer van deze rapportage ook heel goed kunnen functioneren als sturingsinstrument voor de Belastingdienst zelf. Voord wanneer er ook streefwaarden/indicatoren worden gekozen bij de geleverde gegevens.

- Kan de staatssecretaris de gegevens rapporteren in gelijke periodes (in dit geval 2006 en 2007 ook tot en met 31 augustus), zodat er een vergelijking te maken is met voorgaande jaren.
- Kan de staatssecretaris aangeven hoe de in de rapportage vermeldde streefwaarden tot stand zijn gekomen en aangeven of deze door de jaren heen zijn bijgesteld?
- Het gewenste inzicht in de doelmattigheid en de doelmatigheid wordt niet geleverd door de rapportage, hoe denkt de staatssecretaris hier verandering in te brengen?
- Gebruikt de staatssecretaris deze informatie zelf als sturingsinformatie? Zo nee, wat gebeurt hier dan precies mee binnen de Belastingdienst?

4. Verbeterpunten en conclusies

Na bespreking van de 1^{ste} tweemaandelijkse rapportage van de Belastingdienst en de voorgaande communicatie hierover komen wij tot een aantal verbeterpunten en conclusies.

Verbeterpunten

- De rapportage zou gebruik moeten maken van vergelijkbare periodes. Een manier om hiervan tegen over te komen is om ook van voorgaande jaar en anders de cijfers tot een bepaalde maand weer te geven. In dit geval zouden ook de cijfers van 2006 en 2007 de periode tot en met eind augustus moeten betreffen in plaats van voor het volledige jaar. Daarnaast zou de informatie nog vollediger moeten zijn. Nu worden maar voor 32 van de 42 maatregelen cijfers verstrekt, waarbij ook nog een deel niet precies volgens de vraag van de Kamer is opgeleverd.
- Indien gegevens niet geleverd kunnen worden altijd een reden opgegeven.
- De leesbaarheid/bruikbaarheid van de rapportage kan sterk verbeteren door duidelijk de vindplaats aan te geven van de gevraagde informatie.
- Bij veel gegevens ontbreken streefwaarden/indicatoren. Deze heeft de Kamer nodig om zich een oordeel te kunnen vormen over hoe het gaat met de Belastingdienst.

Conclusies over 1^{ste} tweemaandelijkse rapportage

- De rapportage levert grotendeels de gewenste informatie. Slechts een klein percentage van de gegevens wordt helemaal niet geleverd (= 23%). Echter voor = 30% worden de gegevens niet en act aangeleverd op de gevraagde manier.

- De rapportage bevat primair een opsomming van veelal kengetallen en bevat nauwelijks streefwaardenindicatoren. Hierdoor wordt weinig inzicht gegeven in de doelmatigheid dan wel doeltreffendheid van het gevoerde beleid.
- De vergelijkbaarheid van de gegevens is minimaal, vanwege het rapporteren over verschillende perioden (voor 2006 en 2007 staat het volledige jaar weergegeven en voor 2008 alleen tot en met 31 augustus).
- De staatssecretaris verwijst een aantal malen naar reeds geleverde informatie in andere rapportages (miljoenennota, voerbaarnota, rijksaannota, jaarverslag of het beheersverslag). De Kamer heeft echter gevraagd deze gegevens tweemaandijks te ontvangen. Door deze verwijzing voldoet de staatssecretaris niet aan de wens van de Kamer.
- Deze informatie zou heel goed een basis kunnen bieden voor interne sturing. Het is niet duidelijk of de staatssecretaris deze informatie ook daadwerkelijk gebruikt als sturingsinstrument.
- Het BOR kan indien uw commissie dat wenst, bijvoorbeeld ten tijde van de vierde tweemaandijks rapportage opnieuw kijken naar de voertiging en de bruikbaarheid van de tweemaandijks rapportage.