

Vergaderjaar 1990-1991

21 800 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk IXB (Ministerie van Financiën) voor het jaar 1991

22 069

Belastingonderzoek

Nr. 45

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 13 juni 1991

De vaste Commissie voor financiën¹ heeft op 22 mei 1991 mondeling overleg gevoerd met de minister en de staatssecretaris van Financiën over:

- **het eindrapport inzake het belastingonderzoek** (22 069, nr. 1);
- **het rapport vervolgonderzoek herstructurering belastingdienst** (20 800-IXB, nr. 38).

Van het overleg brengt de commissie als volgt verslag uit.

I. HET EINDRAPPORT INZAKE HET BELASTINGONDERZOEK

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Korte** (VVD) concludeerde uit het onderzoeksrapport dat er geen duidelijk aanwijsbare oorzaak is voor tegenvallers in de inkomstenbelasting (IB), de dividendbelasting en de vennootschapsbelasting (VPB). Derhalve vond hij het zinvol om het accent te leggen op herijking van en herbezinning op de ramingsmethoden. Hij vond het intrigerend dat de uitslag van een NCW-enquête naar dit onderwerp sterk afwijkt van het onderzoeksrapport. Hoewel op verschillende gronden kan worden getwijfeld aan de representativiteit van de NCW-enquête, zette hij toch vraagtekens bij de stellige ontkenning van de onderzoekers van Financiën, dat er geen verband is tussen de tegenvallende belastingopbrengst en de herstructurering van de belastingdienst. Het is evident dat de informatievoorziening ten bate van de belastingramingen meer aandacht verdient. In hoeverre kan de automatisering van de productieprocessen in het kader van de herstructurering hieraan bijdragen? Kan de directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) te allen tijde beschikken over voldoende en juiste informatie en zo neen, hoe kan daar verbetering in worden gebracht, bijvoorbeeld via het inkomens-informatiesysteem (IIS)? Ter verbetering van de informatievoorziening van de Kamer suggereerde de heer De Korte om analoog aan de verplichtingen/kas-matrix voor de uitgaven een transactie/kas-matrix per belastingsoort op te nemen in de artikelsgewijze toelichting bij begrotingshoofdstuk IX-B. Doordat dan elke mutatie in transactiebe-

¹ Samenstelling:

Leden: Koning (VVD), voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), Vacature PvdA, Vacature PvdA, A. de Jong (PvdA) en Kersten (PvdA).
Plv. leden: Van Rey (VVD), Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmüller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Vacature PvdA en Van Otterloo (PvdA).

dragen kan worden verklaard, krijgt de Kamer meer inzicht in de ramingen en wordt de discipline van de ramers vergroot.

De heer De Korte had uit het aan het mondeling overleg voorafgaande gesprek begrepen dat het ministerie van Financiën een afwijking van 1% (ongeveer 1,5 mld.) van de raming redelijk vindt. Door de grote invloed (0,25%) hiervan op het terugdringen van het financieringstekort, komt het maken van ramingen onder druk te staan. Het twaalfmaandelijks voortschrijdend tekort staat thans op 6,75%. Dit zal in de komende maanden nog fors moeten dalen om het gestelde doel te halen. Hij vermoedde dat dit hoge percentage verband houdt met verdere tegenvallers in IB en VPB, veroorzaakt door foutieve ramingen. Heeft dit te maken met een vervroegde terugslag van de conjunctuur, die niet in de belastingraming is verwerkt? Is het niet raadzaam om na grote tegenvallers de raming onmiddellijk bij te stellen, aangezien kasopbrengsten uit belastingen voor het CPB gelden als een nauwkeurige conjunctuurindicator?

De heer De Korte wees op de reactie van de Raad van State op het wetsvoorstel betreffende de heffing van accijns op minerale oliën, waarin staat dat belastingramingen niet volledig zijn doorberekend, omdat indirecte effecten daarin niet worden opgenomen. Gewaarschuwd wordt voor het baseren van beleid op belastingramingen waarvan tevoren vaststaat dat zij te hoog zijn.

De nacalculatie in het kader van de Oort-operatie wijst erop dat ramingen en realisaties redelijk kloppen. Hieruit wordt geconcludeerd dat tegenvallers in de IB niet worden veroorzaakt door de Oort-operatie. Hoewel hierover pas in 1995 definitief kan worden geoordeeld, zei de heer De Korte niet verrast te zullen zijn over eventuele toekomstige meevallers als gevolg van de beperking van aftrekposten.

De nationale rekeningen zijn een belangrijke bron voor de raming van de IB. Er blijken echter grote verschillen te bestaan tussen de gegevens van de belastingdienst en die welke voortvloeien uit de nationale rekeningen. Mocht blijken dat de nationale rekeningen niet meer kunnen worden gehanteerd als informatiebron, waarvan zal dan moeten worden uitgegaan? Verder is gebleken dat macro-gegevens een veel beperktere rol zullen moeten spelen bij de raming van de dividendbelasting. Ondanks hantering van nieuwe CPB-berekeningen voor rentestromen en fiscale afschrijvingsmethodieken blijft voor 1988 een onvoldoend verklaarde VPB-tegenvaller bestaan. Zal die bij de behandeling van de Voorjaarsnota nader worden verklaard?

De heer De Korte beklemtoonde ten slotte dat thans wordt gesproken over ramingsfouten. Uit een en ander mag derhalve niet worden geconcludeerd dat er sprake is van belastingvoordelen voor ondernemers.

De heer **Vermeend** (PvdA) had het gesprek met de onderzoekers als buitengewoon verhelderend ervaren. Hij was het eens met de conclusie uit het eindrapport dat de complexiteit van regelingen de informatievoorziening en het opstellen van ramingen bemoeilijkt. Ook was hij het eens met conclusies ten aanzien van afstemming van gegevens van CBS en CPB. In dit verband had het hem vooral getroffen dat in de groeiramingen van het CPB in de periode 1980-1989 gemiddeld een marge van 1,8% was verdisconteerd. Tegen die achtergrond viel hem de door het ministerie van Financiën toegestane marge van 1% mee. Welke waarde moet overigens worden gehecht aan de opmerking van prof. Van der Dussen, dat de politiek een rol speelt bij het opstellen van ramingen? Het verheugde hem te kunnen concluderen dat de herstructurering van de belastingdienst geen rol heeft gespeeld bij de tegenvallers. Wat vindt de staatssecretaris in dit verband van methodiek en bevindingen van de NCW-enquête? Kan hij zich verenigen met de NCW-raming van nog te verwachten belastingopbrengsten?

De heer Vermeend kon zich verenigen met de conclusie betreffende de Oort-operatie. Naar aanleiding van het op bladzijde 9 van het rapport onder b. vermelde vroeg hij een verklaring van de ramingsmethodiek voor aftrekposten. Is er in dit geval sprake van ramingsfouten of heeft er zich een onvoorspelbare ontwikkeling voorgedaan? Het was hem opgevallen dat de fluctuaties in de raming van de opbrengst van de dividendbelasting vrij groot zijn. In dit verband wees hij op de relatief grote invloed die een beperkt aantal bedrijven heeft op de opbrengst van deze belasting. In hoeverre zal het ministerie van Financiën in staat zijn om op dit punt redelijk betrouwbare ramingen op te stellen? De opzet van het IIS werd door hem toegejuicht. De betrouwbaarheid van ramingen kan erdoor worden verhoogd, terwijl ook beter kan worden ingeschat wat de gevolgen zullen zijn van bepaalde wetswijzigingen. Ten slotte vroeg hij om op de hoogte te worden gehouden van de voortgang die met dit project wordt geboekt.

De heer **Ybema** (D66) vroeg welke maatregelen sinds november 1989 door het ministerie van Financiën zijn genomen om verdere tegenvallers te voorkomen en waarom nu pas een actievere houding is aangenomen bij het vergaren van belastingopbrengsten. Verder vroeg hij welke invloed de tegenvallers hebben op de houding van het ministerie ten opzichte van de ramingen. Wordt er alles aan gedaan om de foutmarge zo klein mogelijk te maken? Evenals de heer De Korte vreesde hij dat de hoge stand van het twaalfmaandelijks voortschrijdend tekort een indicatie is voor nieuwe belastingtegenvallers. Zijn daar aanwijzingen voor? Nu uit het onderzoek blijkt dat het verband tussen tegenvallende belastingopbrengsten en de herstructurering van de belastingdienst niet kan worden bewezen, wenste hij de discussie daarover als gesloten te beschouwen. Hij complimenteerde de betrokkenen met dit resultaat. Ondanks de conclusie die in het eindrapport wordt getrokken ten aanzien van de Oort-operatie raadde hij de bewindslieden aan, de vinger aan de pols te houden.

De heer Ybema constateerde dat het CPB in de afgelopen jaren een aantal missers heeft gemaakt in de VPB-ramingen. In dit verband vroeg hij of de forse meevallers die zich voordeden in de periode 1986-1988 hebben geleid tot nader onderzoek van de ramingsmethodiek en tot eventuele bijstelling daarvan. De wijze waarop wordt getracht meer greep te krijgen op belastingontvangsten moet zeer nauwlettend worden gevolgd. Is het thans voorgestelde pakket maatregelen voldoende of is er meer nodig om de belastingstromen ook bestuurlijk goed in de vingers te krijgen?

De heer **Reitsma** (CDA) merkte op dat zowel het ministerie van Financiën als de Tweede Kamer veel aandacht schenkt aan zo adequaat mogelijke ramingen. In dit verband wees hij op de behandeling van de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet, waarbij door middel van een amendement werd vastgelegd dat bij de meerjarenramingen ook belastingramingen worden verstrekt. De recent geconstateerde afwijkingen noopten om de ramingen aan een nader onderzoek te onderwerpen. Belangrijkste conclusie uit het onderzoek is, dat de tegenvallers voornamelijk worden veroorzaakt door verschuivingen tussen IB en loonbelasting (LB), een ruimer gebruik van aftrekposten en een achterblijvende groei van positieve inkomensbestanddelen. Hoewel hij de conclusie dat de tegenvallers niet worden veroorzaakt door de Oort-operatie en door de herstructurering van de belastingdienst, te stellig vond, kon hij haar wel delen. Hij achtte de kans echter vrij groot dat na verloop van tijd toch moet worden geconstateerd dat beide operaties van invloed zijn geweest op de belastingopbrengst. Zo was hem uit werkbezoeken aan onderdelen van de belastingdienst gebleken dat er in de Oort-operatie

geen rekening mee is gehouden dat door de verhoging van het huurwaardeforfait veel meer mensen in aanmerking komen voor een IB-aanslag. Omdat het enige tijd zal duren deze categorie belastingplichtigen te bereiken, kan wellicht over enige jaren alsnog een hogere belastingopbrengst worden verkregen. Ook ging hij ervan uit in het gebruik van aftrekposten op de Oort-operatie is geanticipeerd. Hij was het erme eens dat meer aandacht moet worden geschonken aan een goede informatievoorziening, maar vroeg af waarom dit niet al veel eerder systematisch is gedaan, gezien de vrij forse afwijkingen in voorgaande jaren. Wat zullen hiervan de gevolgen zijn voor het automatiseringsbudget en hoe kan de herstructurering van de belastingdienst bijdragen aan het verkrijgen van betere ramingen? Aangezien op verschillende plaatsen in het rapport wordt geconstateerd dat nog nader onderzoek nodig is, vroeg hij om een regelmatige voortgangsrapportage.

De heer Reitsma vroeg een reactie van de bewindslieden op de NCW-enquête, met name op het punt van de vermeende achterstand in het opleggen van voorlopige aanslagen. Welke maatregelen worden genomen om een gelijkmatiger aanslagoplegging te waarborgen? Welke invloed zal dit hebben op de kasopbrengst voor 1991? Uit perspublicaties had hij begrepen dat mogelijk verdere tegenvallers in de sfeer van de IB kunnen worden verwacht. Hoe valt dit te rijmen met de conclusie van de onderzoekers, dat de nacalculaties niet tegenvallen? Zal het in de toekomst mogelijk zijn om de belastingramingen te corrigeren op incidentele effecten, zodat beter zicht wordt verkregen op het structureel patroon? Hij was het eens met de conclusie dat de opbrengst van de dividendbelasting moeilijk is te ramen. In verband met nog te verrichten nader onderzoek op dit punt vroeg hij hoe groot de kans is om deze ramingen verder te verbeteren. De nadere rapportage over de VPB wachtte hij belangstellend af.

De heer **Koning** (VVD) merkte op dat het onderzoek slechts 20% van de totale belastingopbrengst betreft. Derhalve was hij zeer geïnteresseerd in de ramingen van de niet in het onderzoek opgenomen belastingen, zoals de LB, die ongeveer 55 mld. opbrengt en de omzetbelasting (OB), die ongeveer 40 mld. opbrengt. Probleem bij de OB is, dat berekening plaatsvindt op grond van een gewogen gemiddelde van het bruto nationaal produkt (BNP). Afwijkingen in het BNP leiden derhalve direct tot afwijkingen in de OB. Bij de LB is de totale loonontwikkeling in den lande van belang. Desondanks was hij van mening dat beide belastingen nauwkeuriger kunnen worden geraamd dan die welke in het thans aan de orde zijnde rapport worden behandeld.

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister** waarschuwde op grond van achtergrondinformatie over de NCW-enquête voor te hooggespannen verwachtingen over mogelijke meevallers in de belastingontvangsten. Gegeven de ervaringen uit de afgelopen jaren zag hij alle aanleiding om zich op betere ramingsmethoden te bezinnen, waarbij hij er overigens op wees dat het begrip «raming» van nature onzekerheid inhoudt. Bij belastingramingen gaat het om een zeer complex geheel, waarbij veranderingen in onderliggende micro- en macro-economische indicatoren een rol van betekenis spelen.

In 1989 is, ook met gebruikmaking van externe adviezen, geanalyseerd in hoeverre de zich toen manifesterende tegenvaller structureel of incidenteel van karakter was. Op dat moment kon niet worden voorzien dat verdere tegenvallers zouden volgen en dat er op onderdelen van het economisch patroon sprake was van een omslag. Bedacht moet worden dat macro-economische feiten en inzichten zich altijd met enige vertraging manifesteren. Op basis van de best mogelijke adviezen en

uitgaande van opgedane ervaring is een schatting gemaakt van de verhouding tussen incidentele en structurele aspecten van de zich in 1989 voordoende tegenvaller. Op basis daarvan is geraamd in hoeverre in het daaropvolgende jaar het incidenteel geachte deel van de tegenvaller zou kunnen worden gecompenseerd door een meevaller. Het probleem ontstond toen in 1990 bleek dat de tegenvaller structureel was.

Al voordat de eerste tegenvaller in de belastingopbrengst zich voordeed, werd aan het IIS gewerkt. Hoewel hij overtuigd was van de adequaatheid van de informatievoorziening, juichte de minister verdere uitbouw van het IIS en bundeling van informatiestromen uit het directoraat-generaal voor fiscale zaken en het directoraat-generaal der rijksbelastingen toe. Hij was bereid de Kamer te informeren over geboekte voortgang op dit punt. Overigens verheugde het hem dat de aandacht voor de herstructurering van de belastingdienst thans meer is verschoven in de richting van de vraag, in hoeverre die kan bijdragen aan verbetering van de informatievoorziening en aan een structurele verhoging van de belastingopbrengsten. Het opnemen van een transactie/kas-matrix per belastingsoort in de artikelsgewijze toelichting bij hoofdstuk IX-B wenste hij nader te overwegen.

De minister zei voorzichtig te zijn bij het maken van ramingen, gezien de minder voorspoedige economische ontwikkelingen en de tot nu toe signaleerde trends. Hij wenste zich echter niet in te laten met het maken van politieke ramingen. Ook merkte hij op, niet door zijn medewerkers in die richting geadviseerd te zijn. Er wordt naar gestreefd, de afwijking van de raming zo klein mogelijk te doen zijn. Daarbij wordt meer gekeken naar het percentage dan naar het absolute bedrag dat ermee gemoeid is. Op het commentaar van de Raad van State bij het wetsvoorstel betreffende de heffing van accijns op minerale oliën wenste hij in dit mondeling overleg niet in te gaan. In een aparte bijlage bij de Voorjaarsnota zal de Kamer nader worden geïnformeerd over het twaalfmaandelijks voortschrijdend tekort en het onderzoek naar de VPB. De minister bestreed de suggestie als zou het CPB in de afgelopen jaren missers hebben gemaakt in de de VPB-ramingen, aangezien hierop exogene, niet beïnvloedbare factoren van invloed zijn geweest. Aan het functioneren van de nationale rekeningen als bron voor belastingramingen zal blijvend aandacht worden geschonken. Pas op termijn zal goed kunnen worden geoordeeld over de eventuele invloed van de Oort-operatie op de belastingramingen. De huidige conclusies moeten worden beschouwd als een tussenrapportage.

Alles overwegende kwam de minister tot de conclusie dat in de afgelopen tijd het nodige is gedaan, zowel op het gebied van informatievoorziening als op dat van het onderzoek naar de onderliggende factoren die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de tegenvallers. Het verrichte en nog te verrichten onderzoek moet ertoe leiden dat vermijdbare foute taxaties tot het uiterste worden beperkt, zodat bij het ramen de werkelijkheid dichter kan worden benaderd.

De **staatssecretaris** was blij dat thans duidelijk is geconstateerd dat de herstructurering van de belastingdienst geen verband houdt met de tegenvallende belastingopbrengst. De herstructurering kan stellig bijdragen aan verbetering van de ramingstechniek, aangezien in een groot aantal gevallen kan worden geconstateerd dat de eisen die de bedrijfsvoering stelt aan de automatisering parallel lopen aan die welke bij het opstellen van de ramingen worden gesteld. Bij de herstructurering wordt hoge prioriteit gegeven aan verbetering van de informatievoorziening, maar dit resulteert niet in een hoger automatiseringsbudget. Ter verbetering van de ramingen en voor het op peil houden van de ontvangsten is het van groot belang om belastingstromen van nabij te

volgen. Het IIS, met de ontwikkeling waarvan in 1986 is begonnen, begint thans vruchten af te werpen, terwijl ook kan worden geconstateerd dat de controledichtheid toeneemt. Dit alles zal een preventieve werking hebben.

Verschillen tussen de enquête van het NCW en het thans aan de orde zijnde eindrapport kunnen worden veroorzaakt door het feit dat eerstgenoemd onderzoek was gebaseerd op een steekproef en niet op een totaaltelling. Vertekening van het beeld kan verder zijn ontstaan doordat, op een negatief antwoord op de enquêtevraag of een voorlopige aanslag was ontvangen, niet de vraag volgde of geënquêteerde ook werkelijk een aanslag had behoren te krijgen. Doordat de enquête anoniem was, kunnen deze gegevens achteraf niet meer worden aangevuld. In feite zijn in 1990 meer voorlopige aanslagen tegen een hoger totaalbedrag opgelegd dan in 1989. Voorlopige aanslagen beïnvloeden de kasopbrengst. Uit het onderzoek blijkt echter dat de verklaring voor de tegenvallers gezocht moet worden in de transactieopbrengst. Fluctuaties die zich in 1987 en 1988 hebben voorgedaan in het opleggen van voorlopige aanslagen, hielden verband met de automatisering en de invoering van de grijze tabel in de LB. In 1990 kon in verband met de Oort-operatie niet in alle gevallen een geautomatiseerde voorlopige aanslag worden opgelegd. Om budgettaire effecten te voorkomen is dit in een aantal gevallen niet-geautomatiseerd gebeurd. De cijfers voor 1991 wijzen erop dat het opleggen van voorlopige aanslagen op het voorziene niveau ligt.

De staatssecretaris sprak zijn verwondering uit over het door de heer De Korte bedoelde advies van de Raad van State. Het is een bestendige gedragslijn dat bij belastingvoorstellen wordt geraamd zonder rekening te houden met gedragseffecten en BTW-heffing. Indirecte effecten zijn nu eenmaal niet behoorlijk te ramen voor een enkele belasting. Daarmee wordt wel rekening gehouden in het econometrisch model van het CPB dat enkele malen per jaar wordt gehanteerd voor het berekenen van de totale belastingopbrengst. Daarop is het totale budgettaire beleid, inclusief het belastingbeleid, gebaseerd. Informatie over mogelijke gedragseffecten is eveneens terug te vinden in de rapportages van het NEI. Overigens vond de staatssecretaris de Nationale Rekeningen de beste bron voor IB-ramingen.

Bij het nemen van beslissingen over de Oort-operatie heeft men zich gebaseerd op de voor 1989 geraamde belastingopbrengst. Toen het in de loop van dat jaar duidelijk begon te worden dat het geraamde bedrag niet zou worden ontvangen, zijn de ramers uitgegaan van de veronderstelling dat het tekort in 1990 alsnog zou worden ontvangen. Echter, in 1990 werden nieuwe tegenvallers geconstateerd. Daarop is besloten tot bijstelling van de raming en tot het instellen van een onderzoek. Daaruit is gebleken dat het gebruik van aftrekposten sterker is gestegen dan was voorzien. Aangezien dit zich nog pas over een korte reeks van jaren manifesteert (ong. 5 jaar) kunnen nog geen statistisch verantwoorde conclusies worden getrokken. In de ramingen is er rekening mee gehouden dat door de verhoging van het huurwaardeforfait in het kader van de Oort-operatie meer mensen in aanmerking komen voor een IB-aanslag. Enige anticipatie op de Oort-operatie is overigens niet te traceren, hoewel het vermoeden bestaat dat er zeker sprake van is geweest. Slechts een klein aantal mensen zal hiertoe echter in staat zijn geweest, aangezien men daartoe in staat moest zijn om met inkomsten of kosten te schuiven. Overigens kan dergelijke anticipatie geen verklaring zijn voor een structurele wijziging in de belastingstromen.

Ten aanzien van de dividendbelasting kan niet worden uitgegaan van de werking van de wet van de grote getallen, gezien het relatief kleine aantal belastingplichtigen. Een wijziging in het dividendbeleid van een van de grote ondernemingen heeft derhalve een grote invloed op de belastingontvangst. In het algemeen komen dergelijke wijzigingen echter

weinig voor, aangezien grote, aan de beurs genoteerde ondernemingen een beleid voeren dat erop is gericht om het dividend gelijkmatig te houden. Op het dividendbeleid van kleine, niet aan de beurs genoteerde ondernemingen is echter geen peil te trekken. De staatssecretaris bevestigde dat de loon- en omzetbelasting verhoudingsgewijs beter zijn te ramen dan de thans aan de orde zijnde belastingen. Ten slotte deelde hij mede dat transactie- en kasramingen reeds worden gegeven in hoofdstuk IX-B. Het antwoord op de vraag van de heer De Korte of daarbij ook een matrix wordt gehanteerd, moest hij schuldig blijven.

Nadere gedachtenwisseling

De heer **De Korte** (VVD) vroeg in hoeverre de herziene raming van de IB-opbrengst op transactiebasis in de komende jaren kan worden gehandhaafd, gezien de ontwikkeling van de conjunctuur.

De heer **Ybema** (D66) vroeg of uit de thans opgedane ervaring door het ministerie wordt geconcludeerd dat ook in de toekomst meer gebruik moet worden gemaakt van externe expertise. Hij betreurde het dat de minister pas bij de behandeling van de Voorjaarsnota wenste in te gaan op de meest recente gegevens over de belastingontwikkelingen.

De heer **Reitsma** (CDA) betwijfelde of de conclusie uit het rapport betreffende de samenhang tussen tegenvallende opbrengst van de IB en de meevallende opbrengst van de LB te zijner tijd met feiten gestaafd zal kunnen worden. Met belangstelling zag hij de gegevens uit de Voorjaarsnota tegemoet. Uit het gegeven overzicht maakte hij op dat fors is geanticipeerd op de Oort-operatie. Derhalve bleef hij erbij dat wellicht later toch zal moeten worden geconcludeerd dat deze operatie invloed heeft gehad op de belastingopbrengsten.

De **minister** merkte op dat de raming van de belastingopbrengsten bij de voorbereiding van de Miljoenennota 1992 op basis van de meest actuele CPB-inzichten eventueel zal worden bijgesteld. Externe expertise zag hij niet als alternatief voor goede medewerkers. Wel kan op enig moment steun van buiten nodig zijn, maar zeker gezien de eraan verbonden kosten wenste hij daar selectief mee om te gaan.

II. HET RAPPORT VERVOLGONDERZOEK HERSTRUCTURERING BELASTINGDIENST

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Korte** (VVD) maakte uit het rapport op dat de herstructurering nauwelijks effect heeft op de produktie van de belastingdienst. Als gevolg van het schoon-over-beleid is zelfs een tijdelijke versnelling te constateren. Daarvoor is echter tijdelijk personeel onttrokken aan administratieve en controlerende werkzaamheden. Wat is het mogelijk effect van een daling van het aantal boekenonderzoeken en het tijdelijk achterblijven van daaruit volgende correctievoorstellen op de opbrengst van de IB? Met name vreesde hij voor een vermindering van het preventief effect van boekenonderzoek. De onderzoekers stellen dat de vrees van de medewerkers voor mogelijke effecten onterecht is, omdat deze in het totaal worden gecorrigeerd. Aangezien de medewerkers het geheel niet kunnen overzien achtte de heer De Korte het voor het op peil houden van de motivatie van deze groep van groot belang dat goede informatie over het totaalbeeld wordt verstrekt.

De heer De Korte constateerde een positieve ontwikkeling in de

aanpak van en voorwaarden voor de herstructurering. In dit verband pleitte hij voor continuering van het «vangnet». Veel energie is gestoken in interne communicatie en in bezoeken aan eenheden. Knelpunt blijft de kwaliteit van het management. Wordt, mede in verband met de concurrentie met het bedrijfsleven, de nodige aandacht besteed aan het loopbaan- en benoemingenbeleid en aan periodieke functionerings- en beoordelingsgesprekken? Hoe oordeelt de staatssecretaris over het oordeel van de onderzoekers, dat directies meer aandacht moeten schenken aan interne samenhang in de sturing, een flexibele aanpak van het bestuur en het maken van expliciete keuzen? Wat is zijn commentaar op de conclusie van de onderzoekers dat te strak wordt vastgehouden aan modellen, regels en besluitvorming op hoger niveau? Op het gebied van de personeelsvoorziening worden knelpunten gesignaleerd. Welke invloed zullen de kleine en grote efficiency-operatie daarop hebben? Hij hoopte dat een vacaturestop vermeden kon worden, aangezien die desastreus op het herstructureringsproces kan uitwerken. Op het gebied van automatisering kan enige verbetering worden geconstateerd, ook al concluderen de onderzoekers dat mede door een gebrekkige systeemdokumentatie nog onvoldoende en onvolledige informatie voorhanden is over systeemwijzigingen.

Alles overziende concludeerde de heer De Korte dat er sinds het mondeling overleg van 27 juni 1990 sprake is van duidelijke verbeteringen. Wel verbaasde hij zich erover dat binnen een halfjaar tijd de huisvesting niet zozeer meer een knelpunt vormt. Ondanks de gemaakte vorderingen pleitte hij ervoor, de druk op de ketel te houden.

De heer **Vermeend** (PvdA) sprak zijn waardering uit voor de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de in het mondeling overleg van 27 juni 1990 door de commissie geuite wensen, zoals onder andere blijkt uit de toezending van het Beheersverslag Belastingdienst 1990. Wel herinnerde hij eraan dat de Kamer nog een toegezegd plan van aanpak tegoed heeft. Hij ging ervan uit dat na voltooiing van het schoon-over-beleid de controle ten minste zal worden teruggebracht op het oude niveau, zij het met meer diepgang. Waarom is in het rapport expliciet de aanbeveling opgenomen dat het inzetten van instrumenten blijvend gepaard moet gaan met een actieve, open en realistische opstelling van het management (pag. 23)? Verder vroeg hij op welke wijze de communicatie tussen centraal en decentraal niveau is verbeterd.

Tijdens een werkbezoek aan de belastingdienst te Eindhoven had de heer Vermeend een verschil in waardering voor het herstructureringsproces gevoeld tussen de Eenheden Ondernemingen en de Eenheden Grote Ondernemingen. Laatstgenoemde eenheden waren, met name op personeelsgebied en op het gebied van de materiële ondersteuning, tevredener dan eerstgenoemde. Is dit een landelijk beeld? Wat wordt er gedaan aan nog bestaande knelpunten, in het bijzonder op het gebied van automatisering? Uit de werkbezoeken had de heer Vermeend verder de indruk gekregen dat men vindt dat het proces van verdergaande decentralisatie te traag verloopt. In verband daarmee vroeg hij hoe men, zij het binnen een centraal kader en begrensd door zekere budgetten, denkt de eenheden meer beleidsvrijheid te geven. Hoe zal worden gekomen tot versoepeling van de bestuurlijke procedures?

De heer **Ybema** (D66) sprak zijn waardering uit voor het vervolgrapport en merkte op dat op deze weg moet worden voortgegaan. In verband met de ontwikkeling van goed management bij de eenheden vroeg hij of kan worden volstaan met de gecreëerde vangnetregeling, of dat meer zal moeten worden gedaan. Naar aanleiding van afwijkingen in de controledichtheid bij diverse belastingsoorten vroeg hij in hoeverre de planning op dit punt wordt gehaald. Zal er ook in 1991 nog sprake zijn

van opbrengstverlies van bij de herstructurering betrokken eenheden? Ondanks genomen maatregelen is men op het niveau van de eenheden niet gelukkig met de situatie op het gebied van de medezeggenschap. Hij vroeg de centrale leiding om een actievere opstelling in deze, teneinde de betrokkenheid van de medewerkers te vergroten.

De heer **Reitsma** (CDA) sprak eveneens zijn waardering uit voor het vervolgrapport. Ook sprak hij zijn dank uit voor de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de door hem ingediende motie (21 300-IXB, nr. 41). Evenals de heer Vermeend vroeg hij naar het toegezegde plan van aanpak. Verder sloot hij zich aan bij de vragen die de heer Vermeend stelde naar aanleiding van de werkbezoeken. Het was ook hem opgevallen dat men op het niveau van de eenheden vond dat het delegatieproces te traag verloopt. Wat zal hieraan worden gedaan? Uit contacten met accountantsbureaus had hij de indruk gekregen dat het regionaal overleg tussen belastingdienst en accountantsbureaus zou worden vervangen door een centraal overleg. Dit achtte hij in strijd met het delegatieproces. Hoe zal meer accent worden gegeven aan de stijl van besturing en aan de decentralisatie van bevoegdheden, zoals in het rapport is aanbevolen?

De heer Reitsma was verheugd dat eerdere kritiek op de dienstleiding nu grotendeels is weggenomen. Als gevolg van de herstructurering zullen de medewerkers meer all round deskundig moeten worden. Wordt daarmee bij de planning van de opleidingscapaciteit voldoende rekening gehouden? Hij sloot zich aan bij vragen over de controledichtheid. Bij oude eenheden is de controledichtheid hoger dan bij nieuwe. Dit verschil mag niet te lang blijven bestaan, gezien de mogelijke gevolgen voor het aangiftegedrag. Wanneer zullen de nieuwe eenheden dezelfde controledichtheid bereiken als de oude? Nu op basis van objectieve gegevens is aangetoond dat de belastingtegenvallers niet in verband kunnen worden gebracht met de herstructurering van de belastingdienst zal er het nodige aan moeten worden gedaan om de op dit punt ontstane beeldvorming binnen en buiten de belastingdienst te corrigeren. Voor de situatie binnen de dienst zijn daartoe in het rapport een aantal aanbevelingen gedaan, maar hoe denkt men dit beeld naar buiten toe weg te nemen?

Ten slotte vroeg de heer Reitsma de staatssecretaris om de aanbevelingen voor verbetering van het management ter harte te nemen. Hoe zal inhoud worden gegeven aan het ontvlechtsproces van het Directoraat-Generaal der Belastingen?

De heer **Koning** (VVD) sloot zich aan bij de opmerkingen die de heer Vermeend maakte naar aanleiding van diverse werkbezoeken. Met name was hij benieuwd of de kritische houding die kon worden geconstateerd bij de Eenheid Ondernemingen te Eindhoven symptomatisch is voor de wijze waarop deze eenheden zich landelijk tegenover het herstructureringsproces opstellen. Verder vroeg hij of in hetgeen in het rapport is geschreven over correcties op aangiften rekening is gehouden met de door de leiding van de belastingdienst gedane mededeling, dat terug te draaien correcties zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Overigens oordeelde hij zeer gunstig over het vervolgrapport. Met name was hij er verheugd over, in de brief van 3 april 1991 te lezen dat de staatssecretaris voornemens is de aanbevelingen uit het rapport over te nemen en te doen uitvoeren.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** merkte op dat door hem en door de dienstleiding nooit is getwijfeld aan de juistheid van de ingeslagen weg. Nu dit door

het vervolgonderzoek is bevestigd, was hij vast voornemens om op die weg voort te gaan. Het tijdelijk iets teruglopen van de controledichtheid op enkele nieuwe eenheden moet worden beschouwd als «reculer pour mieux sauter». Er wordt het nodige aan gedaan om de medewerkers goed te informeren over de herstructurering en de effecten daarvan. Het vangnet zal vermoedelijk worden gehandhaafd gedurende het totale herstructureringsproces. Bij het oplossen van knelpunten in het management wordt speciaal aandacht besteed aan het lokale managementpotentieel. Bijzonder verheugd was de staatssecretaris over de gebleken instemming met de noodzaak tot decentralisatie en delegatie. Hij bestreed de suggestie, als zou het delegatieproces te traag verlopen. Delegatie is pas echt mogelijk als het niveau waarnaar gedecentraliseerd wordt ook daadwerkelijk in staat is om de betreffende taak of bevoegdheid uit te voeren. Uit een vergelijking van productiecijfers en aantallen medewerkers van de belastingdienst blijkt dat de efficiency zeer sterk wordt verhoogd, praktisch altijd door middel van automatisering.

Door een verhoging van de begroting van de Rijksgebouwendienst kon de afsluiting van de huisvestingsoperatie financieel worden gewaarborgd. Sommige huisvestingsprojecten blijken echter niet zo voorspoedig te verlopen als werd verwacht. In Amsterdam moest worden gekozen tussen nieuwbouw of ingrijpende verbouwing van het bestaande pand. In Rotterdam wordt thans gewerkt aan een verbouwing, terwijl wordt aangestuurd op nieuwbouw in 1995/1996. Een ernstig knelpunt doet zich voor in midden- en oost-Brabant bij de groep eenheden die het laatst overgaat. Ten aanzien daarvan zijn bezwaarprocedures gestart en doen zich problemen voor met contracten met projectontwikkelaars. Daardoor is de Rijksgebouwendienst niet in staat om de huisvesting tijdig op te leveren. Als gevolg daarvan is de omslag voor dit gebied uitgesteld tot 1 juni 1992.

De staatssecretaris deelde mede dat een tweede vervolgonderzoek zal worden verricht. Inmiddels is het Beheersplan Belastingdienst 1990 verschenen, dat overigens niet kan worden beschouwd als een formele verantwoording die in de plaats zou treden van de verantwoording in het kader van de Slotwetprocedures. Over het korte termijn uit te brengen Bedrijfsplan beleidskader 1992-1996 wordt overleg gepleegd met de medezeggenschapsorganen. Binnen de belastingdienst zullen de door de onderzoekers gedane aanbevelingen worden opgevolgd. Problemen zag de staatssecretaris echter bij het bevorderen van de beeldvorming naar buiten.

De heer **Boersma** wees erop dat uit het totaaloverzicht van boekenonderzoeken blijkt dat de controledichtheid in 1990 beter was dan in enig jaar daarvoor. Er zijn veel meer onderzoeken ingesteld, die voor elk van de belastingen leidden tot hogere correctieresultaten. De VPB gaf wat dit betreft een heel specifieke ontwikkeling te zien. Was 1989 al een topjaar met 3,6 mld. aan correcties in het belastbare bedrag; in 1990 werd dit nog overtroffen met 4,9 mld. De teruggang in aantallen onderzoeken bij nieuwe eenheden wordt opgevangen door de oude. De kwaliteit van de onderzoeken van nieuwe eenheden is echter hoger dan die van de oude. In het kader van de herstructurering wordt gewerkt met een gemiddelde en heeft een verdeling in tranches plaatsgevonden om nadelige invloeden op de totale belastingopbrengst te voorkomen. Bij nieuwe eenheden wordt gedurende maximaal twaalf weken beslag gelegd op gekwalificeerd personeel ter wille van de samenvoeging van de entiteiten. Na een halfjaar wordt daardoor de achterstand in controledichtheid teniet gedaan, terwijl in het tweede halfjaar kan worden geconstateerd dat de controledichtheid boven de planning uitkomt. Na afronding van het herstructureringsproces zal de planning zeker worden

gehaald en zal de onderzoekskwaliteit belangrijk zijn verbeterd. Door het schoon-over-beleid kan wat minder aandacht worden besteed aan de aanslagregeling. Het budgettaire verlies als gevolg daarvan bedraagt ongeveer 30 mln. Door het inhalen van achterstanden als gevolg van het schoon-over-beleid wordt echter in 1990 naar schatting een extra opbrengst van ongeveer 60 mln. gegenereerd. De leiding van de belastingdienst ziet het als haar taak om de medewerkers goed te informeren. Hiertoe dient onder andere het onlangs verschenen beheersverslag.

In verband met de decentralisatie wees de heer Boersma erop dat de directies waarnaar moet worden gedecentraliseerd, nog in opbouw zijn. De vakcentrales hebben sterk aangedrongen op een centraal personeelsbeleid, juist om te voorkomen dat op dit gebied ongelukken zouden gebeuren. De heer Boersma juichte het toe dat de diensten graag bevoegdheden willen overnemen. Op 1 juli 1991 zal een belangrijk aantal taken op het terrein van personeel en organisatie worden gedecentraliseerd. Op 1 januari 1992 zullen in overleg met de vakcentrales andere taken worden gedecentraliseerd. De belastingdienst beschikt over goede managementkwaliteit, mede omdat door vermindering van het aantal eenheden slechts één op de drie managers in zijn oude functie terugkeert. Een knelpunt vormt het management op het niveau van de teamleiders. Er wordt gezocht naar methoden om minder goed functionerende managers op dit niveau bij te scholen, ofwel ze van hun functie te ontheffen. Aan opleidingen wordt veel aandacht geschonken. De capaciteit op dit gebied is echter beperkt doordat personen die beschikken over de voor de opleidingen benodigde deskundigheid, bij de eenheden niet goed gemist kunnen worden. Centrale en andere dienstcommissies moeten worden opgebouwd. Binnen het decentralisatieproces hebben deze commissies slechts instemmingsrecht als het betreffende hoofd van dienst bevoegd is om een beslissing te nemen.

De heer Boersma bevestigde het door de heer Vermeend geconstateerde verschil in opstelling tegenover het herstructureringsproces tussen Eenheden Ondernemingen en Eenheden Grote Ondernemingen. De eenheid in Eindhoven is wat dit betreft niet uniek. De problemen bij de Eenheden Ondernemingen zijn groter dan die bij de Eenheden Particulieren en Grote Ondernemingen. De Eenheden Grote Ondernemingen kunnen in het algemeen meer beschikken over hoger gekwalificeerde medewerkers in de behandelfuncties. Daarnaast is het behandelproces bij de Eenheden Ondernemingen ingewikkelder door de grotere aantallen. Verder is uit onderzoek gebleken dat de administratie bij de Eenheden Ondernemingen te zwak bezet is. Gezien de afslankingsoperaties en de personele gevolgen van de Oort-operatie zal een oplossing moeten worden gezocht via een zo goed mogelijke verdeling van de beschikbare menskracht.

De voorzitter van de commissie,
Koning

De griffier van de commissie,
De Gier