Rapport

Onderzoek inventarisatie taken Belastingdienst

Definitief rapport d.d. 29 september 2021



HVG LAW

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en opdracht 2
1.1 Aanleiding & opdracht 2
1.1.1 Opdracht algemeen 2
1.1.2 Reikwijdte van de opdracht 2
1.1.3 Plan van aanpak 3
1.2 Leeswijzer 3
1.2.1 Opbouw van het Rapport 3
2. Wetgevingsoverzicht Belastingdienst 4
2.1 Van de Belastingdienst ontvangen wetgevingsoverzicht 4
2.2 Aanvullingen op het Wettenoverzicht 4
2.3 Het Wettenoverzicht 5
3. Overzicht wettelijke taken Belastingdienst 6
3.1 Wettelijke taken van de Belastingdienst 6
3.2 Onderscheid fiscale, duale en niet-fiscale taken 7
3.2.1. Nadere toelichting op onderscheid fiscale, duale en niet-fiscale taken in het takenoverzicht 8
3.3 Aanvullingen vanuit de gehouden interviews 9
3.4 Dillema's omtrent de term duaal 9
4. Aanbeveling 10
Bijlage 1 11
Overzicht toepasselijke wet- en regelgeving Belastingdienst 11
Bijlage 2 12
Overzicht wettelijke taken Belastingdienst 12
Bijlage 3 13
Overzicht interviews 13
Bijlage 4 14
Overzicht overleggen 14
Bijlage 5 15
Overzicht afkortingen 15

Datum	Status	Aan
29 september 2021	Definitief	Begeleidingscommissie en stuurgroep

1. AANLEIDING EN OPDRACHT

1.1 Aanleiding & opdracht

De Belastingdienst staat voor een grote en complexe veranderopgave om de Belastingdienst te verbeteren op verschillende terreinen. Op dit moment vragen de verouderde ICT, de vernieuwingsopgave en het implementeren van nieuw beleid een grote inspanning van de Belastingdienst. Daarnaast is de uitvoeringsopgave van de Belastingdienst in de afgelopen decennia uitgebreid met een groot aantal fiscale en niet-fiscale taken. De Belastingdienst is een organisatorisch complexe uitvoerder geworden met een breed scala aan taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De additionele taken zorgen voor uitvoeringstechnische complexiteit en vragen veel politiek-bestuurlijke aandacht.

Tegen deze achtergrond heeft ABDTOPConsult in opdracht van het ministerie van Financiën een onderzoek gedaan naar de (huidige en nieuwe) taken of werkzaamheden van de Belastingdienst die door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden.

In de Kamerbrief van 14 september 2020[1] heeft de Staatssecretaris van Financiën de ambitie uitgesproken hoe hij de Belastingdienst in brede zin wenst te verbeteren. Eén van de aandachtspunten daarbij is het streven naar een organisatie die zich richt op de fiscale taken, en waarbij geïnvesteerd wordt in eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving. Taken die afwijken van de kerntaak van de Belastingdienst (het heffen en innen van belastingen) dienen expliciet te worden afgewogen aan hand van een kader, en neemt de Belastingdienst enkel op zich op basis van het principe ‘nee-tenzij’.

Op basis van het onderzoeksrapport van ABDTOPConsult[2], zijn wij gevraagd om meer inzicht te geven in de fiscale, niet-fiscale en duale taken die de Belastingdienst momenteel uitvoert. Het ABDTOPConsult Rapport vormt de basis voor deze opdracht en de daarbij te hanteren definities en geeft het kader weer waar op kan worden voortgebouwd.

1.1.1 Opdracht algemeen

Voor nieuwe niet-fiscale of duale taken wordt sinds mei 2020 op basis van het limitatief afwijkingskader bepaald of de Belastingdienst de taken zal uitvoeren. De reeds bestaande wettelijke niet-fiscale en duale taken zijn nog niet volledig in beeld. Wat momenteel ontbreekt is een volledig overzicht van wettelijke taken van de Belastingdienst, geclassificeerd naar fiscale, niet-fiscale en duale taken en een overzicht van de kaderstellende departementen, medeoverheden en andere uitvoeringsorganisaties die een relatie hebben met de Belastingdienst. Zodra dit overzicht is opgesteld kan de Belastingdienst ook ten aanzien van de bestaande taken beoordelen of deze taken door de Belastingdienst uitgevoerd moeten blijven worden. Bovendien kan hiermee de governance van de Belastingdienst verder worden ontwikkeld en kan het coördinerend opdrachtgeverschap verder vorm gegeven worden.

Het doel van het onderzoek is dan ook het maken van een inventarisatie en classificatie van wettelijke taken van de Belastingdienst naar fiscale, niet fiscale en duale taken, inclusief eventuele evidente wettelijke betrokkenheid van andere departementen en overheidsorganisaties.

1.1.2 Reikwijdte van de opdracht

Dit onderzoek richt zich op het inzichtelijk maken van wettelijke taken van de Belastingdienst, exclusief Toeslagen en Douane. Deze onderdelen van het ministerie van Financiën vallen derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek. Tevens maken verdragen en Europese verordeningen en richtlijnen geen onderdeel uit van dit onderzoek.

De inventarisatie van de wettelijke taken van de Belastingdienst, de categorisering van deze taken als fiscale, duale en niet-fiscale taken en het vaststellen van de eventuele betrokkenheid van andere departementen en

[1] *Kamerstukken II*, 2019-2020, 31066, nr. 700.
[2] Het rapport Back to Basics, Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst, d.d. 17 januari 2020.

overheidsinstanties, is beperkt tot hetgeen hieromtrent evident volgt uit openbaar beschikbare en goed vindbare bron informatie.

1.1.3 Plan van aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

- Fase 0: de opstart van het onderzoek en de startbijeenkomst;
- Fase 1: de inventarisatie en het classificeren van de wettelijke taken van de Belastingdienst;
- Fase 2: het opstellen van het onderzoeksrapport en de overdracht van het finaal onderzoeksrapport.

Fase 0 bestond uit de kennismaking met de stuurgroep en de begeleidingscommissie middels een kick-off bijeenkomst, waarbij de verwachtingen zijn afgestemd en afspraken zijn gemaakt over de voorgestelde aanpak en de wijze van communicatie.

Fase 1 bestond uit het inzichtelijk maken van de wettelijke taken van de Belastingdienst en deze classificeren. Per week zijn de uitkomsten met een afvaardiging van de begeleidingscommissie besproken en gevalideerd. In het kader van de uitvoering van deze werkzaamheden is een nadere toelichting opgenomen in paragraaf 3 van dit Rapport.

Op basis van Fase 0 en Fase 1 heeft het onderzoeksteam een feitelijk concept rapport opgesteld met als belangrijkste bijlage het overzicht van de wettelijke taken van de Belastingdienst, ingedeeld naar de categorieën fiscale, niet-fiscale en duale taken.

1.2 Leeswijzer

1.2.1 Opbouw van het Rapport

In het Rapport en de Bijlagen zijn de bevindingen opgenomen t.a.v. de taken van de Belastingdienst, de categorisering van de taken van de Belastingdienst naar fiscaal, duaal en niet-fiscaal en waar mogelijk de betrokkenheid van andere departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Het Rapport is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 1 is de aanleiding en de opdracht van het onderzoek opgenomen;
- in hoofdstuk 2 is de werkwijze voor het opstellen van het overzicht van de op de Belastingdienst van toepassing zijnde en door ons onderzochte wet- en regelgeving opgenomen. Het overzicht van de wet- en regelgeving is opgenomen als Bijlage 1 bij dit Rapport;
- in hoofdstuk 3 is beschreven op welke wijze we zijn gekomen tot (i) het overzicht van de wettelijke taken van de Belastingdienst, (ii) de classificatie van de taken naar fiscaal, duaal of niet-fiscaal en (iii) de betrokkenheid van andere departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Tevens is in dit hoofdstuk beschreven welke interviews zijn gehouden en welke inzichten die voor het onderzoek hebben opgeleverd. Het overzicht van de taken van de Belastingdienst is opgenomen als Bijlage 2 bij dit Rapport;
- in hoofdstuk 4 is een enkele aanbeveling opgenomen.

De bijlagen bij het Rapport bevatten (i) het overzicht van de op de Belastingdienst van toepassing zijnde en door ons onderzochte wet- en regelgeving, (ii) het overzicht van de taken van de Belastingdienst, (iii) een overzicht van de door ons gehouden interviews, (iv) een overzicht van de overleggen die zijn gevoerd met de begeleidingscommissie en stuurgroep en (v) een overzicht met gebruikte afkortingen.

2. WETGEVINGSOVERZICHT BELASTINGDIENST

2.1 Van de Belastingdienst ontvangen wetgevingsoverzicht

Zoals in paragraaf 1.1.2 reeds is opgenomen zijn wij het onderzoek gestart met het opstellen van een overzicht van de op de Belastingdienst van toepassing zijnde en door ons te onderzoeken wet- en regelgeving (hierna: het '**Wettenoverzicht'**).

De basis van het Wettenoverzicht is gevormd door het '*Overzicht wet- en regelgeving 17112020*' zoals we dat op 16 april 2021 van de Belastingdienst hebben ontvangen. Op dit overzicht is de op de Belastingdienst van toepassing zijnde en binnen de reikwijdte vallende wet- en regelgeving onderverdeeld in de volgende onderdelen[3]:

- Inkomstenbelasting;
- Loonheffingen;
- Vennootschapsbelasting;
- Bronbelastingen;
- Successiewet;
- Rechtsverkeer;
- Omzetbelasting;
- Autobelasting;
- Milieuheffing;
- Woningmarkt;
- Bankenbelasting;
- Kansspelbelasting;
- Mijnbouw
- Formeel belastingrecht;
- Algemeen bestuursrecht/generiek;
- Invordering;
- Waardering van onroerende zaken;
- Internationale bijstandverlening (t.a.v. heffing, invordering en voorkoming dubbele belasting);
- Toezicht;
- Strafrecht.

2.2 Aanvullingen op het Wettenoverzicht

Omdat door de Belastingdienst bij het aanleveren van dit overzicht reeds was aangegeven dat dit geen totaaloverzicht van de op de Belastingdienst van toepassing zijnde wet- en regelgeving betrof, hebben wij dit overzicht aangevuld met de wet- en regelgeving die van toepassing is op de Belastingdienst, zoals we die uit openbare bronnen (wetten.overheid.nl en rijksbegroting.nl) hebben kunnen raadplegen. In afstemming met de Belastingdienst hebben we bij het zoeken naar relevante wet- en regelgeving met name gebruik gemaakt van de volgende zoektermen: (i) Belastingdienst, (ii) belasting, (iii) rijksbelasting, (iv) fiscus, (v) ontvanger, (vi) inspecteur, (vii) directeur. De wet- en regelgeving die op basis van deze zoektermen naar voren is gekomen,

[3] Zoals in paragraaf 21.1.2 reeds aan de orde is gekomen vallen Toeslagen en Douane buiten de reikwijdte van deze opdracht. De wet- en regelgeving die op Toeslagen en Douane van toepassing is en was opgenomen op het overzicht 'Overzicht wet- en regelgeving 17112020' is om die reden niet meegenomen op het door ons opgestelde overzicht. Hetzelfde geldt voor de belastingverdragen, verdragen vallen immers ook buiten de reikwijdte van de opdracht.

is door ons inhoudelijk integraal bekeken om te beoordelen of daar ook daadwerkelijk een taak voor de Belastingdienst uit voortvloeit (en bijvoorbeeld niet wordt verwezen naar een inspecteur of directeur van een andere overheidsorganisatie).

Deze aanvullende wet- en regelgeving is, in combinatie met de wet- en regelgeving van het '*Overzicht wet- en regelgeving 17112020*', in een Excel bestand opgenomen. Hierbij is de in paragraaf 2.1 opgenomen indeling aangehouden. Wet- en regelgeving die we niet onder één van deze onderdelen konden plaatsen zijn opgenomen onder het kopje overig.

2.3 Het Wettenoverzicht

Het Wettenoverzicht is op 9 juni 2021 ter validatie met de begeleidingscommissie gedeeld.

In de weken na het delen van dit Wettenoverzicht hebben we nog een tweetal aanvullende overzichten van toepasselijke wet- en regelgeving van de Belastingdienst ontvangen. Het ging daarbij om een overzicht met wetgeving waar de term rijksbelastingdienst in voorkomt (welk overzicht we hebben ontvangen op 30 juni 2021) en een overzicht van diverse wetten (welk overzicht we op 15 juli hebben ontvangen). Wij hebben deze overzichten naast het door ons opgestelde Wettenoverzicht gelegd om te toetsen of het door ons opgestelde Wettenoverzicht volledig was.

Het Wettenoverzicht is als Bijlage 1 aan dit Rapport gehecht. In het geval na inhoudelijke beoordeling van een wet bleek dat deze buiten de reikwijdte van de opdracht viel (bijvoorbeeld omdat deze wet van toepassing is op Toeslagen of Douane) of er geen taken voor de Belastingdienst uit voortvloeiden, is dat in dit overzicht door middel van een opmerking opgenomen.

3. OVERZICHT WETTELIJKE TAKEN BELASTINGDIENST

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de wijze waarop we zijn gekomen tot (i) het overzicht van de wettelijke taken van de Belastingdienst, (ii) de classificatie van de taken naar fiscaal, duaal of niet-fiscaal en (iii) de betrokkenheid van andere departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Tevens gaan we hieronder in op welke interviews zijn gehouden en welke inzichten die voor het onderzoek hebben opgeleverd.

Het overzicht van de wettelijke taken van de Belastingdienst (hierna: het '**Takenoverzicht**') is opgenomen als Bijlage 2 bij dit Rapport. In overleg met de Belastingdienst is dit overzicht opgenomen in een Excel bestand. Op deze wijze biedt dit overzicht een naslagwerk waar door de Belastingdienst op relatief eenvoudige wijze in kan worden gezocht en kan worden gefilterd.

De onderdelen die in het Takenoverzicht zijn opgenomen zijn:

- een beschrijving van de taak van de Belastingdienst;
- de kwalificatie van de taak naar (i) fiscaal, (ii) duaal of (iii) niet-fiscaal;
- de betrokkenheid van andere departementen/overheidsorganisaties;
- de vindplaats van de betreffende taak; en
- optioneel nog een toelichting bij de betreffende taak.

3.1 Wettelijke taken van de Belastingdienst

Om te komen tot een overzicht van de door de Belastingdienst uit te voeren taken is de wet- en regelgeving die is opgenomen op het Wettenoverzicht inhoudelijk geheel doorgenomen. Indien uit een artikel in de betreffende wet een taak voor de Belastingdienst voortvloeide, is die op het Takenoverzicht opgenomen.

Ten tijde van het opstellen van het Takenoverzicht heeft er divers overleg plaatsgevonden met de Belastingdienst over het niveau waarop de taken van de Belastingdienst worden omschreven. In beginsel vormt het ABDTOPConsult Rapport de basis voor dit onderzoek en zou daar ook op kunnen worden voortgebouwd. In beginsel geldt dan ook dat het niveau waarop de taken in het ABDTOPConsult Rapport worden beschreven tevens het niveau is waarop deze in het Takenoverzicht worden beschreven. Voorbeelden van het niveau van taken die in het ABDTOPConsult Rapport genoemd zijn: '*de uitvoering van milieuheffingen of het houden van toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft door het Bureau Toezicht Wwft.*' Dit niveau van omschrijving van taken van de Belastingdienst was te weinig diepgaand om tot een gedegen takenoverzicht van de Belastingdienst te komen. Het moet immers wel duidelijk zijn welke milieuheffingen moeten worden geheven. In overleg met de Belastingdienst zijn we tot een niveau gekomen waarbij een beknopte omschrijving van de taken van de Belastingdienst is weergegeven, zonder te verzanden in een beschrijving van allerlei praktische handelingen die een inspecteur of de ontvanger moet verrichten om de betreffende taak te voltooien.

Een voorbeeld hiervan is te vinden op regel 36 van het Takenoverzicht. De taak van de Belastingdienst die daar is opgenomen is '*Op verzoek van belastingplichtige toepassen van regeling omzetting in NV of BV*'. De door de inspecteur te nemen stappen bij de beoordeling van een dergelijk verzoek tot omzetting zijn uitgewerkt in het Besluit Geruisloze omzetting Standaardvoorwaarden ex art. 3.65 Wet IB. Deze stappen zijn echter niet in het Takenoverzicht opgenomen omdat deze een te diepgaand detailniveau van uitvoering van taken door inspecteur bevatten en om die reden dus buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen.

Aan de hand van bovengenoemde afspraken is in eerste instantie de Wet inkomstenbelasting 2001 in het Takenoverzicht verwerkt. Dit Takenoverzicht is tijdens de bespreking van 30 juni 2021[4] doorgenomen. Hierbij is geconcludeerd dat deze uitwerking van de taken van de Belastingdienst voldoende diepgang verschaft. Het vervolg van het onderzoek is dan ook op deze wijze voortgezet.

[4] Voor een overzicht van de door ons gevoerde besprekingen met de begeleidingscommissie en stuurgroep verwijzen we naar Bijlage 4.

3.2 Onderscheid fiscale, duale en niet-fiscale taken

De volgende stap was het toevoegen van de classificatie fiscaal, duaal of niet-fiscaal aan de in het Takenoverzicht opgenomen taken van de Belastingdienst. Tijdens de kick-off bespreking van 7 mei 2021 is besproken dat bij dit onderzoek voor wat betreft de classificatie van de taken van de Belastingdienst wordt aangesloten bij de definities uit het ABDTOPConsult Rapport, zijnde:

Fiscale taken	*de taken die exclusief en overwegend voortvloeien uit de primaire (budgettaire) functie van de Belastingdienst, te weten het heffen en innen van Rijksbelastingen en premies volksverzekeringen t.b.v. financiering van Rijksuitgaven;*
Duale taken	*de taken die zowel een primaire (budgettaire) functie (heffen en innen) als instrumentele functie (realiseren beleidsdoelen) hebben;*
Niet-fiscale taken	*de taken die geen primaire en instrumentele functie hebben, zoals toezicht houden op naleving Wwft.*

Tot de primaire taken van de Belastingdienst behoort de uitvoering van de inkomstenbelasting, loonheffing, vennootschapsbelasting en omzetbelasting. Het heffen en het innen van deze belastingen wordt dan ook gezien als fiscale taken van de Belastingdienst. Binnen het uitvoeren van deze primaire taken van de Belastingdienst worden fiscale deeltaken uitgevoerd, zoals het verwerken van fiscale aftrekken, kortingen of afdrachtsverminderingen als de hypotheekrenteaftrek en de WBSO afdrachtsvermindering. Op zichzelf kunnen deze fiscale maatregelen worden aangemerkt als duale onderdelen. Immers, het doel van de hypotheekrenteaftrek is de bevordering van het eigenwoningbezit. Toch maakt deze taak onderdeel uit van de fiscale taak van de Belastingdienst tot het heffen en innen van de inkomstenbelasting. Om die reden is in het ABDTOPConsult Rapport aangegeven dat dit deel uitmaakt van de fiscale taken.

Met de begeleidingscommissie is besproken dat bij dit onderzoek, in afwijking van de wijze waarop de classificatie in het ABDTOPConsult Rapport plaats heeft gevonden, de deeltaken apart worden geclassificeerd. Deeltaken binnen een fiscale wet kunnen dus worden aangemerkt als een duale taak.

Tijdens de bespreking van 30 juni 2021 is voor wat betreft de classificatie van de taken ook het volgende besproken:

- alle taken die evident als subsidie gespiegeld kunnen worden zullen als duaal worden aangemerkt;
- in afwijking van het bepaalde in het ABDTOPConsult rapport is besproken dat een belasting met een beleidsdoel in zich (zoals de autobelasting) niet om die reden geheel als duaal kwalificeert, het gaat om de specifieke taak/regeling in de betreffende wet (conform het hierboven genoemde wordt aldus per taak gekeken hoe deze moet worden geclassificeerd, niet per wet);
- dat een taak op de lijst met fiscale regelingen voorkomt maakt het niet per definitie een duale taak (als voorbeeld is het eigenwoningforfait besproken, dat is een fiscale regeling maar kwalificeert toch als fiscale taak); en
- handelingen die dienend zijn voor de fiscaliteit worden als fiscaal aangemerkt.

Omdat het classificeren in sommige gevallen lastig is en bovendien afhankelijk is van de uitleg die eraan wordt gegeven, is op 30 juni 2021 besproken dat het uitgewerkte takenoverzicht elke week, ter bespreking en beoordeling, op vrijdag naar een aantal afgevaardigden van de begeleidingscommissie wordt gestuurd. Het overzicht is vervolgens wekelijks met de afgevaardigden van de begeleidingscommissie besproken. De taken waarbij werd getwijfeld aan de classificatie zijn tijdens die besprekingen expliciet met de begeleidingscommissie besproken en aan de hand van die bespreking geclassificeerd. De toelichting op de keuze voor de classificatie is in dergelijke gevallen veelal in het Takenoverzicht opgenomen.

3.2.1. Nadere toelichting op onderscheid fiscale, duale en niet-fiscale taken in het takenoverzicht

In deze sub-paragraaf worden de keuzes, die in overleg met de afgevaardigden van de begeleidingscommissie bij het opstellen van het Takenoverzicht in het kader van het classificeren van de taken zijn gemaakt, nader toegelicht. Wanneer verwezen wordt naar een regel, wordt verwezen naar een regel in het Takenoverzicht.

Premie-inning. Hoewel de premie-inning door de Belastingdienst nauw verbonden is met de werkzaamheden van de Belastingdienst, zijn deze taken toch aangemerkt als duale taken. Hiermee wordt immers geen belasting geheven en geïnd. Als gevolg daarvan is onder andere de inkomensafhankelijke bijdrage uit de zorgverzekeringswet (vanaf regel 153) en de inning van de sociale verzekeringen (vanaf regel 194) als duaal aangemerkt.

Ook tegemoetkomingen in het loondomein zijn aangemerkt als duaal. Deze kunnen in theorie immers worden vervangen door een subsidie.

Gegevens/Informatie-uitwisseling. Op de Belastingdienst rusten diverse verplichtingen tot gegevens/informatie-uitwisseling met andere (overheids-)organisaties; voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden op regel 186 (de verplichting tot het verstrekken van informatie aan het UWV op basis van de Wet tegemoetkoming loondomein) en op regel 938 (de verplichting tot het verstrekken van informatie aan de Inspectie SZW op basis van de Regeling toedeling bepaalde opsporingstaken SIOD en FIOD-ECD). Dergelijke verplichtingen tot het uitwisselen van informatie zijn aangemerkt als niet-fiscale taken.

Het doen van terugmeldingen voor de basisregistratie is daarentegen wel als fiscaal aangemerkt omdat deze handeling inherent is aan de systematiek van de basisregistratie.

Kwalificeren van bepaalde zaken en afgeven van verklaringen. De Belastingdienst is op basis van diverse wettelijke regelingen verplicht om te beoordelen of bepaalde zaken zodanig kwalificeren dat ze voor een bepaalde regeling in aanmerking komen. Hierbij kan worden gedacht aan hetgeen op regel 321 (beoordelen of een onroerende zaak als landgoed kan worden aangemerkt) en regel 510 (beoordelen of sprake is van een kampeerauto) is opgenomen. Dergelijke taken van de Belastingdienst zijn als niet-fiscaal aangemerkt.

De Belastingdienst is daarnaast op basis van diverse wettelijke regelingen, zoals de Wet op de loonbelasting, verplicht om verklaringen aan belastingplichtigen af te geven. Hierbij kan gedacht worden aan de verklaring geen privé gebruik auto (regel 164). Deze taak is aangemerkt als duaal omdat, zoals hiervoor al is aangegeven, op taakniveau is gekeken hoe een bepaalde taak moet worden gekwalificeerd. Indien op budgetniveau gekeken zou zijn, dan zou de taak als fiscaal zijn aangemerkt omdat deze op budgetniveau vervlochten is in de fiscaliteit. Hetzelfde geldt voor het in beheer nemen van meldingen zoals een eerstedagsmelding (regel 172). Hoewel deze melding voor de fiscaliteit noodzakelijk is, is dit vanuit uitvoeringsperspectief niet een noodzakelijke taak van de inspecteur en is deze aldus als duaal aangemerkt.

Taak volgt uit richtlijn. Diverse taken van de Belastingdienst volgen dwingend uit een bepaalde richtlijn. Dergelijke taken zijn als fiscale taken aangemerkt omdat deze taken direct voortvloeien uit een fiscale regeling en er geen sprake was van beleidsvrijheid van onze nationale wetgever op dat punt. Indien de betreffende richtlijn de beleidsvrijheid wel biedt, kan er wel sprake zijn van een duale taak.

Invordering voor derden. In sommige gevallen is de Belastingdienst verantwoordelijk voor de invordering voor derden. Voorbeelden daarvan zijn te vinden op regel 1046 (de betekening en tenuitvoerlegging van een dwangbevel o.g.v. de Loodsenwet) en op regel 1050 (de betekening en tenuitvoerlegging van een dwangbevel o.g.v. de Wet bevordering eigenwoningbezit) van het Takenoverzicht. Dergelijke vormen van invordering voor derden zijn als niet-fiscaal aangemerkt.

Btw-compensatiefonds. Het btw-compensatiefonds is in zijn geheel aangemerkt als duaal. Deze regeling is in de basis duaal aangezien dit ook ingericht kan worden als een subsidie. Daarmee is iedere taak die voortvloeit uit de Wet op het btw-compensatiefonds aangemerkt als duaal.

Instellingsbesluiten. Bij het onderzoek naar de op de Belastingdienst van toepassing zijnde wet- en regelgeving kwamen er ook diverse instellingsbesluiten van commissies naar voren waar medewerkers van de Belastingdienst zitting in nemen. Per instellingsbesluit is gekeken of de betreffende commissie nog bestaat of dat deze inmiddels was opgeheven. Van de nog bestaande commissies zijn, in een apart tabblad in het Takenoverzicht, de taken weergegeven.

3.3 Aanvullingen vanuit de gehouden interviews

In aanvulling op het onderzoek naar de wettelijke taken van de Belastingdienst zoals opgenomen in de vorige paragrafen, hebben we in overleg met de begeleidingscommissie ook een aantal interviews gehouden met medewerkers van de Belastingdienst om het overzicht aan te kunnen vullen met taken van de Belastingdienst die niet uit wet- en regelgeving voortvloeien.[5] Het gaat daarbij met name om IT-gerelateerde taken zoals de ontwikkeling van apps voor andere ministeries via het Mobile Competence Centre en het uitvoeren van housing en hosting diensten via het Overheidsdatacentrum Apeldoorn. De taken van de Belastingdienst die we aan de hand van de interviews hebben kunnen achterhalen zijn aan het einde van het Takenoverzicht opgenomen.

3.4 Dillema's omtrent de term duaal

Zoals hiervoor reeds is aangegeven is besproken dat bij dit onderzoek voor wat betreft de classificatie van de taken van de Belastingdienst wordt aangesloten bij de definities uit het ABDTOPConsult Rapport, als gevolg waarvan tevens gebruik is gemaakt van de term duaal. De term duaal is in dit onderzoek dan ook gebruikt om twijfelgevallen te duiden waarin een taak niet als zuiver-fiscaal is te kenmerken, maar tegelijkertijd niet als niet-fiscaal kan worden gekwalificeerd. Bij deze inventarisatie is gebleken dat de categorie duaal lastig is af te bakenen. Voor de verdere uitwerking en toepassing is het dan ook aan te bevelen om dit begrip nader te operationaliseren.

[5] Voor een overzicht van de door ons gevoerde interviews, verwijzen we naar Bijlage 3.

4. AANBEVELING

Met dit onderzoek zijn de wettelijke taken van de Belastingdienst geïnventariseerd en geclassificeerd naar fiscale, niet fiscale en duale taken, inclusief eventuele evidente wettelijke betrokkenheid van andere departementen en overheidsorganisaties. Zoals in paragraaf 3.4 al naar voren kwam is het aan te bevelen om het begrip duaal nader te operationaliseren.

Naast de duale taken is ook een aanzienlijk gedeelte van de wettelijke taken van de Belastingdienst aangemerkt als niet-fiscale taak. Een groot gedeelte van deze niet-fiscale taken is aan te merken als een verplichting tot het uitwisselen van gegevens/informatie door de Belastingdienst met andere (overheids-)organisaties of een verplichting om te beoordelen of bepaalde zaken zodanig kwalificeren dat ze voor een bepaalde regeling in aanmerking komen. Wij kunnen ons voorstellen dat een gedeelte van de niet-fiscale taken die zien op de kwalificatie van bepaalde zaken bij andere organisaties kan worden belegd, zoals dat ook het geval is met de WBSO. De Belastingdienst is daarbij immers niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van de afdrachtsvermindering, maar hoeft deze alleen te verrekenen via de loonheffing. We raden dan ook aan het Takenoverzicht ook ten aanzien van deze niet-fiscale taken door te nemen om te beoordelen of bepaalde kwalificatietaken bij andere (overheids-)organisaties kunnen worden ondergebracht.

We kunnen ons voorstellen dat het opgestelde overzicht wordt doorgenomen met medewerkers die in de praktijk van de betreffende belastingsoort werkzaam zijn. Met deze toetsing van de praktijk zou de betrokkenheid van andere departementen en overheidsinstanties in het Takenoverzicht ook nader kunnen worden aangevuld.

Tevens raden we aan om afspraken te maken over het bijhouden van de Takenlijst (al dan niet met behulp van automatische hulpmiddelen) en te bepalen wie daarvoor verantwoordelijk is.

BIJLAGE 1

OVERZICHT TOEPASSELIJKE WET- EN REGELGEVING BELASTINGDIENST

Het excel overzicht wordt apart verstrekt.

BIJLAGE 2

OVERZICHT WETTELIJKE TAKEN BELASTINGDIENST

Het excel overzicht wordt apart verstrekt.

BIJLAGE 3

OVERZICHT INTERVIEWS

Functie	Organisatie	Datum
Coördinerend specialistisch adviseur Portfoliomanagement	Belastingdienst	10 juni 2021
Hoofd CIO-office	Belastingdienst	25 juni 2021
Beleidsmedewerker DG Fiscale Zaken	FIN	5 augustus 2021
Beleidsmedewerker DG Fiscale Zaken	FIN	5 augustus 2021

BIJLAGE 4

OVERZICHT OVERLEGGEN

Overleg	**Datum**	**Aanwezigheid stuurgroep/ begeleidingscommissie**
Kick-off meeting	7 mei 2021	• Stuurgroep • Begeleidingscommissie
Overleg Begeleidingscommissie	10 juni 2021	• Begeleidingscommissie
Overleg Stuurgroep	24 juni 2021	• Stuurgroep • Begeleidingscommissie
Bespreken vervolg uitvoering opdracht (fysieke meeting bij FIN)	30 juni 2021	• (gedeelte van) begeleidingscommissie
Bespreking takenoverzicht (via Teams)	9 juli 2021	• (gedeelte van) begeleidingscommissie
Bespreking takenoverzicht (via Teams)	15 juli 2021	• (gedeelte van) begeleidingscommissie
Bespreking takenoverzicht (via Teams)	22 juli 2021	• (gedeelte van) begeleidingscommissie
Bespreking takenoverzicht (via Teams)	28 juli 2021	• (gedeelte van) begeleidingscommissie
Bespreking concept rapport met bijlagen	18 augustus 2012	• (gedeelte van) begeleidingscommissie
Eindsessie	7 september 2021	• Stuurgroep • Begeleidingscommissie

BIJLAGE 5

OVERZICHT AFKORTINGEN

Hieronder hebben we een overzicht opgenomen van de door ons in dit Rapport en de bijbehorende Bijlagen gebruikte afkortingen.

ABDTOPConsult Rapport	Het rapport Back to Basics, Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst, d.d. 17 januari 2020
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Bijlage	een Bijlage bij dit Rapport
BHOS	(minister van) Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College van B&W	College van burgemeester & wethouders
CPB	Centraal Planbureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DG	Dictoraat-generaal
DNB	De Nederlandsche Bank
Douane	het DG douane van het ministerie van Financiën
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EZK	(Ministerie van) Economische Zaken en Klimaat
FIN	(Ministerie van) Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
I&W	(Ministerie van) Infrastructuur & Waterstaat

J&V	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
Kick-off	de kick-off meeting tussen het onderzoeksteam, de stuurgroep en de begeleidingscommissie d.d. 7 mei 2021
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KvK	Kamer van Koophandel
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NVWA-IOD	Divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Onderwijs
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
Rapport	dit rapport inzake het onderzoek inventarisatie taken Belastingdienst
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Takenoverzicht	Het overzicht van de wettelijke taken van de Belastingdienst zoals is opgenomen als Bijlage 2 bij dit Rapport, zoals gedefinieerd aan het begin van hoofdstuk 3
Toeslagen	het DG Toeslagen van het ministerie van Financiën
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wettenoverzicht	Het overzicht van de op de Belastingdienst van toepassing zijnde en bij dit onderzoek onderzochte wet- en regelgeving, zoals gedefinieerd aan het begin van hoofdstuk 2