



Algemene Bestuursdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*



ABD TOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Datum Mei 2015
Status Definitief

Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

André de Jong

ABDTOPConsult

De Consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst. Leden van de TMG worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor Interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.



Mei 2015

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	4
1.1 Waarom dit onderzoek?	4
1.2 Afbakening onderzoeksterrein	5
1.3 Inhoud rapport	6
HOOFDSTUK 2 BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Wat is een bekostigingssystematiek?	7
2.3 Eisen aan groeivoetmodel	8
HOOFDSTUK 3 BESCHRIJVING GROEIVOETMODEL	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Model versie 2.0	9
3.3 Startversie model	10
3.4 Doorgroei naar versie 2.0	13
HOOFDSTUK 4 UITKOMST MODEL	14
4.1 Basispad 2014	14
4.2 Gevoeligheidsanalyse	15
4.3 Basispad versus het meerjarige budget	15
HOOFDSTUK 5 DEKKINGSMOGELIJKHEDEN	17
5.1 Dekkingmogelijkheden	17
5.2 Denkrichting	19
HOOFDSTUK 6 BORGING	21
6.1 Inleiding	21
6.2 Kritische succesfactoren	21
6.3 Ontwikkelpad	22
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24
7.1 Conclusies	24
7.2 Aanbevelingen	24
DANKWOORD	26
Bijlage 1: Taakopdracht	27
Bijlage 2: Leden commissie MIBB	29
Bijlage 3: Onderzoeksaanpak	30
Bijlage 4: Definitie subjecten, hoofdactiviteiten en belastingwetten	31
Bijlage 5: Kostenmatrices	34
Bijlage 6: Bekostigingssystematiek uitvoeringsorganisaties Rijk	36
Bijlage 7: Stappenplan business cases	37

MANAGEMENTSAMENVATTING

In het voorjaar van 2014 werd duidelijk dat de Belastingdienst zonder maatregelen in 2014 niet uit zou komen met zijn budget. Met een meerjarig dalend budgettaire kader, een gevolg van door achtereenvolgende kabinetten opgelegde taakstellingen, achtte de Staatssecretaris van Financiën nader inzicht in de toekomstige kostenontwikkeling van de dienst gewenst. Hierop heeft de Secretaris-generaal van het ministerie van Financiën de commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (MIBB) ingesteld.

De commissie is gevraagd aanbevelingen te doen om te komen tot een systematiek waarbij de budgettaire besluitvorming kan plaats vinden op basis van een realistische inschatting van de meerjarige kosten van de prestaties van de Belastingdienst.

De commissie heeft het kostprijsmodel zoals agentschappen binnen de rijksdienst voeren, bestudeerd en geconcludeerd dat een dergelijk model vooralsnog niet wenselijk is voor de Belastingdienst. De dienst gaat momenteel door een stevige veranderingsfase, wat een minder geschikte basis vormt voor een dergelijk kostprijsmodel. De commissie denkt evenwel dat de dienst baat kan hebben bij een bekostigingssystematiek en heeft hiertoe een groeivoetmodel ontwikkeld.

Het groeivoetmodel moet zicht gaan bieden op de meerjarige ontwikkeling van prestaties, kosten van de prestaties en de *outcome* van de prestaties (de compliance: de mate waarin wetgeving wordt nageleefd). Aangezien binnen de dienst de noodzakelijke gegevens over prestaties en kosten nog onvoldoende (snel) beschikbaar zijn om een volwaardige groeivoetmodel te kunnen inrichten, zal het model de komende jaren verder ontwikkeld moeten worden.

De commissie beveelt de Belastingdienst aan het groeivoetmodel als control instrument te gaan gebruiken: het model kan de dienst helpen bij planning, sturing en interne verantwoording. Het model kan tevens gebruikt worden ter onderbouwing van de gesprekken die gevoerd worden ten behoeve van de begrotingsbesluitvorming.

De administratieve en informatiesystemen van de Belastingdienst zullen moeten worden aangepast om de noodzakelijke gegevens voor het model te kunnen opleveren. De commissie acht het raadzaam hier aan te sluiten bij de in het kader van de Brede Agenda reeds in gang gezette trajecten.

Voorts wordt aanbevolen om met het gevalideerde model een meerjarig basispad van de kosten van de Belastingdienst te berekenen ten behoeve van een nieuw Regeerakkoord (RA). De Belastingdienst kan vanaf dat moment tevens het effect op de uitvoeringskosten van de beleidsmaatregelen in het RA berekenen. De commissie ziet tevens de meerwaarde van het instellen van een aanvullende post voor de uitvoeringskosten van het RA.

Tot slot beveelt de commissie aan om te laten onderzoeken of het wenselijk is de kosten van werkzaamheden die de Belastingdienst voor derden uitvoert door te berekenen aan derden.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Waarom dit onderzoek?

In het voorjaar van 2014 werd duidelijk dat de Belastingdienst (BD) zonder maatregelen in 2014 niet uit zou komen met zijn budget (zie box 1 voor een overzicht van de factoren die daarbij een rol spelen). Gegeven het meerjarig dalende budgettaire kader van de dienst, een gevolg van door achtereenvolgende kabinetten opgelegde taakstellingen, was nader inzicht in de toekomstige kostenontwikkeling gewenst. De Staatssecretaris van Financiën heeft in dat kader het ontbreken van een consistente bekostigingssystematiek voor de BD op de agenda gezet. Zo is de bekostigingssystematiek als aandachtspunt benoemd in het spoor X van de Brede Agenda van de Belastingdienst¹.

Naar aanleiding van de agendering heeft de Secretaris-generaal van het ministerie van Financiën de commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (MIBB) ingesteld.

Box 1: Elementen van een verklaring voor de ongunstige budgettaire positie van de Belastingdienst

- 1. In het verleden heeft de BD extra taken aanvaard zonder altijd goed onderbouwde bijbehorende capaciteit en/of budgettaire middelen. Inmiddels is de BD, onder de aanhoudende budgettaire druk, scherper geworden op het vooraf ramen van de uitvoeringskosten van taken (vergelijk de uitvoeringstoets nieuwe stijl). Hierbij speelt de dienst parten dat de uitvoeringskosten van het Belastingplan (eind zomer) pas bekend worden na het hoofdbesluitvormingsmoment (voorjaar) waardoor meerjarige dekking van het Belastingplan ontbreekt. Tevens blijkt het voor de dienst niet altijd mogelijk op korte termijn realistische uitvoeringskosten te schatten: noodzakelijke gegevens zijn onvoldoende beschikbaar en/of de implicaties van de wetsveranderingen zijn onvoldoende helder.*
- 2. De BD verricht taken voor andere onderdelen van de overheid. Soms zijn for better for worse afspraken gemaakt over de financiering van deze taken, zoals bij Toeslagen (in de vorm van een structurele budgetoverheveling van beleidsverantwoordelijke departementen naar Financiën). Er worden ook incidentele afspraken gemaakt. Soms zijn er ook geen afspraken en financiert de BD de taken. Anderzijds krijgt de dienst ook 'gratis' diensten van andere overheidsorganisaties*
- 3. Bij het vaststellen van de meerjarige budgetten van de BD wordt geen rekening gehouden met volumeontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Te denken valt aan de ontwikkeling van het aantal klanten van de BD en in het aantal door de Douane gecontroleerde goederen- en passagiersstromen.*
- 4. Achtereenvolgende kabinetten hebben, zoals ook bij andere uitvoeringsorganisaties, de BD taakstellingen opgelegd. De totale taakstelling bij de BD bedraagt vanaf 2018 structureel circa*

¹ Brede Agenda Belastingdienst, Kamerstuk 31066 nr 201..

540 mln². . Naast efficiency maatregelen zijn aanvullende maatregelen in gang gezet die moeten leiden tot een minder complexe uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving. Zowel de efficiencymaatregelen als de maatregelen voor complexiteitsreductie lopen achter op de planning..

5. De aanvullende post voor uitvoeringskosten van het Belastingplan is geschrapt.

1.2 Afbakening onderzoeksterrein

De commissie heeft de volgende opdracht gekregen (zie bijlage 1 voor de taakopdracht):

“Ontwerp een bekostigingssystematiek per belangrijkste proces (belastingsoort, douane, Toeslagen, FIOD etc.) voor de Belastingdienst op basis waarvan de ontwikkeling van de benodigde apparaatbudgetten voor de Belastingdienst meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk kan worden gemaakt, en op basis waarvan budgettaire besluitvorming kan plaatsvinden. Doe voorstellen voor inpassing in de reguliere begrotingscyclus en de financiering van de systematiek.”

De opdracht is nader gespecificeerd:

- Onderzoek op welke wijze in de bekostigingssystematiek rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in o.a. volumes/prijzen, taken, complexiteit, arbeidsproductiviteit en hoe deze begrippen gedefinieerd moeten worden. Onderzoek of er nog andere significante factoren zijn waarmee in de systematiek rekening moet worden gehouden.
- Doe een voorstel voor de inrichting van een integraal kostenmodel (raming en realisatie) gedifferentieerd naar dienstonderdelen en bezie daarbij de vraag wat de toegevoegde waarde zou zijn om met kostprijzen en producten/diensten te werken en of dit op doelmatige wijze haalbaar is. Bezie de doorberekening van vaste en indirecte kosten. Bepaal op welke wijze het kostenmodel gerelateerd is aan de bekostigingssystematiek.
- Onderzoek van een aantal grote uitvoeringsorganisaties op welke wijze daar de systematiek van budgetaanpassing is geregeld.
- Onderzoek op welke wijze de nieuwe bekostigingssystematiek kan worden ingebed in de reguliere begrotingscyclus en onderzoek de verschillende mogelijkheden voor financiering/dekking van de systematiek.

Samenvattend is de commissie gevraagd aanbevelingen te doen om te komen tot een systematiek waarbij de jaarlijkse budgettaire besluitvorming kan plaats vinden op basis van een realistische inschatting van de meerjarige kosten van de prestaties van de Belastingdienst.

² Zie Jaarverslag 2014, Begroting IX.

1.3 Inhoud rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de keuze van de commissie voor een specifieke bekostigingssystematiek: het groeivoetmodel. Hoofdstuk 3 geeft een kwalitatieve beschrijving van het groeivoetmodel. Hoofdstuk 4 geeft een illustratieve doorrekening van het model, uitgaande van ongewijzigd beleid 2014. Hoofdstuk 5 gaat in op de mogelijkheden om kostenmutaties van de BD (budgettair) op te vangen. Hoofdstuk 6 beschrijft een aantal stappen die helpen borgen dat het model in de toekomst zijn functies kan vervullen. Hoofdstuk 7, tot slot, bevat de conclusies en aanbevelingen van de commissie.

In de bijlagen zijn opgenomen: de taakopdracht van de commissie, de leden van de commissie, de onderzoeksaanpak, de definities van subjecten, hoofdprocessen en belastingwetten van de Belastingdienst, de kostenmatrices, een stappenplan voor opstellen van business cases en een overzicht van de bekostigingssystematiek bij andere uitvoeringsorganisatie bij het Rijk.

HOOFDSTUK 2 BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK

2.1 Inleiding

De concrete invulling van een bekostigingssystematiek hangt voor een belangrijk deel af van de vraag wat de functie van het model is. En aan welke eisen de systematiek moet voldoen? In dit hoofdstuk worden de overwegingen geschetst op basis waarvan de commissie is gekomen tot haar voorstel voor een bekostigingssystematiek.

2.2 Wat is een bekostigingssystematiek?

Bij de Rijksoverheid is de standaardinvulling de systematiek zoals die wordt gehanteerd bij agentschappen en ZBO's. Met behulp van een kostprijsmodel berekent het agentschap of ZBO per product en dienst een integrale, normatieve kostprijs (de 'p'). Vervolgens wordt met de opdrachtgever afgesproken hoeveel producten en diensten (de 'q') worden geleverd en ontvangt de opdrachtnemer hiervoor een vergoeding. De onderhandelingen vinden jaarlijks plaats, waarbij gestreefd wordt naar het realiseren van efficiency die via een dalende prijs (of toenemende kwaliteit) wordt doorgegeven aan de opdrachtgever.

De BD is geen agentschap of ZBO en kent geen kostprijsmodel of een vergelijkbare systematiek. De BD is een kas/verplichtingendienst die zijn werkzaamheden financiert vanuit de budgetten op de begroting van Financiën (IX) en vanuit bijdragen van andere overheidsorganisaties voor verrichte diensten. Wijzigingen in taken, in eisen/normen en in de omgevingsfactoren worden partieel, in het reguliere begrotingsproces, op basis van nut, noodzaak en politieke prioriteit met budget gehonoreerd.

Een kostprijsmodel voor de BD zou toegevoegde waarde kunnen hebben. Hiervoor hoeft de BD niet per se een agentschap te worden: inrichting van het model in combinatie met goede (budgettaire) afspraken met de opdrachtgevers zou al kunnen leiden tot meer inzicht in de meerjarige kosten- en prestatieontwikkeling. Het inrichten van een kostprijsmodel is echter over het algemeen een tijdrovend traject, met o.a. het beschrijven van bedrijfsprocessen, de identificatie van producten en diensten en het berekenen van integrale, normatieve kostprijzen.

Gezien de korte doorlooptijd van het project komt de commissie niet met een volwaardig opgetuigd kostprijsmodel. De noodzakelijke informatie (de 'p' en de 'q') om dit te kunnen doen is op zo korte termijn binnen de BD niet beschikbaar (de BD voert geen batenlastenadministratie). Gezien de wens om op korte termijn meer inzicht te krijgen in kosten- en prestatieontwikkelingen stelt de commissie een alternatieve aanpak voor: een *groeivoetmodel*. Het groeivoetmodel, dat in hoofdstuk 3 zal worden beschreven, gaat uit van de kosten en prestaties in een basisjaar en berekent op basis van veranderingen in o.a. prijzen, hoeveelheden, taken en efficiëntie de meerjarige kosten van de BD.

Ook als eindbeeld acht de commissie een kostprijsmodel voor de BD vooralsnog niet wenselijk: de BD gaat momenteel door een omvangrijk veranderingsproces, zoals aangekondigd in de Brede Agenda, waardoor een stabiele basis voor een traditioneel kostprijsmodel ontbreekt. Het model zal de komende jaren echter wel voortdurend moeten meegroeien met het transformatieproces van de BD.

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar mogelijke inefficiëntie in de organisatie, dan wel naar prestatietekorten: de informatie die hiervoor benodigd is, was op de korte termijn niet boven tafel te krijgen. Het model raamt dus de noodzakelijke bekostigingsniveaus inclusief de inefficiënties in het startjaar.

Functie groeivoetmodel

De commissie ziet de volgende functies voor het model:

- Het model biedt een meerjarig inzicht in de prestaties en kosten van de BD; tevens inzicht in de compliance.
- Het model is voor de BD een control instrument. Het helpt bij de planning, sturing en verantwoording van de activiteiten van de dienst.
- Het model draagt bij aan een transparante en ordentelijke (begrotings)besluitvorming.
- Het model biedt informatie die gebruikt kan worden bij het opstellen van business cases voor de BD en voor het opstellen van uitvoeringstoetsen bij wijzigingen in wet- en regelgeving.

Het model is een instrument dat een meerjarig en integraal beeld kan schetsen van zowel de prestaties als de kosten van de BD. Het model kan waardevolle input leveren voor de reguliere begrotingsonderhandelingen. Het model kan helpen voor de (politiek) opdrachtgever de gevraagde prestaties en de kosten hiervan inzichtelijk te maken. Tegelijk kan het model de dienst helpen te sturen op prestaties en kosten.

2.3 Eisen aan groeivoetmodel

De commissie heeft voor het model een aantal eisen gedefinieerd. De eisen zijn bepalend voor de inrichting van het model. Het model dient:

- aan te sluiten bij de werkwijze van de BD;
- toekomstbestendig te zijn, dus over een lange periode bruikbaar zijn;
- inzichtelijk te zijn: alle gebruikers moeten zichzelf een oordeel kunnen vormen;
- breed gedragen te zijn: de gebruikers beoordelen het model positief;
- normatief te zijn: het model geeft aan wat van de dienst verwacht wordt;
- bruikbaar te zijn voor regulier werk én voor verandering in de werkzaamheden.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke wijze het model aan deze eisen voldoet, dan wel moet gaan voldoen.

HOOFDSTUK 3 BESCHRIJVING GROEIVOETMODEL

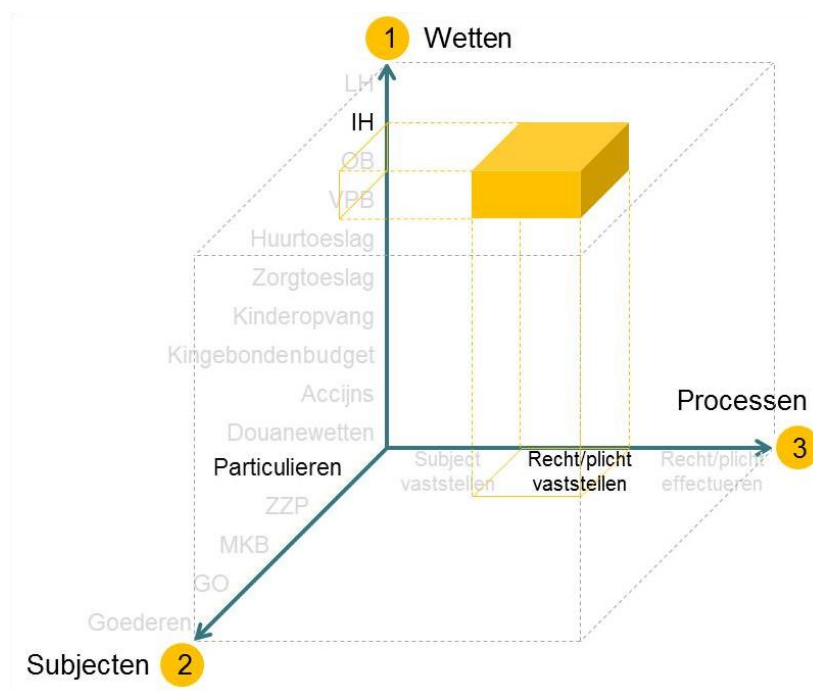
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het groeivoetmodel beschreven. Op termijn zal de eerste versie moeten uitgroeien tot een volwaardiger model (versie 2.0), dat de functies kan vervullen zoals in paragraaf 2.2 aangegeven. Dit hoofdstuk start met een beschrijving van het model versie 2.0.

3.2 Model versie 2.0

Het model sluit aan bij het primaire proces van de Belastingdienst: het vaststellen van de belastingplichtige, toeslaggerechtigde en controleplichtige (het 'subject'), het vaststellen van de plichten/rechten van het subject en het uitoefenen van de rechten/plichten. Het model kent navenant drie dimensies: subjecten, wetten en processen. In onderstaande figuur is per as een dimensie weergegeven.

Figuur 1: Kosten- en prestatiekubus BD



Alle kosten van de Belastingdienst kunnen aan een bouwsteen van de matrix worden toebedeeld. Zo kan bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt wat de totale kosten zijn van een proces. Ook kan heel specifiek gekeken worden naar de kosten van bijvoorbeeld de Inkomensheffing (IH) voor particulieren en dan voor het procesonderdeel recht/plichten vaststellen (het gele blok in figuur 1).

Ook de prestaties van de dienst kunnen aan een bouwsteen worden toegekend. Te denken valt aan het aantal afgehandelde telefoontjes van particulieren over de IH en over het aantal beschikkingen in het kader van de IH voor particulieren.

Het model 2.0 heeft als basis een volledig ingevulde kostenkubus en prestatiekubus. Het model geeft inzicht in wat de dienst doet en wat dit kost. Het model 2.0 houdt tevens bij wat de compliance en de gerealiseerde belastingontvangsten per jaar zijn. Het model 2.0 bestaat dus uit drie modules: een inputmodule, een prestatiemodule en een outcome module.

Het model 2.0 is een dynamisch model: het geeft meerjarige ramingen voor de kosten en prestaties van de BD als ook een meerjarige compliance ontwikkeling.

De meerjarige kosten zijn afhankelijk van vier kostendrijvers:

- Volume- en prijsontwikkelingen;
- trendmatige ontwikkelingen;
- ontwikkelingen in efficiëntie;
- beleidsmatige veranderingen die leiden tot aanpassing van bestaande activiteiten.

In formules gevat:

$$\text{Kosten}_{t+1} = \text{Kosten}_t + \Delta \text{Kosten}_{t+1}$$

$$\Delta \text{Kosten}_{t+1} = \Delta \text{Volume/prijzen}_{t+1} + \Delta \text{Trend}_{t+1} + \Delta \text{Efficiëntie}_{t+1} + \Delta \text{Beleid}_{t+1}$$

De meerjarige prestaties zal de Belastingdienst moeten inplannen, rekening houdend met de (politiek) afgesproken normen, externe ontwikkelingen, beleidsmatige veranderingen en een realistische efficiëntienorm. Prestaties en kosten vormen twee kanten van dezelfde medaille: beide bijhouden maakt het mogelijk uitspraken te doen over effectiviteit (doelbereiking) en productiviteit. In het kader van de Brede Agenda wordt momenteel bekeken welke informatie de BD dient bij te houden om te kunnen sturen: het groeivoetmodel heeft een duidelijke relatie met dit traject.

3.3 Startversie model

Voor de eerste versie van het groeivoetmodel zijn de relevante subjecten, hoofdprocessen, belastingmiddelen en kostensoorten onderscheiden (zie tabel 1)³. De keuze voor deze indeling past bij de toekomstgerichte werkwijze van de BD, waarbij per subject de compliance wordt ingeschat en de activiteiten daar vervolgens op worden afgestemd. De nieuwe werkwijze zal naar verwachting efficiënter zijn en een positieve bijdrage leveren aan de compliance.

³ In bijlage 4 zijn de subjecten, hoofdprocessen en (belasting)wetten nader gedefinieerd.

Tabel 1: De vier dimensies van het groeivoetmodel

Subjecten	Hoofdprocessen	Fiscale wetten	Kostensoorten
Grote ondernemingen	Bezwaarbehandeling	Loonheffing	Personele uitgaven
Midden- en kleinbedrijf	Dienstverlening	Omzetbelasting	Materiële uitgaven
ZZP-ers	Individuele klantbehandeling	Auto	
Particulieren	Intelligengence	Milieu	
Transport	Invordering	Dividend en kansspel	
	Klantregistratie	Rechtsverkeer	
	Massale klantbehandeling	VpB	
	Specials	Schenk en erfbelasting	
	Toezicht op goederen- en passagiersstromen	Heffingen	
	Uitbetaling	Toeslagen	
	Verwerking		
	Informatievoorziening		

Vervolgens zijn de gerealiseerde kosten van de Belastingdienst in kaart gebracht en toegedeeld aan de vier dimensies. Aangezien de indeling in vier dimensies nieuw is, wordt hij nog niet ondersteund door de administratieve systemen van de BD. Handmatig zijn de gerealiseerde kosten 2013 en 2014 aan de vier dimensies toegedeeld; hierbij is onderscheid gemaakt tussen primaire kosten en kosten van ondersteunende en facilitaire activiteiten (zie bijlage 5 voor de kostenmatrices 2013)⁴. Het is nu mogelijk om voor 2013 en 2014 elke mogelijke dwarsdoorsnede van de kostenkubus te maken.

Het is niet mogelijk gebleken om tijdens de looptijd van dit project de prestatiekubus in te vullen. Dit komt omdat de informatie niet snel en eenvoudig uit de administratieve systemen van de BD gedestilleerd konden worden dan wel omdat de informatie niet beschikbaar was.

Kostenramingen

Het jaar 2014 is als basisjaar genomen voor de meerjarige kostenramingen. Er worden in het model vier kostendrijvers onderscheiden:

Δ volume/prijs

Onder Δ volume/prijs wordt inzichtelijk gemaakt hoe de kosten muteren door veranderingen in loon-en prijs en in exogene factoren die doorwerken in de hoeveelheid werk.

Loon- en prijsontwikkelingen worden één jaar vooruit geraamd, vergelijkbaar met de begrotingssystematiek van de loon-en prijscompensatie. De ramingen van het model luiden dus in prijzen van 2015. Loon- en prijsramingen zijn ontleend aan het CPB. Voor de raming van exogenen is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van externe, onafhankelijke bronnen (o.a. CBS, CPB).

Voor het volume-effect op de kosten is gekeken naar de meerjarige ontwikkeling van exogenen: de veronderstelling is dat er een relatie (elasticiteit) bestaat tussen deze exogenen en de werkzaamheden van de dienst. Zo is bijvoorbeeld gekeken naar aantallen belastingplichtigen, aantallen toeslaggerechtigden en aantallen passagiers. Op basis van expert judgement binnen de BD is er een relatie geschat tussen de exogenen en de kosten van de hoofdprocessen per subject. Er is op dit terrein nog geen ervaring opgedaan: door in de toekomst met het model

⁴ De kostenmatrices 2014 was bij het afronden van het eindrapport nog niet in definitieve vorm beschikbaar.

gestructureerd informatie bij te houden zullen de relaties robuuster aangetoond kunnen worden.

Box 2: Paradox groei in goederenstroom

Als het aantal in Nederland ingevoerde containers stijgt, dan lijkt het, bij een gelijkblijvend controlepercentage, voor de hand te liggen dat de controlewerkzaamheden van de Douane toenemen. Echter, als tegelijkertijd het aantal containers met een lager risicoprofiel een groter aandeel gaat uitmaken van het totale importvolume, dan kan het totale werkaanbod voor de Douane, die risicogerichte controles uitvoert, per saldo dalen (en visa versa). Een vergelijkbare situatie kan zich ook voordoen bij Belastingen en bij Toeslagen. Toenemende aantallen leiden dus niet automatisch tot meer werk voor de dienst: in een volgende modelversie zal hiervoor gecorrigeerd worden.

Het budget voor Informatievoorziening (IV) wordt verondersteld beleidsmatig te worden bepaald. Het voor IV beschikbare budget wordt voor zover geen *going concern* verdeeld op basis van prioritering binnen de IV-portefeuille. Alleen de loon- en prijsontwikkelingen zijn van invloed op de IV-kosten.

Tot slot worden de kosten van ondersteunende en facilitaire werkzaamheden geacht 'gedreven' te worden door de ontwikkelingen in de kosten van primaire werkzaamheden. Als de primaire kosten met 1 euro stijgen, dan stijgen de facilitaire/ondersteunende kosten met x euro mee.

Δ Trend

Onder **Δtrend** vallen (autonome) ontwikkelingen die de kosten beïnvloeden maar die niet door de BD te beïnvloeden zijn. Er wordt één trendfactor onderscheiden: het veranderend gedrag van burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven zijn in de loop van de tijd kritischer en mondiger geworden en de verwachting is dat deze gedragsverandering door zal zetten. De gedragsverandering is gemodelleerd door een 'gedragsfactor' te vermenigvuldigen met de kosten van een aantal hoofdactiviteiten waarin dienstverlening een belangrijke rol speelt. Zowel de gedragsfactor als de basis dienen nog nader onderbouwd te worden: voor nu is deze trendfactor als indicator opgenomen.

Δ Efficiëntie

Δ efficiëntie is in het model gedefinieerd als: hetzelfde doen tegen lagere kosten. Uitvoeringsdiensten als de BD worden in staat geacht jaarlijks ca 1% aan efficiëntie te realiseren⁵. De norm van 1% kan verscherpt worden door het opleggen van aanvullende taakstellingen. Om de taakstellingen van de afgelopen kabinetten in te kunnen vullen heeft de BD besparingsmaatregelen genomen dan wel voorgenomen (de Rutte II taakstellingen gaan vanaf 2016 in). Deze besparingsmaatregelen (in jargon 'spoor 1') zijn in het model opgenomen en liggen jaarlijks boven de 1%. De jaren voorbij de kabinetsperiode (2019 en 2020) is uitgegaan van een jaarlijkse efficiency van 1%. Het model biedt ook de mogelijkheid om efficiëntie, die het gevolg is van investeringen in de dienst, op te nemen. De kosten van de investering worden opgenomen onder Δ beleid. Aangezien de efficiencymaatregelen in aard en omvang divers zijn, kunnen ze niet gestandaardiseerd worden opgenomen in het model. De maatregelen kunnen buiten het model in business cases worden doorgerekend, waardoor zicht

⁵ Het CPB hanteert als indicator voor productiviteit de ontwikkeling van de incidentele loonkosten. De incidentele loonkostenontwikkeling bij de Rijksoverheid bedroeg de afgelopen 10 jaar gemiddeld 1%.

komt op toekomstige kosten en baten. De kosten en baten kunnen vervolgens exogeen in het model worden opgenomen. In bijlage 6 staat een stappenplan hoe te komen tot een business case.

Δ Beleid

ΔBeleid bestaat uit de kosten van een toename/afname van taken en/of van normaanpassing. Ook het vereenvoudigen van taken (complexiteitsreductie) en intensivering van bestaande taken vallen hieronder. Als de intensivering besparingen oplevert, dan worden deze onder Δ efficiëntie opgenomen⁶.

De kosten van Δbeleid zullen jaarlijks berekend moeten worden, buiten het model om: het is niet mogelijk te voorspellen met welke wetswijzigingen de politiek in de toekomst gaat komen. Zodra een wetswijziging bekend is, kunnen de kosten in beeld worden gebracht met een business case zoals in bijlage 6 opgenomen. Eenmaal bekend, kunnen de kosten in het model worden opgenomen. Als het model eenmaal historie heeft opgebouwd en meer gegevens bevat, dan kunnen deze gegevens nuttig zijn bij het opstellen van zowel een uitvoeringstoets als ook een business case.

3.4 Doorgroei naar versie 2.0

Om te komen tot een volwaardige versie 2.0 zullen:

- de prestatie- en outcome modules periodiek moeten worden gevuld met kpi's en compliancegraden;
- afhankelijkheden tussen exogenen en kosten beter empirisch ondersteund moeten worden;
- de relaties tussen kosten van ondersteunende en facilitaire werkzaamheden en primaire werkzaamheden nader in beeld moeten worden gebracht;
- de gedragsfactoren nader empirisch moeten worden onderbouwd; eventueel andere exogene factoren in kaart worden gebracht en empirisch onderbouwd;
- onderzocht worden of er nog meer trendfactoren van invloed zijn op de kosten;
- afhankelijkheden tussen de drie modules gelegd worden op basis van realisatiecijfers.

⁶ Een belangrijke veronderstelling is, dat extra budget dat in het verleden is toegekend aan de BD voor extra taken, daadwerkelijk is besteed aan extra taken en dus extra kosten. Als budget gebruikt is om dekkingsgaten te vullen, dan treedt in het model overschatting op van de toekomstige kosten.

HOOFDSTUK 4 UITKOMST MODEL

4.1 Basispad 2014

Uitgaande van het ongewijzigd beleid 2014 is een illustratieve doorrekening gemaakt van het model versie 1.0.

Tabel 2 laat het basispad 2014 t/m 2020 zien. De kosten van de BD dalen in de periode 2014 t/m 2020 met ca € 170 mln (ca 6%). De kostendrijvers Δ volume/prijs en Δ trend zorgen voor een opwaartse druk op de kosten, de kostendrijvers Δ efficiency en Δ verandering voor een neerwaartse druk.

Tabel 2: Basispad kosten BD 2014-2020

(in mln euro's)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Basispad kosten	2980,7	2936,1	2886,8	2868,0	2842,7	2827,2	2812,1
<i>kostendrijver</i>							
Δ volume		7,2	18,1	27,5	36,6	45,7	54,7
Δ prijs		18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Δ trend		3,9	7,9	11,9	16,0	20,0	24,1
Δ efficiency		-24,0	-86,0	-118,1	-151,2	-179,6	-207,9
Δ beleid		-49,7	-51,9	-52,0	-57,3	-57,5	-57,5
Totale mutatie (t.o.v. 2014)		-44,6	-93,9	-112,7	-137,9	-153,4	-168,6

Bij de kostendrijvers Δ volume/prijs zorgt een geraamde loon-en prijsstijging⁷ van 0,44% respectievelijk 1,25% in 2015 voor het grootste deel van de kostenstijging (circa 18 mln.). Door een verwachte stijging van het aantal MKB-ers, ZZP-ers, particulieren en transportbewegingen nemen de kosten jaarlijks gemiddeld met 9 mln. toe.

Bij de kostendrijver Δ trend nemen de kosten door intensiever klantencontact (baliebezoek, belastingtelefoon, toename klachten en bezwaarschriften) jaarlijks gemiddeld met 4 mln. toe.

Ter invulling van de taakstellingen van de kabinetten Balkenende en Rutte heeft de BD besparingsmaatregelen genomen dan wel voorgenomen. De dienst denkt de besparingen te kunnen realiseren met behoud van eenzelfde prestatieniveau: in het model zijn de prestaties, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, (nog) niet vastgelegd.

De besparingen zijn in het model als Δ efficiency opgenomen. De ingeboekte efficiency bedraagt in 2015 circa 24 mln. Vanaf 2016 dienen conform het Regeerakkoord de taakstellingen van Rutte II te worden ingevuld: de efficiency opgave laat in 2016 een sprong zien van ca 60 mln. om in 2017 en 2018 af te vlakken naar ca 30 mln. extra per jaar. Vanaf 2019 zijn in het model geen nieuwe besparingsmaatregelen voorzien: uitgegaan wordt van ongewijzigd kabinetsbeleid zoals

⁷ Afkomstig uit Centraal Economisch Plan 2015, CPB.

dat in 2014 gold. Voor 2019 en 2020 is een normatieve efficiency ingeboekt van 1%: de 1% weerspiegelt de gemiddelde productiviteitsgroei van de rijksoverheid van de afgelopen 10 jaar.

De Δ beleid weerspiegelt de meerjarige besparingen die voortvloeien uit de vereenvoudiging van wet- en regelgeving (de complexiteitsreductie). Een deel van de maatregelen van 'spoor 2' moet nog worden ingevuld (zie paragraaf 4.3). Als in latere jaren besloten wordt tot verandering in wet- en regelgeving, dan zullen de kosten hiervan onder Δ beleid worden opgenomen.

4.2 Gevoeligheidsanalyse

Hoe schokbestendig is het in de vorige paragraaf gepresenteerde basispad? Om hier een indruk van te geven, is een aantal schokken toegepast op de variabelen in het model. Tabel 3 geeft de resultaten van de analyse weer.

Tabel 3: Gevoeligheidsanalyse basispad

Aanname in basisscenario	Mutatie tov basisscenario	2015	2016	2017	2018	2019	2020
loon: in basispad 0,44% in 2015	2015 +0,25%	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1
prijs: in proefopstelling 1,25% in 2015	2015 +0,25%	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
elasticiteiten aannames 2013 gedifferentieerd	alles meerjarig op 1	17,7	34,5	49,3	62,9	76,3	89,5
	alles meerjarig op 0,5	5,2	8,2	11,0	13,5	15,9	18,4
	alles meerjarig op 0	-7,2	-18,0	-27,2	-35,9	-44,4	-52,8
groei exogenen aannames gedifferentieerd	GO +0,5% meerjarig	1,3	2,8	4,2	5,7	7,1	8,5
	MKB +0,5% meerjarig	1,6	3,2	4,7	6,3	6,2	6,1
	ZZP +0,5% meerjarig	0,6	1,1	1,7	2,2	2,8	3,3
	Part +0,5% meerjarig	1,2	2,5	3,4	4,3	5,1	6,0
	Transport +0,5% meerjarig	0,7	1,4	2,0	2,7	3,3	4,0
gedragsfactor: 0,25%	meerjarig +0,25%	3,9	7,9	11,9	15,9	19,9	23,6
efficiency: wisselend %	meerjarig +0,25%	-7,4	-14,8	-21,9	-29,0	-35,7	-42,3
beleidspakketten: t/m 2014	+ 100 mln in 2015	100,0					

Uit de tabel blijkt dat het basispad met name gevoelig is voor mutaties in de elasticiteiten en in de aanname over de efficiëntie. Bij de elasticiteiten (de vertaling van bewegingen in exogene factoren, bv klantenaantallen, naar kosten) zijn drie varianten bekeken: alle elasticiteiten op waarde 1 (volledig verband tussen exogenen en kosten), alle elasticiteiten op waarde 0 (geen verband tussen exogenen en kosten) en alle elasticiteiten op waarde 0,5 (het scenario het dichtst gelegen bij het basispad). Een hogere groei in de exogenen heeft een beperkt effect op de kosten.

4.3 Basispad versus het meerjarige budget

Wanneer het basispad 2014-2020 geconfronteerd wordt met de apparaatsbudgetten van de Belastingdienst op middellange termijn, dan duidt deze eerste run van het model op een indicatief tekort bij ongewijzigd beleid van circa € 150 miljoen per jaar.

Het nut van een dergelijke confrontatie van middelen en uitgaven bij ongewijzigd beleid is dat daarmee de discussie over de begroting van de BD kan worden georganiseerd. Een tekort zoals deze illustratieve berekening in beeld brengt, laat zien dat maatregelen noodzakelijk zijn om het evenwicht tussen uitgaven en middelen te herstellen. Door deze maatregelen te kwantificeren en in de modelberekening op te nemen kan systematisch worden bijgehouden in welke mate het verschil al is overbrugd. Actie kan de vorm aannemen van maatregelen ter verhoging van de efficiency, een aanpassing van de werkzaamheden (verlaging prestatieniveaus) dan wel het bijpassen van budget: in hoofdstuk 5 wordt dit nader uitgewerkt. Maatregelen gaan niet 'vanzelf': ze moeten concreet worden ingevuld, actief gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

HOOFDSTUK 5 DEKKINGSMOGELIJKHEDEN

5.1 Dekkingsmogelijkheden

In het geval de meerjarige kosten en het budget van de BD uit de pas (gaan) lopen, zijn er maatregelen nodig. De commissie heeft de mogelijke maatregelen op een rij gezet. Het betreft maatregelen conform de begrotingsregels en maatregelen die een aanpassing van de begrotingsregels vergen. Een eventuele aanpassing van de begrotingsregels kan bij een nieuw Regeerakkoord politiek worden afgesproken.

1. Dekken binnen het bestaande budget

Dit is het uitgangspunt voor alle uitvoerende diensten, zoals geformuleerd in begrotingsregel 18: overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd. Specifiek wil zeggen: in eerste instantie binnen de uitvoerende dienst zelf, in tweede instantie binnen de begroting van het vakdepartement. Gegeven het budget, zijn er bij een kostenstijging twee opties:

- Er vindt herprioritering van de taakuitvoering plaats. Bepaalde taken zullen minder intensief worden uitgevoerd. Hierover zal de dienst explicieter dan in het verleden over moeten communiceren met zijn opdrachtgevers. Herprioritering kan betekenen dat de kwaliteit van de dienstverlening afneemt, dat de kans op fouten toeneemt en dat er minder belastinginkomsten worden binnengehaald.
- Er worden maatregelen genomen die de efficiëntie bevorderen. De efficiëntie van zowel het primaire als het ondersteunende proces kan verhoogd worden, zodat een kostenstijging kan worden opgevangen met behoud van taakuitvoering. Er zijn wel grenzen aan efficiëntieverbetering: de BD heeft de afgelopen jaren efficiëntieslagen gemaakt op het ondersteunende proces, de spoeling zal hier wat dunner worden. Bij het primaire proces zijn nog slagen te maken, te denken valt aan meer gebruik van ICT bij het uitoefenen van toezicht en verdere digitalisering van de dienstverlening. Sommige maatregelen vergen investeringen: dekking hiervoor kan binnen het eigen budget gezocht worden.

2. Dekking uit loon- en prijsbijstelling

In beginsel krijgen departementen en uitvoerende diensten elk jaar vanuit Financiën een bijstelling van hun budget voor loon- en prijsontwikkelingen. Deze bijstelling volgt bepaalde indices. De werkelijke loon- en prijsontwikkelingen bij een uitvoerende dienst zoals de BD kan afwijken van de uitgekeerde loon- en prijscompensatie. Als bijvoorbeeld de sociale lastenontwikkeling meevalt t.o.v. de ontvangen loonbijstelling, dan is dat een meevaller voor de BD die ingezet kan worden voor dekking van kosten. Omgekeerd kunnen ook tegenvallers ontstaan: in tijden van budgettaire krapte heeft het kabinet in sommige jaren de bijstelling(en) niet uitgekeerd, terwijl lonen en prijzen wel stegen. Uitvoeringsdiensten dienen dergelijke tegenvallers zelf op te vangen.

3. **Dekking uit de Financiënbegroting**

Deze optie betekenterschikking binnen de Financiënbegroting. Hierbij dient rekening gehouden te worden met begrotingsregel 19, in combinatie met de regels van W&R (de W&R-toets), die stelt dat programmameevallers in beginsel niet mogen worden ingezet ter dekking van apparaatintensiveringen. Herschikking binnen de Financiënbegroting ten gunste van de BD kan in de regel alleen plaatsvinden door om te buigen op het apparaat van het kerndepartement. Gegeven de omvang van het apparaatsbudget van het kerndepartement (215 mln. in 2014) t.o.v. de BD (3 mld. in 2014) zijn de mogelijkheden hier beperkt. Het is overigens niet onmogelijk programmamiddelen in te zetten voor apparaat: onder voorwaarden kan W&R hier toestemming voor verlenen.

4. **Dekking uit de generale middelen**

Conform begrotingsregel 18 dient de vakminister zelf te zorgen voor dekking van zijn uitvoeringsdiensten. Dekking uit het generale beeld is niet toegestaan, tenzij in de Ministerraad anderszins wordt besloten. Hier geldt het principe van gelijke behandeling. Wanneer voor de Belastingdienst een uitzondering wordt gemaakt, dan bestaat de kans dat ook andere vakministers beroep zullen doen op de uitzonderingspositie. Met het verlenen van een uitzonderingspositie zal omwille van budgettaire beheersbaarheid terughoudend moeten worden omgegaan.

5. **Dekking bij Regeerakkoord (RA)**

Tijdens de kabinetsformatie zijn er geen begrotingsregels en is er bijvoorbeeld ook geen onderscheid tussen inkomsten en uitgaven. Het nieuwe kabinet kan herprioriteren tussen inkomsten en uitgaven. Bij RA worden ook de hoofdlijnen van het fiscale beleid voor de nieuwe kabinetsperiode afgesproken. Idealiter wordt op dat moment ook rekening gehouden met de gevolgen van het fiscale beleid voor de uitvoeringskosten van de BD. Bij een gedegen onderbouwing van de uitvoeringskosten (zowel + als -) van het effect van het fiscale pakket kan het nieuwe kabinet zo nodig extra middelen beschikbaar stellen. Wanneer een gedegen onderbouwing bij de formatie nog niet beschikbaar is, kan overigens ook gekozen worden om middelen te reserveren op een aanvullende post bij de Rijksbegroting (stelpost). Vrijgave volgt dan na ontvangst van een gedegen onderbouwing van de kosten. Wanneer tussentijds fiscale wetten leiden tot additionele uitvoeringskosten, dan is hier geen dekking voor. Het ligt in de lijn der verwachting dat grote stelselwijzigingen bij RA worden afgesproken en dat tussentijdse wijzigingen beperkter van karakter zijn. In de praktijk gaat dit echter niet altijd op.

6. **Dekking uit belastinginkomsten**

Dekking uit belastingontvangsten is op grond van de huidige begrotingsregels niet toegestaan. Sinds de introductie van Zalmnorm in 1994 is in begrotingsregel 1 vastgelegd dat er een scheiding bestaat tussen inkomsten en uitgaven. De ratio achter deze regel is, dat dekking uit de inkomsten leidt tot een verslechtering van de budgettaire discipline en beheersing van de uitgaven. Juist bij de BD als grootste inkomstengenerator is dit een punt van aandacht. Voorkomen moet worden dat inkomsten aangewend worden om interne inefficiëntie toe te dekken. Een ander aandachtspunt is, dat als voor één uitvoeringsdienst de scheiding wordt losgelaten, dan ook andere diensten zich hierop kunnen beroepen (gelijke behandeling).

7. Doorberekenen kosten aan derden

De BD verricht ook taken voor derden. De Douane voert bijvoorbeeld controles uit bij containers naar nucleaire producten (I&M), dierenwelzijn en illegaal nagemaakte merkproducten (EZ), of wapenexport naar Rusland (BuiZa). De Dienst Toeslagen doet de uitvoering van o.a. de kinderopvangtoeslag (SZW) en de huurtoeslag (W&R). De BD zou de uitvoeringskosten hiervan kunnen doorbelasten naar de opdrachtgever. De BD heeft hier in het verleden bewust van afgezien om interne facturering te voorkomen. Ook wilde de dienst de vrijheid houden in de wijze van uitvoering van de externe opdrachten. Er moet een duidelijke meerwaarde zitten in doorbelasting: dit zal nader in kaart moeten worden gebracht.

5.2 Denkrichting

De commissie denkt aan de volgende (combinatie) van maatregelen:

1. Idealiter brengt de BD voorafgaand aan een nieuwe kabinetsperiode een meerjarige basispad van kosten in kaart. Het model kan hierbij helpen. De meerjarencijfers zullen worden meegenomen in de kabinetsformatie. Dit vergt een politieke weging, waarbij ook gekeken wordt naar hoe met andere uitvoerende diensten wordt omgegaan. Vervolgens ligt het basispad vast. Tussentijdse autonome mutaties kunnen niet meegenomen worden, maar zijn vermoedelijk ook beperkt. Mochten deze zich toch voordoen, dan vergt dit herprioritering van de werkzaamheden (c.q. taken schrappen dan wel in intensiteit verminderen).
2. Tevens berekent de BD het effect op de uitvoeringskosten van de beleidsmaatregelen in het RA. Ook die gevolgen kunnen, wanneer gedegen onderbouwd, worden meegenomen bij het RA, indien de onderhandelaars dekking hiervoor willen vinden. Bij honorering van eventuele meerkosten wordt een reservering opgenomen op de aanvullende post. Eventueel kan dit breder worden getrokken door een meer algemene aanvullende post te creëren voor alle uitvoeringskosten van het RA, waarop ook andere uitvoerende diensten trekkingsrecht hebben. De middelen worden na nadere onderbouwing bij de betreffende wetsvoorstellen en toetsing, vrijgegeven als de wetsvoorstellen door de MR zijn. Bij de bepaling van de reservering op de aanvullende post wordt een marge ingebouwd voor eventuele meerkosten in de uitvoering door amendementen van de TK. Ook kan eventueel een extra reservering worden opgenomen voor tussentijdse beleidswensen van het kabinet met gevolgen voor de uitvoeringskosten van de BD. Indien geen middelen bij RA worden vrijgemaakt, dan zal de BD bij tussentijds extra taken moeten herprioriteren.
3. De kosten van de huidige werkzaamheden voor derden worden toegerekend aan departementen en het budget wordt overgeheveld. Hiermee ontstaat een echte opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. Extra/nieuwe wensen van departementen worden doorbelast. Dit betekent ook dat de departementen inzicht en invloed krijgen in de wijze waarop de Belastingdienst de taken uitvoert. Deze optie zal nader onderzocht moeten worden op zijn implicaties voor de verschillende begrotingen en op de impact op de governance.

4. Meer dan nu het geval is, zal de BD expliciet inzichtelijk moeten maken welk prestatieniveau gehandhaafd wordt. Dit niveau wordt aan de politiek gecommuniceerd (keuzes). Bij een gewenst hoger niveau hoort een deugdelijke dekking. Het model is hierbij een hulpinstrument. De BD zal duidelijker dan in het verleden nee moeten kunnen en durven verkopen.

Meerjarig inzicht in de kosten en de prestaties van de BD vormen een noodzakelijke voorwaarde voor de vier geschetste mogelijkheden. De verdere ontwikkeling van het groeivoetmodel zal hieraan bijdragen.

HOOFDSTUK 6 BORGING

6.1 Inleiding

Hoe te borgen dat het groeivoetmodel in de toekomst zijn functie, zoals geschetst in paragraaf 2.2 kan vervullen, en tegelijk voldoet aan de eisen die de commissie in paragraaf 2.3 heeft gesteld? In dit hoofdstuk zijn de eisen vertaald naar kritische succesfactoren. Tevens wordt een ontwikkelpad geschetst.

6.2 Kritische succesfactoren

Tabel 5: Vertaling eisen naar kritische succesfactoren

Het model dient ...	Kritische succesfactoren
... aan te sluiten bij de werkwijze van de BD.	<i>Het model heeft als uitgangspunt de ketenbenadering van de BD. De BD zal zijn ketens goed in beeld moeten brengen en o.a. kern prestatie indicatoren per ketenonderdeel moeten benoemen. Het model kan hier vervolgens bij aansluiten: het is dan mogelijk de kosten- en prestatiekubussen volledig in te vullen.</i>
... toekomst bestendig te zijn.	<i>Toekomstbestendigheid kan geborgd worden door het model in te bedden in de reguliere werkzaamheden, door het een plek te geven in de begrotings- en de planning en controlcyclus. Daarnaast dienen de administratieve en informatieve systemen van de BD zo ingericht te worden, dat de voor het model benodigde gegevens snel en volledig beschikbaar kunnen zijn. Toekomstbestendigheid houdt ook in, dat de ramingen voorspellingskracht hebben: hiertoe zullen relaties in het model nader onderbouwd moeten worden.</i>
... zo inzichtelijk te zijn dat gebruikers zich een oordeel kunnen vormen.	<i>Het model moet gebruiksvriendelijk, flexibel en robuust tegelijk zijn. Vanuit de verschillende stakeholders (Financiën, BD) dienen gebruikers er mee om te kunnen gaan. Dat vereist kennisdeling en betrokkenheid bij de ontwikkeling. Het model is nu in Excel opgemaakt: dit geeft flexibiliteit en is laagdrempelig. Het model zou tijdens zijn ontwikkeling in een toegankelijke computertaal</i>

	<i>omgezet kunnen worden.</i>
... breed gedragen te zijn onder de gebruikers.	<i>Draagvlak begint met overeenstemming bij de stakeholders over de functie van het model bij de start. Tevens is het van belang eenduidig af te spreken bij wie het eigenaarschap en het beheer van het model komt te liggen.</i>
... normatief te zijn voor de BD.	<i>Zowel in de bouwstenen van de kosten- als de prestatiekubus kunnen normen worden opgenomen. Gedacht kan worden aan een efficiency norm en aan normen voor doorlooptijden en maximale voorraad hoeveelheden bezwaarschriften. Kostenstijgingen door exogene ontwikkelingen kunnen opgevangen worden door meer efficiency, door andere taken minder te doen, dan wel door additioneel budget te ontvangen: het integraal, meerjarige beeld dient gebalanceerd te zijn.</i>
... bruikbaar te zijn voor regulier werk en voor verandering in de werkzaamheden van de BD.	<i>Het model kan een rol spelen in de planning, sturing en verantwoording bij de dienst. Zowel voor de reguliere werkzaamheden als ook voor veranderingen (Δ beleid). In het laatste geval zullen extern opgezette business cases de input moeten leveren. Op termijn wordt het ook mogelijk de business cases te vullen met informatie uit het model.</i>

6.3 Ontwikkelpad

Er is een volgtijdelijkheid aan te geven, waarin de succesfactoren moeten worden gerealiseerd:

1. De stakeholders worden het eens over de functie van het groeivoetmodel en beleggen eigenaarschap en beheer eenduidig. De eigenaar is verantwoordelijk voor het functioneren van het model (inrichting en inzet), de beheerder voor het laten draaien van het model. Er worden afspraken gemaakt over hoe kennis van het model te borgen.
2. De BD brengt zijn ketens in beeld en benoemt prestatie-indicatoren en normen voor zijn activiteiten. Normen worden politiek geaccordeerd.
3. De administratieve en informatie systemen van de BD worden aangepast om de prestatie indicatoren, kosten en normen vast te kunnen leggen. Aanpassing van de systemen kan gebeuren nadat een keten volledig in kaart is gebracht: zo blijft de transitie behapbaar en kan learning by doing optreden.
4. Het groeivoetmodel wordt doorontwikkeld naar versie 2.0 (zie paragraaf 3.4).
5. Het groeivoetmodel wordt ingebed in de P&C cyclus van de BD: dit wordt in werkwijze en de administratieve organisaties van de stake holders vastgelegd.
6. Het groeivoetmodel wordt periodiek, voor budgettaire besluitvormingsmomenten (hoofdbesluitvormingsmoment, 1^{ste} en 2^{de} suppletoire wet en jaarverslag) gevuld met prestatie-indicatoren, normen, kostengegevens en compliance graden.

7. Bij het opstellen van business cases en uitvoeringstoetsen naar aanleiding van wetswijzigingen zal meer en meer gebruik gemaakt kunnen worden van de informatie die in de systemen van de BD en in het model zijn vastgelegd.

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

De Belastingdienst heeft baat bij een bekostigingssystematiek die de ontwikkeling van de benodigde apparaatsbudgetten meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk maakt. De systematiek helpt bij de budgettaire besluitvorming en bij de interne sturing van de dienst. De systematiek dient zowel de prestaties als de kosten van de prestaties meerjarig in beeld te brengen om discussies over apparaatsbudgetten gefundeerder dan in het verleden te kunnen voeren.

Een kostprijsmodel zoals agentschappen hanteren acht de commissie voor de Belastingdienst vooralsnog niet wenselijk: de dienst gaat momenteel door een stevige veranderingsfase, wat een minder geschikte basis vormt voor een kostprijsmodel. De commissie heeft als alternatief een model (het 'groeivoetmodel') ontwikkeld, dat zicht moet gaan bieden op de meerjarige ontwikkeling van prestaties, kosten van de prestaties en de outcome van de prestaties (de compliance). Binnen de dienst zijn de noodzakelijke gegevens over prestaties en kosten onvoldoende snel beschikbaar om nu een volwaardige groeivoetmodel te kunnen presenteren: de systematiek zal een ontwikkelpad moeten doorlopen om aan waarde in de begrotings- en sturingsdiscussies te kunnen winnen.

Met de eerste versie van het model is een illustratieve doorrekening gemaakt van de meerjarige kosten: vanaf 2015 dalen de kosten (met circa 6% in 2020), maar niet snel genoeg om de daling in de apparaatsbudgetten te compenseren. Het model helpt zo om te signaleren dat maatregelen noodzakelijk zijn om uitgaven en budgetten met elkaar in evenwicht te brengen ofwel door extra bezuinigingen dan wel door toewijzing van extra budget of een combinatie van beide.

7.2 Aanbevelingen

1. De commissie beveelt de Belastingdienst aan het groeivoetmodel als control instrument te gaan gebruiken: het model kan de dienst helpen bij planning, sturing en interne verantwoording. Veranker het model in de reguliere P&C cyclus van de dienst.
2. De commissie beveelt tevens aan het model te gaan gebruiken ter onderbouwing van de gesprekken die tussen de dienst, DG Rijksbegroting en FEZ Financiën worden gevoerd ten behoeve van de begrotingsbesluitvorming (Ontwerpbegroting, 1^{ste} en 2^{de} suppletoire wetten). Het model vormt de inhoudelijke basis voor de gesprekken. FEZ en de DG Rijksbegroting maken hun eigenstandige afweging omtrent de dekking van de apparaatsuitgaven van de Belastingdienst, die niet verbonden is aan de uitkomst van het model.
3. Benoem de Belastingdienst als eigenaar en beheerder van het model. De dienst beschikt over de noodzakelijke informatie om het model te laten 'vliegen' en heeft van de betrokken

partijen het meest belang bij het model. Stel een commissie in, bestaande uit de Belastingdienst, DG Rijksbegroting en FEZ Financiën, die wijzigingen in het model accordeert. Stel medewerkers in staat kennis over het model op te bouwen en het model toe te passen.

4. Ontwikkel het model de komende jaren door. Werk aan een betere onderbouwing van de elasticiteiten en de exogenen en het vastleggen van de geleverde prestaties. Kijk op basis van de realisaties van de komende jaren naar de robuustheid van het model. Streef naar een eerste inzetbaarheid voor de Ontwerpbegroting 2017. Overweeg het model te programmeren in een stabiel en gebruikersvriendelijk software programma.
5. Verzeker dat de administratieve en informatiesystemen van de Belastingdienst worden aangepast zodat de concernadministratie van de BD (B/CA) de noodzakelijke gegevens voor het model kan leveren. De gegevens betreffen zowel de kosten als geleverde prestaties. Sluit hierbij aan bij de sporen C (objectiveren prestaties) en X (borging) van de Brede Agenda van de dienst.
6. Borg de aansluiting tussen het model en de business cases en uitvoeringstoetsen die kosten en baten van (beleidsmatige) veranderingen voor de dienst in beeld brengen. Het integrale karakter van het model en het partiële karakter van business cases en uitvoeringstoetsen kunnen elkaar versterken. Geef in dit kader de werkgroep fiscale wetsvoorstellen gebruiksrecht van het model.
7. Breng ten behoeve van een nieuw Regeerakkoord (RA) het meerjarig basispad van de kosten in beeld. Gebruik het, door de (in aanbeveling 3 genoemde) commissie gevalideerde model om het basispad te berekenen. Laat de Belastingdienst vanaf dat moment tevens het effect op de uitvoeringskosten van de beleidsmaatregelen in het RA berekenen. Geef de onderhandelaars voor een nieuw RA in overweging een aanvullende post in stellen voor uitvoeringskosten van het RA.
8. Onderzoek de optie om kosten van werkzaamheden die de Belastingdienst voor derden uitvoert door te berekenen aan derden, inclusief de impact op de governance (betalen is bepalen).

DANKWOORD

Om haar opdracht uit te voeren heeft de commissie een groot aantal gesprekken gevoerd met medewerkers van de Belastingdienst. In het bijzonder gaat onze dank uit naar Bob Baedts, Arron Bell, Aly van Berkel, Gerard Blankestijn, Jos de Blik, Hans Blokpoel, Mark Croijmans, Frederike Damme, Mark Duvekot, Wim van Es, Henk Hendriks, Trudy Hollander en Driek Kamps. Tevens is een aantal waardevolle gesprekken gevoerd met de staatssecretaris van Financiën, de secretaris-generaal van Financiën en de directeur-generaal van de Belastingdienst.

Een heel speciaal woord van dank is op zijn plaats voor Rob Dral en zijn medewerkers van de Unit Concernadministratie van de Belastingdienst: Jan Nijhuis, Rob Kroon en Tom Nichting. Zij vormen het CBS van de Belastingdienst en hebben monnikenwerk verricht om de kostenmatrices voor 2013 en 2014 op te stellen. Zonder hen zou het bekostigingsmodel er niet zijn geweest. Hulde voor zoveel uithoudingsvermogen.

Namens de commissie,

André de Jong

Bijlage 1: Taakopdracht

Instelling commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst

1 juli 2014

Inrichting en organisatie

De commissie zal bestaan uit een onafhankelijk voorzitter en een vaste vertegenwoordiging op directeursniveau vanuit de Belastingdienst (2 personen), DGRB, DGFZ en FEZ. Overwogen kan worden om een expert op het gebied van bedrijfseconomie/bedrijfskunde vanuit de wetenschappelijke wereld aan de commissie toe te voegen.

De commissie krijgt twee opdrachten die onderstaand worden toegelicht. Per taakopdracht worden twee secretarissen (zie Organisatie per Taakopdracht) benoemd. De secretarissen zullen worden ondersteund door een werkgroep waarin de verschillende betrokkenen vertegenwoordigd zullen zijn en een bijdrage kunnen leveren aan het advies.

Taakopdracht I bekostigingssystematiek

Aanleiding:

In het uitvoeringsbrieftraject is discussie geweest over het ontbreken van een consistente bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst. Het huidige budget van de Belastingdienst is een resultante van vele budgettaire mutaties zonder overkoepelende visie op de vraag welk budget benodigd is voor de te leveren diensten/producten. Er is bijvoorbeeld geen systematische relatie tussen de financiering en de mutaties in volumes (plus of min) belastingplichtigen. Evenmin wordt er bij de financiering systematisch rekening gehouden met nieuwe of vervallen taken en/of investeringen om veranderingen mogelijk te maken. Andere uitvoerende diensten (zoals UWV en IND) en agentschappen kennen wel een bekostigingssystematiek die rekening houdt met deze veranderingen.

Inhoud opdracht

Hoofdvraag

- Ontwerp een bekostigingssystematiek per belangrijkste proces (belastingsoort, douane, Toeslagen, FIOD etc.) voor de Belastingdienst op basis waarvan de ontwikkeling van de benodigde apparaatbudgetten voor de Belastingdienst meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk kan worden gemaakt, en op basis waarvan budgettaire besluitvorming kan plaatsvinden. Doe voorstellen voor inpassing in de reguliere begrotingscyclus en de financiering van de systematiek.

Subvragen

- Onderzoek op welke wijze in de bekostigingssystematiek rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in o.a. volumes/prijzen, taken, complexiteit, arbeidsproductiviteit en hoe deze begrippen gedefinieerd moeten worden. Onderzoek of er nog andere significante factoren zijn waarmee in de systematiek rekening moet worden gehouden ;

- Doe een voorstel voor de inrichting van een integraal kostenmodel (raming en realisatie) gedifferentieerd naar dienstonderdelen en bezie daarbij de vraag wat de toegevoegde waarde zou zijn om met kostprijzen en producten/diensten te werken en of dit op doelmatige wijze haalbaar is. Bezie de doorberekening van vaste en indirecte kosten. Bepaal op welke wijze het kostenmodel gerelateerd is aan de bekostigingssystematiek;
- Onderzoek van een aantal grote uitvoeringsorganisaties op welke wijze daar de systematiek van budgetaanpassing is geregeld;
- Onderzoek op welke wijze de nieuwe bekostigingssystematiek kan worden ingebed in de reguliere begrotingscyclus en onderzoek de verschillende mogelijkheden voor financiering/dekking van de systematiek;
- Indien nodig kan de stuurgroep naar bevind van zaken subvragen toevoegen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

Kom met concrete aanbevelingen.

Tijdpad:

De commissie wordt verzocht uiterlijk 1 maart 2015 advies uit te brengen conform de opdracht

Organisatie taakopdracht I:

De commissie zal zelf beslissen over de vergaderfrequentie en de benodigde incidentele expertise. De commissie wordt ondersteund per opdracht met twee secretarissen. Bij de bekostigingssystematiek zullen de Belastingdienst en de directie FEZ een secretaris leveren. De secretarissen zullen worden ondersteund door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordiging van in ieder geval DGRB, DGBel, DGFZ, FEZ, AFEP en vanuit SZW en/of de omgeving (UWV/SVB).

Bijlage 2: Leden commissie MIBB

Voorzitter: André de Jong, Algemene Bestuursdienst

Leden: Alexandra Dijk, Belastingdienst
Theo Langejan, Algemene Bestuursdienst
Ad van Luijn, Belastingdienst
Jan Mens, FEZ/Financiën
Rocus Opstal, AFEP/Financiën
Michiel Sweers, DG Fiscale Zaken
Helmer Vossers, DG Rijksbegroting

Secretariaat: Dyon van Beek, Belastingdienst
Tjeerd-Jan Ho, Belastingdienst
Marcel Swede, FEZ/Financiën
Karin Wijsman, DG Rijksbegroting

Bijlage 3: Onderzoeksaanpak

Ter uitvoering van de eerste hoofdpdracht heeft de commissie drie fases doorlopen. Het betreft:

1. Onderzoeks- en inventarisatiefase;
2. Ontwerpfase;
3. Advies- en rapportagefase.

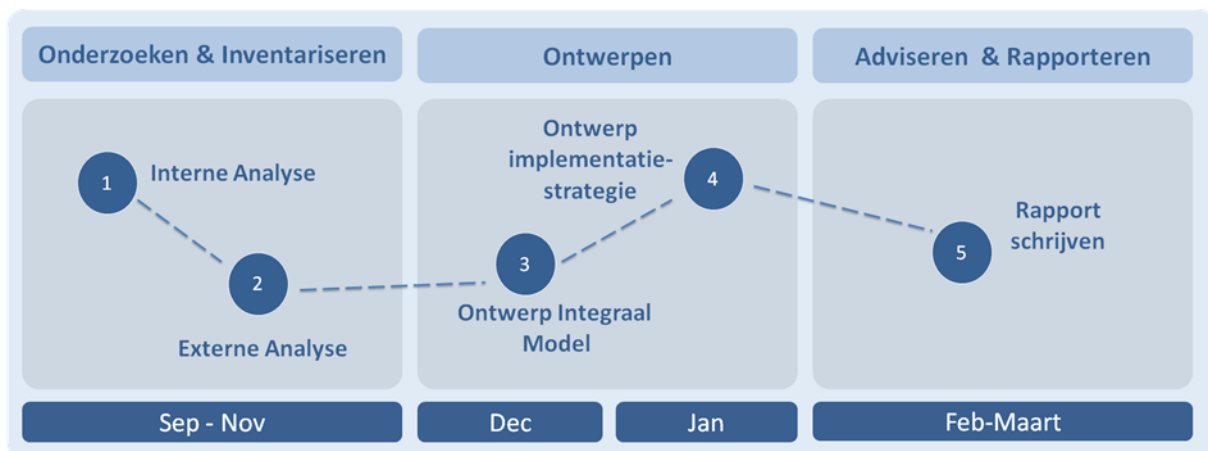
De onderzoeks- en inventarisatiefase bestond uit een interne en een externe analyse. Bij de interne analyse zijn de knelpunten van de huidige systematiek in beeld gebracht, is onderzocht welke factoren van invloed zouden kunnen zijn op de bekostiging en zijn gerelateerde trajecten in beeld gebracht. De bevindingen zijn in interviews voorgelegd aan de betrokken stakeholders: de directeuren van alle Belastingdienstsonderdelen en betrokken partijen van het ministerie van Financiën. Daarnaast is een ronde gemaakt langs uitvoeringsorganisaties die vergelijkbaar zijn met de Belastingdienst (o.a. UWV, SVB en DUO) om ideeën op te doen voor een bekostigingsmodel. Tot slot zijn financieringsmogelijkheden in beeld gebracht.

De inzichten uit de onderzoeksfase zijn gebruikt voor het ontwerpen van het integrale bekostigingsmodel. Tevens is nagedacht over een implementatiestrategie van het model. De feitelijke implementatie van het model valt buiten de scope van dit project.

Tot slot is in de derde fase het eindrapport opgesteld met daarin conclusies en aanbevelingen. In figuur 2 zijn de projectfases in de tijd uitgezet.

De bevindingen en resultaten van het onderzoek zijn gedurende het onderzoekstraject gedeeld met de betrokken belanghebbenden. Commentaar en suggesties zijn zoveel mogelijk meegenomen bij het ontwerp van het bekostigingsmodel. In een aanbevolen ontwikkelingstraject (zie hoofdstuk 3) is ruimte voor verdere verbetering.

Figuur 2: Onderzoeksfases



Bijlage 4: Definitie subjecten, hoofdactiviteiten en belastingwetten

Subjecten

Grote onderneming: Bedrijf met meer dan 250 werknemers

Midden- en kleinbedrijf: Bedrijven met minder dan 250 werknemers.

ZZP-ers: Zelfstandig zonder personeel.

Particulieren: Privé personen.

Transport: Bedrijven en particulieren die goederen in/uitvoeren en/of reizen.

Hoofdactiviteiten

Bezwaarbehandeling

Een bezwaarschrift is ieder schriftelijk stuk waaruit blijkt dat iemand bezwaar heeft tegen een besluit van de inspecteur of ontvanger. Binnen de dienst worden bezwaarschriften volgens vaste procedures afgehandeld.

Dienstverlening

Dienstverlening aan en communicatie naar klantgroepen waaronder

- BelTel; (inclusief standaard belafspraken)
- HUBA, Balie, afhandeling FROBO's;
- Nationale Helpdesk;
- Mediacampagnes, publieksfolders, contentmanagement voor internetsites;
- Beantwoorden (schriftelijke) vragen.

Individuele klantbehandeling

- Kantoortoetsing, behandeling 'uitworp' (KATO);
- Veldtoetsing (VETO);
- Beroepschriften.

Intelligence

Werkzaamheden gericht op het detecteren van belastingplichtigen of groepen belastingplichtigen en frauderisico's.

Invordering.

Hierbij gaat het om werkzaamheden gericht op het innen van bedragen die niet spontaan volledig betaald worden.

Klantregistratie

Deze werkzaamheden zijn gericht op registratie van de belastingplichtigen.

Massale klantbehandeling

Massale uitgevoerde, veelal geautomatiseerde primaire processen inclusief aansturing en ondersteuning.

Specials

Een verzameling van themagerichte activiteiten.

Toezicht op goederen- en passagiersstromen

Toezicht dat de Douane verricht op goederen- en passagiersstromen.

Uitbetaling

De uitbetalingen die Toeslagen verricht aan particulieren.

Verwerking

Hierbij gaat het om kosten die gemaakt moeten worden om de aangiften, ontvangsten, aanvragen en betalingen te verwerken. Ook de debiteurenadministratie valt hier onder, evenals het uitreiken van de aangifte en het verwerken van de aangifte tot een aanslag. Het gaat dus om werkzaamheden zonder toegevoegde waarde met betrekking tot de zekerheid over de juistheid en volledigheid van de aangiften en betalingen.

Informatievoorziening (IV)

- IV-projecten, applicatieontwikkeling, bouw van nieuwe systemen en infrastructuur; projectmatig, 'eenmalig';
- IV-beheer, applicatiebeheer, jaarlijks onderhoud aan applicaties;
- IV-exploitatie, (ICT services en infrastructuur), o.a. beschikbaar stellen van infrastructuur voor (middel)systemen incl 'Poort' (5 kanalen) scanstraat, beschikbaar stellen van infrastructuur voor internet;
- Informatiemanagement, incl. procesontwerp.

Belastingwetten

Auto

Houderschapsbelasting HSB, belasting zware voertuigen BZM, belasting van personen en bedrijfsauto's BPM, incl. provinciale opcenten.

Div/kans

Dividendbelasting en kansspelbelasting.

Douane

OB voor invoer, Accijns, Douane overig; inclusief de VGEM taken (veiligheid, gezondheid, energie en milieu).

GegUitwDerden

Gegevensuitwisseling voor derden.

Huurtoeslag

IHNW

Inkomensheffing – niet winst (IH-niet winst) incl. premies.

IHW

Inkomensheffing – winst (IH-winst) incl. premies.

KGB Toeslag

Kind Gebonden Budget.

KindOpvT

Kinderopvangtoeslag.

LH

Loonheffing, incl. premies.

Milieu

Milieubelastingen (verpakkingen, vliegen, afvalstoffen, brandstof, energie, grondwater, leidingwater).

OB

Omzetbelasting.

Rechts

Rechtsverkeer (overdrachts-, assurantie-, kapitaalbelasting).

Schenk- en erfbelasting

VoorDerden

Overige middelen voor derden.

VPB

Vennootschapsbelasting.

Zorgtoeslag

Bijlage 5: Kostenmatrices

Kosten 2013 naar processen en subjecten

1. Integrale kosten 2013 (in mln euro's)							
Hoofdactiviteiten	Subjecten						
	Derden	Particulieren	MKB	ZZP	GO	Transport	Eindtotaal
Bezwaarbehandeling		43,7	40,4	21,7	11,5		117,3
Dienstverlening		113,7	39,0	21,0	13,5	19,7	206,9
Individuele klantbehandeling	53,5	8,1	317,6	171,0	218,9		769,1
Intelligence	8,2	4,7	7,9	4,3	6,9		32,0
Invordering		40,6	76,8	41,3	5,2	1,1	165,0
Klantregistratie		4,8	23,9	12,9	2,3		43,9
Massale Klantbehandeling		68,5	7,0	3,7	3,8		83,0
Specials	22,5	20,8	16,4	8,8	32,4	1,3	102,2
Toezicht op goederen en passagierstromen						423,0	423,0
Uitbetalen		138,1					138,1
Verwerking	9,5	74,4	65,6	35,3	22,8	17,3	224,9
Subtotaal	93,7	517,4	594,6	320,0	317,3	462,4	2.305,4
IV (aanbod en vraag)				564,8			564,8
Nog toe te delen							71,8
Eindtotaal							2.942,0

2. Kosten facilitair en ondersteunend 2013 (in mln euro's)							
Hoofdactiviteiten	Subjecten						
	Derden	Particulieren	MKB	ZZP	GO	Transport	Eindtotaal
Bezwaarbehandeling		13,20	12,00	6,40	3,20		34,80
Dienstverlening		36,30	11,50	6,20	4,00	5,90	63,90
Individuele klantbehandeling	14,00	2,40	89,80	48,30	55,30		209,80
Intelligence	2,60	1,00	2,00	1,10	1,90		8,60
Invordering		13,50	22,00	11,80	1,30	0,40	49,00
Klantregistratie		1,60	8,10	4,40	0,80		14,90
Massale Klantbehandeling		20,70	2,20	1,10	1,20		25,20
Specials		4,30	3,50	1,80	8,00	0,40	18,00
Toezicht op goederen en passagierstromen						130,60	130,60
Uitbetalen		52,40					52,40
Verwerking	2,40	23,50	20,80	11,20	7,00	5,30	70,20
Subtotaal	19,00	168,90	171,90	92,30	82,70	142,60	677,40
IV (aanbod en vraag)				119,60			119,60
Nog toe te delen							4,70
Eindtotaal							801,70

3. Primaire kosten 2013 (in mln euro's)							
Hoofdactiviteiten	Subjecten						
	Derden	Particulieren	MKB	ZZP	GO	Transport	Eindtotaal
Bezwaarbehandeling		30,5	28,4	15,3	8,3		82,5
Dienstverlening		77,4	27,5	14,8	9,5	13,8	143,0
Individuele klantbehandeling	39,5	5,7	227,8	122,7	163,6		559,3
Intelligence	5,6	3,7	5,9	3,2	5,0		23,4
Invordering		27,1	54,8	29,5	3,9	0,7	116,0
Klantregistratie		3,2	15,8	8,5	1,5		29,0
Massale Klantbehandeling		47,8	4,8	2,6	2,6		57,8
Specials	22,5	16,5	12,9	7,0	24,4	0,9	84,2
Toezicht op goederen en passagierstromen						292,4	292,4
Uitbetalen		85,7					85,7
Verwerking	7,1	50,9	44,8	24,1	15,8	12,0	154,7
Subtotaal	74,7	348,5	422,7	227,7	234,6	319,8	1.628,0
IV (aanbod en vraag)				445,2			445,2
Nog toe te delen							67,1
Eindtotaal							2.140,3

Kosten 2014 naar subjecten en (belasting)wetten

Integrale kosten 2013 (in mln. euro's)																		
Hoofdactiviteiten	Belastingwetten																	
	Auto	Dividend en Kansspel	IHNW	IHW	VPB	Loon heffing	Milieu belasting	Omzet belasting	Rechts verkeer	Schenk en erfbelas	overige middelen	Gegevens Uitwiss	Kinderopv toeslag	KGB toeslag	Huur toeslag	Zorg toeslag	Douane	Eindtotaal
Bezwaarbehandeling	1,9	0	63,5	31,6	16,5	13,8	0,0	16,5	0,0	0,7	7,1	0	0	0	0	0	0	151,6
Dienstverlening	10,5	0,1	154,8	29,7	1,9	24,1	0,1	18,8	0,0	1,9	1,3	0,5	2,3	0,9	2,6	4,6	11,7	265,8
Individuele klantbehandeling	2,6	0,0	37,5	193,2	87,9	286,0	0,0	298,2	0,0	0,5	74,2	0,0	5,7	2,8	0,1	0,0	12,7	1.001,3
Intelligence	0,6	0,6	6,1	2,3	4,3	4,5	0,5	8,2	0,5	0,5	10,0	0,0	0,9	0,4	0,0	0,0	2,0	41,6
Invordering	32,3	0,0	33,9	25,4	4,2	32,2	0,0	26,4	0,0	0,0	0,2	0,0	21,9	2,1	25,2	8,0	1,4	213,3
Klantregistratie	0,8	0,0	8,2	10,9	5,5	14,9	0,0	15,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,9
Massale Klantbehandeling	11,2	0,0	81,3	1,9	0,8	2,6	0,0	1,8	0,0	7,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	107,0
Specials	3,3	2,5	20,0	8,2	14,6	13,2	2,8	18,8	1,3	0,5	10,4	0,1	0,6	0,1	0,6	0,5	1,7	99,1
Toezicht op goederen en passagierstromen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	544,5	544,5
Uitbetalen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63,5	12,6	47,3	50,3	0,0	173,7
Verwerking	33,7	2,6	52,6	13,6	16,6	50,6	0,1	40,1	0,3	13,4	4,7	22,3	2,4	1,7	3,4	14,1	17,1	289,2
Eindtotaal	96,9	5,8	457,8	316,8	152,3	441,9	3,6	443,9	2,1	25,1	108,2	22,9	97,3	20,7	79,2	77,6	591,0	2.942,8

Bijlage 6: Bekostigingssystematiek uitvoeringsorganisaties Rijk

Departement	Dienst/dossier	Rechtsvorm	Administratie	Bekostiging	Dekking
			(kas/verplichtingen, baten-lasten, ...)	(P*Q, lumpsum, ...)	1. Wie beslist? 2. Generaal/specifiek?
V&J	Openbaar Ministerie (OM)	Dienstonderdeel V&J	kas/verplichtingen	Lumpsum	1. FEZ 2. Specifiek
V&J	DJI	Agentschap	baten-lasten	raming: P*Q, in de praktijk soms soort lumpsum door bijvoorbeeld flexibele P	1. FEZ 2. Specifiek
SZW	UWV	ZBO	baten-lasten	P*Q + wat vaste kosten	1. Dekking uit totaalbeeld van FEZ 2. Geen relevant onderscheid binnen SZA-kader
SZW	SVB	ZBO	baten-lasten	P*Q	1. Dekking uit totaalbeeld van FEZ 2. Geen relevant onderscheid binnen SZA-kader
OCW	DUO	Agentschap	baten-lasten	Omzet moederdepartement P*Q per project.	1. FEZ beslist en Blok moet akkoord zijn. 2. Specifiek/autonoom.

Bijlage 7: Stappenplan business cases

Er is veel behoefte aan een heldere methodiek om de kosten en besparingen te berekenen die samenhangen met veranderingen. Prognoses komen nu in de praktijk niet op een eenduidige manier tot stand. Het is niet mogelijk om een rekenmodel te ontwikkelen voor alle mogelijke toekomstige wijzigingen. Daarvoor is de mogelijke aard en omvang van die wijzigingen te divers. Een goed alternatief is het opstellen van een business case volgens een eenduidig stappenplan, met duidelijk gedefinieerde actoren en verantwoordelijkheden en met een goede leercirkel. Deze business cases zijn een goede methode om de kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken bij Δ beleid (zoals wetswijzigingen) en efficiëciematregelen.

NB: De uitvoeringstoets brengt de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving in kaart, vanuit het perspectief van de uitvoering. Het gaat bijvoorbeeld om maakbaarheid van de systemen, inpasbaarheid, begrijpelijkheid, handhaafbaarheid, fraudebestendigheid etc. Ook een berekening van de uitvoeringskosten maakt onderdeel uit van de uitvoeringstoets. In paragraaf 6.11 van het Plan van Aanpak “Uitvoeringstoets nieuwe stijl” (vastgesteld door het MT Belastingdienst dd. 26 januari 2015) wordt verwezen naar de werkzaamheden van de commissie MIBB. Het onderstaande stappenplan geeft invulling aan de wijze waarop binnen de uitvoeringstoets nieuwe stijl de kosten begroot kunnen worden.

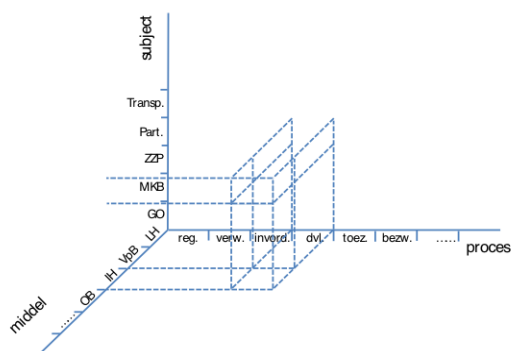
1) Business case voor de kosten van Δ beleid

Het stappenplan start zodra DGBel door de wetgever of beleidsmakers op de hoogte wordt gesteld van voorgenomen wijzigingen en richt zich op de volgende componenten:

- structurele invloed op P;- structurele invloed op Q;
- tijdelijke initiële kosten.

Stap 1: benoemen relevante kostenplaatsen

In het model is een aantal kostenplaatsen benoemd. Dit zijn combinaties van processen, middelen en subjecten. Bijvoorbeeld: *dienstverlening* ten aanzien van *toeslagen* aan *particulieren*. Alle kosten worden door B/CA gerubriceerd naar die drie dimensies:



Uiteraard kan een wijziging invloed hebben op meerdere deel-kubussen. Deze moeten allemaal benoemd worden.

Stap 2: bepalen van de structurele én de eenmalige kosten

De grootste uitdaging vormt het kwantificeren van de kosten die samenhangen met de verandering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de structurele kosten en de incidentele kosten. Bij de incidentele kosten kan gedacht worden aan organisatiekosten, voorlichting, kosten van de concretisering van zgn. ‘grijze’ gebieden in de wetgeving, extern overleg en tijdelijk gericht toezicht

In dit proces spelen verschillende actoren een rol:

- 1) DGFZ: DGFZ zorgt er voor, dat tijdig aan de Belastingdienst de deadlines gecommuniceerd worden, zodat de berekening van de uitvoeringskosten tijdig in het wetgevingstraject kan worden meegenomen. Dit betekent, dat de tekst van de wetswijziging en de berekening van de uitvoeringskosten tegelijk beschikbaar zijn en aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De BD is er verantwoordelijk voor, dat de berekening van de uitvoeringskosten tijdig in het proces beschikbaar zijn en door DGFZ kunnen worden meegenomen. FEZ toetst de uitvoeringskosten gedurende de totstandkoming van de fiscale wetgeving. De uitvoeringstoets NS zal bij elk moment in de besluitvorming tijdig beschikbaar moeten zijn.²⁾ B/CA: Als beheerder van de matrix, het MUB en de kostenplaatsen (“de kubus”) kent B/CA de onderliggende kosten en verbanden. B/CA maakt een overzicht van de huidige kostenregels binnen de kostenplaats. Per regel wordt zo gedetailleerd mogelijk aangegeven wat de aard en omvang van de kostenregels is.
- 3) Business⁸: De verantwoordelijk lijnmanager (ondersteund door zijn medewerkers) beoordeelt wat de invloed is op de kosten. Hij onderscheidt hierbij de structurele en de incidentele kosten. Hij laat zich daarbij adviseren door B/CA. Bij het bepalen van de uitvoeringskosten is het uitgangspunt, dat hetzelfde prestatieniveau (niet hoger en niet lager) bereikt wordt als het niveau voor change. Dat betekent bijvoorbeeld een vergelijkbare intensiteit van het toezicht.
- 4) Challenge-team/investment board: Het challenge-team bevraagt de verantwoordelijke lijnmanager kritisch. B/CA en de lijnmanager leggen uit hoe zij hun inschatting hebben gemaakt en het challenge-team stelt kritische vragen. Het doel is hierbij om samen te komen tot een zo realistisch en goed mogelijke inschatting van de kosten. Het challenge-team bestaat uit in ieder geval uit vertegenwoordigers van DG Bel, Bedrijfsvoering van de Belastingdienst, Vaktechniek en directoraat generaal Rijksbegroting).
- 5) Bedrijfsvoering: Geeft aan hoe de kosten gemonitord worden ten behoeve van de evaluatie (zie stap 4).
- 6) DG Belastingen: DG Bel regisseert het proces⁹. Ze zorgt, dat als sluitstuk van deze stap het *proces* geëvalueerd wordt en dat afgesproken wordt wanneer alle betrokkenen de *uitkomst van het proces* evalueren. DG Bel kan deze regiefunctie delegeren aan de bedrijfsonderdelen, bijvoorbeeld aan de directie ABC van Belastingen.

⁸ Dit lijkt logisch georganiseerd te kunnen worden via de Raad van Advies, die zal worden ingesteld als onderdeel van de uitvoeringstoets nieuwe stijl.

⁹ Dit lijkt logisch belegd te kunnen worden bij het Kernteam Uitvoeringstoets, dat zal worden ingesteld als onderdeel van de uitvoeringstoets nieuwe stijl.

Stap 3: Claimen en toekennen van de kosten

Voordat een wetsvoorstel naar de RvS en Tweede Kamer wordt verstuurd door DGFZ moet er helderheid zijn over de dekking van eventuele uitvoeringskosten. Het is van belang dat DGFZ en DGBel voortdurend FEZ op de hoogte houden van eventuele budgettaire consequenties. Mocht er geen dekking kunnen worden gevonden binnen het budget van de BD, dan dient elders binnen de begroting van Financiën dekking gevonden te worden. Dit kan echter niet elk moment van het jaar. De budgettaire besluitvormingscyclus is leidend. Hiervan is cluster bedrijf van DGBel op de hoogte en coördineert dat dit goed verloopt binnen DGBel. Als het niet gaat om een wetsvoorstel maar om een wijziging in de prestatienorm, dan wordt de kostendiscussie tijdig op de agenda gezet, zodat ook een besluit over de gewijzigde norm pas wordt genomen als inzicht bestaat in de kosten. Extra alertheid is in deze gevallen noodzakelijk, omdat in dergelijke gevallen in het verleden de kostencomponent vaak onderbelicht is gebleven.

Stap 4: Verwerken van de kosten in het model

B/CA zorgt, dat de structurele en eenmalige kosten verwerkt worden in het model. Dat gebeurt als totaalbedrag, binnen de juiste combinatie van middel, subject en proces (deelkubus).

Fictief voorbeeld:

Het gebudgetteerd kostenniveau voor proces X was 25 mln., bij 100.000 ondernemingen.

Door uitbreiding van de belastingplicht komen er structureel 10.000 ondernemingen bij. Behandeling van deze ondernemingen is duurder dan gemiddeld, vanwege complexe wetgeving. De kosten bedragen 5 mln.. Gedurende 5 jaar zijn er extra kosten van 1 mln.. In het model worden de totale kosten dan structureel verhoogd met 5 mln. en gedurende de eerste 5 jaar met additioneel 1 mln..

Stap 5: Evaluatie

Omwille van de leercirkel wordt de uitkomst van het proces geëvalueerd. De administratie wordt (al dan niet tijdelijk) zodanig aangepast, dat de kosten die samenhangen met de change kunnen worden gemonitord. Aan de hand van deze zoeklichtadministratie wordt na verloop van tijd geëvalueerd of de gemaakte inschattingen realistisch waren. Al bij de raming (stap 2) geeft de Belastingdienst aan, hoe de kosten gemonitord zullen worden en wordt afgesproken hoe en wanneer geëvalueerd wordt. De uitkomsten van de evaluatie worden ter beschikking gesteld aan en getoetst door het challenge-team.

Het bovenstaande stappenplan geldt zowel voor kostenverhogende als voor kostenbesparende change. Daaruit volgt, dat ook kostenbesparingen pas kunnen worden ingeboekt, nadat het hele traject doorlopen is. In het verleden zijn kostenbesparingen vaak al ingeboekt, zonder dat die op een systematische wijze financieel gemaakt zijn.

2) Business Case met betrekking tot de investeringen in het kader van een efficiencymaatregel

Het stappenplan start zodra de Belastingdienst het voornemen heeft om een efficiencymaatregel te nemen waarvoor investeringen nodig zijn en richt zich op de volgende componenten:

- structurele invloed op P;
- structurele invloed op Q;
- tijdelijke initiële kosten;

- het prestatieniveau.

Stap 1: benoemen relevante kostenplaatsen waar besparing gerealiseerd wordt.

De aanpak komt overeen met hetgeen hierboven beschreven is onder 'Business Case met betrekking tot verandering'.

Stap 2A: bepalen van de structurele kostenbesparing én de eenmalige kosten (de investering)

Stap 2B: bepalen van de invloed op het prestatieniveau.

De structurele kostenbesparing wordt berekend voor de kostenbesparingen die benoemd zijn in stap 1. Zowel de kosten die wegvallen (bijvoorbeeld personeel) als eventuele nieuwe structurele kosten (bijvoorbeeld exploitatie van automatisering) worden bepaald. Ook eenmalige investeringen (bijvoorbeeld in kosten van afvloeiing) worden in kaart gebracht.

De invloed op het prestatieniveau kan zowel gerelateerd worden aan output (meetbare tussenproducten) als aan outcome (invloed op de compliance). Als de maatregel leidt tot dezelfde tussenproducten dan volstaat het inzichtelijk maken van de invloed op dat product¹⁰.

In dit proces spelen verschillende actoren een rol:

- 1) DG Belastingen: Het directoraat zorgt er voor, dat tijdig gestart wordt met het proces, zodat aangesloten kan worden op bijvoorbeeld begrotingsbesprekingen. DG Bel regisseert ook het proces. Ze zorgt, dat als sluitstuk van deze stap het *proces* geëvalueerd wordt en dat afgesproken wordt wanneer alle betrokkenen de *uitkomst van het proces* evalueren.
- 2) B/CA: Zie hetgeen hierboven beschreven is onder 'Business Case met betrekking tot verandering'. Daarnaast produceert B/CA historische informatie omtrent het prestatieniveau.
- 3) Business: De verantwoordelijk lijnmanagers (ondersteund door zijn medewerkers) beoordeelt wat de invloed is op de kosten en prestatie. Hij onderscheidt hierbij de structurele en de incidentele kosten. Hij laat zich daarbij adviseren door B/CA en andere relevante deskundigen, bijvoorbeeld op het gebied van automatisering. Het uitgangspunt is, dat minimaal hetzelfde prestatieniveau bereikt wordt als het niveau voor de efficiencymaatregel.
- 4) Challenge-team: Zie hetgeen hierboven beschreven is onder 'Business Case met betrekking tot verandering'. Hierbij wordt ook de inschatting van de invloed op het prestatieniveau meegenomen.
- 5) Bedrijfsvoering: Geeft aan hoe de kosten en prestaties gemonitord worden ten behoeve van de evaluatie (zie stap 4).
- 6) DG Belastingen:

Stap 3: Claimen en toekennen van de kosten

Het directoraat-generaal Belastingen zorgt, dat de structurele en eenmalige kosten daadwerkelijk worden geclaimd.

Stap 4: Verwerken van de kosten in het model

Zie hetgeen hierboven beschreven is onder 'Business Case met betrekking tot verandering'.

Stap 5: Evaluatie

Zie hetgeen hierboven beschreven is onder 'Business Case met betrekking tot verandering'.

¹⁰ Bijvoorbeeld: toetsing van risicovolle negatieve aangifte wordt uitgevoerd met behulp van een meer efficiënte selectie.