

# Problemen Belastingdienst door karige financiering

De Belastingdienst ligt al enige tijd onder vuur vanwege onder meer verouderde ICT-systemen, uitvoeringsbeperkingen en gebrekkige dienstverlening. Heeft de dienst wel voldoende middelen om haar activiteiten uit te voeren?

## IN HET KORT

- Ondanks extra taken zijn de kosten van de Belastingdienst in euro's tussen 2005 en 2020 maar met vijf procent gestegen.
- De belastingopbrengst steeg in Nederland en in de OESO met zo'n 70 procent. De kosten stegen in de OESO met 39 procent.

## JESSE VAN DER GEEST

Universitair docent  
aan Tilburg University

## CHRISTIAN PETERS

Universitair docent  
aan Nanyang Technological University  
Singapore

De continuïteit van de belastingheffing is van fundamenteel belang voor de Nederlandse samenleving. Toch zijn er in de afgelopen jaren meerdere problemen aan de orde gekomen die de continuïteit van de belastingheffing in gevaar kunnen brengen. Zo zijn de ICT-systemen sterk verouderd, er zijn structurele personeelstekorten en de dienstverlening is ondermaats (NRC, 2023a). Maar nog voor deze problemen aan het licht kwamen, trok de top van de Belastingdienst al in februari 2018 aan de bel, omdat “de risico's nog ernstiger zijn dan eerder ingeschat” en “de continuïteit niet kan worden gegarandeerd” (NRC, 2023a; 2023b). Naar aanleiding van de recente berichtgeving is er ook in de politiek veel aandacht geweest voor het functioneren van de Belastingdienst.

De huidige operationele problemen roepen de vraag op of de Belastingdienst voldoende middelen heeft om zijn activiteiten naar behoren uit te voeren. Binnen de Belastingdienst hebben er de afgelopen jaren meerdere bezuinigingsrondes plaatsgevonden. Onder het kabinet-Balkenende IV werden de bezuinigingen op 140 miljoen euro begroot. Het opvolgende kabinet-Rutte I vermeerderde deze bezuinigingen en bepaalde dat de Belastingdienst per 2015 meer dan 300 miljoen euro moest besparen, hetgeen toentertijd ongeveer negen procent van de jaarlijkse begroting omvatte (Algemene Rekenkamer, 2013).

Gedurende de periode van bezuinigingen waarschuwde de Algemene Rekenkamer (2013) al dat opeenvolgende bezuinigingen de doelmatigheid van de uitvoering kunnen bedreigen, zeker gezien de forse uitbreiding in het takenpakket (uitbetaling toeslagen en heffing premies volks- en werknemersverzekeringen) van de Belastingdienst in de periode daarvoor.

Om inzicht te verkrijgen in de vraag of de Belastingdienst voldoende middelen heeft, analyseren we de ontwik-

kelingen van de middelen en activiteiten in de afgelopen jaren. Onze studie complementeert daarmee het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat de apparaatskosten en dienstverlening van onder andere de Belastingdienst bestudeerde (SCP, 2018).

## Methode

Wij gebruiken data verzameld door de OESO. Sinds 2004 rapporteert de OESO de resultaten van een vragenlijst die gehouden wordt onder internationale belastingautoriteiten in de *Tax Administration Series*. De data van de OESO geven een uniek inzicht in de kenmerken en prestaties van de Belastingdienst. De OESO-rapporten bevatten tevens data die de Belastingdienst zelf niet structureel openbaar rapporteert. Met deze data, die aangeleverd worden door de Nederlandse Belastingdienst zelf, kan de dienst worden vergeleken met die van andere landen en kunnen er beleidskeuzes worden gemaakt (Tweede Kamer, 2022). Deze data worden waar nodig aangevuld met data van het Ministerie van Financiën, het Centraal Bureau voor de Statistiek, en het Internationaal Monetair Fonds.

We beperken ons onderzoek tot de jaren 2005–2020. Deze periode is geschikt voor ons onderzoeksdoel omdat het zowel de bezuinigingen op de Belastingdienst, de toename in activiteiten, als het begin van de huidige operationele problemen omvat.

## Bevindingen

De apparaatskosten met betrekking tot belastinginning in Nederland zijn sinds 2005 drastisch afgenomen. De nominale operationele kosten van de Belastingdienst, uitgedrukt als percentage van de belastingopbrengsten, zijn gedurende de periode 2005–2020 met 37 procent gedaald (figuur 1a). Tevens zijn de kosten van de Belastingdienst gedaald als percentage van de overheidsuitgaven en het bruto nationaal product.

Het budget van de belastingdienst is gekrompen. In figuur 1b zien we dat de nominale apparaatskosten over een periode van vijftien jaar slechts met vijf procent zijn gestegen. Gecorrigeerd voor inflatie is dit reëel gezien een krimp van 18,15 procent. In de meeste jaren lag het budget lager dan dat van 2005, hetgeen consistent is met de eerdergenoemde bezuinigingen.

Als we per kostensoort kijken (niet gerapporteerd) dan zien we gedurende onze onderzoeksperiode een aanzienlijke groei in de personeelskosten als percentage van de apparaatskosten, wat ten koste is gegaan van andere onderdelen. Zo zijn bijvoorbeeld de IT-kosten als percentage van de middelen flink gedaald. De huidige IT-problematiek is

dus mogelijk te herleiden tot de beperkte financiering van de Belastingdienst.

De beperkte toename in apparaatskosten is helemaal verrassend in het licht van de extra activiteiten die gedurende de onderzoeksperiode aan de Belastingdienst zijn toegewezen, zoals het innen van de premies volks- en werknemersverzekeringen, en het uitbetalen van de toeslagen. Consistent met deze extra activiteiten documenteren we een grote toename in het aantal aangiftes en de geïnde belastingopbrengsten. Het aantal aangiftes inkomstenbelasting is met veertig procent gestegen van 9,1 naar 12,6 miljoen, en de geïnde belastingopbrengsten zijn met 67 procent gestegen van 157 naar 263 miljard.

De nominale groei in de middelen van de Belastingdienst blijft dus flink achter bij de groei in activiteiten. Dit is in lijn met de resultaten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2018), dat hieruit concludeert dat de Belastingdienst efficiënter is geworden. Hoewel ook onze resultaten laten zien dat de apparaatskosten minder hard zijn gegroeid dan de operationele activiteiten, doet de huidige problematiek vermoeden dat in plaats van louter een efficiëntieslag ook de kwaliteit afgenomen kan zijn. Hiervoor zou een te geringe financiering van de Belastingdienst een verklaring kunnen zijn.

Om beter te duiden of de financiering niet te gering is, vergelijken we de nominale groei in middelen van de Belastingdienst met die van omliggende landen. Figuur 2 laat zien dat de groei in middelen van de Nederlandse Belastingdienst (5 procent) ver achterblijft bij de groei in middelen in 24 andere OESO-landen (39 procent). Dit terwijl de groei in activiteiten van de Nederlandse Belastingdienst (67 procent), gemeten door de geïnde belastingopbrengsten, overeenkomt met de gemiddelde groei in activiteiten van de belastingdiensten van de andere OESO-landen (73 procent). De financiering over de periode 2005–2020 in Nederland loopt dus achter op de internationale trend, terwijl de groei in activiteiten vergelijkbaar is.

## Conclusie en discussie

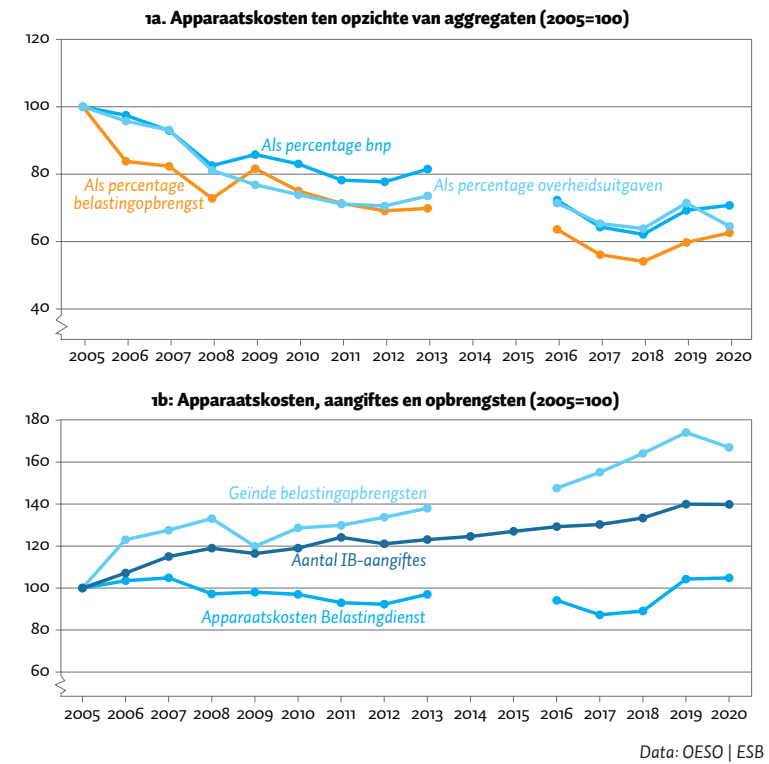
Wie met een puur financieel-economische blik naar het functioneren van de Belastingdienst kijkt, ziet een indrukwekkende efficiëntieslag, zowel ten opzichte van het functioneren van de dienst vroeger als ten opzichte van zijn internationale equivalenten. Wanneer deze resultaten echter in het kader van de huidige problematiek bij de Belastingdienst (verouderde IT-systemen, personeelstekorten, ondermaatse dienstverlening) worden gezien, dan kan er ook worden geconcludeerd dat de beperkte toename in middelen tot een daling van de kwaliteit van de belastingheffing heeft geleid.

Terugkijkend op de bezuinigingen in de periode 2010–2012 stelde toenmalig staatssecretaris Van Rij: “we hadden toen in de Belastingdienst moeten investeren” (De Correspondent, 2023), waarmee hij impliceerde dat de bezuinigingen uit die tijd een mogelijke oorzaak kunnen zijn van de huidige problematiek. Daarvoor heeft de Algemene Rekenkamer (2013) ook gewaarschuwd.

In het huidige debat omtrent de problematiek bij de Belastingdienst zou de financiering ervan meer aandacht moeten krijgen. De 290 miljoen euro extra financiering

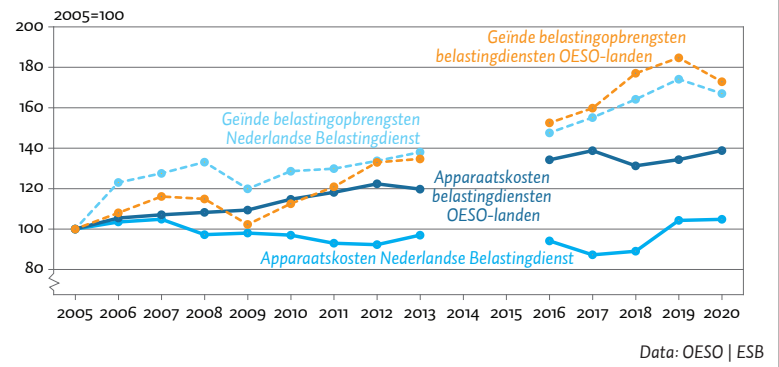
## Prestaties van de Nederlandse Belastingdienst

FIGUUR 1



## De Belastingdienst internationaal vergeleken

FIGUUR 2



die de Belastingdienst gekregen heeft voor de uitvoering van wetgeving en investeringen in de ICT-systemen (Rijks-overheid, 2022) is niet structureel, en het is de vraag of dit voldoende is om de huidige problematiek bij de Belastingdienst op te lossen.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013) *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Algemene Rekenkamer Rapport, 24 januari.
- De Correspondent (2023) *Bij de Belastingdienst in het hoog tijd voor niets nieuws*, zegt staatssecretaris Van Rij. De Correspondent Interview, 5 mei.
- NRC (2023a) De toestand bij de Belastingdienst is kritiek. NRC, 13 januari.
- NRC (2023b) Belastingdienst ziet ‘hoge risico’s’ bij het innen van 100 miljard euro aan belasting. NRC, 12 juli.
- Rijksoverheid (2022) *Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021–2025*. Rijksoverheid, 10 januari.
- SCP (2018) *Publiek voorzien: Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Publicatie, 6 november.
- Tweede Kamer (2022) *Stand van zaken Belastingdienst: brief van de Staatssecretaris van Financiën*, 31066, nr. 986.