

# Jaarplan 2021

## Belastingdienst, Toeslagen, Douane

versie 20200915

CONCEPT

1

20200807

1<sup>e</sup> reviewversie

# Inhoud

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| <a href="#">Over dit jaarplan.....</a>                                     | 5  |
| <a href="#">De Belastingdienst in 2021.....</a>                            | 8  |
| <a href="#">Leeswijzer.....</a>                                            | 8  |
| <a href="#">Maatschappelijke context.....</a>                              | 9  |
| <a href="#">COVID-19.....</a>                                              | 9  |
| <a href="#">Betrouwbare organisatie.....</a>                               | 9  |
| <a href="#">Rekening houden met kwetsbare mensen.....</a>                  | 9  |
| <a href="#">Werk aan uitvoering.....</a>                                   | 10 |
| <a href="#">Verkiezingen.....</a>                                          | 10 |
| <a href="#">Overige ontwikkelingen.....</a>                                | 10 |
| <a href="#">Organisatorische ontwikkelingen.....</a>                       | 11 |
| <a href="#">Zelfstandige positionering.....</a>                            | 11 |
| <a href="#">Gebruik maken van de blik van buiten; extern toezicht.....</a> | 11 |
| <a href="#">Inzicht vergroten en daardoor prestaties verbeteren.....</a>   | 12 |
| <a href="#">Uitvoering en toezicht.....</a>                                | 13 |
| <a href="#">Uitvoerings- en toezichtstrategie.....</a>                     | 13 |
| <a href="#">Keuzeproces.....</a>                                           | 14 |
| <a href="#">Zo doen we ons werk.....</a>                                   | 16 |
| <a href="#">Wetgeving.....</a>                                             | 17 |
| <a href="#">Doenvermogen.....</a>                                          | 17 |
| <a href="#">Uitvoerbaarheid wetgeving.....</a>                             | 17 |
| <a href="#">Internationale regelgeving.....</a>                            | 18 |
| <a href="#">Burgers.....</a>                                               | 19 |
| <a href="#">Activiteiten voor 2021.....</a>                                | 20 |
| <a href="#">Bedrijven.....</a>                                             | 25 |
| <a href="#">Midden en Kleinbedrijf.....</a>                                | 25 |
| <a href="#">Activiteiten voor 2021.....</a>                                | 26 |
| <a href="#">Grote ondernemingen.....</a>                                   | 29 |
| <a href="#">Activiteiten voor 2021.....</a>                                | 30 |
| <a href="#">FIOD.....</a>                                                  | 32 |
| <a href="#">Activiteiten voor 2021.....</a>                                | 33 |
| <a href="#">Thema's Belastingdienst.....</a>                               | 36 |
| <a href="#">Impact COVID-19.....</a>                                       | 36 |

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <a href="#">E-commerce</a> .....                                                            | 36 |
| <a href="#">Werken voor andere opdrachtgevers</a> .....                                     | 37 |
| <a href="#">Overzicht belastingmiddelen</a> .....                                           | 37 |
| <a href="#">Wat hebben we er voor nodig?</a> .....                                          | 38 |
| <a href="#">Introductie</a> .....                                                           | 38 |
| <a href="#">Personeel</a> .....                                                             | 38 |
| <a href="#">Activiteiten in 2021</a> .....                                                  | 38 |
| <a href="#">Cultuur</a> .....                                                               | 40 |
| <a href="#">Activiteiten in 2021</a> .....                                                  | 40 |
| <a href="#">ICT</a> .....                                                                   | 41 |
| <a href="#">Activiteiten in 2021</a> .....                                                  | 41 |
| <a href="#">Sturing en beheersing</a> .....                                                 | 43 |
| <a href="#">Activiteiten in 2021</a> .....                                                  | 43 |
| <a href="#">Risicoparagraaf</a> .....                                                       | 45 |
| <a href="#">Toeslagen in 2021</a> .....                                                     | 47 |
| <a href="#">Maatschappelijke context</a> .....                                              | 48 |
| <a href="#">Herstel van vertrouwen</a> .....                                                | 48 |
| <a href="#">De basis op orde</a> .....                                                      | 48 |
| <a href="#">Maatschappelijke verwachtingen: meer aandacht voor de menselijke maat</a> ..... | 48 |
| <a href="#">Verstevigen van de relatie met onze opdrachtgevers</a> .....                    | 49 |
| <a href="#">Herziening toeslagenstelsel</a> .....                                           | 49 |
| <a href="#">Organisatorische ontwikkelingen</a> .....                                       | 50 |
| <a href="#">Herstellen van wat fout is gegaan</a> .....                                     | 50 |
| <a href="#">Vernieuwen van onze dienstverlening</a> .....                                   | 50 |
| <a href="#">Extern toezicht</a> .....                                                       | 51 |
| <a href="#">Uitvoering en toezicht</a> .....                                                | 52 |
| <a href="#">Introductie; leeswijzer</a> .....                                               | 52 |
| <a href="#">Missie, visie, strategie</a> .....                                              | 53 |
| <a href="#">Onze aanpak</a> .....                                                           | 53 |
| <a href="#">Wetgeving</a> .....                                                             | 53 |
| <a href="#">Burgers en instellingen</a> .....                                               | 55 |
| <a href="#">Reguliere uitvoering</a> .....                                                  | 55 |
| <a href="#">Activiteiten voor 2021</a> .....                                                | 56 |
| <a href="#">Thema's</a> .....                                                               | 61 |
| <a href="#">Hersteloperatie</a> .....                                                       | 61 |
| <a href="#">Bouwen aan de organisatie</a> .....                                             | 62 |
| <a href="#">Wat hebben we er voor nodig?</a> .....                                          | 63 |

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| <a href="#">Introductie</a> .....                 | 63 |
| <a href="#">Personeel</a> .....                   | 64 |
| <a href="#">Activiteiten in 2021</a> .....        | 64 |
| <a href="#">ICT</a> .....                         | 65 |
| <a href="#">Sturing en beheersing</a> .....       | 65 |
| <a href="#">Cultuur</a> .....                     | 65 |
| <a href="#">Douane in Beeld</a> .....             | 67 |
| <a href="#">Wat we doen, en voor wie</a> .....    | 67 |
| <a href="#">Hoe we het doen, en met wie</a> ..... | 68 |
| <a href="#">Bedrijven en burgers</a> .....        | 70 |
| <a href="#">Activiteiten voor 2021</a> .....      | 70 |
| <a href="#">Thema's</a> .....                     | 78 |
| <a href="#">KPI's</a> .....                       | 79 |
| <a href="#">Feiten en cijfers</a> .....           | 80 |

CONCEPT

Voorwoord

PM

CONCEPT

## Over dit jaarplan

Met dit Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane zetten we een nieuwe stap in de doorontwikkeling van het jaarplan. Voor het eerst is sprake van een jaarplan met daarin de activiteiten van Belastingdienst, Toeslagen én Douane. Bovendien zijn nu zowel de fiscale als niet-fiscale opsporingsactiviteiten van de FIOD opgenomen in het hoofdstuk Belastingdienst. In dat hoofdstuk zijn er nog meer uitbreidingen: zo is er aandacht voor alle belastingwetten en niet alleen voor de grote vier<sup>1</sup> en wordt de behandeling van zeer vermogende personen toegelicht.

In drie afzonderlijke hoofdstukken komen de activiteiten van respectievelijk Belastingdienst, Toeslagen en Douane aan bod. De opbouw van die hoofdstukken is zoveel mogelijk uniform, maar soms vraagt het specifieke karakter van een doelgroep of een activiteit om een eigen paragraaf.

Dit jaarplan geeft inzicht in de activiteiten van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane voor 2021. We leggen uit welke keuzes we hebben gemaakt, waarom we die keuzes hebben gemaakt en wat burgers en ondernemers hier van merken.

De opbouw van dit jaarplan met drie afzonderlijke hoofdstukken voor Belastingdienst, Toeslagen en Douane is een voorbode van de splitsing van de huidige Belastingdienst in drie volwaardige, zelfstandige directoraten-generaal binnen het ministerie van Financiën: Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Het kabinet heeft tot deze ontvlechting besloten om de huidige Belastingdienst minder omvangrijk en minder complex te maken, zodat goede dienstverlening aan en uitvoering voor burgers en bedrijven kan worden verzekerd. De afzonderlijke organisaties worden slagvaardiger en kunnen op deze manier doelgerichter aan de slag met de eigen uitvoeringsopgaven.

2

---

<sup>1</sup> Inkomstenbelasting, Loonbelasting, Omzetbelasting, Vennootschapsbelasting

# De Belastingdienst in 2021

## Leeswijzer

In de inmiddels driejarige traditie van dit jaarplan lichten we toe welke activiteiten we voor burgers en bedrijven in 2021 gaan ontwikkelen. We leggen uit welke keuzes we hebben gemaakt, waarom we die keuzes hebben gemaakt en wat burgers en ondernemers hier van merken. We lichten ook toe wat er voor nodig is om burgers en bedrijven centraal te stellen, tegelijkertijd efficiënt te werken én rekening te houden met burgers en bedrijven die maatwerk nodig hebben. Tegelijkertijd willen we ook een goede werkgever voor onze medewerkers zijn.

Met ingang van 2021 is het directoraat-generaal Belastingdienst verantwoordelijk voor de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de fiscale wet- en regelgeving, inclusief opsporing en strafrechtelijke vervolging. De Belastingdienst blijft ook nog activiteiten uitvoeren voor Toeslagen en Douane; welke dat zijn is op het moment van verschijnen van het jaarplan nog niet volledig uitgewerkt.

In het eerste hoofdstuk van dit jaarplan gaan we in op de maatschappelijke context waarbinnen de Belastingdienst opereert en op organisatorische ontwikkelingen. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 2 toe welke keuzes we voor 2021 maken vanuit onze missie, visie en strategie. Als eerste beschrijven we in dat hoofdstuk onze activiteiten voor burgers. Daarna beschrijven we onze activiteiten voor MKB-ondernemingen en grote ondernemingen. Een uitbreiding ten opzichte van het vorige jaarplan is dat wij in een aparte paragraaf de activiteiten van de FIOD beschrijven. In hoofdstuk 2 bespreken we vervolgens een aantal specifieke thema's, die vanwege de actualiteit of vanwege hun belang extra worden toegelicht. We sluiten af met een overzicht in tabelvorm van de belastingwetten die wij uitvoeren. In hoofdstuk 3 beschrijven we wat we nodig hebben voor een goede uitvoering van de belastingwetgeving. Daarbij gaat het om onze medewerkers en om ICT. Om het goede te doen en om te zien of we dat goede ook goed doen zijn sturing en beheersing essentieel. De instrumenten die we daarvoor inzetten beschrijven we ook in hoofdstuk 3; dit onderdeel wordt gevolgd door een paragraaf over cultuur.

## Maatschappelijke context

Onze activiteiten worden in eerste instantie bepaald door de politieke opdracht aan de dienst. Daarnaast zijn maatschappelijke ontwikkelingen en, soms zelfs in hoge mate, de actualiteit van invloed. Samen vormen deze factoren de context, de omgeving, waarbinnen we onze opdracht moeten uitvoeren en waarop wij zo goed mogelijk moeten inspelen. Enkele onderwerpen uit deze maatschappelijke context die voor 2021 relevant zijn, lichten wij hier uit.

### COVID-19

De impact van COVID-19 op het maatschappelijke leven is groot. Natuurlijk vanwege de ziekte zelf en de gevolgen ervan voor diegenen die ziek zijn geworden of een naaste hebben verloren maar ook vanwege de economische effecten. De (economische) effecten van het (intelligent) op slot gaan van ons land zullen ook in 2021 nog ingrijpend zijn. Het kabinet heeft in 2020 in hoog tempo wet- en regelgeving ingevoerd die er voor moest zorgen dat het voortbestaan van ondernemingen waar mogelijk kon worden verzekerd en werkgelegenheid kon worden behouden. De nasleep van die regelingen zal in 2021 werk van ons vragen, zowel waar het onze dienstverlening aan burgers en bedrijven betreft, bijvoorbeeld op het gebied van de invordering, als waar het gaat om het corrigeren van onterecht gebruik van regelingen. Verderop in dit jaarplan is COVID-19 een van de thema's.

### Betrouwbare organisatie

Burgers en bedrijven moeten ons kunnen vertrouwen. Hun vertrouwen in ons is de afgelopen jaren stabiel geweest: xx% vond de afgelopen jaren de Belastingdienst wel betrouwbaar tot helemaal betrouwbaar<sup>3</sup>. Ook in 2020 is het vertrouwen in onze organisatie ..... (PM)

Diverse onderzoeken en de kritische blik van politiek en media hebben evenwel een aantal situaties aan het licht gebracht waarin burgers onbedoeld gedupeerd zijn door fouten van de Belastingdienst.

In de "zomerbrief" hebben we al aangegeven welke concrete activiteiten we oppakken om structureel beter te gaan presteren op terreinen waarop het nu nog niet goed gaat. Onderdeel van onze aanpak is dat we bij ons handelen meer oog hebben voor de gevolgen hiervan voor burgers en bedrijven. Deze focus is ook bedoeld om het vertrouwen bij burgers en bedrijven te behouden of waar nodig te vergroten. Zij moeten immers kunnen blijven uitgaan van een betrouwbare en dienstverlenende organisatie, die passend handelt en hen respectvol bejegt.

### Rekening houden met kwetsbare mensen

Er is een toenemend besef dat er mensen zijn voor wie het moeilijk is in deze maatschappij volwaardig mee te draaien. Daarbij gaat het vaak om meervoudige problematiek: laaggeletterd, anderstalig, niet thuis in de digitale wereld en een laag doenvermogen<sup>4</sup>. Overheidsorganisaties, waaronder de Belastingdienst, hebben de afgelopen jaren ingezet op digitalisering en op zoveel mogelijk massale processen. Standaardisering en uniformering zijn daarbij de leidende begrippen. Daarbij is de individuele benadering van de burger soms in het gedrang gekomen en is de menselijke maat deels 'weggeorganiseerd'. Daar willen we verandering in aanbrengen: meer oog voor de menselijke maat en waar nodig en mogelijk individuele behandeling, ook bij de uitvoering van onze massale, gedigitaliseerde processen.

---

<sup>3</sup> Bron:

<sup>4</sup> Zie voor een nadere toelichting blz. x

## Werk aan uitvoering

Bij alle grote uitvoeringsorganisaties staat de continuïteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven onder druk. De oorzaken van de huidige problemen in de uitvoering zijn divers: verouderde ICT, personeelstekorten en complexe wetten, regels en beleid. Hierdoor is de uitvoering te ingewikkeld geworden. Medewerkers in de uitvoering staan dan soms voor een zeer moeilijke opgave en de dienstverlening kan daardoor in de knel komen.

Veel van de opgaven waar wij voor staan moeten in gezamenlijkheid overheidsbreed opgepakt worden. We hebben daarom meegewerkt aan de probleemanalyse in het rapport Werk aan Uitvoering dat in 2020 door het kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden. Op basis van de Werkagenda voor de Uitvoering werken we overheidsbreed samen aan onderwerpen als dienstverlening in de toekomst, versnellen van de digitale agenda, het vernieuwen van wet- en regelgeving en het opruimen van verouderde wetten. Dit alles moet leiden tot een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.

## Verkiezingen

In 2021 vinden verkiezingen plaats waarbij de leden van de Tweede Kamer worden verkozen; die verkiezingen leiden tot het formeren en aantreden van een nieuw kabinet. Dat zal zijn Regeerakkoord presenteren, waarvan een deel van de maatregelen betrekking zal hebben op belastingen. Daarmee raken ze de Belastingdienst als uitvoerder van de belastingwetgeving.

We willen als uitvoeringsorganisatie onze kennis en ervaring inbrengen in wetgevingstrajecten en ook onder de aandacht brengen van de partijen die aan een Regeerakkoord gaan werken. Zo kunnen we samen zorgen voor wetten die na te leven en uit te voeren zijn. De formele uitvoeringstoets, die ook wordt meegestuurd met het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer, is een belangrijk instrument om de gevolgen voor de uitvoering van te voren zichtbaar te maken. Een extra toets, de zogeheten doenvermogenstoets, moet waarborgen dat burgers en bedrijven die nieuwe wettelijke regels kunnen begrijpen en er naar kunnen handelen.

Met enkele maatregelen uit het Belastingplan 2021 is een start gemaakt met de doenvermogenstoets; daarbij is gekeken naar die maatregelen waarbij burgers zelf in actie moeten komen. Technische aanpassingen of zeer specialistische onderwerpen blijven bij de doenvermogenstoets buiten beschouwing.

## Overige ontwikkelingen

In ons werk moeten we inspelen op ontwikkelingen als verdergaande digitalisering, technologische vernieuwingen, het delen of hergebruiken van goederen waar burgers en vaak kleine bedrijven hun verdienmodel van hebben gemaakt en ondermijnende criminaliteit die de integriteit van het openbaar bestuur bedreigt. Het is belangrijk om dit soort ontwikkelingen zo ver mogelijk van tevoren te signaleren omdat ze relevant kunnen zijn voor onze keuzes en prioritering.

## Organisatorische ontwikkelingen

De Belastingdienst staat al geruime tijd in de schijnwerpers. Het nieuwe directoraat-generaal Belastingdienst moet weer uit die schijnwerpers. We moeten geruisloos en goed ons werk doen en er voor zorgen dat burgers en bedrijven zo gemakkelijk en zo goed mogelijk aan hun fiscale verplichtingen kunnen blijven of gaan voldoen. Dat vergt veranderingen op een aantal gebieden. Tegelijkertijd is het nodig om wat goed gaat te behouden.

Er gaat heel veel goed bij de Belastingdienst maar we vinden ook dat het op onderdelen beter moet. Daarom gaan we er eerst voor zorgen dat onze basis beter op orde is. Hoofdstuk 3 bevat daarvoor een aantal activiteiten, met name op het gebied van ICT en sturing en beheersing. Zo worden we de organisatie die we willen zijn: betrouwbaar, benaderbaar en behulpzaam.

Medewerkers ervaren dat het vele dat goed gaat wordt overschaduwd door wat niet goed gaat; ze hebben daar last van omdat ze het gevoel hebben niet meer trots te kunnen zijn op het feit dat ze bij de Belastingdienst werken. We zoeken naar de oorzaken van wat fout is gegaan. Voor een deel liggen die in onze cultuur. Daarom gaan we daar mee aan de slag. De ontvlechting van Belastingdienst, Toeslagen en Douane moet ons helpen om ons meer te concentreren op onze eigen taken. Daardoor kunnen we onze aandacht beter richten op de gevolgen van ons handelen voor burgers en bedrijven. Waar nodig en mogelijk geven we ze een individuele behandeling, ook bij de uitvoering van onze massale, gedigitaliseerde processen.

## Zelfstandige positionering

In de loop der jaren hebben we er veel nieuwe taken bij gekregen en is de complexiteit van onze organisatie flink toegenomen. Bovendien zijn veel ervaren medewerkers vertrokken, zijn hier en daar achterstanden ontstaan en zijn ICT-systemen verouderd. Om de complexiteit te verminderen heeft de minister van Financiën besloten om de onderdelen Belastingdienst, Douane en Toeslagen te ontvlechten. Deze drie organisaties worden als volwaardige, zelfstandige directoraten-generaal binnen het ministerie van Financiën gepositioneerd. Door te ontvlechten kan elke  voortvarend met zijn uitvoeringsopgave aan de slag gaan. De span of control van de  wordt verkleind, waardoor de top dichter bij de werkvloer komt te staan. Dit heeft onder andere als doel nieuwe incidenten te voorkomen of deze sneller en tijdig te signaleren en waar nodig bij te sturen. Zo komt er ook meer focus op de uitvoering en versterken we de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De veranderingen worden zorgvuldig en stap voor stap uitgevoerd, met veel aandacht voor de haalbaarheid en risico's en in nauw overleg met medewerkers, medezeggenschap en de vakbonden.

## Gebruik maken van de blik van buiten; extern toezicht

Bij een aantal belangrijke onderwerpen (dienstverlening, cultuur, ICT, domeinarchitecturen, managementinformatie en risicomanagement) maken we gebruik van klankbordgroepen of van externe deskundigen. Zij kijken met de 'blik van buiten' naar onze organisatie en kunnen ons met hun specifieke expertise verder helpen. Met hun bevindingen en aanbevelingen kunnen we waar nodig beter worden.

De staatssecretaris Toeslagen en Douane en de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst hebben medio 2020 aangekondigd een vorm van extern toezicht op de Belastingdienst te zullen inrichten. Zij vinden dat passend en aansluiten bij een maatschappelijke behoefte. Het kan bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de dienst. De staatssecretarissen willen een organisatie in het leven roepen die breed toezicht houdt en die met een overkoepelende blik risico's aankaart, maar ook met gezag kan aangeven waar het wel goed gaat. Met een meer gestructureerde en geïnstitutionaliseerde vorm van toezicht kan er, zo is hun verwachting, effectiever en efficiënter onderzoek worden gedaan naar specifieke onderwerpen, kan er snel worden ingespeeld op risico's in de actualiteit en kunnen tegelijkertijd dwarsverbanden en bredere ontwikkelingen worden gesignaleerd. Extern toezicht zal niet alle problemen oplossen, maar kan, zo is de verwachting, wel bijdragen aan een continue beweging van leren en verbeteren.

### Inzicht vergroten en daardoor prestaties verbeteren

Ons strategisch doel laat zich in één zin samenvatten: we streven er naar dat burgers en bedrijven uit zichzelf (fiscale) regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Dit doel is leidend bij het maken van keuzes omtrent de inzet van onze medewerkers in de uitvoering en het toezicht. Wij willen inzicht in het effect van onze strategie en we willen ons lerend vermogen vergroten. Dat is voor onszelf van groot belang, maar ook om verantwoording te kunnen afleggen aan onze omgeving. In 2021 gaan wij daarom werken met een nieuwe set kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) die beter aansluiten op ons strategische doel, het nastreven van structurele naleving van wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst door burgers en bedrijven. Met de scores op deze KPI's kunnen we dan bepalen in welke mate we onze doelen realiseren. Dit inzicht moet ons helpen om ons prestatieniveau (verder) te verhogen, onze slagkracht te vergroten en de juiste keuzes te maken.

Van ons wordt verwacht dat we transparant zijn en ons verantwoorden. Als organisatie willen we 'in control' zijn en dat ook laten zien. Daarom werken we aan een zogeheten *in control framework* dat is gebaseerd op internationale standaarden om uiteindelijk een *in control statement* naar buiten te brengen. We hebben als doel om uiterlijk begin 2023 tot zo'n *in control statement* over 2022 te komen. In 2021 moeten we daarvoor op een aantal gebieden (risicomanagement, interne controle, managementinformatie) al forse stappen zetten. Dit alles is erop gericht om een samenhangend en uitgebalanceerd geheel te maken van al onze activiteiten, waardoor we beter in staat zijn om onze doelen te realiseren.

## Uitvoering en toezicht

### Uitvoerings- en toezichtstrategie

#### Missie

De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie.

#### Visie

De visie is gebaseerd op vier kernbegrippen:

- burgers en bedrijven centraal
- proactief
- samen
- deskundig

#### Strategie

We streven er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst.



##### De strategie is er op gericht om



een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen



het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken goede aangiften en aanvragen te doen



de mate en intensiteit van ons toezicht af te stemmen op het gedrag van burgers en bedrijven



naleving af te dwingen als burgers en bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen

##### Dit doen we



in samenwerking met publieke en private partners



in de actualiteit

Onze meerjarige strategie geven we inhoud met de inzet van verschillende instrumenten:

- Reguliere uitvoering: bij onze reguliere uitvoering handelen we adequaat. Dat wil zeggen tijdig, zorgvuldig, deskundig en op een passende en respectvolle manier;
- Voorkomen van fouten: we proberen maximaal te voorkomen dat burgers en bedrijven fouten maken. Anders gezegd: we maken het hen gemakkelijk om het goed te doen;
- Dienstverlening: we bieden aan burgers en bedrijven goede, op maat gesneden dienstverlening. Hierbij hoort ook dat wij hen pro-actief, tijdig en duidelijk informeren over hun rechten en plichten;
- Toezicht en opsporing: met ons toezicht en onze opsporing treden we gepast corrigerend op wanneer dat nodig is.

Onze strategie moet er voor zorgen dat het niveau van naleving zo hoog mogelijk is en de continuïteit van belastingopbrengsten wordt geborgd. De behandeling die burgers en bedrijven krijgen stemmen we af op het gedrag dat zij laten zien.

Dit alles betekent dat de Belastingdienst, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen:

- burgers en bedrijven een **adequate behandeling** geeft (juist, tijdig, proportioneel);
- burgers en bedrijven **effectief informeert** over hun rechten en plichten;
- ernaar streeft om het voor burgers en bedrijven **zo makkelijk mogelijk te maken** om te voldoen aan (fiscale)verplichtingen;
- **op gepaste wijze corrigerend optreedt** bij niet-naleving.

Ons personeelsbeleid en onze ICT moeten het mogelijk maken onze strategie uit te voeren. Zo moeten we beschikken over voldoende vakbekwame medewerkers en het ontwerp en de inrichting van onze processen moeten het voor burgers, bedrijven én onze medewerkers gemakkelijker maken om het goed te doen. Deze strategie is niet in één jaar gerealiseerd; we belopen een ontwikkelpad waarbij we elk jaar verdere stappen zetten. Jaarlijks vertalen wij de strategie naar concrete activiteiten per doelgroep, dat wil zeggen per groep van burgers of bedrijven met samenhangende kenmerken; zie daarvoor de tabellen met onze activiteiten voor burgers en bedrijven in 2021.

## Herijking

Regelmatig houden wij onze strategie tegen het licht; interne en externe ontwikkelingen kunnen het nodig maken om veranderingen in onze aanpak door te voeren. Voor 2021 doen we dat bij drie van onze instrumenten: dienstverlening, toezicht en opsporing (fraude-aanpak).

### Fundamentele transformatie van de dienstverlening

We verbeteren onze dienstverlening stap voor stap. Tegelijkertijd blijkt het realiseren van een grootschalige verbetering en modernisering lastig. De vraag is hoe we al onze plannen sneller succesvol tot uitvoering kunnen brengen. Om deze vraag te beantwoorden loopt er een extern onderzoek gericht op een fundamentele transformatie van dienstverlening. Dit onderzoek richt zich op alle (onderliggende) processen en geeft een integraal beeld van onze dienstverlening. Het onderzoek wordt uitgevoerd in twee

delen: in de eerste fase wordt een probleemanalyse gedaan en in de tweede fase worden op basis van die analyse handelingsperspectieven geschetst. Het eerste deel van het onderzoek is mede 2020 gereed gekomen. Het onderzoek wordt eind 2020 afgerond en biedt moet concrete plannen bevatten voor het verbeteren van onze dienstverlening in 2021 en verder.

#### Bepalen minimum niveau van toezicht achteraf

Ons werk bestaat uit reguliere uitvoering, dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding.

Een goed evenwicht tussen deze activiteiten is noodzakelijk om het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij uit zichzelf (fiscale) regels naleven. Ten behoeve van dit goede evenwicht, gaan we onderzoeken wat het gewenste minimumniveau van toezicht achteraf moet zijn. Aanleiding voor dit onderzoek vormt de geconstateerde afname in aantal van activiteiten in het toezicht achteraf (boekenonderzoeken, handmatig gecontroleerde aangiften) door de Belastingdienst.

Onderzocht wordt wat de mogelijke oorzaken zijn van deze afname van deze activiteiten. Hierbij worden ontwikkelingen zoals het verleggen van de focus in het toezicht achteraf naar posten met een groter fiscaal belang en risico, de stijging van het aantal belastingplichtigen en de daling van de beschikbare bezetting die mede is veroorzaakt door de uitstroom van toezichtmedewerkers als gevolg van de vertrekregeling meegenomen. Bij het bepalen van het gewenste minimumniveau van toezicht wordt rekening gehouden met het gegeven dat ook bij een hogere bezetting niet aan elke aangifte met een (verhoogd) risico-indicatie aandacht kan worden gegeven. Het onderzoek naar het gewenste minimumniveau van toezicht moet ons helpen te komen tot inzet van toezichtcapaciteit die optimaal bijdraagt aan de compliance.

#### Aanpak van fraude

We werken aan een herijking van onze aanpak van fraude. Fraude is het meest effectief te bestrijden door fraudebestendige wetgeving, door barrières op te werpen en door frauduleuze aangiften of aanvragen tegen te houden. Als er eenmaal fraude wordt gepleegd, dan is bij de bestrijding ervan zowel sprake van toezicht als van opsporing; er is een overgangssfeer tussen de in te zetten instrumenten (vanuit de belastingwetten of vanuit het strafrecht). Dit vraagt om goede onderlinge samenwerking vanuit het toezicht door de Belastingdienst, de opsporing door de FIOD en de vervolging door het Openbaar Ministerie.

Bij deze aanpak dragen we vanuit onze wettelijk taak en vanuit onze maatschappelijke rol bij aan de bestrijding van fraude en de aanpak van ondermijning en witwassen. Daarbij handelen we in overeenstemming met de juridische kaders, waaronder die op het gebied van rechtsstatelijkheid.

### Keuzeprocessen

Meestal handelen we aangiften, verzoeken en dergelijke gewoon in onze reguliere processen af en merken burgers en bedrijven pas iets van die verwerking als de aanslag op de mat valt. Wanneer er wel aanleiding is contact te hebben, doen we dat, uitgaande van onze uitvoerings- en toezichtstrategie, op basis van drie beleidsinstrumenten: voorkomen van fouten, dienstverlening en toezicht en opsporing. Met alle instrumenten streven we hetzelfde na: we willen dat het in één keer goed gaat. En als we niet-naleving tegenkomen, moeten we uiteraard corrigeren.

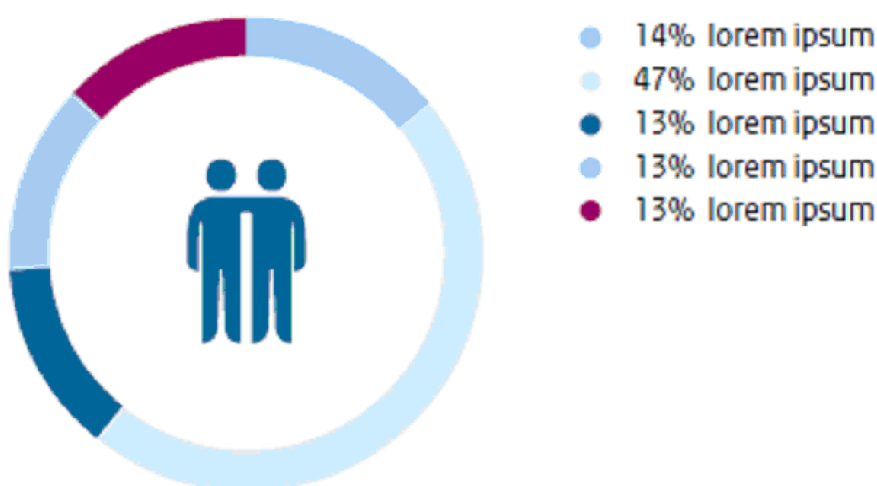
Een groot deel van ons werk organiseren we in (semi-)massale processen; dat is efficiënt; de menselijke maat verliezen we daarbij niet uit het oog. Het werk dat niet in massale processen kan worden verricht is vaak complex en vraagt meestal meer tijd en inzet.

In de aanpak moeten keuzes gemaakt worden, zodat we onze capaciteit zo doelmatig en doeltreffend mogelijk kunnen inzetten en een acceptabel toezichtniveau kunnen borgen. En met de beschikbare capaciteit kunnen we niet álles doen. We bepalen onze acties op basis van inzicht in het niveau van naleving, in het risico dat er fouten worden gemaakt en in het gedrag van burgers en bedrijven, waarbij we rekening houden met de ons ter beschikking staande mensen en middelen. Keuzes maken wij waar mogelijk op basis van het te bereiken effect, rekening houdend met de beschikbare capaciteit en met een afweging van kosten en baten. Op basis van het beschikbare inzicht in het niveau van naleving en de oorzaken van niet-naleving kijken we welke mix van instrumenten het grootste effect op de naleving zal hebben. Er is ook geen strikte scheiding te maken tussen de instrumenten; zo streven we ernaar dienstverlenend te zijn in al onze processen.

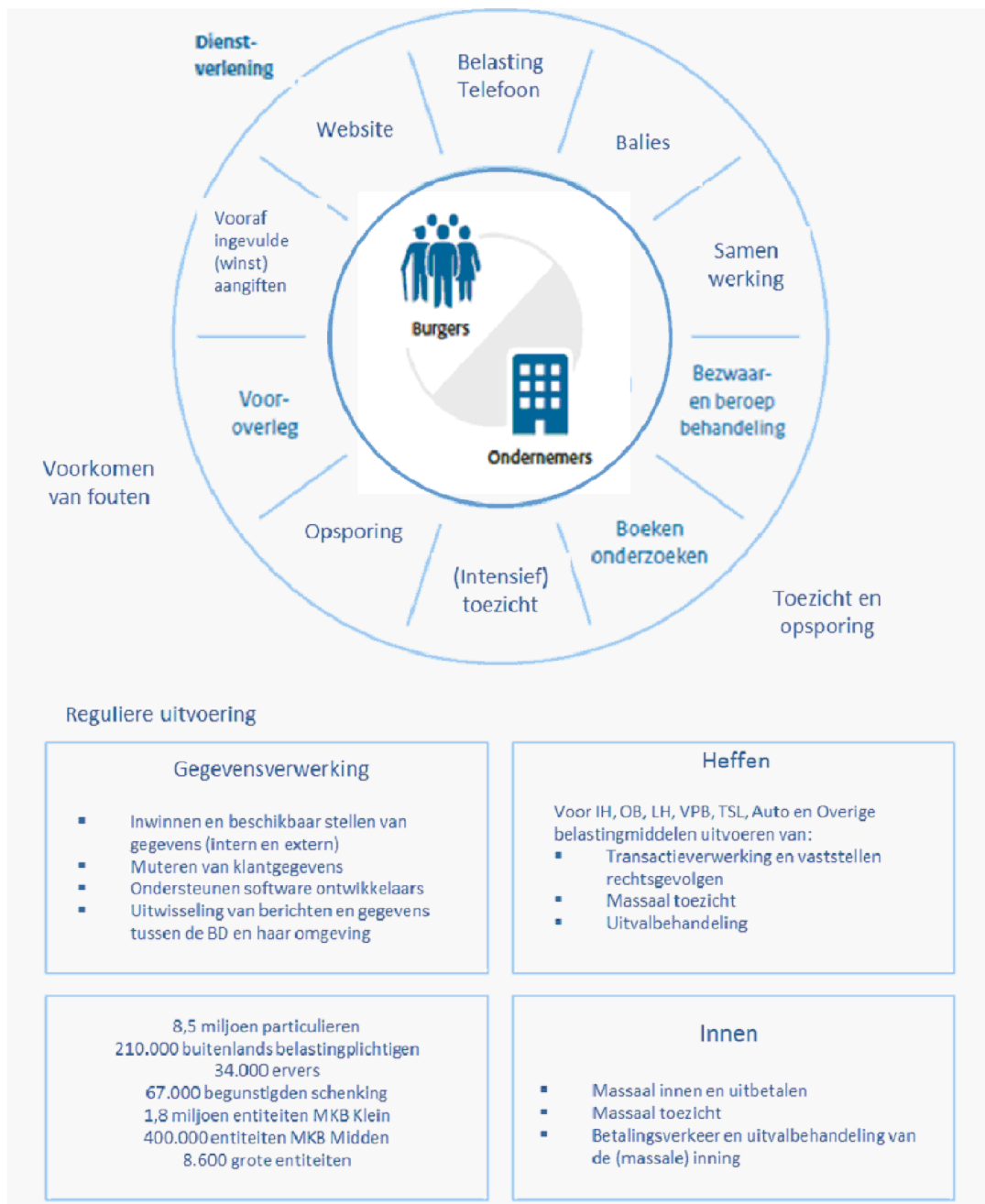
Het (meerjarig) inzicht in het niveau van naleving verkrijgen wij onder andere door middel van steekproeven. Door een representatief aantal aangiften intensief te controleren krijgen we inzicht in de mate waarin de verschillende rubrieken in de aangifte correct worden ingevuld; daardoor kunnen we gericht actie ondernemen. De uitkomst van de steekproeven dient ook om aan te kunnen geven waar, na inzet van alle middelen, onbekende risico's in onze aanpak zitten. Het aselechte karakter van steekproeven zorgt bovendien voor een zekere onvoorspelbaarheid in ons toezicht: iedereen kan in beginsel controle verwachten.

We investeren in data(analyse) voor risicodetectie. Daarbij hebben we, mede gezien het verleden, extra aandacht voor het voldoen aan de juridische vereisten en bouwen we waarborgen in op het gebied van (onder andere) rechtsstatelijkheid, privacy (AVG) en non-discriminatie.

#### Capaciteitsinzet 14.800 medewerkers (gegevens 2018)



## Zo doen we ons werk



## Wetgeving

### Doenvermogen

De roep om vereenvoudiging van het belastingstelsel klinkt steeds luider. In 2020 zijn bouwstenen voor een nieuw belastingstelsel aan de Tweede Kamer aangereikt. Deze –ambtelijke- bouwstenen kunnen worden gebruikt door politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's, bij de kabinetsformatie en bij het opstellen van het Regeerakkoord. Een van de hoofdlijnen van de bouwstenen was vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Daarbij is ook aandacht gevraagd voor een integrale toets op uitvoerbaarheid bij nieuw fiscaal beleid.

Hoe een nieuw belastingstelsel er ook uit zal zien, de vraag zal altijd zijn of burgers en bedrijven die wetgeving eenvoudig en zonder fouten kunnen naleven. Hun handelingsperspectief gaat zwaarder meetellen bij de beoordeling van nieuwe wetgeving doordat het zogeheten doenvermogen structureel een rol gaat spelen in het proces van wet- en regelgeving. Zo wordt bij internetconsultaties aan maatschappelijke organisaties gevraagd mee te denken; hun inbreng wordt vervolgens opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zodat iedereen kennis kan nemen van wat deze organisaties namens hun cliënten hebben ingebracht. Overigens wordt rekening houden met het doenvermogen niet beperkt tot het wetgevingsproces: onze strategie om de maatschappelijke en fiscale dienstverleners te ondersteunen ('help de helper') is er op gericht hulp dichterbij burgers te organiseren, waardoor zij in hun eigen omgeving worden geholpen, terwijl we rekening houden met hun specifieke situatie en mogelijkheden.

### Doenvermogen

*In een rapport uit 2017 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Weten is nog geen doen' worden de redenen om een toets op het doenvermogen in het wetgevingsproces te introduceren onderbouwd. De WRR constateert dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, is niet beperkt tot een kleine groep 'kwetsbaren'. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, zeker op momenten dat het leven tegenzit. Dat is niet omdat hun intelligentie of kennis tekortschiet, maar omdat er een beroep wordt gedaan op allerlei andere mentale vermogens, zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens. Met het begrip doenvermogen wordt bedoeld op het vermogen om een doel te stellen en een plan te maken, om in actie te komen, vol te houden en om te kunnen gaan met verleidingen en tegenslag.*

### Uitvoerbaarheid wetgeving

De uitvoering is gebaat bij eenvoudige, solide en misbruik- en fraudebestendige wetgeving. . Met uitvoeringstoetsen geven we integraal inzicht in de gevolgen voor de uitvoering van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving.

Uitvoeringstoetsen komen tot stand in nauwe samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, waarbij elk onderdeel vanuit zijn eigen werkterrein en deskundigheid een bijdrage levert. Vastgestelde uitvoeringstoetsen worden bij indiening van het wetsvoorstel meegestuurd naar de Tweede

Kamer, als bijlage bij de Memorie van Toelichting. Of, bij lagere regelgeving, gepubliceerd in de Staatscourant.

We zijn niet alleen uitvoerder van belastingwetten, maar voeren ook wetten uit waarvoor het opdrachtgeverschap niet bij het ministerie van Financiën ligt, maar bij een ander ministerie. Ook daarvoor stellen we uitvoeringstoetsen op. Het gaat soms om Europese regelgeving, soms om formele wetten en soms om lagere regelgeving. In totaal kennen we een 15-tal opdrachtgevers, waarvoor we op jaarbasis meer dan 140 voorstellen voor wet- en regelgeving beoordelen met een uitvoeringstoets. Daarnaast stellen we jaarlijks voor 60 tot 80 amendementen verkorte uitvoeringstoetsen op. . Deze zijn minder diepgaand en de uitspraken die er in gedaan worden kennen daarom meer voorbehouden. Het aantal uitvoeringstoetsen neemt de afgelopen jaren gestaag toe. De toename is te verklaren door een steeds groter wordende vraag van de politiek om wet- en regelgeving te wijzigen, bijvoorbeeld vanwege spoedreparaties.

#### Uitvoeringstoetsen

*Ook als wij betrokken worden bij taken van andere overheden voeren we een uitvoeringstoets uit. . Zo hebben we voor het ministerie van VWS de wetgeving op het gebied van het tabaksbeleid getoetst, voor het ministerie van BZK wetgeving op het gebied van de digitale overheid en voor het ministerie van SZW op het gebied van de schuldenproblematiek. Ook voor het toetsen van lagere regelgeving weet men ons steeds vaker te vinden.*

*De Belastingdienst ontvangt met enige regelmaat verzoeken om niet-fiscale taken of taken met een duaal karakter (fiscaal/niet-fiscaal) uit te voeren. Deze verzoeken zijn op zichzelf gezien vaak logisch en ook juridisch gezien is er niets mee mis, maar het aanvaarden van dat soort extra taken is voor de Belastingdienst ongewenst, gelet op de stapeling van taken en de noodzaak om te focussen op de kerntaken van de Belastingdienst. Om die focus te behouden is een afwegingskader opgesteld voor de beoordeling van nieuwe niet-fiscale of duale taken.*

#### Internationale regelgeving

In toenemende mate beïnvloedt internationale regelgeving onze uitvoeringspraktijk. Met name in EU-verband zijn er veel regelingen die zijn bedoeld om misbruik van belastingwetgeving tegen te gaan die diep kunnen ingrijpen in de manier waarop ondernemingen en hun adviseurs hun fiscale zaken regelen. Een voorbeeld van zo'n bepaling is de *mandatory disclosure* die vereist dat ondernemingen en hun adviseurs de belastingautoriteiten informeren over bepaalde potentieel fiscaal agressieve structuren. Regulering van een steeds verder groeiende internationale handel leidt ook tot de noodzaak onze uitvoeringspraktijk aan te passen en onze processen anders in te richten. E-commerce is hiervan een actueel voorbeeld.

In toenemende mate werken we samen met belastingdiensten van andere landen, binnen de Europese Unie maar ook daarbuiten, om gezamenlijk vast te stellen of de belastingafdracht van internationaal opererende bedrijven en van burgers met bezittingen in meerdere landen juist is.

## Burgers



Burgers komen op veel verschillende manieren en op verschillende momenten in aanraking met de Belastingdienst. Ze doen jaarlijks aangifte inkomstenbelasting, krijgen een erfenis of een schenking of ze wonen in het buitenland en hebben financiële relaties met Nederland.

Om een aanpak voor de doelgroep burgers te kunnen bepalen, moet er een beeld zijn over de mate van naleving, waar burgers fouten maken en wat de oorzaak van deze fouten is. Om inzicht te krijgen in het niveau van naleving voeren we elke twee jaar een steekproef uit. We controleren aangiften voor de inkomstenbelasting, die door middel van een statistische steekproef zijn geselecteerd. De resultaten van deze steekproef geven inzicht. Dat inzicht is input voor een meerjarenplan. Op basis van dit meerjarenplan kiezen we de onderwerpen waarop we onze aandacht gaan richten en de handhavinginstrumenten die we inzetten. Ook maatschappelijke ontwikkelingen, belangrijke gebeurtenissen in het leven of de behandeling van kwetsbare groepen kunnen aanleiding zijn om bepaalde keuzes te maken. Voorbeelden zijn de HuBa-campagne (Hulp Bij aangifte) waarmee we groepen burgers ondersteunen, relatiebeheer waarmee wij maatschappelijk dienstverleners ondersteunen bij hun hulp aan specifieke groepen burgers of vormen van communicatie (informatie op de website, een gerichte publiciteitscampagne, versturen van brieven) wanneer de situatie van een burger wijzigt.

## Activiteiten voor 2021

### Voorkomen van fouten

#### Digitale aangifte inkomstenbelasting

Vanaf 1 maart 2021 kunnen emigrerende en immigrerende belastingplichtigen via MijnBelastingdienst.nl digitaal aangifte inkomstenbelasting doen. Het huidige dikke pak papier waarmee veel fouten gemaakt worden, wordt vervangen door een uitnodiging tot het doen van aangifte, zowel op papier als in de digitale berichtenbox van Mijn.Overheid. Vervolgens kan er voor gekozen worden om op Mijn Belastingdienst in te loggen om digitaal aangifte te doen.

#### Samen aangifte doen

Wanneer partners aangifte doen, kunnen zij bepaalde inkomsten en uitgaven tussen hen beiden verdelen om zo een optimale uitkomst te krijgen qua te ontvangen of te betalen belasting. Aan 80% van de burgers die samen met hun fiscaal partner online aangifte doen kan voortaan de financieel meest gunstige verdeling worden getoond. Zij kunnen er vervolgens voor kiezen deze te volgen of een afwijkende verdeling te maken. We hebben deze voorziening ontwikkeld omdat uit onderzoek is gebleken dat partners die samen aangifte doen soms een onjuiste verdeling maken. Dit leidt dan tot correcties. Met deze voorziening willen we een betere dienstverlening bieden waardoor in één keer goed aangifte kan worden gedaan.

Belastingplichtigen die in het aangiftejaar gescheiden zijn ontvangen een brief om het samen doen van aangifte te stimuleren. De praktijk leert dat samen aangifte doen in scheidingssituaties tot 64% minder fouten leidt. Door deze brief vooraf te versturen, komen we tegemoet aan de behoefte bij burgers om in zo'n bijzondere situatie goed geïnformeerd te worden. In het aangifteprogramma worden zij - door gerichte vragen en een uitgebreidere toelichting - beter ondersteund bij het correct invullen van de waardering van het woongenot als 'Ontvangen partneralimentatie'.

## Dienstverlening

### Persoonlijk en op maat

Door op het juiste moment en op de meest passende manier in contact te zijn met burgers willen we onze dienstverlening verbeteren. Allereerst door waar mogelijk te voorkomen dat contact nodig is. En als dat contact wel nodig is, vereenvoudigen we de interactie tussen burgers, dienstverleners en ons.. Door gebruik te maken van beschikbare gegevens streven we ernaar de interactie persoonlijker maken en meer te richten op de noodzakelijke handelingen die burgers moeten verrichten; daarbij kunnen we hen dan specifieke en passende ondersteuning bieden. Natuurlijk monitoren we of onze verbeteringen werken en of ze aansluiten op de behoefte.

De COVID-19-crisis heeft ons laten zien dat dienstverlening werkt: het videobellen of gewoon bellen ter vervanging van de traditionele HuBa-campagne op locatie is positief gewaardeerd. We zetten deze werkwijze in 2021 voort.

### Telefonisch contact

In 2021 wordt de voorziening om een telefoonnummer en bericht achter te laten verder uitgebreid. In 2020 is deze mogelijkheid voor burgers geïntroduceerd. Bij piekmomenten kan de wachttijd oplopen, en voor een beperkt aantal thema's kunnen burgers hun telefoonnummer en een bericht achterlaten, zodat wij ze als onze capaciteit dat toelaat op een later moment kunnen terugbellen.

Via de Belastingtelefoon benaderen we ook zelf actief burgers. In 2021 wordt dit uitgebreid. Dit doen we onder andere om ze te helpen tijdig hun verplichtingen na te komen. Wanneer wij zien dat iemand wel de online aangifte heeft ingevuld, maar deze aangifte nog niet heeft ingestuurd, bellen we om diegene er aan te herinneren dat er tijdig aangifte moet worden gedaan.

We hebben gemerkt dat in het jaar dat mensen AOW gaan genieten vaak dubbele heffingskorting wordt toegepast. Dat leidt bij het definitief vaststellen van de aanslag later tot een terug te betalen bedrag. In 2021 gaan we in situaties waarin we zien dat het verkeerd gaat mensen bellen om hen er op te wijzen dat ze bij een van de instanties de heffingskorting moeten laten stopzetten.

Bij de Belastingtelefoon zijn voor de complexere vragen op het gebied van wet- en regelgeving voor diverse thema's specialistenteams ingericht. Voorbeelden van thema's zijn 'Eigen woning en box 3', 'Aftrekposten' en 'Inkomsten en Heffingskortingen'. Hoewel deze aanpak leidt tot het vaker doorverbinden van de vraagsteller, blijkt uit onderzoek dat burgers dat geen probleem vinden als ze daarmee uiteindelijk in één contact goed geholpen zijn.

We investeren in training van medewerkers van de BelastingTelefoon om met meer empathie gesprekken te voeren. Deze training is door alle zittende medewerkers gevolgd en is een vast onderdeel geworden in de basisopleiding.

### Chatten

---

<sup>5</sup> Live chat: het via [internet](#) voeren van een gesprek door het over en weer typen van tekst tussen twee of meer gebruikers van [computers](#).

De mogelijkheden van live-chat<sup>5</sup> worden in 2020 in een pilot beproefd. Op basis van de ervaringen in de pilot wordt de chatmogelijkheid in een volgende fase eerst nog kleinschalig verder uitgewerkt. In die uitwerking worden ook de mogelijkheden van chatbot<sup>6</sup> meegenomen.

### Chatten met de Belastingdienst

*Het bieden van chatmogelijkheden draagt bij aan diverse doelen:*

- ✓ *Het bereiken van een doelgroep die nu onvoldoende geholpen wordt, omdat de telefoon voor hen een te hoge drempel opwerpt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan doven en slechthorenden. Maar ook jongeren worden op deze manier gemakkelijker bereikt.*
- ✓ *Het makkelijker maken van onze dienstverlening door (digitaal) drempels weg te nemen. De burger kan onderweg en op elk moment van de dag een vraag stellen.*
- ✓ *Chat biedt de mogelijkheid om digitale informatie te delen en op te slaan. Bijvoorbeeld door het toesturen van een hyperlink naar bepaalde informatie op de website en de mogelijkheid om de chatconversatie op te slaan als schermprint of zelfs als klantcontact.*
- ✓ *Efficiëntere verdeling van klantcontacten over de werkdag en over kanalen heen, en daarmee een positief effect op de bereikbaarheid.*

### Duidelijke taal

In 2021 gaan we verder met het vereenvoudigen van onze brieven, berichten en formulieren; hoeveel dat er worden hangt af van de omvang en de complexiteit van het te vereenvoudigen document.

#### Digitalisering

In 2021 wordt op basis van een in het najaar 2020 vastgestelde app-strategie de ontwikkeling van app's verder ter hand genomen.

### Ondersteuning

Een deel van de burgers laat zich ondersteunen bij contacten met de Belastingdienst. Voor sommigen is dat eenmalig en voor anderen structureel. Een beperkt aantal burgers doet een beroep op een beroepsmatige fiscale dienstverlener. Een groot deel van de ondersteunde burgers zoekt hulp bij een maatschappelijk dienstverlener. Om deze maatschappelijke dienstverleners op hun beurt te ondersteunen bouwen we aan een duurzame relatie. Dit doen we door minimaal tweemaal per jaar contact op te nemen en door het organiseren van bijeenkomsten in het voor- en najaar, door nieuwsbrieven te versturen en door ondersteuning via een kennisnetwerk ([www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk](http://www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk)). In het kennisnetwerk is de omgeving Informeren, Leren en Samenwerking (Forum) ontwikkeld. Iedere binnenkomende vraag beantwoorden we binnen 48 uur. Ingewikkelde vragen worden behandeld door een vakinhoudelijke specialist.

We blijven op basis van een convenant dat loopt van 2019 tot 2022 inzetten op het samenwerken met de bibliotheken. De bibliotheek zoekt de samenwerking met maatschappelijke dienstverleners die burgers in de bibliotheek willen helpen met belasting- en toeslagzaken. Zo wordt een landelijk dekkend netwerk van

<sup>5</sup> Live chat: het via [internet](#) voeren van een gesprek door het over en weer typen van tekst tussen twee of meer gebruikers van [computers](#).

<sup>6</sup> Chatbot: Een chatbot neemt deel aan een getypte dialoog via internet, waarbij de gebruiker een [vraag](#) intikt en de chatbot [antwoord](#) geeft,

hulp bij belasting- en toeslagenzaken gevormd. Wij ondersteunen deze maatschappelijke dienstverleners bij hun rol van hulpbieder. Zo zorgen we er samen voor dat burgers een goede aangifte kunnen indienen.

Al enkele jaren leveren we via zogeheten Stellateams aan burgers en bedrijven die minder zelfredzaam zijn. We kijken waar we de Stellateams kunnen versterken, bijvoorbeeld door hen meer ruimte te geven om problemen op te lossen. Er worden pilots gestart om te bekijken hoe we burgers die schulden hebben, dan wel minder doe-vaardig zijn of laaggeletterd zijn, meer direct kunnen helpen. Door deze initiatieven kunnen we problemen voorkomen en als die zich toch voordoen ze ook sneller oplossen. En we kunnen signaleren welke wetgeving in de praktijk niet uitpakt zoals die was bedoeld.

Burgers die in het buitenland wonen én die in Nederland (incidenteel) activiteiten verrichten kunnen aanlopen tegen specifieke belastingvraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van de inkomstenbelasting of de premies volksverzekeringen (wanneer ze niet in Nederland wonen en wel in Nederland verzekerd zijn). Datzelfde geldt voor personen die tijdelijk wonen in Nederland en werken als expats. Voor deze groepen hebben we een loket ingericht dat hen met kennis en expertise kan ondersteunen.

#### Burgers ondersteunen bij schulden

Wanneer burgers een betalingsachterstand oplopen, kunnen ze een betalingsregeling krijgen. Zo willen we voorkomen dat schulden onnodig oplopen. In 2021 gaan we burgers beter en actiever informeren over ons incassoproces en de mogelijkheden daarin. Dat doen we door het verbeteren van de informatie op de website. Op het Kennisnetnetwerk voor onze maatschappelijke partners voegen we relevante informatie over de incassoprocessen voor de doelgroep toe, zodat zij de burgers nog beter kunnen helpen. Ook doen we weer mee aan de publiekscampagne “Kom uit je schuld” van het ministerie van Sociale Zaken.

#### Maatschappelijk verantwoord incasseren

We starten een pilot met een vorderingenoverzicht. In dat overzicht kunnen burgers zelf online zien welk bedrag aan belastingenschuld nog openstaat en wanneer dat betaald moet zijn. Burgers met betalingsachterstanden blijven we actief benaderen om het oplopen van hun schulden te voorkomen. Daarnaast gaan we burgers actief wijzen op de mogelijkheden voor het treffen van een persoonlijke betalingsregeling of voor het krijgen van kwijtschelding. In 2021 treedt de Wet vereenvoudiging beslagvrijevoet in werking. Wij zorgen ervoor dat in het invorderingsproces rekening wordt gehouden met het bestaansminimum. Hierdoor voorkomen we dat burgers als gevolg van de invordering van schulden door ons onder het bestaansminimum komen.

#### Toezicht en fraudebestrijding

Voor het toezicht en de fraudebestrijding bij burgers hebben we een aantal mogelijkheden die wij al naar gelang de situatie in kunnen zetten. Zo is er bijvoorbeeld steekproefsgewijs toezicht, voeren we acties uit gericht op bepaalde thema's en is er individuele handmatige behandeling.

Onze aanpak is er op gericht fouten te voorkomen, niet om zoveel mogelijk aangiften te corrigeren. We proberen burgers een goede aangifte te laten doen of mogelijke fouten te laten verbeteren. Daarom sturen we in sommige gevallen een brief als iemand al aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan en we

vermoeden dat er een fout is gemaakt; we vragen de burger dan er nog eens goed naar te kijken en eventueel een verbeterde aangifte in te dienen.

Elk voorjaar maken we een keuze welke risico's in de aangiften we gaan behandelen. Die keuze wordt onder andere gebaseerd op informatie uit de steekproef, nalevingsbeelden en uit effectmetingen (o.a op het gebied van afkoop lijfrenten en echtscheiding en eigen woning). Ook themagerichte aanpakken bepalen de keuze voor te behandelen aangiften. Omdat 'verplicht werk' (bijvoorbeeld behandeling van bezwaren) voorgaat moet het aantal te behandelen risico's meestal gedurende het jaar worden verkleind.

Onze selectiemethodes kunnen er toe leiden dat sommige burgers in het intensieve toezicht worden betrokken. Dat kan zijn omdat het vermoeden bestaat dat er onjuiste gegevens verstrekt zijn maar het kan ook zijn dat er sprake is van veel gemaakte fouten. Ons toezicht is dan ook gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de oorzaken van die fouten. Vervolgens wordt onderzocht welke verbetermogelijkheden er zijn; daarbij wordt gekeken welk instrument het beste kan worden ingezet. Soms kiezen we voor een pilot om meer inzicht te krijgen. Thema's voor 2021 zijn: Resultaat Overige Werkzaamheden (ROW), persoonsgebonden budget (PGB), onverklaarbare uitgaven en contante giften.

#### Contante giften

*Voorbeeld van zo'n te behandelen risico betreft de aftrekbaarheid van contante giften. De beoordeling daarvan is lastig en kost veel tijd. Bovendien is er een behoorlijke kans op misbruik. Er worden daardoor ook veel procedures over deze aftrek gevoerd. Vanwege deze uitvoeringsproblemen is besloten de mogelijkheid van aftrek voor deze giften met ingang van 2021 wettelijk uit te sluiten. We zullen burgers hier tijdig over inlichten. Ze kunnen er dan voor kiezen hun giften voortaan via de bank te doen. In 2021 zullen we extra aandacht aan dit onderwerp besteden.*

#### Individuele behandeling

Wij onderscheiden ook een doelgroep Zeer Vermogende Personen (ZVP). Vanwege het financiële belang, de complexiteit en de mogelijke fiscale risico's krijgt deze groep een individuele behandeling. Tot de doelgroep ZVP behoren de families met de grootste vermogens. Meestal zijn deze families verbonden aan (grote) bedrijven, in Nederland, maar ook in andere landen. Onze aandacht gaat als eerste uit naar de families met de grootste financiële belangen en de grootste fiscale risico's (die veelal samenhangen met emigratie, overlijden of echtscheiding). Eind 2021 hebben tussen de 600 en 700 families met hun bijbehorende vennootschappen individuele aandacht gekregen. Eind 2024 zijn dat er maximaal 1500. Bij de behandeling is vaak sprake van complexe problematiek zoals de toepassing van de bedrijfsopvolgingsregeling en de bedrijfsopvolgingsfaciliteit, de fiscale afhandeling van overlijdens en woon-en vestigingsplaatsproblematiek.

Wanneer we naar een familie kijken, worden alle natuurlijke personen en rechtspersonen gezien, die juridisch en economisch met elkaar verweven zijn. Het gaat dan veelal om tientallen individuele belastingplichtigen. Bij de start van de behandeling wordt het hele plaatje in beeld gebracht. Op basis daarvan wordt een strategisch behandelplan opgesteld. Daarin wordt risicogericht gekozen wat wel en wat niet wordt opgepakt en op welke manier.

#### Fraudebestrijding

Van burgers wordt verwacht dat zij hun belastingaangiften op tijd, juist en volledig doen. Als dat niet het geval is en er sprake is van een vermoeden van misbruik en/of fraude, dan treden we op. Hiervoor hebben we verschillende vormen van toezicht en waar nodig ook de mogelijkheid om over te gaan tot strafrechtelijke inzet via de FIOD en het Openbaar Ministerie. De FIOD heeft voor de opsporing van fiscale en financieel-economische fraude een wettelijke taak. Zie verder onder het kopje FIOD in dit jaarplan, waar ook het op burgers betrekking hebbende thema 'onverklaarbare uitgaven' is beschreven.

CONCEPT

## Bedrijven



### Midden en Kleinbedrijf

We onderscheiden MKB-ondernemingen en grote ondernemingen. De doelgroep MKB blijft groeien en bestaat per 1 juli 2020 uit zo'n 2,5 miljoen entiteiten; daarnaast zijn er ruim 300.000 stichtingen en verenigingen die nu voor geen enkel middel belastingaangifte doen maar mogelijk wel aangifteplichtig zijn. Een entiteit kan een enkele onderneming zijn, maar ook een samenstel van verbonden ondernemingen en natuurlijke personen. Bij MKB-ondernemingen richten we ons waar mogelijk op hun fiscaal dienstverleners; ongeveer 75% van de MKB-ondernemers maakt namelijk gebruik van een fiscaal dienstverlener.

We onderscheiden verschillende groepen van MKB-ondernemers, waarbij elke groep bepaalde kenmerken deelt. Er is een begin gemaakt met de ontwikkeling van behandelstrategieën voor deze groepen met gezamenlijke kenmerken. Begin 2021 zullen deze behandelstrategieën gereed zijn om in 2021 en latere jaren fasegewijs ingevoerd te worden. Uiteindelijk is het doel om het gehele MKB-segment af te dekken en zo in zijn totaliteit 'onder toezicht' te hebben. Door vanuit de klant(groep) – en de

specifieke kenmerken daarvan - te redeneren kunnen mogelijke oorzaken van naleving/niet-naleving in beeld worden gebracht. Zo'n beeld bestaat onder andere uit gegevens over de mate van compliance en over de kasopbrengsten. Op basis daarvan bepalen we een integrale aanpak voor de groep, waarbij we, rekening houdend met de beschikbare capaciteit, alle instrumenten uit het handhavingspalet inzetten. Bij de keuzes voor de inzet van handhavingsinstrumenten zoeken we steeds naar de inzet van dat instrument dat gegeven het gewenste effect het meest doelmatig is.

## Activiteiten voor 2021

### Voorkomen van fouten

Ook voor bedrijven willen we het gemakkelijk maken aan hun verplichtingen te voldoen, zodat zij het ook in één keer goed doen. De registratie als belastingplichtige is de eerste stap om ze op te nemen in onze massale processen. Vanuit de systemen van het bedrijf kunnen aangiften worden verstuurd en met behulp van onze systemen kunnen aanslagen worden opgelegd. We werken aan het digitaliseren van de huidige papieren startersaangifte voor de BTW. Daarin hebben we vertraging opgelopen omdat de ICT-capaciteit voor andere prioriteiten moest worden ingezet. De planning is nu dat de digitalisering van de startersaangifte in 2022 kan worden gerealiseerd.

### Registratie

*De eerste stap bij de uitvoering van belastingwetten is het in beeld brengen wie belastingplichtig is. Daarvoor hebben we een registratieproces. In 2021 gaan we extra aandacht besteden aan het tijdig en juist registreren en aan het tijdig uitschrijven. Een van de doelen daarbij is om onbekende buitenlandse rechtspersonen te identificeren die Nederlands onroerend goed bezitten. De aandacht zal zich ook richten op buitenlandse uitzendbureaus die internationaal arbeid beschikbaar stellen. En nu nog niet in de registratie opgenomen stichtingen en verenigingen worden alsnog ingeschreven; onze strategie is er op gericht hen te stimuleren zich tijdig te registreren voor die belastingen waarvoor ze (mogelijk) belastingplichtig zijn. Misbruik van registratie, vooral in het kader van carrouselfraude, zal in dit verband ook worden aangepakt. Ook het tijdig doen van aangifte krijgt extra aandacht, onder andere door te bellen wanneer een ondernemer te laat is met inleveren en door ondernemers die niet reageren uit te schrijven. Sluitstuk is de extra aandacht voor het tijdig uitschrijven. Dat geldt zowel ondernemers die een aantal zogeheten nihilaangiften voor de Omzetbelasting doen omdat ze helemaal geen omzet meer hebben als voor ondernemers die hun onderneming hebben gestaakt. Vermoedelijk zal het aantal stakende ondernemers als gevolg van de coronacrisis toenemen.*

Met ons meerjarige programma 'Versterking Administratieve Ketens' willen we MKB-ondernemers ondersteunen in de gehele keten van 'administreren tot het doen van aangifte en betalen', zodat onnodige fouten bij het administreren en bij het doen van aangifte (en betalingen) worden voorkomen. De ondernemer heeft hierdoor eerder duidelijkheid omtrent zijn financiële positie en komt hierdoor achteraf minder snel voor verrassingen te staan. We willen dit bereiken door samen met de markt een ononderbroken en gesloten keten te ontwikkelen waarin administratieve processen op elkaar zijn aangesloten en ongestoord, veilig en snel verlopen, zowel voor ondernemers, hun fiscaal dienstverleners en onszelf. Er ontstaat een veilige keten van gegevens waarbij fouten vroegtijdig worden voorkomen en de ondernemer in één keer goed administreert. We doen dit in samenwerking met onze ketenpartners.

### Automatisch ingevulde winstaangifte ZZP-ers

*Door ondernemers zoveel mogelijk vroegtijdig te ondersteunen bij het administreren worden fouten in de administratieve keten voorkomen en heeft de ondernemer eerder zekerheid. In de tweede helft van 2020 is samen met een groep softwareleveranciers een proef gedaan waarbij ondersteunende fiscale informatie tijdens het boekhouden wordt aangeboden aan de ondernemer. Deze vorm van ondersteuning wordt in 2021 doorontwikkeld en in overleg met de markt breder ter beschikking gesteld.*

*Het concept van de automatisch ingevulde winstaangifte, waarbij de aangifte zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt opgesteld vanuit de boekhoudsoftware van de ondernemer, is op kleine schaal beproefd. In 2021 wordt in samenwerking met de markt van softwareontwikkelaars onderzocht hoe dit concept breder in de markt is in te zetten voor de groep van ondernemers die zelf aangifte doen.*

## Dienstverlening

### Samenwerking

Als er nieuwe wetgeving wordt ingevoerd, zorgen we voor gerichte communicatie aan fiscaal dienstverleners en salarisadministrateurs. We organiseren zogeheten intermediairdagen, netwerkbijeenkomsten en expertsessies en we zetten fora in. Informatieoverdracht en ondersteuning zijn de hoofddoelen van deze activiteit, waarbij het beoogde effect is dat zij weten wat ze moeten doen en weten waar ze terecht kunnen met hun vragen. Met behulp van deze kennis kunnen fiscaal dienstverleners vervolgens goede aangiften doen voor hun klanten. Het bereik van deze dienstverleningsinstrumenten is de afgelopen jaren sterk gestegen, zeker het online deel ervan. De waardering van de deelnemers is hoog en stijgt nog steeds.

### Telefonisch contact

De Belastingtelefoon speelt een belangrijke rol bij onze dienstverlening aan MKB-ondernemers. Via het telefoonkanaal kunnen ondernemers en fiscaal dienstverleners inhoudelijke vragen stellen. Deze vorm van dienstverlening helpt om fouten te voorkomen. Jaarlijks beantwoordt de Belastingtelefoon 3,4 miljoen telefonische vragen van ondernemers en hun dienstverleners. We zetten de Belastingtelefoon ook in om zelf ondernemers en hun adviseurs te benaderen, bijvoorbeeld om startende ondernemers te waarschuwen dat zij hun aangifte moeten indienen.

We starten een pilot waarbij we beginnende ondernemers de mogelijkheid bieden om persoonlijk contact te hebben met een van onze medewerkers.

## Toezicht en fraudebestrijding

### Horizontaal toezicht via de fiscaal dienstverleners

We spreken van horizontaal toezicht wanneer het toezicht is gebaseerd op vertrouwen tussen de Belastingdienst en de ondernemer of diens adviseur, waarbij afspraken tussen hen worden gemaakt over de wijze waarop men met elkaar omgaat. In het midden- en kleinbedrijf krijgt horizontaal toezicht op verschillende manieren vorm. Wij streven naar afspraken met alle partijen die bij het aangifteproces zijn betrokken. Die afspraken leggen wij vast in convenanten. Daarbij werken wij samen met koepelorganisaties van fiscaal dienstverleners, de fiscaal dienstverleners zelf en brancheorganisaties. In 2019 is de basis gelegd voor de doorontwikkeling van horizontaal toezicht. Horizontaal toezicht via de

fiscaal dienstverleners richt zich op het MKB en op middelgrote ondernemingen. Voor horizontaal toezicht via de fiscaal dienstverleners gaat het bijvoorbeeld om hoe we omgaan met geschilpunten in de aangifte, over een snelle afhandeling van aangiften en verzoeken en over hoe een convenant door de fiscaal adviseur of door ons kan worden beëindigd. De uitwerkingen zullen begin 2021 worden vastgelegd in een nieuwe Leidraad horizontaal toezicht fiscaal dienstverleners. De feitelijke implementatie kan daarmee van start gaan. Vanaf 2021 zullen nieuwe convenanten met fiscaal dienstverleners worden afgesloten met een looptijd van vijf jaar.

#### Buitenlandse uitzendbureaus

We voeren toezicht uit op de buitenlandse uitzendbureaus die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Doel hierbij is om de compliance in positieve zin te beïnvloeden. Het streven is dat de buitenlandse uitzendbureaus juist, tijdig en volledig aangifte doen én betalen om zodoende te voldoen aan de inhoudingsplicht voor loonbelasting/premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. De voorkeursstrategie is om meer in de actualiteit te werken, zodat we eerder en sneller invloed kunnen uitoefenen. Dat doen we met name door eerder een controle in te stellen bij nieuwe signalen (ook van externe publieke en private partijen) en door branchegegevens te verzamelen en deze te vergelijken met gegevens van de te controleren onderneming. Daarnaast maken we een betere en snellere samenwerking en gegevensuitwisseling met buitenlandse instanties mogelijk, waardoor er contra-informatie voorhanden is. Ook hebben we het voornemen om onbekende inhoudingsplichtigen die internationaal arbeidskrachten ter beschikking stellen op te sporen.

De verwachting is dat we hierbij op termijn gebruik kunnen gaan maken van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU). Dat doen we dan op basis van informatie die wij nog moeten ontvangen uit controles op de naleving van deze wet. Deze wet behelst sinds 2020 een meldingsplicht voor bepaalde buitenlandse werkgevers en buitenlandse zelfstandigen die (tijdelijk) werkzaamheden in Nederland verrichten.

#### Fraudebestrijding en Externe Overheidssamenwerking

Het voorkomen, tegengaan en waar nodig herstellen van de fiscale gevolgen van bewust niet-compliant gedrag beslaat het hele scala van beschikbare handhavingsinstrumenten. Het binnen wettelijke kaders delen van informatie en uitvoeren van gezamenlijke interventies met overheidspartners, is hier onderdeel van. 5 tot 8% van de MKB-toezichtcapaciteit wordt aan deze werkzaamheden besteed.

Een belangrijke bijdrage in het kader van de fraudebestrijding wordt geleverd via speciale teams voor de projectmatige aanpak van fiscale fraudethema's. Voorbeelden van een dergelijke aanpak zijn het bestrijden van misbruik door middel van zogeheten turboliquidaties en het bestrijden van BTW-Carrouselfraude. Ook deelname aan integrale overheidsbrede samenwerkingsverbanden is onderdeel van deze activiteiten.

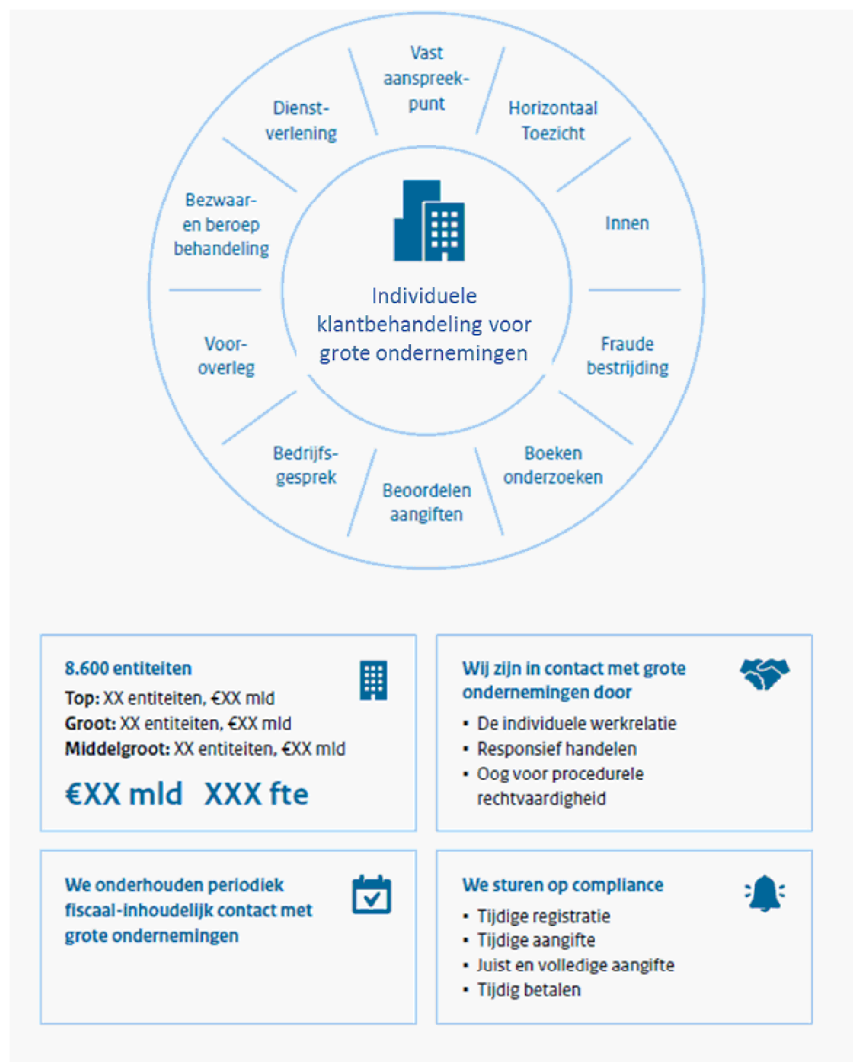
We werken samen met andere overheidsinstanties en we stemmen onze activiteiten af met de FIOD om te komen tot een afgewogen en effectieve inzet van fiscaal toezicht en opsporing en om een keuze te maken voor een bestuurlijke en/of strafrechtelijke aanpak. De overheidsbrede samenwerking heeft als doel voorkoming en terugdringen van belasting- en premiefraude, fraude met toeslagen en uitkeringen en overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden. De samenwerking vindt onder andere plaats binnen de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De aanpak van ondermijning vindt plaats binnen de Regionale Expertise- en Informatiecentra (RIECs) en het Multidisciplinair Interventieteam (MIT).

#### Turboliquidaties

In 2021 richten we ons in de vorm van een pilot op het krijgen van meer zicht op mogelijk misbruik bij zogeheten turboliquidaties. De turboliquidatie is een liquidatie van een vennootschap, waarbij er geen curator wordt aangesteld. Dit is een administratief proces waaraan voorwaarden verbonden zijn. Zo mogen er bijvoorbeeld geen baten zijn. Veelvuldig is vastgesteld dat niet voldaan is aan de eisen. De belangen zijn groot en er is weinig onderzoek gedaan. De fiscus is regelmatig een betrokken benadeelde partij. In de pilot werken we nauw samen met de FIOD en andere overheidsinstanties.

CONCEPT

## Grote ondernemingen



Bij de 8.600 grootste ondernemingen kiezen we voor individuele klantbehandeling, waarbij we zoveel mogelijk in de actualiteit werken. We passen maatwerk toe op basis van het klantbeeld. Het klantbeeld vormt de basis voor een behandelstrategie op maat van de desbetreffende onderneming (of groep van ondernemingen met dezelfde kenmerken), met de bijbehorende keuzes die we in het toezicht maken op basis van de beschikbare capaciteit.

We gaan een zakelijke werkrelatie aan met de onderneming en met de (fiscale) adviseurs en accountants die door de ondernemingen zijn ingeschakeld. Individueel contact en bedrijfs gesprekken spelen daarbij een belangrijke rol. Die zakelijke werkrelatie zetten we in voor onze dienstverlening, om vragen te beantwoorden, nalevingsgedrag te beïnvloeden en om fiscaal relevante onderwerpen te bespreken en zo mogelijk in de actualiteit op te lossen. We werken met multidisciplinaire teams, waarbij de klantcoördinator de spin in het web is. Hij onderhoudt de werkrelatie en is het eerste aanspreekpunt voor de grote onderneming. Bij signalen van mogelijke onjuistheden streven we ernaar dat de onderneming zelf zijn verantwoordelijkheid neemt en onjuistheden zelf rechtzet. Wanneer de onderneming dat niet doet, pakken wij het signaal in het toezicht op.

De coronacrisis heeft voor een aantal ondernemingen aanzienlijke gevolgen gehad. Voorheen winstgevendende bedrijven komen soms ineens in financieel zwaar weer. Ook fiscaal heeft dat dan zijn repercussies. In de individuele klantbehandeling bij grote ondernemingen kunnen we maatwerk leveren en snel beoordelen wat de gepaste actie is. Die kan variëren van dienstverlening tot extra invorderingsactiviteiten.

## Activiteiten voor 2021

### Voorkomen van fouten

Ook bij grote ondernemingen is het voorkomen van fouten een belangrijk onderdeel van onze behandelstrategie; in het kader van de individuele klantbehandeling hoort het bij de rol van de klantcoördinator om een bedrijfsgesprek te voeren bij de grote ondernemingen waarin zowel lopende zaken als actuele ontwikkelingen met een fiscaal belang worden besproken. Waar de fiscale gevolgen onduidelijk zijn, kan een onderneming verzoeken om vooroverleg.

### Dienstverlening

#### Vast aanspreekpunt

Wij communiceren met bedrijven en hun fiscale dienstverleners via onze website, de Belastingtelefoon, sociale media en portalen en (digitale) berichten. Bij grote ondernemingen verloopt de communicatie daarnaast via een vast aanspreekpunt: de (assistent-)klantcoördinator.

Om het vaste aanspreekpunt zo goed mogelijk in te zetten voor contacten met de grote ondernemingen, wijzen we hen er op dat zij hun klantcoördinator kunnen bellen voor alle fiscaal-inhoudelijke vragen. Dat voorkomt dat zij via de Belastingtelefoon alsnog moeten worden doorverwezen.

### Toezicht en fraudebestrijding

We stemmen onze activiteiten af met de FIOD om te komen tot een afgewogen en effectieve inzet van fiscaal toezicht en opsporing en om een keuze te maken voor een bestuurlijke en/of strafrechtelijke aanpak. Verschillende thema's die in dit jaarplan bij MKB-ondernemingen zijn toegelicht, gelden ook voor grote ondernemingen. Zo zullen we ook bij grote ondernemingen onderzoeken of er sprake is van misbruik van turboliquidaties. In onze activiteiten binnen de individuele klantbehandeling hebben we aandacht voor specifieke internationale fiscale risico's; deze spelen bij uitstek bij grote ondernemingen. Naast deze doelgroep overstijgende onderwerpen, zijn er ook enkele specifieke onderwerpen voor grote ondernemingen, die we hierna toelichten.

#### Toezicht vanwege nieuwe wetgeving

Een maatregel die aandacht vraagt is de mogelijkheid om per 1 juli 2021 een vergunning te krijgen waarmee legaal internetkansspelen kunnen worden aangeboden. Ondernemingen worden daarvoor vanaf dat moment ook belastingplichtig voor de kansspelbelasting. Ook buitenlands belastingplichtigen moeten dan geregistreerd worden. We werken aan een toezichtplan om het toezicht op het legaal en het illegaal aanbod in te richten. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het registratieproces voor nieuwe belastingplichtigen.

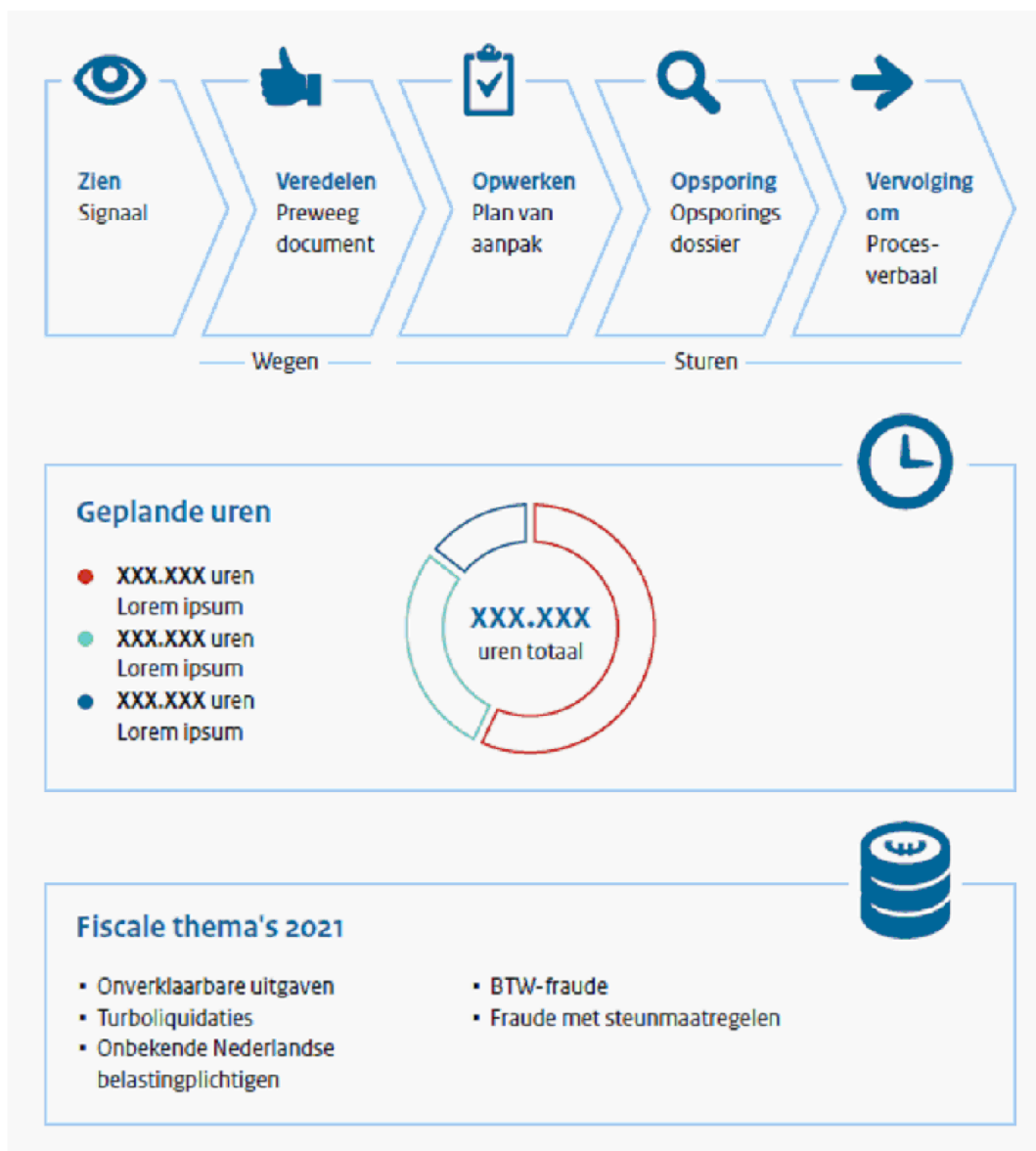
#### Horizontaal toezicht

In 2019 is de basis gelegd voor het nieuwe horizontaal toezicht. In 2020 hebben we verduidelijkt hoe een grote onderneming kan opteren voor een individueel convenant en welke voorwaarden dan gelden. Ook zijn we in gesprek gegaan met bedrijven en andere belanghebbenden en is gestart met de implementatie van de veranderingen. Die loopt tot en met eind 2022, zodat de ongeveer 1.800 grote ondernemingen die deelnemen in horizontaal toezicht de tijd krijgen om zich aan te passen aan de veranderingen. Speciaal voor de grootste bedrijven van Nederland, de zogenoemde Top 100, geldt het volgende. Voor elk bedrijf in deze groep stellen we jaarlijks een individueel toezichtplan op, afgestemd op het nalevingsgedrag. Bij het opstellen van dat plan maken we de afweging in hoeverre we met de desbetreffende organisatie in de actualiteit en volgens de uitgangspunten van horizontaal toezicht kunnen werken. Vanuit een transparante werkrelatie hebben we zicht op de fiscale strategie van de onderneming en kunnen we onze aanpak afstemmen op de mate waarin de onderneming fiscale risico's heeft geïdentificeerd en beheerst.

#### Vastgoedondernemingen

In 2021 besteden we meer aandacht aan de buitenlandse grote vastgoedondernemingen met vastgoed in Nederland. We beginnen met het verfijnen van het klantbeeld en hebben contact over de risico's die deze ondernemingen zelf hebben geïdentificeerd. Doel daarvan is om de risico's bij deze ondernemingen beter in beeld hebben en te beoordelen in hoeverre we in de actualiteit kunnen werken.

## FIOD



De Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) is de opsporingsdienst van het ministerie van Financiën die organisatorisch onderdeel uitmaakt van de Belastingdienst. De FIOD heeft de verantwoordelijkheid voor het opsporen en bestrijden van fiscale en financieel-economische fraude. De mogelijkheid het strafrecht in te zetten is een wezenlijk onderdeel in de fraudebestrijding; daarmee draagt de FIOD bij aan het bevorderen van de compliance als strategisch doel van de Belastingdienst. Ook na de ontvlechting van Toeslagen en Douane blijft de FIOD de opsporingsdienst voor deze beide directoraten-generaal.

De FIOD werkt nauw samen met andere overheidspartners, zoals toezichthouders, andere bijzondere opsporingsdiensten, politie en ook steeds vaker met de private sector. De FIOD en het Openbaar Ministerie zijn hierbij onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Ten behoeve van de opsporing op het gebied van de fiscale en financieel-economische fraude is een handhavingsarrangement afgesloten, dat leidend is voor de activiteiten van de FIOD en van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Het handhavingsarrangement strekt zich uit over de periode 2020 – 2023; er staan afspraken in over de opsporing en de vervolging op alle gebieden waarvoor de FIOD verantwoordelijk is. Het arrangement komt tot stand in samenspraak met alle ketenpartners, met name ook met de toezichthouders, zodat de handhavingsactiviteiten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.

Wat de FIOD concreet binnen de gekozen thema's doet in een bepaald jaar, en dus gaat doen in 2021, is uiteindelijk afhankelijk van de signalen die op dat moment strafrechtelijk relevant zijn. De verwerving van de signalen is een continu proces van toezichtactiviteiten, meldingen, aangiftes en analysewerkzaamheden. Ook internationale contacten zijn regelmatig aanleiding om opsporingsactiviteiten op te starten.

Bij de keuzes die in het proces worden gemaakt zijn de volgende uitgangspunten leidend:

- De landelijke doelstellingen per thema zoals opgenomen in het handhavingsarrangement vormen het uitgangspunt voor de intake van zaken.
- De inhoud van de zaak - en daarmee het realiseren van impact/effect - is en blijft leidend.

De FIOD werkt omgevingsgericht en streeft met partners naar een maximaal handhavingseffect.

Fraude is grensoverschrijdend. Globalisering en snelle technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat er steeds meer mogelijkheden voor fraude ontstaan. De FIOD heeft veelvuldige internationale contacten, zowel bilateraal als multilateraal. De uitwisseling van informatie is hierbij een belangrijk punt van aandacht. Initiatieven als de J5, een operationele samenwerking tussen de fiscale opsporingsdiensten van Australië, Canada, het VK, de VS en Nederland om fiscale en financieel-economische fraude aan te pakken en het FCI netwerk (snelle en geautomatiseerde vergelijking van operationele informatie) zijn voorbeelden van de internationale aanpak door de FIOD.

De inrichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat in 2021 zijn werk zal beginnen, is zeer relevant voor de FIOD. Daardoor zal een deel van de FIOD capaciteit worden ingezet en aangestuurd onder leiding van dat EOM. Het gaat dan om zaken die betrekking hebben op de eigen middelen van de Europese Unie.

## Activiteiten voor 2021

### Fiscale fraude

De FIOD besteedt 500.000 uren aan signalen ingebracht door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Dat zijn signalen van fraude op het werkterrein van de dienst zelf en ook door de dienst aangebrachte signalen op het terrein van andere wet- en regelgeving, zoals witwassen, faillissementsfraude en corruptie.

De fraudebestrijding op deze werkterreinen kent twee belangrijke doelgroepen: burgers en bedrijven. De FIOD heeft daarbij de focus op personen en bedrijven die het anderen mogelijk maken te frauderen (de zogenoemde facilitators). Fraudebestrijding gebeurt zowel in individuele gevallen als themagericht. Voorbeelden van de thematische benadering zijn de aanpak van beroepsfraudeurs en van carrouselfraude.

Voor 2021 zijn enkele thema's vastgesteld, die in het kader van de bestrijding van fiscale fraude extra aandacht zullen krijgen; die extra aandacht werkt door in de opsporingsactiviteiten van de FIOD. De keuze voor deze onderwerpen is door een aantal factoren bepaald: enerzijds maatschappelijke en politieke belangstelling en/of toezeggingen aan de Kamer, anderzijds de noodzaak tot het verkrijgen van een voldoende informatiepositie van de Belastingdienst om een goede eigen risico-inschatting, analyse en validatie te kunnen maken. Met name dat laatste is van belang om adequaat te kunnen antwoorden op vragen vanuit de politiek en maatschappij. De fiscale thema's voor 2021 zijn: onverklaarbare uitgaven, , BTW-fraude, turboliquidaties en fraude met steunmaatregelen COVID-19. De eerste twee worden hieronder toegelicht. Turboliquidaties staan beschreven in het onderdeel MKB en de fraude met steunmaatregelen bij het thema COVID-19.

#### Onverklaarbare uitgaven

*Het betreft natuurlijke personen die uitgaven doen voor bijvoorbeeld vastgoed, voertuigen, antiek en kunst, die op basis van de opgegeven inkomsten en vermogens onverklaarbaar zijn. Dit onderwerp raakt niet alleen de belastingheffing, maar ook de ondermijnende criminaliteit. Dit betreft natuurlijke personen zonder inkomen (windhappers) en personen met inkomen die meer uitgeven dan volgens de in de belastingaangiften opgenomen inkomens en vermogens mogelijk zou zijn.*

#### BTW-fraude

*De naam carrouselfraude wordt gebruikt voor vele vormen van grensoverschrijdende btw-fraude. Vanaf 2021 valt dit in het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie. Dit blijft vanwege de grote financiële belangen een belangrijk aandachtspunt. Met name de ontwikkelingen op het gebied van e-commerce en de daarmee gepaard gaande fraude en fraude met diensten vragen extra aandacht. Samenwerking met onder meer de Douane en de Belastingdienst, maar ook met banken en andere private organisaties is van groot belang in de aanpak. De fraude lijkt per individuele aangifte gering maar door de massaliteit is het fenomeen groot. Met het delen van expertise kan fraude eerder worden gedetecteerd en gerichter worden aangepakt. Vooral de ambitie om de (internationale) criminele samenwerkingsverbanden die achter de fraude zitten aan te pakken, maakt nationale en internationale samenwerking (m.n. EU samenwerking) onontbeerlijk.*

*Ten slotte is er de blijvende aanpak van reguliere BTW-fraudes, zodat ondernemers zich voldoende realiseren dat fraude met de BTW-afdracht gevolgen heeft.*

#### **Financieel-economische fraude**

Naast bovengenoemde werkzaamheden heeft de FIOD een belangrijke rol in het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving op de uitgaande financiële stromen in het publieke domein (bijvoorbeeld subsidies) en op het gebied van financiële en economische

(ordenings)wetgeving. De FIOD draagt daarmee bij aan de financiële veiligheid van Nederland. De FIOD is verantwoordelijk voor de opsporing op het gebied van een brede schakering van beleidsterreinen en werkt daarbij nauw samen met de diverse toezichthouders en andere relevante partijen.

De keuzes, die daarin worden gemaakt, zijn enerzijds bepaald door de relaties met andere opdrachtgevende ministeries (en het daarvoor ter beschikking gesteld budget) en anderzijds door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, die ook -in toenemende mate- leiden tot intensiveringsprogramma's (en extra middelen) van de regering op verschillende terreinen (bijvoorbeeld witwassen en ondermijning).

## Speerpunten financieel-economische opsporing

### Witwassen

In samenwerking met: Banken

**Aanpak:** Witwassen vormt een bedreiging voor de economie en de samenleving. Er wordt geïnvesteerd in publiek-private samenwerking met o.a. banken.

### Faillissementsfraude

In samenwerking met: Openbaar Ministerie, politie, curatoren, rechters-commissarissen, Belastingdienst

**Aanpak:** Dit vormt een serieuze bedreiging voor de integriteit van het bedrijfsleven en leidt tot ernstige economische schade. We ontwikkelen samen met verschillende instanties initiatieven om tot een versterkte integrale aanpak te komen.

### Corruptie

**Aanpak:** Bevoordeling of corruptie gaat vaak samen met andere strafbare feiten. De FIOD richt zich op niet-ambtelijke corruptie en corruptie in het buitenland. Binnen het thema richten we ons op "omkoping".

### Financieel

In samenwerking met: AFM/DNB

**Aanpak:** Opsporing en vervolging op het gebied van diverse wettelijke regelingen die betrekking hebben op de integriteit van het financiële stelsel.

### Terrorismefinanciering

In samenwerking met: Externe overheidssamenwerkingsverbanden

**Aanpak:** Doel van FIOD is het opsporen van verdachten die materieel (geld, goederen, diensten) bijdragen aan personen of organisaties met een terroristisch oogmerk. Daarnaast besteden we aandacht aan personen of organisaties die op nationale of internationale sanctielijsten voorkomen.

### Ondermijning

In samenwerking met: Externe overheidssamenwerkingsverbanden

**Aanpak:** Ondermijning is vrijwel altijd verbonden aan één van de thema's binnen ons takenpakket. We werken internationaal, regionaal en lokaal samen met diverse (overheids)instanties of samenwerkingsverbanden.

### Financiële cybercrime

**Aanpak:** Aandacht voor de financiële stromen die met terroristische activiteiten samenhangen inclusief buitenlandse financieringen van in Nederland gevestigde instellingen die daarin een rol kunnen spelen.

## Thema's Belastingdienst

### Impact COVID-19

De COVID-19-crisis heeft grote (economische) gevolgen voor burgers en bedrijven. De Belastingdienst wil inzicht krijgen in de effecten van de COVID-19-omstandigheden en van de getroffen maatregelen voor ondernemingen. Daarom laten we onderzoek doen naar de vraag wat de crisis betekent voor ondernemingen en voor het kunnen voldoen aan hun fiscale verplichtingen (naleving). Het onderzoek levert inzicht op in de houding van ondernemingen ten aanzien van de (fiscale) steunmaatregelen en in de vraag of de mate waarin een onderneming getroffen is invloed heeft op het vertrouwen in de Belastingdienst, op de belastingmoraal en op de intentie om aan fiscale verplichtingen te voldoen. Deze inzichten kunnen ons helpen bij het bepalen van de (behandel)strategie en de keuze voor de inzet van (handhavings-)instrumenten.

De Belastingdienst richt zich op het waar mogelijk ondersteunen van ondernemingen die door de COVID-19-crisis in de problemen zijn gekomen. Tegelijkertijd moeten we rekening houden met het feit dat de regelgeving in een uiterst kort tijdsbestek tot stand is gekomen en dat deze daardoor extra gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. FIOD is daarom alert op signalen van misbruik met persoonlijke beschermingsmiddelen en van misbruik van steunmaatregelen, en opereert daarbij langs drie lijnen:

- Verwerven en opwerken van operationele signalen;
- Organiseren van samenwerkingsfora (zowel binnen de organisatie als met de relevante omgeving) om trends te onderkennen;
- Preventie

Onze focus bij (grote) ondernemingen ligt – nog meer dan normaal – op dienstverlening. Ondernemingen krijgen waar mogelijk ruimte om problemen op te lossen waar zij in het kader van COVID-19 tegen aan lopen. Door COVID-19 wijzigen hun vooruitzichten soms snel. Dat vraagt ook flexibiliteit van ons, want hierdoor zullen naar verwachting veel vraagstukken aan ons voorgelegd worden waarbij spoed geboden is. Dit vraagt om individueel maatwerk. Bij grote ondernemingen is onze strategie van individuele klantbehandeling daarbij behulpzaam.

We verwachten in 2021 meer betalingsproblemen bij (grote) ondernemingen, direct door COVID-19 en indirect doordat uitstel van betaling in sommige gevallen leidt tot grotere betalingsachterstanden. Medio 2020 was er voor zo'n tien miljard euro aan uitstel van betaling aangevraagd. Dit leidt tot meer werk in de invordering. We voorzien een toename van insolventie en sanering en ook een toename in het aantal beroepschriften bij afwijzende beschikkingen op verzoeken om uitstel of kwijtschelding. Ook bij ZZP'ers en bij burgers zullen naar verwachting meer betalingsproblemen voorkomen (0-urencontracten, oproepkrachten, ontslagen medewerkers). Hun verzoeken om uitstel van betaling en kwijtschelding zullen we voortvarend behandelen.

We hebben een specifieke pagina op onze website met alle actuele informatie over COVID-19. Burgers en bedrijven kunnen zo gemakkelijk vinden wat de Belastingdienst doet om hen te ondersteunen.

Covid-19 heeft in 2021 ongetwijfeld ook impact op onze eigen productie. Hoe groot die impact is, is op dit moment nog niet te zeggen., omdat dat vooral afhangt van de ontwikkelingen rond het virus en de van toepassing zijnde overheidsmaatregelen.

## E-commerce

De verkoop van goederen en (digitale) diensten via digitale kanalen, zoals platformen, kent al geruime jaren een gestage groei. In Europa groeit de omvang in 2020 naar verwachting met 10 tot 12%, mede als gevolg van COVID-19.

De aanpak die de Belastingdienst in 2020 is gestart om acute nalevingstekorten terug te dringen en tegelijkertijd kennis op te doen die ons in staat stelt voor de langere termijn een nieuwe, toekomstgerichte aanpak te ontwerpen, wordt in 2021 gecontinueerd. Onze aanpak is geleidelijk verschoven van repressief door middel van op zichzelf staande boekenonderzoeken naar een combinatie van bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken. Die bedrijfsbezoeken zijn maatwerkgesprekken in een samenwerkingsverband met Douane; zij hebben tot doel de naleving door die bedrijven te bevorderen.

Tegelijkertijd zijn we bezig met de voorbereidingen voor de nieuwe EU wetgeving op e-commerce. Over de datum van inwerkingtreding van deze regelgeving loopt nog overleg met de Europese Commissie<sup>7</sup>. Voor bedrijven betekent deze regelgeving bijvoorbeeld dat straks het doen van aangifte binnen de EU gemakkelijker wordt gemaakt. Zij kunnen de BTW voor alle EU-lidstaten straks bij één lidstaat aangeven en afdragen. Om dit mogelijk te maken werken we er hard aan om onze automatiseringssystemen hiervoor gereed te maken. Hiervoor wordt een tijdelijke organisatie neergezet zodat aan alle EU-verplichtingen wordt voldaan en worden er interne opleidingen ontwikkeld. We gaan burgers en bedrijven in 2021 informeren en gericht voorlichten over wat er voor hen verandert.

## Werken voor verschillende opdrachtgevers

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de fiscale wetgeving en voert in opdracht voor het ministerie van Financiën de volgende taken uit:

- heffing en inning van de rijksbelastingen en de sociale premies (premies volksverzekeringen, premies
- werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen zorgverzekeringswet)
- controle en het toezicht op de nakoming van fiscale verplichtingen
- opsporing van fiscale fraude.

Daarnaast voeren we ook taken uit voor andere opdrachtgevers, deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.

## Brexit

PM

## Overzicht belastingmiddelen

We zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van 17 fiscale wetten. Daarvan zijn er vier groot, vanwege het aantal belastingplichtigen en de belastingopbrengst. Dat zijn: Omzetbelasting, Inkomstenbelasting, Loonbelasting en Vennootschapsbelasting. De andere belastingmiddelen zijn kleiner, zowel in het aantal belastingplichtigen dat ermee te maken heeft als in de opbrengst. Toch is het belang ervan niet te onderschatten. We hebben ze samen met de vier grote opgenomen in een tabel. Bij de behandeling van

---

<sup>7</sup> Vindplaats TK

de overige middelen hanteren we de uitvoerings- en toezichtstrategie die we ook bij de grote belastingmiddelen toepassen.

CONCEPT

## Wat hebben we er voor nodig?

---

### Introductie

Hoofdstuk 2 gaat over de keuzes die we maken en wat deze betekenen voor burgers en bedrijven. Dit hoofdstuk gaat over wat we nodig hebben om onze plannen te verwezenlijken. Het gaat dan om ons personeelsbeleid, onze ICT en onze managementinformatie. Ook ons leiderschap en onze cultuur zijn van belang voor het realiseren van onze doelstellingen. Deze factoren maken onderdeel uit van het totale functioneren van de Belastingdienst en zijn voor de realisatie van onze missie, visie en strategie net zo onmisbaar als de activiteiten gericht op de doelgroepen. De basis moet immers op orde zijn om onze doelgroepen optimaal van dienst te kunnen zijn.

In dit hoofdstuk brengen we in beeld wat we voor onze gemaakte keuzes nodig hebben. Dit doen we in beeld gebracht aan de hand van concrete doelstellingen en activiteiten voor 2021.

### Personeel

Om al onze taken zo doelmatig en doeltreffend mogelijk uit te kunnen voeren, is het van belang om onze medewerkers goede mogelijkheden te blijven bieden om te leren en zich te ontwikkelen. Dit is in 2021 een speerpunt, samen met instroom en begeleiding van nieuwe medewerkers.

Voor medewerkers is het niet altijd gemakkelijk: COVID-19, media-aandacht voor de Belastingdienst, ontvlechting.

Daarnaast willen we natuurlijk een goede werkgever zijn, met aandacht voor het welbevinden van de medewerkers, met een divers personeelsbestand en met een werkomgeving die medewerkers stimuleert om zichzelf te kunnen zijn. Met een werkklimaat waarin medewerkers signalen afgeven over dingen die niet goed gaan of die beter kunnen. En waarin ze onderwerpen aankaarten die ongewenste effecten hebben, zowel voor burgers als bedrijven als voor hun eigen collega's. We willen burgers en bedrijven correct en respectvol behandelen en zo behandelen we ook onze eigen medewerkers en collega's. Daarom bieden we bijvoorbeeld ook zorg aan medewerkers die privé in problemen zijn geraakt, die (langdurig) ziek zijn of aan medewerkers die geraakt zijn door de strafrechtelijke aangifte tegen de Belastingdienst in 2020.

### Activiteiten in 2021

#### Instroom van nieuwe medewerkers

Ook in een tijd waarin het belang van ICT steeds verder toeneemt, zijn medewerkers ons belangrijkste kapitaal. Zij zorgen ervoor dat we onze taken zo goed mogelijk uitvoeren en hun optreden is van invloed op het beeld dat burgers en bedrijven hebben van onze organisatie. Tot 2020 zijn veel medewerkers uitgestroomd, vooral als gevolg van de vertrekregeling maar ook vanwege normale uitstroom. Aan de uitstroom als gevolg van de vertrekregeling is in 2020 een einde gekomen, maar deze uitstroom wordt in de jaren 2021 en volgende gevolgd door uitstroom vanwege het bereiken van de (vervroegde) AOW-leeftijd naast de reguliere uitstroom.

Verder is de formatie voor 2020 opgehoogd (getal opnemen) waardoor ook extra instroom nodig is. Daardoor blijft werving ook in 2021 onverminderd van belang.

Dankzij het aangepaste instroomproces zijn we afgelopen jaren in staat geweest om jaarlijks grote aantallen nieuwe medewerkers te kunnen werven, selecteren en in te laten stromen. Ook bij ons geldt dat medewerkers die zijn uitgestroomd ervaring en vakkennis met zich meenemen. Die kennis en ervaring moeten weer worden opgebouwd bij de nieuwe medewerkers.

## Leren en ontwikkelen

De grote instroom van nieuwe medewerkers vergt van onze organisatie grote inspanningen op het gebied van inwerken en begeleiding. We vinden het belangrijk dat nieuwe medewerkers zich voor langere tijd willen verbinden aan onze organisatie. Alleen zo kunnen we een personeelsbestand opbouwen dat op basis van vakkennis en opgebouwde ervaring het (vaak) complexe werk aan kan. We zorgen er voor dat nieuwe medewerkers goed landen in de Belastingdienst. Zo hebben zij een goede start.

Uiteraard besteden we aandacht aan het behoud van zittende medewerkers: investeren in de ontwikkeling en in de doorgroeimogelijkheden van medewerkers is een belangrijk instrument om nieuwe medewerkers klaar voor de start te maken en zittende medewerkers vakbekwaam te houden, medewerkers voor te bereiden op een andere loopbaanstap en ongewenste uitstroom te voorkomen. We stimuleren medewerkers om zelf de regie te nemen om te leren en zich te ontwikkelen en we scheppen de voorwaarden om ze te ondersteunen. We sluiten daarbij zoveel mogelijk aan bij het niveau van de medewerker. Continu blijven leren vergroot de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, maakt onze organisatie wendbaarder en zorgt ervoor zorgen dat we de kennis hebben die nodig is om ons werk te verrichten.

De klassieke manier van leren staat onder druk: leren en ontwikkelen op afstand en grootschalig digitaliseren zijn noodzaak geworden. De ervaringen van de COVID-19-periode worden benut om onze opleidingen te moderniseren en er een kwalitatieve verbetering in te maken. Het uitgangspunt wordt: online waar het kan, slimmer offline waar het moet. Zolang fysiek lesgeven niet of beperkt mogelijk is zijn we aangewezen op de digitale leeromgeving. De opgave om in de digitale wereld een gelijkwaardig opleidingsaanbod te bieden als in de fysieke wereld is enorm. Wanneer dat maar beperkt lukt, heeft dat onmiddellijk gevolgen voor nieuw ingestroomde en zittende medewerkers.

## Cultuur

We werken aan een open cultuur, waarin medewerkers worden gewaardeerd, vakmanschap centraal staat en samenwerking de standaard is. In die gewenste cultuur zijn dilemma's bespreekbaar, denken we na over wat beter kan en is er ruimte voor tegenspraak. Signalen vanaf de werkvloer komen tijdig naar boven en worden opgepakt door de top.

Na de herijking van het leiderschaps- en cultuurprogramma in 2020 werken we 2021 verder aan het vaststellen wat nu precies de gewenste cultuur is en starten we activiteiten die daaraan bijdragen.

De gewenste cultuur bestaat uit vijf kernbegrippen:

- (1) burgers en bedrijven centraal,
- (2) gaan voor resultaat,
- (3) samenwerking,
- (4) een open en veilig werkklimaat,
- (5) verandering begint bij jezelf.

Voor 2021 ligt de focus op burgers en bedrijven centraal en op een open en veilig werkklimaat. Met name dat laatste is een belangrijke voorwaarde voor de cultuurverandering die we willen bereiken.

### Activiteiten in 2021

In 2021 zetten we de volgende stappen:

- De directies van de Belastingdienst maken concreet wat de aandachtsgebieden binnen elke directie betekenen en zij starten met activiteiten uit het werkplan. Daarbij maken zij gebruik van de bevindingen en aanbevelingen van een onderzoek onder medewerkers, van een door de FNV uitgevoerde enquête onder medewerkers en van een extern uitgevoerd cultuuronderzoek.
- We communiceren actief over voorbeelden waarin de gewenste cultuur zichtbaar is. Dat werkt inspirerend en maakt gewenst voorbeeldgedrag duidelijk zichtbaar.
- Leidinggevenden krijgen een ontwikkelassessment met als doel de gewenste leiderschapskwaliteiten te ontwikkelen.
- We ontwikkelen een veranderverhaal, waarin we de vijf aandachtsgebieden concreet maken voor de medewerkers. Daarbij betrekken we ook de medezeggenschap.
- We laten ons adviseren door de leden van de externe klankbordgroep hoe we de cultuurverandering het beste kunnen inzetten.
- We ontwikkelen een sturingsmodel zodat we met concrete KPI's de voortgang goed monitoren, tussentijds kunnen bijsturen en verantwoording afleggen over onze resultaten.

## ICT

Voor de uitvoering van al onze processen hebben we betrouwbare en bij voorkeur wendbare ICT-voorzieningen nodig. Hierna beschrijven we met welke activiteiten we in 2021 onze doelen willen realiseren.

De Belastingdienst wordt steeds meer een ICT-intensieve organisatie. Voor vrijwel al ons werk en al onze ambities is ICT nodig; niet als doel op zich, maar als middel om doelen te helpen bereiken. Dat geldt voor de communicatie met burgers en bedrijven (via portalen en system-to-system communicatie), voor de massale verwerking van gegevens (voorwaarde voor bijvoorbeeld de vooraf ingevulde aangifte) en voor alle andere massale processen. Daarom is het belangrijk in ICT te investeren. Structurele capaciteit is belangrijk om de continuïteit van de primaire processen te waarborgen en de mogelijkheden om vernieuwingen door te voeren te vergroten.

## Activiteiten in 2021

### ICT-verbeterprogramma

Een aantal externe onderzoeken heeft ons een veelheid aan adviezen en aanbevelingen opgeleverd om onze ICT beter en wendbaarder te maken. Om met al deze adviezen aan de slag te gaan is er een driejarig verbeterprogramma opgesteld dat tot doel heeft onze ICT-organisatie zodanig te verbeteren, dat deze doelmatiger en effectiever kan opereren. Dit draagt bij aan de realisatie van onze doelen en die van onze politieke en beleidsmatige opdrachtgevers. Het programma kent vijf sporen: doorontwikkeling van het portfolioproces, doorontwikkeling van onze ICT-uitvoeringsorganisatie, doorontwikkeling van de sturing, cultuurverandering binnen de ICT-uitvoeringsorganisatie en verbetering van lifecycle management<sup>8</sup>.

Deze vijf sporen richten zich weliswaar op onze interne organisatie, maar uiteindelijk worden burgers en bedrijven er beter van: we kunnen nieuwe wetgeving sneller invoeren, we maken minder fouten en we kunnen in onze dienstverlening aan burgers en bedrijven sneller inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Het programma werkt met korte verbeterlagen, zodat we optimaal kunnen inspelen op actuele omstandigheden en mogelijkheden. Concrete resultaten van dit programma in 2021 zijn:

- versterkte sturing op realisatie van waarde in het IV-portfolio
- verbetering effectiviteit en efficiëntie van de IV-uitvoeringsorganisatie
- IV-portfolio richten en besturen vanuit de strategie
- realisatie van een resultaatgerichte cultuur binnen de IV-uitvoeringsorganisatie
- verbeterd life cycle management

### Portfoliomanagement

Ons IV-portfolio bestaat uit projecten op het gebied van continuïteit, implementeren wetgeving, modernisering IV (verkleinen technische schuld, vergroten wendbaarheid en verbeteren

<sup>8</sup> Het proces van het beheer van de gehele levenscyclus van een product of systeem, van het idee via het ontwerp en de fabricage tot service en uiteindelijke verwijdering van het product of systeem.

kostenverhouding onderhoud versus vernieuwing) en vernieuwing. De vraag naar ICT-capaciteit blijft onverminderd groot en laat ook voor 2021 door de stapeling van initiatieven en teruglopende budgetten een continu spanningsveld zien ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Dit vraagt om voortdurende aandacht in de besturing van het ICT-portfolio en de inzet van ICT-capaciteit. Hierbij is het bij elkaar brengen van vraag en aanbod een randvoorwaarde.

Concrete activiteiten in 2021:

- regie en coördinatie op het besluitvormingsproces van het concernportfolio;
- monitoring en analyse van de voortgang van de uitvoering;
- ontwikkeling van beleidskaders, richtlijnen en methoden op het gebied van concernportfolio- en projectmanagement;
- inzicht in en overzicht over het integrale concernportfolio;
- kwaliteitsverbetering van portfolio- en projectmanagement.

### Wegwerken achterstallig onderhoud

Bij onze geautomatiseerde systemen is sprake van veel achterstallig onderhoud. Dat maakt onze ICT duur en weinig wendbaar. Daardoor is er nauwelijks ruimte voor vernieuwing. We zijn daarom hard bezig om dat achterstallig onderhoud stapsgewijs terug te dringen. We drukken het uit in een 'percentage technische schuld'. Dat percentage bedroeg in 2018 nog 52, in 2019 44 en het doel is het eind 2021 terug te hebben gebracht tot 27. Dat laatste percentage is voor organisaties als de onze gebruikelijk. We kijken hoe we bij het wegwerken van het achterstallig onderhoud voorrang kunnen geven aan die systemen waar onze acties het meeste rendement opleveren.

### Werken onder architectuur

Bij onze automatisering stellen we vooraf zo goed mogelijk vast aan welke eisen nieuwe voorzieningen moeten voldoen en hoe we deze zo betrouwbaar en wendbaar mogelijk kunnen ontwerpen en realiseren. Bij dit werken onder architectuur horen domeinarchitecturen die jaarlijks worden bijgesteld aan de hand van de dan geldende inzichten. Daarnaast is het van belang om vooraf goed inzicht te hebben in het noodzakelijke onderhoud en beheer van alle voorzieningen, zodat de daarvoor benodigde capaciteit vooraf bekend is en het onderhoud tijdig uitgevoerd kan worden. Dit onderhoud en beheer leggen we vast in beheer- en onderhoudsplannen. In 2021 verbeteren we de beheer- en onderhoudsplannen; we zorgen voor een beter meerjarig inzicht in de ontwikkeling van dat beheer en onderhoud. Uiterlijk in het derde kwartaal van 2021 hebben we een geactualiseerd overzicht van de vernieuwingen die we moeten realiseren en wat dat betekent voor de beheers- en onderhoudslast.

### Data & Security

(tekst nog niet beschikbaar)

- Datagovernance
- Datamanagement
- Informatiebeveiliging en privacy

CONCEPT

## Sturing en beheersing

We hebben een goed inzicht nodig in de prestaties en risico's van onze uitvoeringsprocessen, zodat we daarop kunnen sturen, ze kunnen beheersen en hierover verantwoording kunnen afleggen. De stappen die we daarvoor in 2021 zetten worden hierna toegelicht.

We verbeteren onze sturing en beheersing. Parallel daaraan werken we aan het oplossen van alle door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden voor de organisatie. Daarbij geldt dat het nog langere tijd zal duren voordat de meeste onvolkomenheden en aandachtspunten zijn opgelost.

## Activiteiten in 2021

### Stuur- en managementinformatie; risicomanagement

In 2021 gaan we door met het verder professionaliseren van de sturing en de beheersing. Het programma Managementinformatie en Risicomanagement focust in 2021 op twee onderwerpen.

#### *Het verbeteren van de sturing en de beheersing*

In 2021 zetten we voort waar we in 2020 aan zijn begonnen:

- We kunnen ons baseren op de producten voor managementinformatie over de dienst als geheel
- *control risk self assessments* hebben een plek in onze gereedschapskist
- we gaan door met het scheppen van meer waarborgen voor strategisch risicomanagement. Een daarvoor ontwikkelde training bieden we ook in 2021 aan
- We hebben een instrument voor strategische risicoanalyse (SRA) gebruikt bij het opstellen van dit jaarplan. Dit instrument zetten we ook de komende jaren in
- We hebben kritische prestatie indicatoren opgesteld die beter aansluiten bij onze strategie (zie blz ...). We werken die nu verder uit.

De Belastingdienst is georganiseerd in directies; een aantal daarvan is verantwoordelijk voor een deel van het primaire proces van de dienst. Die directies behandelen een bepaalde doelgroep (burgers, MKB-ondernemers, grote ondernemingen). Belastingheffing vindt evenwel plaats per afzonderlijke belastingwet. Zo kan het voorkomen dat twee directies bij hun doelgroep een zelfde wet moeten toepassen (de omzetbelasting bij een MKB-ondernemer en een grote onderneming).

Om samenwerking over de directies heen te bevorderen hebben we zogeheten ketens ingericht, waarin alle partijen die betrokken zijn bij het onderwerp van de keten samenwerken. Vaak gaan de ketens over een belastingmiddel (de omzetbelasting uit het voorbeeld), en soms over een onderwerp dat niet verbonden is aan een belastingwet maar dat een aspect betreft waar alle directies mee te maken hebben (Gegevens, Invordering). In 2020 zijn zes van dergelijke ketens ondersteund bij het op orde brengen van hun managementinformatie en risicomanagement. Voor deze ketens zijn de randvoorwaarden voor sturing en beheersing neergezet, zijn dashboards ontwikkeld en is het risicomanagement verder ontwikkeld. In 2021 zijn de volgende vier ketens (Inkomensheffing, Loonheffing, Omzetbelasting en Vennootschapsbelasting) aan de beurt. Daarnaast worden in 2021 ook de FIOD en de Douane ondersteund.

## Professionalisering managementinformatie

*Per keten wordt een impactbepaling gedaan om te zien wat de huidige stand van zaken is op het gebied van managementinformatie en risicomanagement. Daaruit volgt dan de veranderopgave. Vervolgens wordt er voor iedere keten een plan van aanpak op maat gemaakt met daarin de stappen die gezet moeten worden om de managementinformatie en het risicomanagement verder te brengen. Op basis van deze eerste twee stappen wordt een veranderstrategie bepaald waarbij er voorwaarden gecreëerd worden voor een duurzaam resultaat. Na deze planfase start de bouw van de daadwerkelijke nieuwe managementinformatie en van de risicomanagementproducten. Hoewel de plannen op maat zijn voor iedere keten, zijn er, om de ketens met elkaar te kunnen vergelijken, ook standaard producten, zoals het standaard ketendashboard waarin managementinformatie is opgenomen die voor alle ketens gelijk is. Aan het einde van het proces vindt een evaluatie plaats.*

### *Vergroten kennis en stimuleren eigenaarschap*

In de tweede plaats krijgen in 2021 bijzondere aandacht:

- het binnen de organisatie verder vergroten van de bewustwording over en kennis van managementinformatie en risicomanagement,
- het stimuleren van eigenaarschap bij diegenen die hiervoor verantwoordelijk zijn
- het borgen van dat eigenaarschap.

Er zijn inmiddels producten beschikbaar: het concern dashboard, het ketendashboard, risicomanagementbouwstenen en de handreiking ketendoelen. Het zijn geen losse producten. Het dagelijks gebruik van deze producten en diensten is een voorwaarde voor succesvol sturen en beheersen op de lange termijn. Daarom worden trainingen en workshops georganiseerd voor specialisten, teamleiders en managers. Deze hebben als doel het kennisniveau over de producten te vergroten zodat het denken over sturing en beheersing wordt geïntegreerd in de dagelijkse praktijk, onder andere in de reguliere planning- en control cyclus. Waar mogelijk sluiten we aan bij het programma Leiderschap en Cultuur.

Om te zorgen dat de producten en diensten ook echt dagelijks worden gebruikt, zijn trainingen en workshops alleen niet voldoende. Het vraagt ook om eigenaarschap van de top van de Belastingdienst. Het programma stimuleert dit door verschillende bijeenkomsten te organiseren op het hoogste bestuurlijke niveau.

### *'In control' zijn*

Als organisatie willen we aantoonbaar 'in control'<sup>9</sup> zijn. Daarom werken we verder aan het verbeteren van de interne beheersing. Op die manier moeten we op een meer gestructureerde manier inzicht krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de *control* op de vier typen doelstellingen die we hebben: strategisch, operationeel, financieel en voldoen aan wet- en regelgeving.

We maken een samenhangend geheel van

- instrumenten en maatregelen die we nu al inzetten om onze organisatie te sturen en om risico's te beheersen,

---

<sup>9</sup>'In control' betekent dat de organisatie beschikt over een Internal Control Framework (ICF) dat haar in staat stelt om richting te geven aan de organisatie en haar processen en beheersmaatregelen om de doelstellingen te realiseren. 'In control' betekent ook dat de organisatie risico's en onzekerheden beheerst.

- ingezette verbeteractiviteiten op bijvoorbeeld het terrein van risicomanagement en managementinformatie,
- activiteiten ten aanzien van leiderschap en cultuur
- nog te ontwikkelen aanvullende verbetermaatregelen.

We gaan daarom werken aan de verbinding van de sturings- en beheersingsactiviteiten in een zogeheten *in control framework* dat is gebaseerd op internationale standaarden.

We willen uiteindelijk een onderbouwd *in control statement* (ICS) kunnen afgeven, waarin we een verklaring afleggen over de kwaliteit van onze interne beheersing. Een ICS beschrijft welke stappen het management heeft genomen om 'in control' te zijn en te blijven, welke risico's er zijn, in hoeverre de risico's geaccepteerd worden en hoe die beheerst worden. Een ICS geeft antwoord op de vraag in hoeverre het management grip heeft op de processen ten behoeve van het realiseren van de organisatiedoelen.

Van organisaties als de onze wordt verwacht dat we transparant zijn en ons verantwoorden. Dat is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. We hebben als doel om uiterlijk begin 2023 tot zo'n *in control statement* (over 2022) te komen. In 2021 moeten we daarvoor op een aantal gebieden (risicomanagement, interne controle, managementinformatie) al forse stappen zetten. We brengen in 2021 verder in kaart waar verbeterpunten zitten en in welke stappen we die aanpakken. De reikwijdte van een ICS kan verschillen; begin 2021 bepalen we daarom wat een realistisch ambitieniveau is voor een ICS over 2022. Een ICS betekent overigens niet dat er niets meer mis gaat. Het stimuleert wel een gestructureerde aanpak om de interne beheersing op een hoger niveau te brengen, de bewustheid daarover te vergroten en geïdentificeerde risico's bewust(er) al of niet te accepteren.

#### *Prestaties meten*

Voor het begrotingsjaar 2021 hebben we nieuwe prestatie-indicatoren ontwikkeld. Deze prestatie-indicatoren geven inzicht in het effect van onze strategie en vergroten ons lerend vermogen. Onderdeel van de nieuwe prestatie-indicatoren zijn zogeheten subjectieve indicatoren, waarmee we de ervaringen van burgers en bedrijven structureel kunnen monitoren. Daarnaast maken we met objectieve indicatoren onze prestaties inzichtelijk. In 2021 worden de prestatie-indicatoren nog uitgebreid. De aanvullende prestatie-indicatoren worden opgenomen in de begroting IX 2022.

## Risicoparagraaf

Zoals aangekondigd in het jaarplan 2020 is voor het jaarplan 2021 voor het eerst een strategische risicoanalyse (SRA) uitgevoerd. Dit is tevens het startpunt voor de verdere ontwikkeling en implementatie van integraal risicomanagement op het niveau van de Belastingdienst. In de komende periode zal de nadruk daarbij liggen op het versterken van de risicobeheersing.

Uit de SRA zijn initieel 21 risico's naar voren gekomen die van invloed kunnen zijn op het realiseren van de (strategische) doelstellingen van de Belastingdienst. De risico's zijn onder meer ontleend aan meerjarige

strategische trendanalyses, de door dienstonderdelen gerapporteerde risico's en interne en externe onderzoeken en rapportages. Om een gestructureerde opvolging en rapportage mogelijk te maken zijn de risico's uitgebreid gedocumenteerd en vastgelegd in een risicoregister. Daarbij is tevens een eerste inschatting gemaakt van de huidige effectiviteit van de risicobeheersing.

Conform de nieuwe, interne, governance voor het risicomanagement zal het risicoregister minimaal jaarlijks worden herzien en waar nodig worden aangepast of aangevuld. De ervaring leert dat door regelmatig een risicoregister te evalueren het risicobeeld vollediger en scherper wordt. Om de risicobeheersing te verbeteren zullen tevens, als onderdeel van de reguliere P&C-cyclus, voortgangsrapportages plaatsvinden met betrekking tot de risico ontwikkeling en de uitvoering van beheersmaatregelen.

We maken nu nadrukkelijker een onderscheid tussen risico's op concernniveau en de risico's op operationeel c.q. procesniveau. Daarbij wordt echter niet vergeten om zowel top down als bottom up verbinding te maken tussen de diverse risico's.

Op basis van de SRA uitkomsten en de huidige weging en inzichten worden de volgende risico's, in alfabetische volgorde, als de belangrijkste risico's gezien.

CONCEPT

## Toeslagen in 2021

---

In de voorgaande jaarplannen waren de activiteiten die we voor toeslaggerechtigden uitvoeren opgenomen in het onderdeel 'Burgers'. Toeslaggerechtigden zijn een te onderscheiden groep binnen de grote groep burgers. Daarom is met de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst onderkend dat ze vragen om een eigen behandeling. Dat is bijvoorbeeld zo op het gebied van dienstverlening: die wijkt af van de behandeling van burgers die aangifte voor de inkomstenbelasting doen.

Bij Toeslagen staat directe inkomensondersteuning aan de burger centraal. Deze ondersteuning is bedoeld voor vitale voorzieningen als zorg en wonen en biedt, mede vanuit een oogpunt van arbeidsparticipatie, een tegemoetkoming in de kosten voor opvang van kinderen; de uitvoering van toeslagregelingen vergt daarom grote zorgvuldigheid. Belangrijke aspecten van onze uitvoering zijn het zo goed mogelijk berekenen van het toe te kennen voorschot, het direct verwerken van een doorgegeven mutatie en het zo snel mogelijk definitief beschikken. Zo zorgen we er voor dat toeslaggerechtigden snel weten waar zij aan toe zijn en dat ze krijgen waar zij recht op hebben. De doelgroep toeslaggerechtigden is omvangrijk en kenmerkt zich door een wisselende mate van redzaamheid. Dat vraagt om een uitvoeringsorganisatie die rekening houdt met en handelt naar persoonlijke omstandigheden.

De belangrijkste opgave voor 2021 is om onze basis op orde te brengen en te werken aan herstel van vertrouwen. Dat laatste doen we door de gedupeerde ouders zo snel mogelijk tegemoet te komen en door bij de hersteloperatie een hoog niveau van persoonlijke dienstverlening te bieden.

Met ingang van 2021 is het directoraat-generaal Toeslagen verantwoordelijk voor de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de toeslagenregelgeving. Wij doen dit in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Financiën. De Belastingdienst zal nog activiteiten voor Toeslagen blijven uitvoeren; welke dat zijn is op het moment van verschijnen van het jaarplan nog niet volledig uitgewerkt.

We zijn een zelfstandig directoraat-generaal in opbouw. De ontvlechting van de Belastingdienst moet er toe leiden dat we ons kunnen concentreren op de eigen grote opgaven waarvoor we ons gesteld zien. We zijn daardoor in staat onze doelgroep die dienstverlening te bieden die aansluit op hun situatie. Door kortere lijnen tussen de uitvoeringsorganisatie, de ambtelijke top en de politiek biedt de ontvlechting ons de mogelijkheid te werken aan het gemeenschappelijk maken van de waarden die leidend zijn voor ons werk. Aandacht voor de medewerkers die een turbulente tijd hebben doorgemaakt is een speerpunt bij de opbouw van de nieuwe organisatie.

Vooruitlopend op het zelfstandige directoraat-generaal Toeslagen bevat dit jaarplan een apart onderdeel over Toeslagen. In het eerste hoofdstuk gaan we in op de maatschappelijke context van Toeslagen en op organisatorische ontwikkelingen. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 2 toe welke keuzes we voor 2021 maken vanuit onze missie, visie en strategie. In hoofdstuk 3 komen personeel, ICT, sturing en beheersing en het cultuurprogramma aan bod.

## Maatschappelijke context

Onze activiteiten worden in eerste instantie bepaald door de politieke opdracht. Daarnaast zijn maatschappelijke ontwikkelingen en de actualiteit van invloed. Samen vormen deze factoren de context, de omgeving, waarbinnen we onze opdracht moeten uitvoeren en waarop wij zo goed mogelijk moeten inspelen. Enkele onderwerpen uit deze maatschappelijke context die voor 2021 relevant zijn, lichten wij hier uit.

### Herstel van vertrouwen

In 2019 en 2020 zijn wij veelvuldig in het nieuws gekomen met situaties waarin toeslaggerechtigden niet correct zijn behandeld en door ons toedoen onbedoeld in het nauw zijn gekomen. Ook zijn er ouders buitenproportioneel geraakt door de hardheid van het toeslagenstelsel. Daardoor is het vertrouwen in onze organisatie ernstig geschaad. Onze belangrijkste opdracht is om onze basis op orde te brengen en hard te werken aan het herstel van vertrouwen. Dat laatste kan alleen wanneer we beter presteren en meer oog hebben voor de gevolgen van ons handelen voor de toeslaggerechtigden.

Voor het herstellen van onze fouten en van de onevenredige gevolgen van de hardheid van het stelsel hebben we een aparte organisatie in het leven geroepen. Deze werkt aan tegemoetkoming van gedupeerde ouders. En tegelijkertijd moeten we in het heden met onze reguliere uitvoering een omslag maken naar een meer dienstverlenende organisatie die ook waar nodig maatwerk levert. Om meer rekening te kunnen houden met individuele omstandigheden moeten er wijzigingen in de wetgeving worden doorgevoerd. Het Belastingplan 2021 bevat daarvoor een aantal maatregelen.

### De basis op orde

Voor de toeslaggerechtigden is het van wezenlijk belang dat wij onze basis op orde krijgen. Dat doen we door eventuele achterstanden weg te werken, door nieuwe achterstanden te voorkomen, door de wettelijke behandeltermijnen na te leven en door toeslaggerechtigden rechtmatig en met oog voor hun individuele omstandigheden te behandelen. Kortom, we werken in 2021 aan een structurele verbetering van onze prestaties. De toeslaggerechtigde staat daarin centraal. Daarnaast vergroten we de zekerheid over het toegekende bedrag, hebben we oog voor de menselijke maat en borgen een adequate naleving.

Burgers moeten blijvend kunnen rekenen op een Toeslagenorganisatie die voor haar taak berekend is. Bereikbaarheid en benaderbaarheid voor burgers worden kernbegrippen in onze aanpak.

## Maatschappelijke verwachtingen

### Meer aandacht voor de menselijke maat

Ontwikkelingen in de maatschappij laten zien dat er veel burgers zijn die om uiteenlopende redenen een behandeling vergen die beter aansluit bij hun persoonlijke situatie. Een standaard behandeling past hen niet en kan leiden tot problematiek waar zij zonder hulp niet of nauwelijks uit kunnen komen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om laaggeletterden of mensen die minder digivaardig zijn. Maar ook mensen die in ingrijpende of complexe situaties zitten, hebben een andere behandeling nodig. Naar verwachting zullen de gevolgen van COVID-19 ook leiden tot nieuwe kwetsbare groepen, bijvoorbeeld van mensen die als

gevolg van het virus zijn geconfronteerd met inkomsten die zijn weggevallen waardoor ze in de schulden zijn gekomen. Deze mensen moeten vaak bij meer overheidsinstanties aankloppen om hun zaken weer op orde te krijgen. Dat lukt vaak niet zonder hulp. Samenwerking met publieke en private partijen, zoals met maatschappelijke dienstverleners als het om toeslagen gaat, kan helpen om structurele problemen te voorkomen. Ook in onze eigen processen gaan we deze kwetsbare groepen zo goed mogelijk ondersteunen als het gaat om het regelen van toeslagen.

#### Vernieuwen van onze dienstverlening

De samenleving verwacht van ons dat we meegaan in de ontwikkeling van meer gepersonaliseerde dienstverlening die mogelijk is dankzij digitalisering. We hoeven niet precies hetzelfde niveau te bereiken als de commerciële trendsetters, maar we kunnen ook niet al te zeer achterblijven. Onze dienstverlening moet zich daarom voortdurend blijven vernieuwen.

Daarbij is het ook van belang te beseffen dat er mensen zijn voor wie het moeilijk is in deze maatschappij mee te draaien. Daar moeten we onze behandelwijze op aanpassen: waar nodig individuele behandeling en oog voor de menselijke maat, ook bij de uitvoering van onze massale, gedigitaliseerde processen. Het uitvoeren van een toets op het zogeheten doenvermogen moet ervoor zorgen dat nieuwe wet- en regelgeving bijdraagt aan de genoemde omslag.

Hoewel miljoenen huishoudens maandelijks de toeslag krijgen waar ze recht op hebben, is duidelijk gebleken dat we er niet voldoende in slagen alle burgers goed te ondersteunen. Voor diegenen die het betreft kunnen de gevolgen ingrijpend zijn. Een aantal problemen is inherent aan het wettelijke stelsel van toeslagen. Daarom worden via de wetgeving verbeteringen in het huidige stelsel aangebracht, maar wordt er ook meer fundamenteel gekeken naar de houdbaarheid van het stelsel. De urgentie voor verbeteringen in de uitvoering van het bestaande stelsel is hoog. Want we willen het vertrouwen van de burger in onze organisatie herstellen en gehoor geven aan de roep om meer oog te hebben voor de individuele situatie van de toeslaggerechtigde. Daarom gaan we aan de slag met het vernieuwen van onze dienstverlening. Drie opgaven staan daarbij centraal: het vergroten van de zekerheid bij het toekennen van toeslagen, het in ons optreden hanteren van een menselijke maat en adequate handhaving. Bij het thema 'Vernieuwing' wordt dit verder uitgewerkt.

#### Verstevigen van de relatie met onze opdrachtgevers

Ons werk doen we in opdracht van verschillende beleidsdepartementen. We gaan investeren in de relatie met de opdrachtgevers, zodat er een evenwichtige opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie ontstaat. We vinden dat belangrijk omdat op die manier beleid en uitvoering dichter bij elkaar kunnen worden gebracht.

#### Herziening toeslagenstelsel

In de samenleving is er een breed gedragen opvatting dat het huidige toeslagenstelsel grondig moet veranderen. Over het alternatief lopen de meningen uiteen. Het nieuwe kabinet zal zich buigen over de hervorming van het toeslagenstelsel. De keuze die hierbij gemaakt zal worden, raakt ons als uitvoerder van de toeslagenregelingen. De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën zijn verantwoordelijk voor de wetgeving. Vanuit onze kennis en ervaring op het gebied van uitvoering zullen we actief meedenken over mogelijke richtingen.

Bij een eventuele herziening van het toeslagenstelsel is het van belang dat er rekening gehouden wordt met het vermogen van burgers om regelingen goed te begrijpen zodat zij daardoor ook weten wat ze moeten doen.

## Organisatorische ontwikkelingen

Het directoraat-generaal Toeslagen dat ontstaat na ontvlechting van de Belastingdienst voert de vier toeslagenregelingen en de hersteloperatie voor gedupeerde ouders uit. Toeslagen krijgt in de Rijksbegroting een eigen begrotingsartikel (hoofdstuk IX ministerie van Financiën, artikel 13). Voor 2021 omvat deze begroting nog niet alle uitgaven van Toeslagen. Diensten die worden afgenomen van onderdelen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld op het gebied van de belastingtelefoon en de geautomatiseerde verwerking van toeslagbeschikkingen en uitbetalingen, staan nog op de begroting van de Belastingdienst. Er is sprake van een sterke vervlechting van Toeslagen in de verschillende onderdelen van de Belastingdienst. Bezien zal worden of en in welke mate het zinvol is dienstonderdelen van de Belastingdienst te ontvlechten en dus uiteindelijk, na afstemming met de medezeggenschap, voor een deel over te hevelen naar het directoraat-generaal Toeslagen. Ten aanzien van de begroting is er sprake van een groeitraject; aan het einde daarvan zullen alle uitgaven in de eigen begroting van Toeslagen zijn opgenomen.

## Herstellen van wat fout is gegaan

Onze opdracht de komende jaren is om het vertrouwen in onze uitvoering en in onze organisatie te herstellen. Dit vertrouwen is geschaad door het niet correct handelen van de dienst en door een onevenredig strenge wetgeving waardoor een groep toeslaggerechtigden onbedoeld gedupeerd is. Om voor alle gedupeerde ouders een zorgvuldig herstel mogelijk te maken is medio 2020 een aparte herstelorganisatie opgericht, naast de reguliere uitvoeringsorganisatie Toeslagen.

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen(UHT) richt zich op het recht doen aan de getroffen ouders en doet dat op basis van een zorgvuldige communicatie en persoonlijke dienstverlening.

## Extern toezicht

De staatssecretaris van Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst hebben medio 2020 aangekondigd een vorm van extern toezicht op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane te zullen inrichten. Zij vinden dat passend en aansluiten bij een maatschappelijke behoefte. Het kan bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de diensten. De staatssecretarissen willen een organisatie in het leven roepen die breed toezicht houdt en die met een overkoepelende blik risico's aankaart, maar die ook met gezag kan aangeven waar het wel goed gaat. Met een meer gestructureerde en geïnstitutionaliseerde vorm van toezicht kan er effectiever en efficiënter onderzoek worden gedaan naar specifieke onderwerpen, kan er snel worden ingespeeld op risico's in de actualiteit en kunnen er tegelijkertijd dwarsverbanden en bredere ontwikkelingen worden gesignaleerd. Extern toezicht zal niet alle problemen oplossen, maar kan, zo is de verwachting, wel bijdragen aan een continue beweging van leren en verbeteren.

## Uitvoering en toezicht

---

### Introductie; leeswijzer

Toeslagen voert toeslagregelingen uit voor de ministeries van Binnenlandse Zaken (huurtoeslag), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag), die vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

Het doel van de Awir is om inkomensafhankelijke regelingen op elkaar af te stemmen en om een correcte behandeling van toeslaggerechtigden te bevorderen. Voor een doelmatige uitvoering is gekozen voor één uitvoeringsloket, het directoraat-generaal Toeslagen. Door gebruik te maken van het actuele inkomen is het de bedoeling een betere aansluiting te krijgen tussen inkomensafhankelijke regelingen en de draagkracht van een burger.

In dit hoofdstuk beschrijven we onze activiteiten voor toeslaggerechtigden. Het hoofdstuk vervolgt met enkele specifieke thema's, die vanwege de actualiteit of vanwege hun belang extra worden toegelicht.

CONCEPT

## Missie, visie, strategie

Nu Toeslagen wordt opgenomen in een zelfstandig directoraat-generaal, is er ook behoefte aan een eigen missie, visie, strategie. Deze worden nog in 2020 vastgesteld zodat we daar op 1 januari 2021 mee kunnen gaan werken.

Bij de uitvoering van de toeslagregelingen richten we ons op het verder vergroten van de zekerheid over de hoogte van de toekenningen en op het waar nodig toepassen van de menselijke maat. De inspanning die de burger moet leveren om een toeslag te krijgen moet zo beperkt mogelijk zijn en het toegekende voorschot moet zoveel mogelijk overeenkomen met de definitieve toeslag, waardoor terugvorderingen en nabetalingen tot een minimum worden beperkt. Het toezicht richt zich op het voorkomen of snel herstellen van fouten. (Het (risico) van misbruik wordt zorgvuldig en adequaat aangepakt.

### Onze aanpak

De doelgroep toeslaggerechtigden bestaat uit een zeer omvangrijke groep burgers die zich kenmerkt door een wisselende mate van redzaamheid. Het merendeel van de burgers wil het graag goed doen. En zolang er geen of weinig aanpassingen nodig zijn voor hun toeslag, gaat het ook goed. Er is een kleine groep burgers die niet compliant is en bewust onjuiste gegevens gebruikt bij de aanvraag of mutatie. Voor hen maken we het moeilijk het fout te doen.

De doelgroep toeslaggerechtigden komt deels overeen met de doelgroep burgers van de Belastingdienst. Deze overlap maakt dat de samenwerking tussen beide diensten belangrijk is. Toeslagen en Belastingdienst proberen beide steeds meer in de actualiteit te werken want hoe sneller de Belastingdienst het definitieve inkomen vaststelt, hoe sneller Toeslagen kan overgaan tot definitieve vaststelling van de toeslag.

We werken samen met publieke en private partijen om niet alleen zelf toeslaggerechtigden te helpen, maar hen ook door dienstverleners dichtbij zo goed mogelijk te laten ondersteunen bij het regelen van toeslagenzaken, waardoor ook tijdig hulp kan worden geboden als er andersoortige problemen blijken te zijn.

Om toeslaggerechtigden optimaal te ondersteunen hebben we inzicht nodig in veelgemaakte fouten, in de behoefte aan ondersteuning bij burgers en ook in hoe zij ons handelen ervaren. Zo vergroten we ons lerend vermogen en zijn we steeds beter in staat om behandeling op maat te bieden.

## Wetgeving

In het Belastingplanpakket 2021 en diverse andere wetgevings- en beleidstrajecten zijn wijzigingen opgenomen die gericht zijn op vereenvoudiging van toeslagregelingen om de begrijpelijkheid voor burgers te vergroten.

Als voorbeeld: het aanbrengen van een knip in het toeslagjaar. Burgers zullen voortaan niet meer met terugwerkende kracht toeslagpartners worden wanneer ze trouwen of een kind krijgen. De huidige situatie leidt tot onbegrip bij burgers. Vaak moeten toeslagen worden terugbetaald.

De wijzigingen bevatten ook besluiten die burgers ten goede komen doordat ze meer rechtsbescherming bieden en die de uitvoering verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn extra rappellerings- en de mogelijkheid derden aansprakelijk te stellen als burgers als gevolg van handelingen van die derden en buiten hun eigen toedoen geen recht op een toeslag bleken te hebben en terugvordering aan de orde komt.

Deze wijzigingen zullen een stevige inspanning vragen in zowel IV-aanpassingen als in externe communicatie, voorlichting, interactie en behandelwijzen. De opgestelde uitvoeringstoetsen maken duidelijk dat er een groot beslag wordt gelegd op het verander- en aanpassingsvermogen van zowel Toeslagen als van de IV-organisatie van de Belastingdienst.

CONCEPT

## Burgers en instellingen

### Reguliere uitvoering

Omdat toeslagen bedoeld zijn als actuele inkomensondersteuning, is het van belang dat we in ons reguliere proces zorgvuldig en snel handelen. In het reguliere proces worden nieuwe aanvragen en mutaties verwerkt en beschikt als voorlopige toekenning. Op basis van deze beschikkingen keren we het voorlopig toegekende toeslagbedrag maandelijks uit. Als er geen bijzonderheden zijn, keren we de eerste of gewijzigde toeslag uiterlijk acht weken na binnenkomst van de aanvraag of mutatie uit. Na het bekend worden van het definitieve inkomen berekenen we het recht op de toeslag definitief. Als er sprake is van een nabetaling keren we die uit en bij een door toeslaggerechtigden terug te betalen bedrag, innen we deze bedragen. Het definitief toekennen doen we zoveel mogelijk in het jaar volgend op het toeslagjaar, zodat we burgers zo snel mogelijk zekerheid kunnen geven. We streven er naar om minimaal 85% van de voorlopige toekenningen definitief te berekenen in het jaar volgend op het toeslagjaar.

Een eenmaal toegekende toeslag wordt voortgezet als er een nieuw toeslagjaar aanbreekt, tenzij de toeslaggerechtigde de toeslag zelf stopzet of er een wijziging in de situatie is ontstaan waardoor het recht op de toeslag vervalt. Het voortzetten van de toeslag doen wij, grotendeels geautomatiseerd. Om er in het aankomende toeslagjaar voor te zorgen dat de hoogte van de toeslag goed aansluit bij het actuele inkomen van het huishouden, herberekenen wij waar nodig de hoogte van de toeslag op basis van het bij de Belastingdienst bekende meest actuele inkomensgegevens. Als wij een wijziging willen aanbrengen, informeren we de toeslaggerechtigde hierover en vragen hem om de wijziging te controleren. De toeslaggerechtigde is immers zelf verantwoordelijk en het beste op de hoogte van zijn actuele of aankomende situatie. Wanneer er echter sprake is van vaststaande feiten (wel of niet zorgverzekerd, sluiten van een huwelijk) vragen we niet om dat gegeven te controleren.

We hebben een ontwikkeling ingezet om de dienstverlening in de fase van toekenning van een toeslag te verbeteren en waar nodig rekening te houden met bijzondere omstandigheden. We kunnen zo eerder een juiste toeslag vaststellen, wat leidt tot een vermindering van het aantal bezwaren, beroepen en klachten.

Zowel in ons reguliere proces, bij onze dienstverlening als in ons toezicht maken we zo veel mogelijk gebruik van betrouwbare gegevens uit authentieke – of derdenregistraties. Door deze gegevens zo veel mogelijk geautomatiseerd te vergelijken met gegevens uit de aanvraag of mutatie kunnen we snel de hoogte van het recht vaststellen of bij twijfel direct contact opnemen. Hiermee voorkomen we fouten en eventuele terugvorderingen en maken we het gemakkelijker voor burgers.

## Activiteiten voor 2021

### Voorkomen van fouten

Gemeenschappelijk kenmerk van de toeslagen is dat het recht op en de hoogte van de toeslagen (mede) afhankelijk zijn van het huishoudinkomen in het toeslagjaar. Onder meer doordat de exacte hoogte van het inkomen na afloop van het toeslagjaar vast komt te staan, vloeien uit de definitieve toekenning na afloop van het toeslagjaar terugvorderingen en nabetalingen voort. De toeslaggerechtigde is verantwoordelijk voor een correcte schatting van het inkomen op basis waarvan maandelijks uitbetaling van het voorschot plaatsvindt. Bij de aanvraag wordt van de burger een schatting van het jaarinkomen gevraagd over het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. De burger heeft bij wijzigingen in zijn situatie, zoals in het inkomen of het beëindigen van kinderopvang, ook zelf de verplichting om deze zo snel mogelijk door te geven. Op basis daarvan kan een herberekening van het recht op de toeslag worden gemaakt. Deze systematiek is lastig voor burgers.

### Actuele inkomensgegevens bij automatisch continueren

In de praktijk blijkt vooral het schatten van het inkomen moeilijk, met name voor burgers zonder vast inkomen, zoals ondernemers. Ook blijkt uit onderzoek dat burgers zich niet altijd bewust zijn van de noodzaak om (inkomens)wijzigingen tijdig door te geven. We proberen deze groep te helpen door bijvoorbeeld bij de jaarlijkse berekening voor het komende jaar gebruik te maken van het laatst bekende inkomen en dit te toetsen bij de toeslaggerechtigde. Bovendien geven we een signaal aan de burger wanneer we zien dat de door hem verstrekte gegevens aanzienlijk afwijken van de onze. We streven ernaar de interactie met de burger zo vroeg mogelijk in het proces te laten plaats vinden.

### Toepassen van gegevens

Een van de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van toeslagregelingen zijn de terugbetalingen van onterecht ontvangen voorschotten. Daarom worden verdere verbetermaatregelen doorgevoerd in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Deze maatregelen passen in onze aanpak om het maken van fouten zoveel mogelijk te voorkomen en om meer in de actualiteit te werken. Dankzij een wettelijke verplichting die in 2020 is gerealiseerd, ontvangen we in 2021 maandelijks gegevens van kinderopvangorganisaties. Op basis van deze gegevens, over de duur en de kosten van de kinderopvang, gaan we ouders die een kinderopvangtoeslag ontvangen gericht vragen om de juistheid van hun toeslag te controleren. Wanneer de aanvraag afwijkt van de ontvangen gegevens vragen we eerst aan de aanvrager welke gegevens juist zijn, de gegevens die bij de aanvraag zijn aangeleverd of de gegevens die wij van de kinderopvanginstelling hebben ontvangen. Indien nodig kan de aanvrager zelf wijzigingen in zijn aanvraag aanbrengen. Dat kan inmiddels ook via de door ons ontwikkelde KOT-app. In 2021 gaan we bij afwijkingen een wijzigingsvoorstel aan de aanvrager voorleggen, waar hij mee kan instemmen of van kan afwijken. Hiermee maken we het gemakkelijker voor aanvragers om een goede aanvraag in te dienen.

### Verminderen (administratieve) last

Om fouten te voorkomen richten we ons op het vooraf invullen van gegevens in de aanvraag, het contactloos verwerken van wijzigingen door de grondslagen voor de burger te wijzigen zodat de burger dit niet meer hoeft te doen, waarbij de burger de wijziging kan aanpassen of een akkoord geeft, en

attenderen de burgers op de noodzaak om een gegeven te wijzigen wanneer wij dat niet voor hem kunnen of mogen doen.

Voor het recht op zorgtoeslag maken wij gebruik van gegevens van zorgverzekeraars. Het afsluiten van een zorgverzekering is voorwaarde voor recht op zorgtoeslag. Toeslagen gaat de mogelijkheid onderzoeken om een rechtstreekse koppeling te maken in het burgerportaal zodat direct geverifieerd wordt of er sprake is van een zorgverzekering. Het resultaat van deze controle wordt meteen aan de burger teruggekoppeld. In het verleden duurde een dergelijke controle soms maanden, waardoor een fout in de aanvraag kon leiden tot terugvorderingen. Door deze controle te versnellen wordt toezicht in de actualiteit uitgevoerd en worden terugvorderingen voorkomen. Bovendien wordt direct aan de aanvrager uitgelegd waarom hij geen recht op zorgtoeslag heeft.

## Dienstverlening

De toeslagregelingen zijn voor veel mensen die er voor het eerst mee in aanraking komen lastig. Bij het aanvragen moeten veel gegevens vooraf ingevuld worden, er moet een schatting gemaakt worden van het jaarinkomen en bijvoorbeeld van het aantal uren kinderopvang dat wordt afgenomen. Ook kennis van de grondslagen ontbreekt begrijpelijkerwijs bij veel mensen. Zij zijn onzeker en vragen hulp via de beschikbare kanalen van Toeslagen of in hun omgeving. Of ze maken gebruik van het netwerk van maatschappelijk dienstverleners waar we steeds nauwer mee samenwerken. Voor burgers is het van belang dat het proces van aanvraag tot uitkering van het voorschot goed en snel verloopt. Dit brengt voor ons een spanningsveld met zich mee tussen massaliteit, tijdigheid en rechtmatigheid.

### Makkelijker bewijsstukken aanleveren

In 2021 wordt de dienstverlening door Toeslagen op een aantal specifieke punten verbeterd. Het komt regelmatig voor dat we toeslagaanvragers moeten vragen om hun recht op een toeslag aan te tonen, bijvoorbeeld door de aanvraag te onderbouwen met bewijsstukken. We gaan het voor burgers gemakkelijker maken om op deze informatieverzoeken te reageren. Daarom wordt een portaal ingericht met een uploadfunctie voor burgers. Met de uploadfunctie kunnen gescande bewijsstukken direct worden aangeleverd en hoeven ze niet meer per post opgestuurd te worden. Het uitvraagproces kan hierdoor sneller verlopen en het risico van zoekraken van stukken wordt geminimaliseerd.

### Met de app beter op de hoogte

In 2021 wordt ook de kinderopvangapp verder ontwikkeld. Via deze app krijgen ouders de mededeling dat er een bericht voor hen is. Via de app kunnen ze ook wijzigingen doorgeven. We zullen het gebruiksgemak van de app verhogen door meer velden voor de aanvrager voor in te vullen (bijvoorbeeld door een lijstje van de BSN's van de kinderen te tonen en de aanvrager een keuze te laten maken). Dit vermindert de kans op het maken van fouten. Daarnaast gaan we de app vaker gebruiken om pro-actief notificaties te versturen.

## Vernieuwing dienstverlening

We willen het voor burgers zo gemakkelijk mogelijk maken om het goed te doen. Ook willen we hen zo snel mogelijk zekerheid bieden over waar ze (geen) recht op hebben, zodat zij niet in onzekerheid verkeren. En omdat in een stelsel waarbij een deel van de grondslagen schattingen bevat, het

onvermijdelijk is dat er afwijkingen ontstaan tussen een voorlopige en definitieve toekenning willen we er voor zorgen dat we over betrouwbare en actuele gegevens beschikken die het mogelijk maken het recht zo goed mogelijk te berekenen.

Het aantal hoge terugvorderingen neemt de laatste jaren af. De gevolgen van hoge terugvorderingen zijn vaak zo schrijnend dat het voorkomen ervan een speerpunt blijft in onze aanpak. Daarom is de urgentie voor verbeteringen in de uitvoering van het bestaande stelsel hoog. Ook omdat we het vertrouwen van de burger in onze organisatie willen herstellen en omdat we gehoor willen geven aan de roep om meer oog te hebben voor de individuele situatie van de toeslaggerechtigde. Daarom vernieuwen we onze dienstverlening. Kern daarvan is :

- het werken met actuele gegevens en het vroegtijdig signaleren van wijzigingen
- burgers die het nodig hebben persoonlijk begeleiden
- digitalisering inzetten voor vereenvoudiging
- aanzetten geven tot beleidwijzigingen.

Daarbij staan drie elkaar versterkende opgaven centraal. Gezamenlijk bepalen ze de veranderkoers. Die opgaven zijn:

- Vergroten toekenningszekerheid: inherent aan een stelsel dat werkt met voorschotten is een definitieve vaststelling achteraf, die leidt tot nabetalings en terugbetalingen. Met Toeslagen hebben we als eerste de opgave om in een zo vroeg mogelijk stadium de zekerheid over de juistheid van het voorschot te vergroten. Daarbij is het streven dat de eindafrekening tot zo klein mogelijke verschillen leidt. Immers, onverwachte en grote terugbetalingen zijn een bron van financiële onzekerheid en stress en leiden zelfs tot schuldenproblematiek. Dit te meer omdat juist bij de meest kwetsbare inkomensgroepen de grootste afhankelijkheid van toeslagen is en terugvorderingen relatief hoog zijn en daarmee snel tot betalingsproblemen leiden. In 2021 is er meer capaciteit beschikbaar om zo vroeg mogelijk in het proces eventuele fouten in de aangevraagde toeslag op te merken, zodat die fouten snel hersteld kunnen worden, waardoor terugbetalingen zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Meer menselijke maat: dit betekent dat meer ingezet wordt op persoonlijke begeleiding van mensen die dat nodig hebben en op het borgen van rechtsbescherming. Als feiten en omstandigheden er om vragen moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk. Daarom wordt de reguliere dienstverlening door Toeslagen aan de burgers uitgebreid. Dat geeft ruimte om met meer aandacht die burgers ten dienste te staan die persoonlijke begeleiding nodig hebben bij het aanvragen of wijzigen van hun toeslag. De menselijke maat houdt ook in dat we de beginselen van behoorlijk bestuur leidend laten zijn bij elke stap in de uitvoering van de toeslagregelingen. We doen dit onder andere door:
  - het inrichten van meer fysieke locaties in het land waar mensen met toeslagvragen geholpen kunnen worden; denk aan gemeenten en andere instanties die helpen bij het invullen van formulieren;
  - het digitale toeslagenaanvraagstelsel, de website en de brieven en berichten die we naar burgers sturen verder aan te passen; het gaat dan om begrijpelijkheid, invulgemak, mogelijkheid om gemakkelijk contact te leggen en om te reageren;
  - ouders met brieven, appberichten of via andere kanalen te attenderen op grondslagen van hun toeslag die lijken af te wijken van actuele opvanggegevens; zij kunnen de gegevens checken en hun toeslag eventueel laten aanpassen;

- beslissingen goed en begrijpelijk te motiveren wanneer we afwijken van gegevens die de burger heeft aangeleverd; ook dan wordt zo mogelijk al vooraf contact gezocht en wordt uitleg gegeven over door de burger mogelijk nog te ondernemen actie;
- actief contact te zoeken met burgers die een bezwaar indienen om samen met hen duidelijk te krijgen waarin de oorzaak van het bezwaar is gelegen (een fout van de toeslaggerechtigde, een fout van ons, een echt geschil);
- goed opgeleide medewerkers beschikbaar te hebben voor persoonlijke begeleiding van burgers die dat nodig hebben; waar nodig blijven deze medewerkers ook voor langere tijd benaderbaar voor die burger, zodat toekomstige problemen kunnen worden voorkomen.
- Adequate handhaving: rechtmatigheid, rechtsbescherming en naleving van plichten zijn kernbegrippen in onze strategie. En daar waar naleving niet vanzelfsprekend is, handelen we zorgvuldig. We vullen het toezicht op een effectieve en rechtmatige wijze in om te voorkomen dat burgers foutieve informatie aanleveren; daardoor borgen we een juiste uitbetaling van toeslagen. Met een doorlopende landelijke voorlichtingscampagne informeren we burgers over het toeslagenproces en over het feit dat het heel belangrijk is een toeslag aan te passen bij wijzigingen in de persoonlijke situatie.

We gaan vernieuwen om binnen het huidige toeslagenstelsel betekenisvolle verbeteringen voor burgers te bereiken. De burger en diens behoeften staan hierbij centraal. Dat doen we door kennis op te bouwen over de verschillende doelgroepen, door inzicht te krijgen in de ervaringen van toeslaggerechtigden bij het doorlopen van het toeslagenproces en door burgerpanels een rol te geven (zoals bij de herstelorganisatie); die verschaffen ons inzicht over waar burgers in de verschillende processen moeilijkheden ondervinden. Op basis van deze informatie kunnen we onze aanpak van de dienstverlening beter richten op wat burgers nodig hebben.

Om de dienstverlening aan burgers te verbeteren is het belangrijk inzicht te krijgen in knelpunten en de diepere oorzaken daarvan. Een combinatie van onderzoek onder burgers en analyse van onze eigen data moet duidelijk maken welke doelgroepen relevant zijn om te onderscheiden en welke specifieke dienstverleningsbehoeften zij hebben. Daarbij kijken we ook naar gebeurtenissen in het leven (overlijden, echtscheiding, huwelijk, samenwonen) die specifieke vragen met zich meebrengen.

### **Toezicht en fraudebestrijding**

Aanvragen en mutaties die worden ingediend willen we zo snel en goed mogelijk verwerken, zodat we de (aangepaste) uitkering van de toeslag binnen de daarvoor gestelde termijn van 8 weken kunnen starten. De combinatie van een veelheid aan grondslagen, het werken met schattingen en onbekendheid met eventuele plichten die het aanvragen en ontvangen van toeslagen met zich meebrengen is het nodig om toezicht uit te voeren. Ons toezicht is er op gericht om onbewuste en bewuste fouten te detecteren en te beoordelen, zodat we de rechtmatigheid van toekenningen zo hoog mogelijk houden. We gebruiken verschillende methoden om inzicht te krijgen in veelgemaakte fouten en in het opsporen van mogelijk misbruik.

### **Inzicht**

Afhankelijk van het type risico en de vermoedelijke oorzaak van een risico bepalen wij hoe we handelen. In ons toezicht beoordelen we of aan alle voorwaarden wordt voldaan. Als dat niet het geval lijkt, vragen

we aanvullende informatie op. Het aanleveren van bewijsstukken wordt eenvoudiger door de uploadfunctie in het portaal.

Als uit onze analyses blijkt dat er bij bepaalde onderdelen vaak fouten worden gemaakt, voeren we thematisch toezicht uit. We benaderen dan de groep toeslaggerechtigden waar de kans op het maken van de desbetreffende fout het grootst is, attenderen hen hierop of vragen hen bepaalde bewijsstukken toe te sturen, zodat wij kunnen controleren of de toeslag rechtmatig is. We zetten in 2021 meer capaciteit in op dienstverlening en toezicht, waardoor fouten zo vroeg mogelijk gesignaleerd worden.

#### Behandeling op maat

In 2021 ontwikkelen we een behandelkeuzemodel, dat kijkt naar opvallende aanvragen voor een toeslag. De opzet is om te komen tot een model dat maatwerk biedt; dat kan gaan om hulp voor de aanvrager in de vorm van persoonlijke begeleiding, om een attentiebrief, om het gebruik van informatie van derden, maar ook om een toezichtactie zoals het aanbrengen van een correctie of het instellen van een terugvordering. Het model geeft de behandelaar meer mogelijkheden tot maatwerk, van dienstverlening tot toezicht. Daardoor werkt het model gericht en wordt onnodige belasting van de burger en de medewerker voorkomen. Het uiteindelijke resultaat zal een verhoogde toekenningszekerheid zijn die dichterbij de actualiteit zit.

#### Fraudebestrijding

Fraude met toeslagen kent drie hoofdvormen:

- Misbruik, zowel individueel als in georganiseerd verband, van gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvangcentra en Peuterspeelzalen (LRKP)
- Samenspanningsfraude
- Fraude die verband houdt met adressen

Met onze fraudeaanpak richten we ons op die gevallen waarbij in georganiseerd verband sprake is van samenspanning tussen de aanvragers en de zogeheten facilitators (degenen die de fraude door de aanvragers mogelijk maken) en bij het misbruik maken van LRKP-gegevens. Vaak gaat het om het verstrekken van valse stukken, waarbij de vervalsing kwalitatief zo goed is dat deze met het blote oog nauwelijks meer van echt is te onderscheiden. Hierdoor wordt letterlijk een papieren schijnwereld gecreëerd die niets van doen heeft met de werkelijkheid.

#### Samenwerking

Kern van onze aanpak is om fraude zo vroeg mogelijk te onderkennen. Risicoanalyse, uiteraard binnen de wettelijke kaders, helpt ons daarbij; die analyse doen we op basis van (eigen) objectieve gegevens. We werken bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik samen met anderen. Relevante gegevens van derden koppelen we aan onze eigen informatie. We maken gebruik van data-analyse en handelen op basis van signalen en fraudemeldingen die zowel van binnen als van buiten onze eigen organisatie komen. In de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en in het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) werken we samen met andere overheidsinstanties.

De inzet van het strafrecht wordt steeds meer een onderdeel van ons totale handhavingspalet. Het strafrecht zetten we vooral in op de drie hoofdvormen van fraude waarop we ons in onze fraudeaanpak richten.

#### Waarborgen

Om fouten zoals we die in het verleden gemaakt hebben te voorkomen, herijken we onze processen. We bouwen een aantal extra waarborgen in, waaronder een bredere toepassing van het vier-ogenprincipe. Daarnaast zetten we in op het verbeteren van het kennisniveau van de medewerkers, onder andere door het aanstellen van vaktechnische aanspreekpunten.

CONCEPT

## Thema's

### Hersteloperatie

In 2019 en 2020 zijn wij veelvuldig in het nieuws gekomen omdat toeslaggerechtigden in het verleden niet correct zijn behandeld en door ons toedoen en door de onevenredig strenge wetgeving in het nauw zijn gekomen. Daardoor is het vertrouwen in onze organisatie ernstig geschaad. Onze belangrijkste opdracht is om te werken aan het herstel van vertrouwen. Om voor alle getroffen ouders een zorgvuldig en snel herstel mogelijk te maken is begin 2020 een aparte herstelorganisatie van start gegaan, naast de reguliere uitvoeringsorganisatie Toeslagen.

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) richt zich op het recht doen aan de getroffen ouders en doet dat op basis van een zorgvuldige communicatie en persoonlijke dienstverlening naar de ouders.

De herstelorganisatie heeft de volgende taken:

- het opstellen van uitvoeringsregelingen en van beleid om te komen tot de compensatie of financiële vergoedingen aan getroffen ouders;
- het informeren van de ouders via bijeenkomsten en persoonlijke dienstverlening op een open en transparante wijze;
- het inrichten van een gericht loket (digitaal, telefonisch en fysiek) waar ouders zich kunnen melden en terecht kunnen met hun vragen;
- het zo snel mogelijk vaststellen en op de juiste manier uitkeren van de compensatie of financiële vergoedingen;
- het bevorderen van ondersteuning van ouders bij een mogelijke samenloop van problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van de schuldsanering.

Het eindresultaat van de herstelorganisatie is dat alle dossiers zijn afgehandeld. Het is daarbij logisch dat de meest schrijnende gevallen voorrang krijgen. Op basis van persoonlijk contact wordt de mate van urgentie vastgesteld. Het is de bedoeling om eind 2020 xx% van de dossiers te hebben behandeld. De doelstelling voor 2021 is xx% van de dossiers te behandelen en de resterende xx% in 2022. We willen ook graag weten of we het in de ogen van de ouders goed doen; daarom zal de mate van tevredenheid bij burgers regelmatig worden gemeten.

De herstelorganisatie neemt zoveel mogelijk zelf het initiatief om getroffen ouders te benaderen en hun zaak in behandeling te nemen. Een cruciale rol is weggelegd voor de persoonlijke zaakbehandelaars van de ouders. Iedere ouder krijgt een eigen persoonlijke zaakbehandelaar die met de ouders in gesprek gaat, met de ouders gaat meedenken, samen met hen de informatie verzamelt die nodig is voor een goede beoordeling en erop toe zal zien dat ouders de voor hen optimale oplossing krijgen. Het gaat hier om een groep medewerkers die speciaal voor deze taak zijn toegerust.

Wanneer ouders nog geen zaakbehandelaar toegewezen hebben gekregen, kunnen ze terecht bij het serviceteam gedupeerden kinderopvangtoeslag. Dat geldt ook voor ouders die met vragen zitten. Gedupeerde ouders hebben soms bredere hulp en ondersteuning nodig. Bijvoorbeeld op het gebied van werk, huisvesting, gezondheid of schuldhulpverlening. Gemeenten kunnen deze hulp vanuit hun expertise bieden, staan dicht bij de ouders en hebben vaak veel meer zicht op eventuele meervoudige problematiek. In samenwerking met de VNG en gemeenten wordt verder gewerkt aan een aanpak waarbij

gedupeerde ouders worden geïnformeerd over het hulpaanbod van de gemeenten en -indien gewenst- worden zij direct in contact gebracht met hun gemeente. Daarnaast wordt brede communicatie ingezet om deze ouders te bereiken vanuit zowel Toeslagen als de gemeenten, VNG en andere betrokken partijen.

Om een zo goed mogelijk beeld te hebben van wat gedupeerde ouders en hun kinderen van ons verwachten hebben wij een ouderpanel en een kindpanel ingesteld. Het ouderpanel adviseert ons vanuit het ouderperspectief zowel gevraagd als ongevraagd over het uitvoeringsbeleid, over de concrete uitvoering en over de communicatie in het kader van de hersteloperatie. Het kindpanel brengt het kindperspectief voor ons in beeld.

## Bouwen aan de organisatie

De in 2020 ingezette ontvlechting van Belastingdienst, Toeslagen en Douane leidt tot het inrichten van een volwaardig directoraat-generaal Toeslagen. In 2021 worden de volgende stappen in de organisatieontwikkeling van dat directoraat-generaal (DG) gezet:

- De huidige reguliere Toeslagenorganisatie en de uitvoeringsorganisatie Herstel worden in hun geheel ongewijzigd ondergebracht in het DG Toeslagen;
- Een tijdelijke werkorganisatie wordt in het leven geroepen om te borgen dat het directoraat-generaal in de basis volwaardig kan starten;
- Van een aantal door Belastingdienstdirecties uitgevoerde generieke processen zal worden geanalyseerd wat de voor- en nadelen van ontvlechting zijn; op basis van deze analyses zal besluitvorming plaatsvinden;
- In nauwe afstemming met de medezeggenschap zullen de formele stappen worden gezet die nodig zijn om het DG formeel te verankeren;
- Met de Shared Service Organisaties van de Belastingdienst zullen dienstverleningsovereenkomsten worden opgesteld;
- Met de overige onderdelen van de Belastingdienst waar diensten/taken ook voor Toeslagen worden verricht zullen samenwerkingsafspraken worden gemaakt; het gaat dan bijvoorbeeld over het gebruik maken van gegevens en over activiteiten in de invordering;
- In overleg met de Belastingdienst zullen afspraken worden gemaakt over ontwikkeling en beheer van gezamenlijke kaders;
- En ten slotte zal in overleg met alle relevante partijen worden gewerkt aan een uitbreiding van het begrotingsartikel Toeslagen (artikel 13).

## Wat hebben we er voor nodig?

---

### Introductie

Hoofdstuk 2 gaat over wat onze keuzes betekenen voor toeslaggerechtigden. Dit hoofdstuk gaat over wat we nodig hebben om onze plannen te verwezenlijken. Het gaat dan om ons personeelsbeleid, de ICT en de managementinformatie. Ook ons leiderschap en onze cultuur zijn van belang voor het realiseren van onze doelstellingen. Deze factoren maken onderdeel uit van het totale functioneren van Toeslagen en zijn voor de realisatie van onze missie, visie en strategie net zo onmisbaar als de activiteiten gericht op de doelgroepen. De basis moet immers op orde zijn om onze doelgroepen optimaal te kunnen behandelen. In dit hoofdstuk worden de gemaakte keuzes in beeld gebracht aan de hand van concrete doelstellingen en activiteiten voor 2021.

CONCEPT

## Personeel

We hebben goed en voldoende personeel nodig. Instroom van nieuwe medewerkers en het opleiden en ontwikkelen van alle medewerkers zijn onze speerpunten voor 2021. Ze worden hierna toegelicht.

### Activiteiten in 2021

#### Instroom van nieuwe medewerkers

Zoals in de paragrafen hiervoor is beschreven, zijn wij bezig met de versteviging van onze basis, met het doorvoeren van proceswijzigingen en met het uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Om aan al deze ambities uitvoering te kunnen geven moet onze personele bezetting structureel worden vergroot, zowel kwalitatief als kwantitatief. Nieuwe medewerkers zijn nodig om de continuïteit van werkzaamheden te waarborgen en de veranderde aanpak in de uitvoering vorm te geven. Tot nu toe zijn werkzaamheden vooral uitgevoerd door medewerkers op MBO-niveau. Een nieuwe werkwijze – waarbij wordt uitgegaan van de menselijke maat en het meewegen van individuele omstandigheden – maakt dat het niveau van het werk kwalitatief hoger wordt, wat vraagt om meer HBO-opgeleide medewerkers. Dit zorgt voor veel personele bewegingen. Daarbij is aandacht voor loopbaanontwikkeling van eigen medewerkers en het in vaste dienst nemen van ervaren uitzendkrachten. Daarnaast zal ook externe instroom nodig zijn.

In 2021 verwachten we de bezetting op het beoogde niveau van 1.360 fte te kunnen brengen. Rekening houdend met een beperkte uitstroom van 39 fte gaan we 88 fte werven. Werving blijft dan ook in 2021 onverminderd van belang. In deze cijfers is nog niet het effect opgenomen van de uitbreiding bij de ketenpartners in de Belastingdienst die werkzaamheden voor ons uitvoeren. Het gaat dan om de Belastingtelefoon, de inning en uitbetaling en huisvesting en ICT. De zelfstandige positionering van Toeslagen als directoraat-generaal met eigen stafafdelingen is ook nog niet in deze cijfers verwerkt.

#### Leren en ontwikkelen

De instroom van nieuwe medewerkers vergt van onze organisatie inspanningen op het gebied van inwerken en begeleiding. We vinden het belangrijk dat nieuwe medewerkers zich voor langere tijd willen verbinden aan onze organisatie. Alleen zo kunnen we een personeelsbestand opbouwen dat op basis van vakkennis en opgebouwde ervaring het (vaak) complexe werk aan kan. Nieuwe medewerkers behouden, hen binden en boeien wordt de grote opgave voor 2021 en latere jaren. Wanneer we ervoor zorgen dat nieuwe medewerkers goed 'landen' bij Toeslagen, maken ze een vliegende start. Zo voorkomen we teleurgestelde verwachtingen en afhaken.

Uiteraard besteden we aandacht aan het behoud van zittende medewerkers: we blijven investeren in hun ontwikkeling en we doen er veel aan om te zorgen dat ze plezier in hun werk hebben en houden. Investeren in de ontwikkeling en in de doorgroeimogelijkheden van medewerkers is een belangrijk instrument om nieuwe medewerkers klaar voor de start te maken en zittende medewerkers vakbekwaam te houden, medewerkers voor te bereiden op een andere functie en ongewenste uitstroom te voorkomen. We stimuleren medewerkers om zelf de regie te nemen om te leren en zich te ontwikkelen en we scheppen de voorwaarden om ze te ondersteunen. We sluiten daarbij zoveel mogelijk aan bij het niveau van de medewerker. Continu blijven leren vergroot de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, maakt onze organisatie wendbaarder en zorgt ervoor zorgen dat we kennis hebben die nodig is om ons werk te verrichten.

Leidinggevend en gaan met hun medewerkers in gesprek over hun behoefte aan ontwikkeling en over hun individuele mogelijkheden. In dat gesprek komt ook aan de orde hoe de organisatie de ontwikkeling van de medewerker graag zou zien. Leidinggevende en medewerker geven samen inhoud aan het gesprek en leggen de afspraken vast.

De klassieke manier van leren staat onder druk: leren en ontwikkelen op afstand en grootschalig digitaliseren zijn noodzaak geworden. De ervaringen van de COVID-19-periode worden benut om onze opleidingen te moderniseren en er een kwalitatieve verbetering in te maken. Het uitgangspunt wordt: online waar het kan, slimmer offline waar het moet.

## ICT

We hebben goed werkende ICT-voorzieningen nodig. Hierna beschrijven we welke activiteiten in 2021 onze bijzondere aandacht krijgen.

Toeslagen is een ICT-intensieve organisatie. Voor vrijwel al onze ambities is ICT nodig; niet als doel op zich, maar als middel om doelen te helpen bereiken. Dat geldt voor de communicatie met burgers, voor de massale verwerking van gegevens en voor alle andere interne massale processen. Structurele capaciteit op Toeslagsystemen is belangrijk om de continuïteit van de primaire processen te waarborgen en de mogelijkheden om vernieuwingen door te voeren te vergroten. Het aantal vernieuwings- en verbeterwensen neemt alleen maar toe, waarmee het tekort aan ICT-capaciteit dat vanuit de Belastingdienst voor ons kan worden ingezet steeds nijpender wordt.

(volgende passage onder voorbehoud – afstemming met CAP en IV loopt)

Toeslagen heeft ook belang bij IV-ontwikkelingen, die primair binnen de Belastingdienst worden gerealiseerd:

- Met in de invoering van de wet Elektronisch berichtenverkeer biedt Toeslagen de burgers de gelegenheid om hun voorkeurskanaal voor berichten van Toeslagen aan te geven: digitaal (via de overheidsberichtenbox) of op papier. Dit voorkomt onnodig briefverkeer als de burger dat niet wil.
- In 2021 wordt de optisch leesbare acceptgiro (OLA) vervangen door de Belastingdienst standaard betaalinstructie (BSBI). Met de BSBI wordt het voor burgers eenvoudiger om terugvorderingen aan Toeslagen elektronisch (bijvoorbeeld via een app) te betalen. De BSBI wordt toegevoegd aan de toeslagbeschikking en kan in de toekomst ook in een digitale variant worden aangeboden.

## Sturing en beheersing

We hebben een goed inzicht nodig in de prestaties en risico's van onze uitvoeringsprocessen, zodat we daarop kunnen sturen, ze kunnen beheersen en er over kunnen verantwoorden. De stappen die we daarvoor in 2021 zetten worden hierna onder 'in control' zijn toegelicht. Daarnaast gaan we kwalitatieve verbeterstappen doorvoeren in de uitvoering van de AVG met als doelstelling voor 2021 om bestaande omissies in kaart te brengen en vervolgens een plan van aanpak op te stellen om deze weg te werken.

Resultaten waar wij op sturen betreffen in 2021:

- informatiebeveiliging;
- dossiers op orde
- medewerkerstevredenheid

- herijking KPI's: in het kader van vernieuwing van de dienstverlening worden de huidige KPI's in 2021 nader bekeken, waarbij aanbevelingen zullen worden gedaan om ze beter aan te laten sluiten bij de uitvoering en dienstverlening met oog voor de burger.

#### *'In control' zijn*

Als organisatie willen we *'in control'* zijn. Daarom werken we verder aan het verbeteren van de interne beheersing. Op die manier moeten we op een gestructureerde manier inzicht krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de *control* op de vier typen doelstellingen die we hebben: strategisch, operationeel, financieel en voldoen aan wet- en regelgeving.

We gaan werken aan een zogeheten *in control framework* dat is gebaseerd op internationale standaarden om uiteindelijk een *in control statement* te kunnen afgeven. We willen laten zien dat we *in control* zijn. Van organisaties als de onze wordt verwacht dat we transparant zijn en ons verantwoorden. Dat is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. We hebben als doel om uiterlijk in 2022 tot zo'n *in control statement* te komen. In 2021 moeten we daarvoor op een aantal gebieden (risicomanagement, interne controle, managementinformatie) al forse stappen zetten.

### Cultuur

Bij de uitvoering van de toeslagprocessen moet de burger centraal staan. 5,6 miljoen toeslaggerechtigden tijdig de juiste toeslag uitbetalen kan alleen door gebruik te maken van massale, geautomatiseerde processen. Die vragen om uniformiteit, om snelheid vanwege de grote volumes, om efficiency. Individueel maatwerk maakt daarop een inbreuk. Toch is het van groot belang dat er maatwerk geleverd wordt, zeker in een situatie, zoals bij Toeslagen, waarin het vertrouwen van de burger in de organisatie ernstig is geschaad. We moeten dus op zoek naar herstel van vertrouwen in een context van bijzondere politieke en brede maatschappelijke aandacht. Daarvoor is nodig dat we naar onszelf kijken, naar onze medewerkers, onze processen, onze dienstverlening enz. We gaan daarom investeren in leiderschap en cultuur.

We willen een open en veilig klimaat waar medewerkers zich veilig voelen, waar dilemma's worden besproken en waar wordt gereflecteerd op wat beter kan. Een klimaat waarin fouten mogen worden gemaakt, waarin die fouten op het juiste niveau worden gemeld, en waar nadrukkelijk van fouten wordt geleerd.

Vanuit de opdracht aan Toeslagen worden strategische doelen geformuleerd: toekenningszekerheid, menselijke maat en adequate handhaving. Vanuit deze doelen bepalen we welke kernwaarden hierbij behulpzaam zijn en hoe deze zich vertalen in het werk, in de omgang met toeslaggerechtigden en met elkaar.

Een cultuur laat zich echter niet in een periode van circa een jaar veranderen en bestendigen; dat is een proces van lange adem. En het is nooit echt klaar. Daarom zullen we er in gesprekken tussen medewerkers en leidinggevenden op blijven terugkomen, zodat er ook op de langere termijn sprake is een structurele borging van de gewenste cultuur binnen Toeslagen. Een toekomstbestendige organisatie, die ten dienste staat van de samenleving, bijdraagt aan een financieel gezond Nederland en bovenal betrouwbaar en betrokken is. Dat is waaraan we blijven bouwen.

## Douane in Beeld

De Douane is een handhavingsorganisatie, waarbij wij optreden als regisseur van het overheidstoezicht op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer. Onze dienst heeft primair drie opdrachten, die we wel samenvatten met de letters ABC: Afdracht bevorderen, Beschermen van de samenleving, en Concurrentiepositie van Nederland en de Europese Unie versterken. Dit is alles bij elkaar een stevige uitdaging. De Douane moet goederen controleren op fiscale en veiligheidsaspecten (en soms tegenhouden), maar tegelijkertijd de logistieke stroom zo min mogelijk vertragen. Daarbij komt dat de wereldwijde handel en logistiek steeds verder uitdijt en nieuwe vormen aanneemt – denk bijvoorbeeld aan de explosieve toename van e-commerce. Die volumegroei en differentiatie dwingen ons om almaar slimmer, efficiënter en effectiever te opereren.

De Douane wordt een afzonderlijk directoraat-generaal onder het Ministerie van Financiën. Inclusief het Ministerie van Financiën, heeft onze dienst van doen met acht beleidsdepartementen – deze departementen maken deel uit van het Opdrachtgevers Opdrachtnemerberaad Douane (OOD). Binnen dit gremium wordt periodiek gesproken over de prioriteiten op de diverse handhavingsterreinen, en over de verdeling van de capaciteit van de Douane over die aandachtsgebieden. Een en ander wordt geïllustreerd door bijgaande infographic.

### Wat we doen, en voor wie

Vraag een willekeurige Nederlander wat hij weet van de Douane en hij zal waarschijnlijk de bagagecontroles op vliegvelden noemen. De geüniformeerde ambtenaar op de luchthaven die vraagt: 'Heeft u nog iets aan te geven?' staat echter voor slechts een stukje van het douanewerk. Toch is dit in essentie de kerntaak van onze dienst: checken of goederen die het Europese grondgebied binnenkomen of verlaten voldoen aan fiscale en veiligheidseisen. De Douane voert deze taken uit op grond van Europese en nationale wetgeving (met name het Douanewetboek van de Unie (DWU) – en de accijnswetgeving zijn van belang), en in opdracht van de Europese Unie en acht verschillende beleidsdepartementen. Onze focus ligt daarbij op het goederen- en reizigersverkeer dat via onze havens en luchthavens de EU-buitengrens passeert.

Wat doen we nu als Douane concreet? Om te beginnen heft en int de Douane invoerrechten, BTW en accijns – samen goed voor ongeveer 15 miljard euro per jaar. Hiervan vloeit circa 80% naar de Nederlandse staat; de invoerrechten worden grotendeels afgedragen aan de EU. De Douane zet zich in om het betalen van de belastingen, waarvoor de Douane aan de lat staat, zo makkelijk mogelijk te maken. Onder meer door goede voorlichting, eenvoudige aangifteprocedures en zo toegankelijk en betrouwbaar mogelijke ICT-systemen. Tegelijkertijd controleren we of iedereen zijn fiscale verplichtingen nakomt. Dat doet de Douane niet steeds op dezelfde manier. Op basis van onze kennis van goederen, bedrijven en logistieke ketens schatten we risico's in en voeren we vervolgens gerichte goedereninspecties en administratieve onderzoeken uit. Enerzijds treden we op tegen belastingfraude, anderzijds helpen we bedrijven en burgers die de regels willen naleven zo goed mogelijk.

Behalve dat we belastingen heffen en innen, beschermt de Douane de samenleving tegen allerlei risico's. We zorgen er voor dat goederen die schadelijk, gevaarlijk of anderszins ongewenst zijn niet via ons land de EU binnenkomen of uitgaan. Zo houden we verboden medicijnen, verdovende middelen en grondstoffen voor drugs en explosieven tegen. Maar ook beschermde plant- en diersoorten, die vaak illegaal worden verhandeld. Verder let de Douane op grote sommen contant geld en waardepapieren,

want die kunnen wijzen op witwassen of terrorismefinanciering. We houden toezicht op de internationale handel in zogenaamde strategische goederen als bijvoorbeeld militaire goederen en dual use goederen, en op naleving van sanctiemaatregelen tegen diverse landen en regimes. En we controleren bijna alle vracht die wordt binnengebracht in onze havens en op onze luchthavens op nucleaire straling.

Onze dienst heeft ook een belangrijke economische opdracht: het versterken van de concurrentiepositie van de Nederlandse en Europese handel en industrie. Onder meer door extreem laaggeprijsde producten en vervalste merkartikelen te weren van onze markt. Maar vooral ook door bonafide ondernemers zo goed mogelijk te faciliteren. Wij zijn een handhavingsorganisatie die bij het uitvoeren van onze taken, de logistieke processen zo min mogelijk wil verstoren en proberen eventuele knelpunten op dit vlak te voorkomen en te verhelpen. Daarom zoeken we voortdurend naar de balans tussen handhaving en handelsfacilitatie.

De inspanningen van de Douane werpen hun vruchten af. Dat blijkt onder meer uit verschillende internationale indexen die laten zien hoe het in de wereld is gesteld met logistiek en grensafhandeling. Nederland en onze dienst staan daarin steevast hoog genoteerd. Ook ons eigen bedrijfsleven geeft ons goede beoordelingen in vergelijkende onderzoeken. Relevante feiten voor ons als Nederland, want mede op basis van dit soort ranglijsten bepalen multinationale bedrijven waar zij hun fabrieken en distributiecentra vestigen. Het optreden en de reputatie van de Douane zijn daarmee van invloed op onze economie, werkgelegenheid en welvaart.

### Hoe we het doen, en met wie

Nederland speelt een sleutelrol in de mondiale handel en distributie. Ruim dertig procent van alle goederen bestemd voor de EU-lidstaten wordt afgehandeld in Nederland; in onze havens, op onze luchthavens en in logistieke centra op ons grondgebied. Massale volumes, die ons land met minder dan 4% van alle Europese douaneambtenaren verwerkt. Geen wonder dat samenwerking voor de Douane cruciaal is. We werken bijvoorbeeld nauw samen met andere overheidsorganisaties, waarbij we streven naar geïntegreerd grensmanagement. Dit betekent dat we met collega-handhavers (denk aan NVWA, ILT en KMar) gezamenlijke controles uitvoeren, ieder binnen de eigen bevoegdheden. Ladingcontroles doen we idealiter op logische rustmomenten in de logistiek, en als het kan op één locatie. Hierbij nemen wij nadrukkelijk de rol van ladingregisseur op ons, en als zodanig worden we ook door onze partners erkend. Alle betrokken instanties én het bedrijfsleven hebben baat bij de aanpak van geïntegreerd grensmanagement. Als samenwerkende autoriteiten opereren we vanuit één gezamenlijke planning, waarbij we controles beter op elkaar afstemmen en de controles daardoor efficiënter kunnen afhandelen. Bovendien werken we zo veel mogelijk met gezamenlijke risicoprofielen, waardoor het toezicht in totaliteit aan kwaliteit wint. En marktpartijen hebben –als het even kan- nog maar met één controleloket te maken, waardoor ze minder administratieve lasten ervaren.

De Douane werkt ook intensief samen met het bedrijfsleven. Door gezamenlijk op te trekken creëren we begrip, draagvlak en respect voor elkaars taken en verantwoordelijkheden. Zo voeren we regelmatig overleg met belanghebbende brancheverenigingen in het Overleg Douane-Bedrijfsleven. We bespreken vraagstukken met betrekking tot het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer en stemmen verantwoordelijkheden, belangen en wensen waar mogelijk op elkaar af. Los daarvan hanteren we het principe van werken op basis van gerechtvaardigd vertrouwen, waarbij we deels leunen op beveiligingsmaatregelen die handel en logistiek zelf al hebben genomen. Begrijpelijkerwijs is dit voorbehouden aan bedrijven die de Douane kent en vertrouwt.

Als het aan de Douane ligt, blijft Nederland een distributieland bij uitstek. De komende jaren komen er veel uitdagingen op de Douane af. Om daar adequaat op te kunnen reageren, verbeteren wij voortdurend. Innovatie zit ons in het bloed, dus gaan we door met investeren in mensen en middelen. We passen steeds slimmere technologieën en werkmethoden toe, richten geavanceerde trainingscentra in en blijven inzetten op samenwerking met wetenschap en onderwijs. Zo beschikken we over de modernste scan- en detectiemiddelen, hebben we een eigen, *state of the art* laboratorium, en zijn opleidingen voor het douane-vak op bachelor en master niveau ontwikkeld. Niet voor niets wordt onze dienst beschouwd als een voorbeeld binnen de internationale douanegemeenschap. En die gemeenschap nemen we graag mee in de stappen die we zetten – zeker onze Europese collega's.

CONCEPT

## Bedrijven en burgers

De Douane is graag goed voorbereid op de toekomst. Daarom brengen we voortdurend mogelijke interne en externe ontwikkelingen in beeld, en anticiperen we daarop. Voor ons zijn bijvoorbeeld fluctuaties in de wereldwijde handelsstromen en de komst van nieuwe wetgeving van grote invloed. Deze hebben namelijk direct impact op het aangiftevolumen en de afhandeling daarvan. Voor de komende tijd verwachten we een forse stijging van het aantal douaneaangiften. Dit betekent een grote opgave voor onze informatievoorziening, en een groter beslag op de capaciteit van onze geautomatiseerde systemen.

Tegelijkertijd vergt ook de grote aanstaande uitstroom als gevolg van pensioen het uiterste van de capaciteit van Douane om te werven, op te leiden en in te werken.

Gelukkig bieden technologische ontwikkelingen weer mogelijkheden voor effectievere en efficiëntere inzet van medewerkers en hulpmiddelen.

Op basis van deze en andere toekomstbeelden hebben wij een ambitie voor 2025 geformuleerd: 'De Nederlandse Douane behoort tot de beste douanediensten ter wereld, die door slim te werken legale handel optimaal faciliteert, de samenleving adequaat beschermt, en douanerechten, accijnzen en andere belastingen volgens de wetgeving correct heft en int'. Hieraan heeft onze dienst drie concrete doelen (met elk een aantal subdoelen) verbonden, alle ten behoeve van onze voornaamste stakeholders – bedrijven en burgers. Deze doelen pakken wij programmatisch op. De doelen en bijbehorende initiatieven die we op de betreffende gebieden al in gang hebben gezet, of in 2021 in gang zullen zetten, staan hieronder beschreven.

## Activiteiten voor 2021

### Eén professionele en integere Douane

De Douane wil een wendbare en integere organisatie zijn, met een evenwichtig personeelsbestand. Wendbaar wil zeggen dat de dienst ontwikkelingen in zijn omgeving tijdig onderkent, en in staat is hier op een slimme manier op te anticiperen om zo zijn doelen te realiseren. Integer houdt in dat douanepersoneel eerlijk en betrouwbaar is, en volledig ten dienste van de belangen van de Nederlandse en Europese samenleving opereert. Evenwichtig betekent dat het personeelsbestand een goede afspiegeling vormt van de maatschappij en daarmee ook een meer herkenbare overheid wordt.

De opgave om het personeelsbestand op peil te houden is groot. De uitstroom van personeel vanwege pensioen is de komende jaren aanzienlijk, waarbij er ook altijd nog overige uitstroom van personeel is. De totale wervingsbehoefte is groter dan deze uitstroom. De Douane kent begin 2021 nog een onderbezetting (circa 300 tot 400 FTE). De wervingsinspanningen zijn erop gericht om hierop in te lopen. Daarbij zal de formatie veranderen, bijvoorbeeld ten gevolge van taakintensivering of –uitbreiding. Zo wordt uitbreiding van de capaciteit voorzien voor controle op e-commerce. De totale wervingsbehoefte voor 2021 bedraagt naar verwachting tussen de 650 en 850 FTE.

De inzet is om kennis, expertise en vakmanschap te waarborgen, ondanks de grote uitstroom van personeel. Zo worden nieuwe medewerkers in het primair proces eerst intensief opgeleid voordat ze op de werkplek aan de slag gaan.

Het uitgangspunt is één Douane, met landelijke, uniforme processen. Dit draagt ertoe bij dat de Douane voorspelbaar en betrouwbaar is voor het bedrijfsleven en voor zijn handhavingspartners. Om dit vorm te geven is het programma “Douane Aantoonbaar In Control” ingesteld dat het management ondersteunt bij het vaststellen van het Kwaliteits Management Beleid van de Douane (QMS) en het uniform beschrijven van de primaire, besturende en ondersteunende processen. Gelet op de hoeveelheid processen die moeten worden beschreven zal dit een meerjarig traject zijn. In 2021 zullen minimaal twaalf procesketens worden beschreven overeenkomstig niveau 3 van het QMS.

De klantbenadering is professioneel, en stoelt op eenvoud: bedrijven en burgers doen eenvoudig, zoveel mogelijk digitaal zaken met de Douane, hebben eenvoudig inzicht in de relevante regelgeving en lopende transacties en kunnen aangiften eenvoudig in één keer goed doen. De drempel voor klanten om compliant te zijn aan wet- en regelgeving wordt hierdoor verlaagd.

#### *Initiatieven*

De Douane werkt aan meerdere verbeteringen ten behoeve van bedrijven en burgers. Zo staat een andere opzet van onze dienstverlening op het programma, waarbij we de beleving van de klant meer centraal stellen. Voor het borgen van het voortdurend en steeds beter voldoen aan de verwachtingen van zowel onze opdrachtgevers als onze klanten werken we binnen het programma Douane Aantoonbaar in Control aan de doorontwikkeling van ons kwaliteitsmanagementsysteem. De Douane levert zijn klanten een veelheid aan producten en diensten, via verschillende kanalen (denk bijvoorbeeld aan telefoon, e-mail, portals, post, bedrijfsbezoeken, apps en social media). Vóór, tijdens en na levering is er contact met de klant, en wordt informatie uitgewisseld. Die informatie moet steeds consistent zijn, en afgestemd op de behoeften van de klant. Daarom is het van belang dat onze dienst een actueel en consistent klantbeeld heeft. Om hier zo goed mogelijk op in te spelen heeft de Douane bijvoorbeeld in 2020 de informatievoorziening voor het bedrijfsleven met betrekking tot Douane gerelateerde vragen overgenomen van de Belastingdienst. In 2021 wordt gestart met het realiseren van de geautomatiseerde ondersteuning van het klantbeeld. Zo wordt een proof of concept uitgevoerd voor het operationele klantbeeld, gericht op de koppeling van externe en interne data. Voorts staat voor 2021 de ontwikkeling van zogenoemde *customer journey maps* op de planning, ter ondersteuning van onder meer de informatievoorziening voor het bedrijfsleven (zoals de beantwoording van vragen). Daarnaast gaat de Douane verder met de ontwikkeling van gedigitaliseerde producten en diensten in lijn met de EU- en nationale wetgeving via MijnDouane.

Momenteel wordt ook het proces klantmanagement van de Douane vernieuwd. In 2020 hebben we de kaders hiervoor uitgewerkt, vanaf 2021 nemen we de realisatie ervan ter hand. Het gaat om het toepassen van cyclisch toezicht, met ondersteuning van risicoanalyse door geavanceerde technieken, geautomatiseerde risicoafweging, continu toezicht en dashboards. Voor 2021 en een deel van 2022 staat het ontwikkelen en beproeven van het risicoanalyse-traject op de rol, daarna gaan we verder met de geautomatiseerde risicoafweging. Deze vernieuwing van ons klantmanagement leidt tot een meer actueel en continu toezicht op bedrijven.

Onze dienst wil het risico op oninbare bedragen minimaliseren, en daarnaast intern en extern verantwoording kunnen afleggen op basis van een controleerbare *audit trail*. Daarom streven we naar werken in de actualiteit – zowel bij het vaststellen en innen van verschuldigde bedragen, als bij het uitbetalen van bedragen en het bepalen van de financiële ruimte van de klant. De Douane wil daarmee

voorkomen dat bedragen ten onrechte niet worden geïnd of uitbetaald, en daardoor ten laste komen van de nationale begroting. Voortbouwend op wat in de afgelopen jaren al is neergezet, wordt in 2021 een gemoderniseerde administratie voor zekerheidstelling ontwikkeld.

Een ander belangrijk thema is leiderschap en cultuur. Professionaliteit en integriteit spelen hierin een belangrijke rol. Het gaat erom dat iedereen zich bewust is en blijft van zijn of haar integriteit en hier verantwoordelijkheid voor neemt. De Douane laat een wetenschappelijk onderzoek uitvoeren dat zich richt op de vraag of de aanpak van de Douane, gericht op het voorkomen van het corrumpen van haar medewerkers, afdoende aansluit bij de ontwikkelingen binnen criminele organisaties op dit terrein. Met name is de vraag of er blinde vlekken zijn in onze aanpak en hoe we het integriteitsbeleid duurzaam en toekomstbestendig kunnen versterken. De verwachting is dat het eindrapport in de zomer van 2021 wordt opgeleverd.

Andere onderdelen op het personeelsvlak zijn leren en ontwikkelen, en de strategische personeelsopgave. De Douane wil het aanwezige vakmanschap behouden, ondanks de grote uitstroom van pensioengerechtigde medewerkers. Daarnaast gaat het om het aantrekken van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden en competenties voor nieuwe technologieën die de Douane ontwikkelt en inbedt in zijn werkprocessen.

Bij permanent leren en professionaliseren hoort ook het meegaan in de mogelijkheden die ICT biedt. Een intern programma dat zich hierop richt, is Digitale werkruimte voor medewerkers. Het ondersteunt het zaakgericht werken, en draagt bij aan standaardisatie van werkprocessen. Hiermee wordt de medewerker beter bediend, komt er beter bruikbare operationele stuurinformatie, en wordt de uitvoering wendbaarder.

### Slimme handhaving, soepele logistiek

De Douane wil kunnen blijven toezichhouden op een steeds grotere hoeveelheid aangiften en goederen, door mensen en middelen op een slimme en innovatieve manier in te zetten. Daarom maakt onze dienst een doorontwikkeling. Daarom wordt onze handhaving meer en meer gestuurd door geavanceerd data-gedreven risicobeheer, met behulp van hoogstaande autodetectie. Controles op aangiften, correcties, vergunningen (o.a. AEO: Authorised Economic Operator en andere DWU: Douane Wetboek van de Unie-vergunningen) en verzoeken zijn gedreven door automatische risicoanalyses op basis van informatie over actoren en goederen. De Douane is in staat om (geautomatiseerd) onderscheid te maken tussen goederenstromen al naar gelang de betrouwbaarheid van het betrokken bedrijfsleven.

De Douane maakt een onderscheid in drie stromen; de gele, groene en blauwe stroom. Op elk van deze stromen is een andere controledruk, handhavingsmethodiek en bijpassend instrumentarium van toepassing. Kort gezegd komt het erop neer, dat minder ingrijpende en op compliance gerichte interventies buiten de logistiek worden uitgevoerd bij bewezen betrouwbare bedrijven (groene stroom) en veilige ketens (gele stroom), en meer ingrijpende controles in de logistiek bij onbekende en overige bedrijven (blauwe stroom).

Mede door deze aanpak wordt de Douane effectiever in onder meer de bestrijding van ondermijning, die een belangrijke plek heeft in de activiteiten van de organisatie. De aansturing en uitvoering van het beleid op het gebied van ondermijnende drugscriminaliteit wordt versterkt. De samenwerking met andere overheidsdiensten binnen bijvoorbeeld HARC-teams (Hit And Run Cargo-teams), RIEC (Regionaal

Informatie en Expertise Centrum) en TBB-teams (Teams Bijzondere Bijstand) wordt uitgebreid met het MIT (multidisciplinair interventie team). Datzelfde geldt voor de onderlinge uitwisseling van gegevens en informatie tussen Douane en andere handhavers zoals de politie.

Daarnaast doen we als Douane al het mogelijke om wet- en regelgeving optimaal te beïnvloeden, ten behoeve van de uitvoering van onze taken. Onder meer door een actieve rol te spelen in het internationale regelgevende speelveld. Wij hanteren samen met verschillende onderdelen van het Ministerie van Financiën een gerichte interventiestrategie in EU-verband (en andere internationale verbanden), om daar aandacht te vragen voor de specifieke uitdagingen waar onze dienst en Nederland voor staan.

Met al deze inspanningen dienen wij ook (en vooral) de maatschappelijke belangen van Nederland. Onnodig oponthoud in de bonafide goederenstroom als gevolg van interventies van de Douane worden zo zoveel mogelijk voorkomen.

#### *Initiatieven*

Gedifferentieerde handhaving leidt tot een effectievere en efficiëntere inzet van mensen en middelen. In 2021 gaat de Douane verder met het beproeven en implementeren hiervan, in vervolg op de in 2020 uitgewerkte kaders, toezichtscenario's en compliance-gerichte interventies.

Verder wordt in 2021 verder gewerkt aan de autodetectie van data. Hierbij wordt (her)gebruik gemaakt van data afkomstig uit zowel interne als externe bronnen, om door middel van algoritmen aangifte data te verrijken. Op die manier kan onderscheid worden gemaakt in de verschillende (blauwe, groene en gele) goederenstromen, en kunnen risicobeheer en gedifferentieerde handhaving worden verbeterd.

Daarnaast gaat de Douane door met het ontwikkelen van technologie voor autodetectie in het scanproces van goederen. In 2021 worden vervolgstappen gezet voor het valideren van beproefde algoritmen, en het ontwikkelen en implementeren van algoritmen voor diverse scanapparatuur. Uiteraard wordt bij het gebruik van algoritmen rekening gehouden met de relevante Rijksbrede kaders.

De Douane wil effectiever handhaven. In hoeverre de Douane de ABC-opdracht op een slimme en effectieve manier vervult, wordt gemeten aan de hand van prestatie-indicatoren zoals opgenomen in 'Artikel 9 Douane' in de Rijksbegroting IX, 2020. Deze indicatoren zijn 'Juiste aangiften' (A), 'Uitvoering afspraken niet-fiscale taken' (B) en 'Waardering bedrijfsleven' (C), en zijn opgenomen onder paragraaf 4.

Effectievere handhaving betekent onder meer dat de Douane nog beter zicht wil krijgen op risico's. Dit krijgen we bijvoorbeeld door statistisch onderbouwde validatiesteekproeven uit te voeren en de uitkomsten daarvan te gebruiken voor het aanscherpen van onze risicoprofielen. Dit moet vervolgens leiden tot een reductie van het aantal risicogerichte controles waarbij niets wordt bevonden (vals positieven) en van het aantal steekproefcontroles waarbij wel wat wordt bevonden (vals negatieven). Hierdoor wordt de handhaving richter en effectiever. Voor bedrijven met ontheffing, vergunning of wettelijke status (AEO) betekent effectievere handhaving dat het douanetoezicht is gericht op controle van compliance (het nakomen van de eisen verbonden aan die ontheffing, vergunning of wettelijke status). Ook hier doet onze dienst aan risicobeheer, maar dan gericht op validatie van de condities waaronder ontheffing, vergunning of wettelijke status wordt verleend.

## Data-gedreven organisatie

De Douane wil zich –mede met oog op de voorziene volumegroei van het aantal aangiften- in de uitvoering van haar werkprocessen in veel hogere mate laten leiden door data, en de kennis/informatie die daaruit kan worden afgeleid. We zijn dan ook druk bezig met onder meer data-management en data-analyse. Hetzelfde geldt ook voor andere overheidsinstanties waarmee de Douane samenwerkt. Daarom wordt informatie gedeeld. Aan de ene kant verkrijgt de Douane data om haar werk goed te kunnen doen (contra-informatie, info van andere handhavers, publiek beschikbare data). Maar de Douane verstrekt binnen de wettelijke kaders ook data aan anderen. Dit doen we in de rol van regisseur op het toezicht, eenmalig aanleveren en meervoudig gebruiken/single window. Daarnaast verstrekt de Douane ook data aan derden in het kader van rapportageverplichtingen.

We brengen steeds goed in kaart welke data wij als organisatie nodig hebben, zodat we ons daartoe kunnen beperken en daarop kunnen focussen. Ook bezien we voortdurend waar we die benodigde data kunnen verkrijgen, oftewel: met welke partijen kan de Douane samenwerken. En uiteraard kijken we continu welke inzichten deze data onze dienst na veredeling kunnen brengen.

Het primaire doel is dat het management van de Douane permanent de beschikking heeft over actuele, betrouwbare en samenhangende sturingsinformatie voor voortgaande verbetering. Data worden eenduidig en consistent vastgelegd, vertaald in bruikbare inzichten, en ter beschikking gesteld aan alle medewerkers binnen onze organisatie.

De Douane heeft een krachtige informatiepositie opgebouwd rond grensoverschrijdende goederenstromen en actoren in de wereldwijde handel en logistiek. Data komen uit eigen bronnen (bijvoorbeeld uit Klantmanagement en Aangiftebehandeling), uit die van andere overheidsdiensten en het bedrijfsleven, en uit publieke bronnen. Er wordt een platform ontwikkeld waarop overheidspartijen en bedrijfsleven data eenduidig en veilig kunnen uitwisselen. Daarmee kan onze dienst zijn informatiepositie nog verder versterken, en andersom eigen data delen met derden.

In het kader van data-analyse werkt de Douane aan algoritmes, die grote hoeveelheden informatie kunnen verwerken en op basis daarvan bijvoorbeeld kunnen leiden tot beleidsaanpassingen. Omdat we leren van eerdere ervaringen, worden deze algoritmes steeds verfijnder. Dit proces willen we meer structureel en op grotere schaal uitvoeren, en de resultaten ervan breder in de organisatie gebruiken.

Om alle beschreven doelstellingen te kunnen verwezenlijken, is het van belang dat de Douane kan vertrouwen op schaalbare en robuuste IT-voorzieningen. Deze moeten elke afzonderlijke activiteit op het gebied van datacollectie, -verrijking en -analyse optimaal ondersteunen.

### *Initiatieven*

Om de Douane verder te ontwikkelen tot een data-gedreven organisatie, is in de eerste plaats gedegen datamanagement nodig. Hiertoe gaan wij binnen onze dienst een aantal functies (her-)inrichten. Zo starten we in 2021 met de opzet van een Datawerkorganisatie. Dit omdat de activiteiten, kennis en competenties rondom datagebruik binnen de Douane nu nog in hoge mate versnipperd zijn. Door

uitvoerende rollen in dit werkveld onder centrale aansturing te brengen, denken we slagvaardiger en doeltreffender te kunnen worden.

Daarnaast zullen we een zogenoemde Data maturity-meting uitvoeren. Hiermee stellen we vast in hoeverre het gegevensmanagement van de Douane 'volgroeid' is, aan de hand van een door de Concerndirectie IV en Databeheersing aangereikt model.

Deze toets kan input leveren voor de vervolgstappen in het traject richting een data-gedreven Douane. Zoals voor de inrichting van Data governance: de tactische, strategische én functionele besturing van onze dienst op de beschikbaarheid van kwalitatief hoogstaande gegevens.

Daarnaast moeten we Informatiebeleid implementeren. De wettelijke eisen waaraan de informatiehuishouding van de Douane dient te voldoen worden geïnventariseerd – evenals de beleidswensen die leven binnen de organisatie ten aanzien van gegevensmanagement. Dit leidt tot een roadmap voor beleidsimplementatie onder besturing van de hiervoor genoemde Data governance.

Verder starten we in 2021 met de realisatie van een Douane Datafundament, dat het huidige Enterprise Datawarehouse op termijn gaat vervangen. Ook komt er een eerste uitwerking van onze datamodellering (datamodellen, datacatalogus met definities en gegevenselementen, eisen die aan gegevens gesteld worden, inrichten beheer datamodellen).

De Douane werkt niet alleen aan de structuur en de kwaliteit van data, maar heeft ook aandacht voor de groeiende hoeveelheid gegevens. Als gevolg van wetswijzigingen, vanuit onder meer het Douane Wetboek van de Unie (hierna DWU), wordt voor de komende jaren een enorme toename van het aantal te verwerken aangiften verwacht – misschien wel een vertienvoudiging van het huidige volume. Om deze stijging aan te kunnen is als basis een robuuste en schaalbare technische infrastructuur nodig: de Digitale Snelweg Douane. Dit initiatief omvat ook het optimaliseren van de transactiesystemen en het uitvoeren van performance-tests. Binnen de Digitale Snelweg Douane nemen we alle voorziene wetswijzigingen mee, voor zowel infrastructuur als applicaties. Met onze geïntegreerde aanpak voorkomen we dat per deelontwikkeling keuzes worden gemaakt die niet werkbaar zijn voor het geheel.

Als eerste stap op de Digitale Snelweg richt de Douane in 2021 een performance-testomgeving in. Daar kunnen we met behulp van metingen en analyses inzicht krijgen in knelpunten, mogelijke verbetermaatregelen en kosten. Vervolgens gaan we stapsgewijs aan de slag met de infrastructuur en de verschillende applicaties (inclusief het beheer daarop). De volgorde wordt bepaald door de wettelijke deadlines die voor de bijbehorende transactiesystemen gelden. De eerste applicaties die in 2021 aan de beurt komen, zijn DECO voor Douane e-Commerce (Lage waarde zendingen en import One stop shop (i-OSS)) en het nieuwe aangiftesysteem (DMS).

Een andere ontwikkeling is *Cloudcomputing*, een vorm van technologie waarbij diensten op aanvraag worden afgenomen. Voor het gebruik van die diensten wordt betaald, niet voor de aanschaf van hard- of software. De onderliggende technologie kan dynamisch worden op- en afgeschaald, al naar gelang de capaciteitsbehoefte. De Douane gaat in 2021 verder onderzoek doen naar de mogelijkheden van Cloudcomputing, bijvoorbeeld ten aanzien van een schaalbare infrastructuur als onderdeel van de Digitale snelweg en het verbeteren van de basis voor het delen van diensten met andere organisaties. Duidelijk is al wel dat de overgang van het huidige IV-landschap naar een cloud in stappen zal gaan, en meerdere jaren zal vergen. Ook zal Cloudcomputing niet voor alles kunnen worden toegepast.

Sinds enkele jaren is de Douane samen met andere overheidsorganisaties en het bedrijfsleven betrokken bij de ontwikkeling van een platform voor eenduidige en veilige data-uitwisseling tussen overheid en bedrijven. Ons doel is om op basis van externe en interne data een betere informatiepositie op te bouwen, ten behoeve van onze risicobeheersing en onze analytische en primaire processen. Andersom kan de Douane met behulp van dit platform eigen data delen met andere partijen. Dit ontwikkeltraject is nauw verbonden met de Basis Data Infrastructuur (BDI) van de Digitale Transport Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De wijze waarop het wordt vormgegeven (en de rol die de Douane erin gaat spelen), is onderwerp van onderzoek.

\_\_\_\_\_ spraken op 30 juni 2020 hun commitment uit voor de BDI. De vervolgvactiteiten in dit kader zijn gericht op:

- uitwerking van een globale oplossingsrichting (architectuur) en wat daarvoor nodig is (denk bijvoorbeeld aan afspraken, begrippen en definities, koppelvlakken, voorzieningen voor autorisatie en authenticatie, en rijkere diensten voor regie op het toezicht);
- onderzoek naar de haalbaarheid van deze oplossing (zoals financiering, tijdsplanning, risico's en uitvoeringstoets);
- uitwerking van de kaders voor het delen van data (onder meer data-afbakening, juridisch raamwerk en cloud-beleid);
- onderzoek naar de wijze waarop deze oplossing kan worden gerealiseerd (binnen de Douane, vormen van publiek-private samenwerking, de rol van de mainports hierin, et cetera).

Pas als deze stappen zijn afgerond, kan nader worden bepaald welke activiteiten de Douane gaat oppakken in 2021 en de jaren daarna. Hierbij kan worden gedacht aan onder meer het onderzoek naar aanpassingen in processen en systemen die nodig zijn om optimaal gebruik te kunnen maken van gedeelde data. En aan de mogelijke implementatie van de European Maritime Single Window (EMSW) in de bovengenoemde BDI.

Het bedrijfsleven zal in 2021 nog weinig merken van al deze ontwikkelingen. Door het vernieuwde technische landschap blijft het voor ondernemers mogelijk om digitaal aangiften te doen. De beschikbaarheid van applicaties voor het doen van aangiften blijft op het afgesproken serviceniveau.

## Risicomanagement

De Douane onderschrijft de toegevoegde waarde van risicomanagement en schenkt structureel aandacht aan de inhoud en de kwaliteit van het risicomanagement. Het risicobewustzijn ontwikkelt zich in kleine stapjes en op alle niveaus; geleidelijk beweegt het naar een volgende fase van (risico)volwassenheid. Doel blijft om steeds beter en op een effectieve wijze om te gaan met onzekerheden in de snel veranderende omgeving en de hieraan gerelateerde risico's en kansen.

### Ontbreken integrale inrichting en governance van gegevensmanagement

Voor een samenhangende, effectieve en transparante besturing van de douane-organisatie is een adequate inrichting van gegevensmanagement noodzakelijk. Onder andere versnippering, gebrek aan governance en afstemming, onvoldoende datakwaliteit en afhankelijk van beschikbare technologie maken dat de Douane hier belangrijke risico's loopt. Als deze risico's zich manifesteren heeft dat o.a. impact op

de strategische en operationele besluitvormingsprocessen, omdat het daarin belangrijk is om over goede juiste en actuele gegevens te beschikken.

Vanzelfsprekend zijn er enkele beheersmaatregelen genomen op het vlak van gegevensmanagement Douane. Douane zet o.a. in op een nieuwe (meer gecentraliseerde) datawerkorganisatie Douane, waartoe een werkgroep is ingesteld. Die zorgt voor een gemeenschappelijk beeld van de eisen die aan de inrichting en governance van de informatiehuishouding moeten worden gesteld. Verder starten we in 2021 met de realisatie van een Douane Datafundament, dat het huidige Enterprise Datawarehouse op termijn gaat vervangen. En gaan we een zogeheten data maturity-meting uitvoeren. Om op een beveiligde manier rapportages op te stellen, en analyses en onderzoeken uit te voeren sluiten we in de eerste fase in een pilot, aan op de nieuwe technische omgeving ADP (Analytical Data Perimeter).

### **Onverwachte gebeurtenissen als gevolg van Brexit**

Brexit heeft voor de Douane grote gevolgen. Denk aan stijging van volumes van aangiften en klanten. Bovendien moest een nieuw grensproces voor het ferryverkeer worden ingericht. Om deze gevolgen op te kunnen vangen, hebben we ons grondig op Brexit voorbereid. Bijvoorbeeld door het aannemen en opleiden van extra personeel. Het voorkomen van onnodig logistiek oponthoud in het handelsverkeer met het VK, is echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid én bedrijfsleven.

Onverwachte gebeurtenissen als gevolg van Brexit doen een beroep op de wendbaarheid en flexibiliteit van de Douane. We moeten laten zien dat we snel en adequaat op onverwachte gebeurtenissen kunnen inspelen. Dit is om meerdere redenen van belang. Onverwachte gebeurtenissen kunnen economische en/of maatschappelijke gevolgen hebben, en leiden tot boetes vanuit de EU-wetgeving, negatieve publiciteit (imagerisico) of politieke onrust.

### **Er onvoldoende in slagen om tijdig geschikte medewerkers te werven en op te leiden**

Een samenloop van ontwikkelingen stelt de Douane komende jaren voor een ingewikkelde personeelsopgave. We krijgen te maken met een hoge uitstroom van personeel (capaciteit en kennis), en dus grote wervingsrondes in een onvoorspelbare arbeidsmarkt. De werklast zal exponentieel toenemen, medewerkers (oude en nieuwe) moeten andere manieren van werken leren, en medewerkers moeten functioneren in een veranderende organisatiecultuur. Bovendien willen we meer aandacht besteden aan kwaliteit, integriteit en vakmanschap.

Met deze uitdagingen op personeelsgebied hangen risico's samen. Mogelijk kan de Douane niet voldoende nieuwe medewerkers werven, of passen kandidaten niet in het (nieuwe) profiel. Daarnaast kan het gebeuren dat we eenmaal geworven medewerkers onvoldoende snel en kwalitatief kunnen opleiden. Het kan ook niet worden uitgesloten dat criminele organisaties via de massale wervingsrondes proberen te infiltreren. Mochten deze risico's zich werkelijk voordoen, dan komt onze ambitie bij de top van de douanediens in de wereld te horen onder druk te staan. In dat geval zou immers het kennis- en expertiseniveau in de breedte dalen, kan de kwaliteit van het douanewerk in de primaire processen en het toezicht niet meer worden gegarandeerd, en neemt de kans op integriteitsincidenten toe. Dit zou uiteraard een negatief effect hebben op het maatschappelijke en politieke imago van de Douane.

### **Integriteitsincidenten**

We stellen ons steeds de vraag: doen we wel genoeg om de integriteit van onze medewerkers te beschermen? Integriteitsincidenten zijn op de keper beschouwd nooit volledig uit te bannen. Om die reden is de Douane constant in gesprek over de aard en volledigheid van de genomen of te nemen

maatregelen. Steeds moet de afweging worden gemaakt welke risico's wij bereid zijn te lopen en welke maatregelen daartoe genomen moeten worden.

### **Enorme toename van het aanbod van aangiften dat tot knelpunten leidt in de ICT en de handhaving**

Het doen van aangifte is een belangrijk moment in de handhaving. In de aangiftebehandeling zet de Douane verschillende instrumenten van dienstverlening en toezicht in, om zo het gedrag van aangevers te beïnvloeden. Het proces wordt uitgevoerd in een internationale context, en wordt beïnvloed door verschillende, soms razendsnelle (technologische) ontwikkelingen in het logistieke (goederen)verkeer en keuzes die ondernemers maken. Wij moeten alert zijn op deze ontwikkelingen, zodat we er flexibel op kunnen inspelen.

Eén van de grootste uitdagingen waarvoor de Douane staat is de snelle en exponentiële toename van het aantal douaneaangiften op korte en middellange termijn. Daarbij bestaat het risico dat de kwaliteit van de aangiften afneemt. Vooral in de stormachtig groeiende e-commerce laat de compliance nogal eens te wensen over.

De risico's die we in het aangifteproces hebben gesignaleerd, liggen op 3 terreinen: ICT, handhaving, en processen. Op het gebied van ICT geldt bijvoorbeeld dat systemen en applicaties kunnen stagneren, uitvallen of niet op tijd worden geüpdatet. Storingen worden dan niet of niet tijdig opgelost. Een ander probleem is dat de benodigde innovatie en verbeteringen mogelijk niet passen in het portfolio van de IV-keten, of niet de benodigde prioriteit krijgen. In het ergste geval kunnen klanten geen aangifte doen, met alle logistieke en financiële gevolgen van dien. In de handhaving bestaat de kans dat de Douane bepaalde risico's gaat missen, met mogelijke financiële- en imagoschade tot gevolg. En in de processen ligt het gevaar op de loer dat voorraden oplopen, termijnen niet worden gehaald en bedrijven niet bij hun goederen kunnen komen. Ook zou de verrekening met klanten achter kunnen lopen als gevolg van achterstanden in het aangifteproces.

### **Niet flexibel genoeg zijn qua organisatiecultuur om op veranderingen in te kunnen spelen**

De Douane heeft een maatschappelijke en (politiek-)bestuurlijke rol. Onze organisatie moet dus mee kunnen bewegen met ontwikkelingen in de samenleving. Dat vraagt niet alleen om veerkracht en wendbaarheid van de organisatie en politiek-bestuurlijke sensitiviteit van het management, maar ook om flexibiliteit van de medewerkers die beschikken over leer- en aanpassingsvermogen.

Als de Douane qua organisatiecultuur onvoldoende wendbaar en flexibel is, kunnen we ons onvoldoende kwijten van onze toekomstige taken, en kunnen we onze de ambities als zelfstandig directoraat-generaal onvoldoende waarmaken. Essentieel voor het welslagen van deze missie is het (persoonlijk) leiderschap en de kwaliteiten om leiderschap en organisatiecultuur aan elkaar te verbinden. Als dit lukt werken onze medewerkers op professionele en betrokken wijze samen aan de gemeenschappelijk opgave van één Douane.

## **Thema's**

[De Staatssecretaris heeft de toezegging aan de Kamer gedaan dat Belastingdienst, Douane en Toeslagen een toelichting geven op een aantal belangrijke thema's. Hiervoor wordt in september 2020 een brief aan de Kamer verzonden en daarnaast in het Jaarplan opgenomen]

[[PM 15/9 Hieronder eventueel aanvullende toezeggingen aan de Kamer (afhankelijk van tijdspad)]]

## KPI's

### Kwantitatieve doelstellingen

De algemene doelstelling van de Douane komt, langs de lijnen van de ABC-doelen, tot uiting in onderstaande meetbare gegevens. Daarnaast zijn de prestatie-indicatoren op bezwaar en klachten van artikel 1 vanaf dit begrotingsjaar onder artikel 9 opgenomen.

Deze prestatie indicatoren kunnen - net zoals in 2020 - beïnvloed worden door wijzigingen in de aantallen aangiften en bijstellingen in het toezicht van de Douane als gevolg van mogelijke effecten van de coronacrisis. Ook kan de waardering van het bedrijfsleven anders uitvallen door de (tijdelijke) wijzigingen in de uitvoering vanwege het vooropstellen van de gezondheid van medewerkers.

### *Juiste invoeraangiften*

De juistheid van de invoer aangifte is de belangrijkste graadmeter voor het vaststellen van de fiscale compliance. Een juiste invoeraangifte betekent dat de juiste afdracht van de bij invoer verschuldigde belastingen kan worden vastgesteld. Door nalevings-, toezichts- en handhavingsinterventies beïnvloed de Douane de compliance, met als doel deze jaarlijks op een hoger peil te brengen. De prestatie-indicator 'Juiste invoeraangiften' geeft weer hoe groot het aandeel juiste invoeraangiften is in het totaal aantal invoeraangiften.

Meer specifiek gaat het om de invoeraangiften die voldoen aan de wettelijke eisen voor een juiste aangifte en zijn ingediend in het aangiftesysteem van de Douane.

### *Uitvoering afspraken niet-fiscale taken*

De B-doelstelling van de Douane, beschermen van de samenleving, betreft de uitvoering van de niet-fiscale taken die de Douane in opdracht van beleidsdepartementen kent. Deze opdrachtgevende beleidsdepartementen zijn de Ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De realisatie van de jaarlijkse afspraken over de uitvoering van de douanetaken is onderwerp van gesprek in het eerder genoemde 'Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane' (OOD). De prestatie-indicator 'Uitvoering afspraken niet-fiscale taken' is via dit beraad in overleg met betrokken partijen ontwikkeld en richt zich op de mate waarin de Douane de (periodieke) afspraken over deze douanetaken uitvoert. Deze indicator is over het jaar 2020 voor het eerst in werking getreden.

### *Waardering bedrijfsleven*

De waardering bedrijfsleven is een indicator voor de doelstelling versterken van de concurrentiepositie (C-doelstelling). Voor het meten en verbeteren van de dienstverlening van de Douane aan het bedrijfsleven wordt het instrument Bewijs van Goede Dienst<sup>10</sup> ingezet. Hierin zijn doelstellingen opgenomen die in samenspraak met het bedrijfsleven tot stand zijn gekomen en waaraan zowel de Douane als het bedrijfsleven grote waarde hecht. Met het bedrijfsleven worden ook afspraken gemaakt over verbeteracties rondom dienstverlening en toezichtslasten.

## Feiten en cijfers

15/8 PM input geleverd, Osage verwerkt de input

---

<sup>10</sup>

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures\\_en\\_publicaties/bewijs\\_van\\_goede\\_dienst](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/bewijs_van_goede_dienst)