

Jaarplan 2021

Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Over dit jaarplan 04
Belastingdienst, Toeslagen en Douane in 2021 06



Belastingdienst

1 Belastingdienst in 2021 07
2 Oog en oor voor burgers en bedrijven 10
3 Fiscale taken, toezicht en opsporing 21
4 Wat hebben we er voor nodig? 46



Toeslagen

1 Toeslagen in 2021 63
2 Dienstverlening: werken aan vertrouwen 66
3 Reguliere uitvoering en toezicht 76
4 Wat hebben we er voor nodig? 82



Douane

1 Douane in beeld 96
2 Welke stappen willen we zetten? 103
3 Wat willen we bereiken? 116

Voorwoord

Het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane markeert een belangrijk jaar voor de drie directoraten-generaal: Toeslagen en Douane starten als directoraten-generaal en de Belastingdienst gaat zich concentreren op zijn fiscale taken. 2021 is in die zin te beschouwen als een overgangsjaar. Er ligt een belangrijke opgave om onze aandacht voor burgers en bedrijven te vergroten. We willen hun vertrouwen herwinnen door onze prestaties te verbeteren. Om dat te bereiken moeten we ook werken aan onze cultuur; onderdeel daarvan is dat we medewerkers een veilige en prettige werkomgeving willen bieden. Tegelijkertijd besteden we tijd en energie aan de ontvlechting. Daarom gaan we intensief samenwerken bij het vormgeven van onze drie directoraten-generaal. Al bestaande goed lopende samenwerking in onze operationele processen en bij de bedrijfsvoering zetten we uiteraard voort; waar nodig zetten we nog een tandje bij.

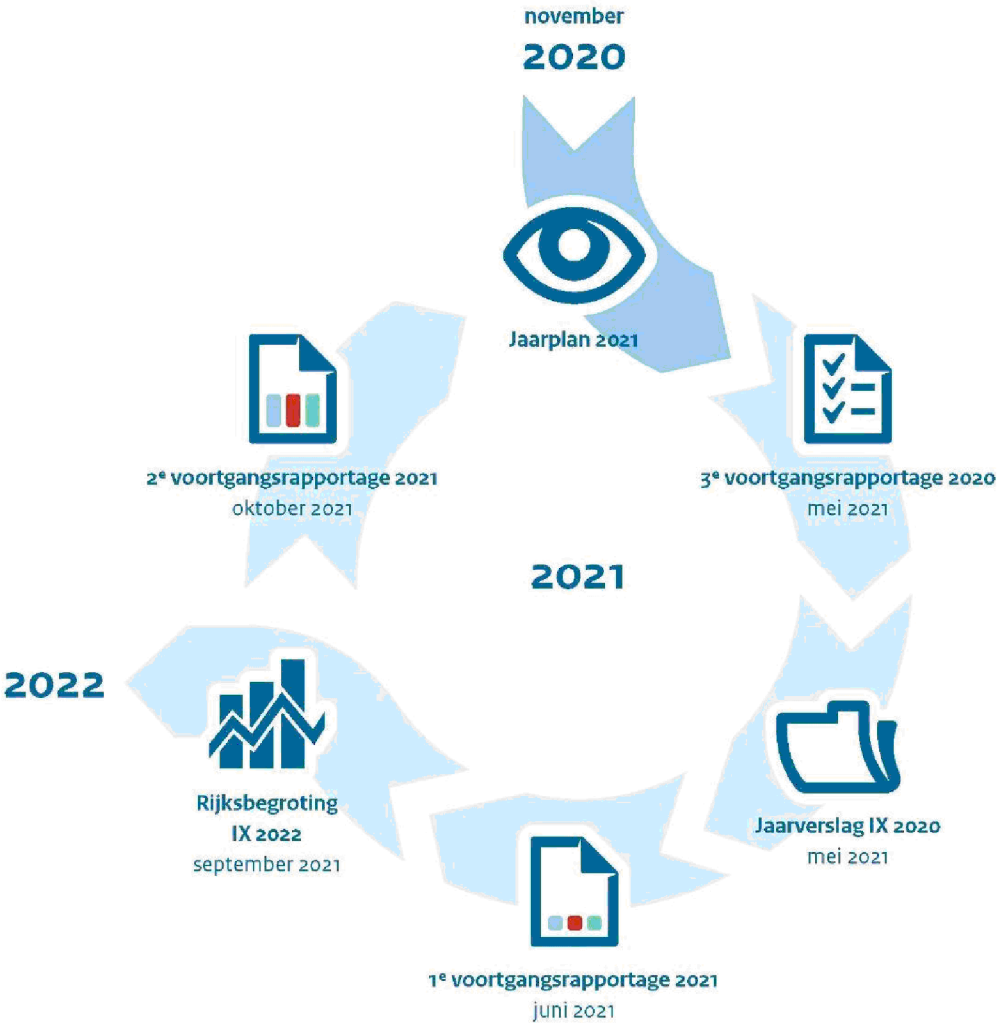
Onze collega's hebben de afgelopen tijd veel voor hun kiezen gekregen; zij verdienen een stabiele en veilige werkomgeving en daar gaan wij mee aan de slag.

In 2021 wordt veel van ons gevraagd. Samen met onze medewerkers zetten we ons in om er een succes van te maken, zodat we met z'n allen trots kunnen zijn om te werken bij de Belastingdienst, bij Toeslagen en bij de Douane.

Peter Smink

Ditte Hak

Nanette van Schelven



Over dit jaarplan

Met dit Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane zetten we een nieuwe stap in de doorontwikkeling van het jaarplan: we brengen een jaarplan uit 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 onderdeel Belastingdienst. Ook over dit jaarplan rapporteren we door middel van drie voortgangsrapportages; de opzet daarvan zal worden herzien.

In drie afzonderlijke onderdelen komen de activiteiten in 2021 van respectievelijk Belastingdienst, Toeslagen en Douane aan bod. Per onderdeel besteden we eerst aandacht aan de belangrijkste onderwerpen waar we in 2021 mee aan de slag gaan. Hierbij leggen we uit welke keuzes we hebben gemaakt, waarom we die keuzes hebben gemaakt en wat burgers en bedrijven hier van merken. We maken die keuzes in een voortdurend spanningsveld tussen de hoeveelheid taken die wij moeten verrichten en de beschikbare capaciteit. Extra aandacht voor dienstverlening en het opvangen van de gevolgen van COVID-19 leiden dus tot effecten op andere gebieden, bijvoorbeeld in het toezicht.

De opbouw van dit jaarplan met drie afzonderlijke onderdelen is een voorbode van de ontvlechting 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. Ontvlechten betekent niet elkaar loslaten. Er ligt een gezamenlijke opgave om de ontvlechting zodanig vorm en inhoud te geven dat deze daadwerkelijk beantwoordt aan het ermee beoogde doel: het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het proces van ontvlechting zal enkele jaren duren. 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.

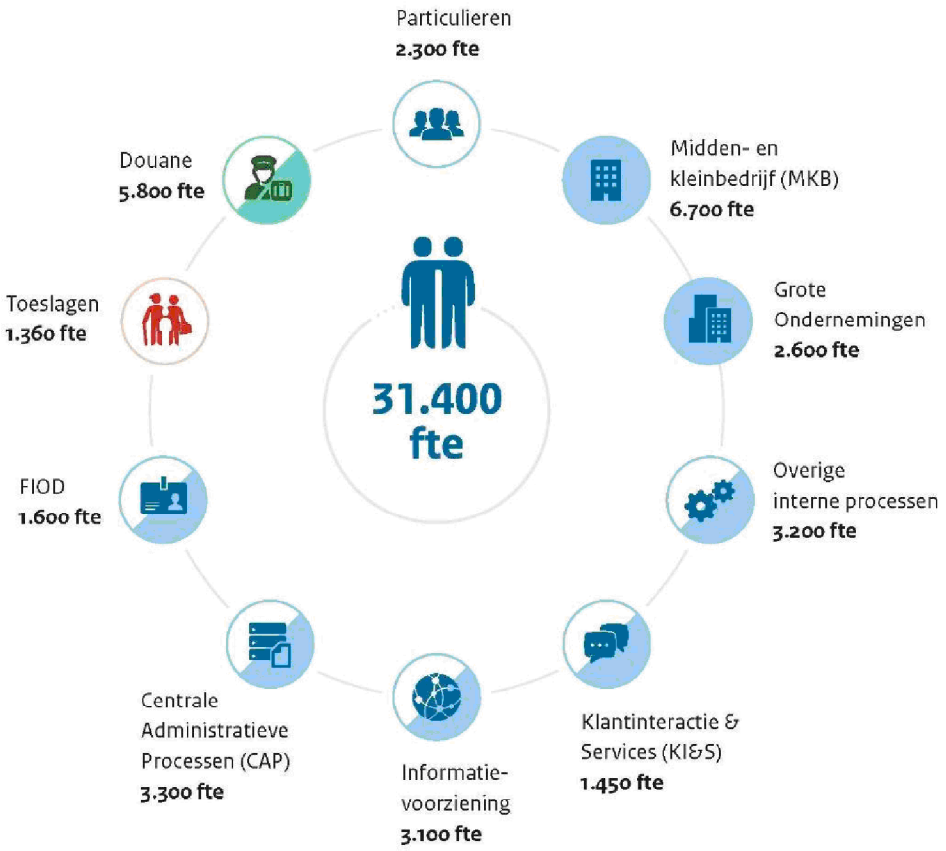
In de huidige situatie is het perspectief van burgers op de kwaliteit van de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties onderbelicht. Daarom is het zinvol een externe toezichthouder aan te stellen die structurele en incidentele problemen in de kwaliteit van de dienstverlening kan signaleren, onderzoeken en agenderen. Zo'n toezichthouder kan de aandacht voor de rechtsstatelijkheid van de dienstverlening versterken en opereert vanuit het perspectief van burgers of bedrijven. Een toezichthouder kan toegevoegde waarde hebben door in aanvulling op de bestaande doelmatigheids- en rechtmatigheidscontroles aandacht te besteden aan rechtsstatelijke waarden en procedurele rechtvaardigheid. Dat is de reden dat de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst medio 2020 hebben aangekondigd een vorm van extern toezicht op de Belastingdienst te zullen inrichten. In 2021 zal een Rijksinspectie worden opgericht voor het toezicht op de Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

Dit jaarplan is besproken met de Groepsondernemingsraad (GOR) van de Belastingdienst. Zij hebben ons de volgende reactie gegeven: *"Een erg ambitieus jaarplan, oordelen wij als Groepsondernemingsraad. Ambities zijn goed, maar het is nu belangrijker dan ooit om deze waar te maken. Daarom moeten we deze (abstracte) ambities snel vertalen naar concrete acties. Maar daarmee zijn we er nog niet: we moeten de acties uitvoeren én afronden. Liever minder acties die we goed doen, dan veel acties half. Dat is belangrijk voor onze geloofwaardigheid naar buiten én naar binnen toe. Ga verder op de weg van de 'menselijke maat', óók intern. Luister naar de wensen én noden van burgers, bedrijven en medewerkers en zet daar acties op.*
Met de vele ambities in het jaarplan lijkt het alsof er alleen maar verbeterpunten zijn. Nee, onze collega's zorgden er voor dat er ook veel goed is gegaan en blijft gaan. Komend jaar moeten we ook meer 'nee' durven zeggen als er dingen van ons worden gevraagd die we niet kunnen realiseren. Maar we moeten ook de rekening voor al dat werk presenteren. Kwaliteit komt altijd met een prijs." Wij waarderen dat de GOR ons hun visie op het jaarplan heeft gegeven en nemen hun opmerkingen vanzelfsprekend ter harte. De thema's die benoemd zijn, zullen terugkomen in de dialoog die wij met de medezeggenschap voeren.

Belastingdienst, Toeslagen en Douane in 2021

Bedragen x 1 miljoen**





* Het betreft gesaldeerde bedragen

** Bron: Miljoenennota 2021

Belastingdienst Toeslagen Douane Ondernemers Burgers



1 Belastingdienst in 2021

Belastingdienst in 2021

Onze ambitie is om de beste Belastingdienst voor Nederland te worden.[1] Om die ambitie waar te maken is het cruciaal om meer oog en oor te hebben voor burgers en bedrijven, focus te hebben op fiscale taken en te werken aan vakmanschap, de juiste cultuur en uitstekende ICT-voorzieningen. Dit jaarplan beschrijft welke concrete activiteiten we oppakken om structureel beter te gaan presteren.

2021 biedt voor de Belastingdienst kansen: door de ontvlechting kunnen we ons concentreren op onze fiscale taken. Op een aantal belangrijke terreinen ondersteunen we de collega's van Douane en Toeslagen. Dat werk blijven we met dezelfde inzet en kwaliteit doen als toen die onderdelen nog deel uitmaakten van de Belastingdienst.

Om ons nog beter te kunnen concentreren op onze fiscale taken hebben wij de aanbevelingen uit het rapport 'Back to basics. Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst' overgenomen. Dit houdt onder andere in dat we bezien welke taken door alternatieve uitvoerders uitgevoerd kunnen worden en dat bij nieuwe niet-fiscale taken het uitgangspunt 'nee-tenzij' wordt gehanteerd. Hierdoor worden concrete stappen gezet om strenger toe te zien op het uitvoeren van nieuwe en bestaande taken. De FIOD is het onderdeel van de Belastingdienst dat verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke aanpak van zowel fiscale als niet-fiscale fraude. Ook in de nieuwe situatie verzorgt de FIOD de opsporing voor Toeslagen en Douane én voor andere opdrachtgevers. De bestaande taken die wij doen voor andere opdrachtgevers dan het directoraat-generaal Fiscale Zaken zijn opgenomen in bijgaande – niet limitatieve – tabel.

Daarnaast voeren we ook taken uit voor andere opdrachtgevers

o.a. EZK	heffen en innen van heffingen voor andere overheden: provinciale opcenten, werkgeversbijdrage kinderopvang, heffing mijnbouwwet, voorraadheffing, ODE heffing, landinrichtingsrente, verontreinigingsheffing rijkswateren, verkeersbegeleidingstarief
EZK, BuiZa, I&W, J&V, LNV, VWS, OCW	dwanginvordering (deurwaarderswerkzaamheden) voor andere overheden
EZK	verstrekken van vergunningen voor de in-en uitvoer van strategische goederen en diensten
o.a. Fin, VWS	opsporing van financiële en economische fraude
Fin	toezicht op makelaars en bepaalde handelaren van goederen in grote waarde, in het kader van de Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)
VWS	toezicht in het kader van de Wet marktordening gezondheidszorg
J&V	registratie van onderhandse akten waarvoor registratie een wettelijk vormvereiste is
Fin	toezicht op de uitvoering van de Registratiewet
BZK	verhuurderheffing
EZK	toezicht op het tijdig deponeren van jaarstukken bij de KvK

1 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 31 066, nr. 700.

Het COVID-19-virus heeft ook voor de Belastingdienst en zijn medewerkers flinke impact. De fiscale steunmaatregelen vragen extra tijd en energie. Een aantal werkzaamheden wordt ernstig bemoeilijkt (bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken, hulp bij aangifte) en medewerkers zijn verplicht zoveel mogelijk thuis te werken in een omgeving die daarvoor niet is ingericht en met beperkte middelen. Positief is dat we als Belastingdienst hebben kunnen laten zien dat we in staat zijn snel in te spelen op grote maatschappelijke gebeurtenissen, waardoor we bijvoorbeeld hebben kunnen bijdragen aan een relatief snel en groot economisch herstel. Medewerkers hebben tijdens de COVID-19-crisis grote flexibiliteit en aanpassingsvermogen getoond. Ook in 2021 zal nog veel van hen worden gevraagd. Dat kan niet onbeperkt en dat is een risico dat moet worden gemanaged.

COVID-19 heeft in 2021 ongetwijfeld ook impact op onze eigen werkzaamheden. 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. We weten niet in welke mate we in 2021 buitentoezicht kunnen uitoefenen en meer inzet op dienstverlening gaat ten koste van de inzet op het toezicht achteraf. Er moet rekening worden gehouden met het risico dat wanneer de COVID-19-crisis langer duurt dat gevolgen heeft voor de realisatie van onze doelstellingen en voor de scores op de prestatie-indicatoren.

We beginnen dit jaarplan met de twee belangrijkste terreinen waarop we echt moeten verbeteren en waarvan de aanpak urgent is: de dienstverlening en de aanpak van risicosignalen en gegevensbescherming. Daarna gaan we in op ons reguliere werk dat het overgrote deel van onze capaciteit vraagt: onze fiscale taken en de activiteiten die we doen in toezicht en opsporing. Om onze activiteiten voor burgers en bedrijven goed te kunnen uitvoeren en om onze ambities waar te kunnen maken moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan; die beschrijven we in het hoofdstuk 'Wat hebben we er voor nodig'. Dat hoofdstuk sluit af met de risicoparagraaf en het overzicht van kritieke prestatie-indicatoren.

2 Oog en oor voor burgers en bedrijven



Oog en oor voor burgers en bedrijven

Om de beste Belastingdienst voor Nederland te worden moeten we een organisatie worden:

- met oog en oor voor burgers en bedrijven, die zich kenmerkt door een snelle, betrouwbare en zorgvuldige behandeling van burgers en bedrijven en door deskundige en persoonlijke ondersteuning waar die nodig is;
- met focus op fiscale taken, met effectief toezicht en effectieve opsporing;
- met vakmanschap, de juiste cultuur en uitstekende ICT-voorzieningen, waardoor we wendbaar en toekomstbestendig worden.

Als Belastingdienst willen we een open en wendbare organisatie zijn. Dat zijn we onvoldoende. Ondanks onze inspanningen en investeringen is een structurele verbeteraanpak niet voldoende van de grond gekomen. Toch kunnen we, als het er op aankomt, wel degelijk flexibel en slagvaardig zijn: bij de invoering van de coronamaatregelen hebben we dat bewezen.

We kampen met een aantal onderliggende problemen: er is veel aandacht nodig voor het oplossen van bestaande problematiek, waardoor het risico bestaat dat de nodige vernieuwingen binnen de Belastingdienst achterblijven.[1] De dienstverlening aan burgers en bedrijven moet beter, de mogelijkheden om nieuw beleid adequaat en tijdig te implementeren nemen af en de staat van de ICT van de Belastingdienst is een reden tot zorg. Adequate managementinformatie blijft een grote uitdaging. In de loop van 2020 is hier de problematiek van het oneigenlijke gebruik van persoonsgegevens (FSV en nationaliteit) en mogelijk disproportioneel handelen (projectcode 1043) aan toegevoegd. Vanuit het oogpunt van burgers en bedrijven springen twee problemen er uit: we hebben te weinig focus gehad op de dienstverlening aan burgers en bedrijven en soms hebben we bij de aanpak van vermoedelijke fraude niet of onvoldoende rechtstatelijk gehandeld, waardoor goedwillende burgers slachtoffer zijn geworden.

Burgers en bedrijven moeten uit kunnen gaan van een betrouwbare Belastingdienst. In 2020 is hun mening over de betrouwbaarheid van onze organisatie minder positief geworden: 47% – tegen 54% in 2019 – vond ons wel betrouwbaar tot helemaal betrouwbaar.[2] De opgave is duidelijk: we moeten en willen die trend weer ombuigen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de twee belangrijkste terreinen waarop we echt moeten verbeteren en waarvan de aanpak urgent is: de dienstverlening en de aanpak van risicosignalen en gegevensbescherming.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 31 066, nr. 588.

2 Bron: Fiscale monitor.

Dienstverlening

Het rapport 'Werk aan Uitvoering' dat in 2020 door het kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden constateert dat bij alle grote uitvoeringsorganisaties de continuïteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven onder druk staat. De oorzaken van de huidige problemen in de uitvoering zijn divers: verouderde ICT (bij ons bijvoorbeeld in de inning en de omzetbelasting), 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 overheidsbreed opgepakt worden. We hebben daarom meegewerkt aan de probleemanalyse in het rapport 'Werk aan Uitvoering'. Gezamenlijk werken we 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 op basis van een Rijksbrede visie leiden tot een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, zowel bij ons als bij andere overheidsorganisaties.

Net als alle andere grote uitvoeringsorganisaties kennen we het verschijnsel dat er veel burgers zijn waarbij het zogeheten doenvermogen ontoereikend is. Daarom zal in de beleidsvormende fase steeds vaker door onze opdrachtgevers aan ons worden gevraagd om vanuit ons perspectief en vanuit onze kennis en ervaring bij te dragen aan de zogeheten doenvermogentoets. In deze toets wordt beoordeeld of nieuw beleid 'doenlijk' is voor burgers en bedrijven. Ook in de uitvoering zelf houden we rekening met het doenvermogen: onze dienstverlening is er voor die situaties op gericht hulp dichter bij burgers te organiseren, waardoor zij in hun eigen omgeving worden geholpen, terwijl we dan ook gemakkelijker rekening kunnen 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 gedoeld 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.

Een verbetering en modernisering van onze dienstverlening is noodzakelijk. Daarom is er onder meer een extern onderzoek uitgevoerd, gericht op de fundamentele transformatie van onze dienstverlening. Dit onderzoek richtte zich op alle (onderliggende) processen en geeft een beeld van de integrale aanpak van de verbetering van onze dienstverlening. Het eerste deel van het onderzoek, dat de probleemanalyse bevat, is medio 2020 afgerond en naar de Tweede Kamer gestuurd. Het tweede deel is medio november opgeleverd en bevat handelingsperspectieven voor het verbeteren van onze dienstverlening in 2021 en verder. We moeten in 2021 een stevig fundament creëren om in de periode 2021 tot 2025 aan de slag te gaan met de handelingsperspectieven. Daarbij gaat het om eigenaarschap, om het aanscherpen van onze visie en om het inregelen van de noodzakelijke managementinformatie. Een transformatiebureau gaat de veranderingen aanjagen. Dat alles is ook nodig om onze executiekracht te vergroten. Op inhoud gaan we werken vanuit dienstverleningsmissies; op basis daarvan kunnen we sneller en met grotere regelmaat kleine verbeteringen voor burgers en bedrijven zichtbaar maken. Een aantal acties kan al snel worden opgestart; ze volgen hieronder. Ook de aanbevelingen van een in 2020 gehouden beleidsdoorlichting dienstverlening worden in de verbeterplannen meegenomen, net als de hiervóór genoemde Rijksbrede visie op dienstverlening in het kader van de Werkagenda voor de uitvoering. In de voortgangsrapportages over het jaarplan 2021 gaan we in op de manier waarop we de aanbevelingen uit deze onderzoeken en de beleidsdoorlichting opvolgen.

Eén manier waarop burgers gaan merken dat we een andere weg inslaan, is dat we het aantal balies willen uitbreiden en dat de dienstverlening aan de balies verbetert. In 2021 experimenteren we met mogelijkheden om naar burgers toe te gaan die in een instelling of tehuis verblijven en kijken we naar een mogelijkheid voor ondernemers om hun BTW-ID te laten zien in het ondernemersportaal. In de loop van 2021 besluiten we wat we daadwerkelijk op deze gebieden kunnen doen.

Activiteiten in 2021

Onze strategie is er op gericht burgers en bedrijven in staat te stellen hun belastingzaken te regelen onder andere door een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen. We willen het hen gemakkelijk maken goede aangiften te doen, aanspraak te maken op rechten en aan hun verplichtingen te voldoen. De activiteiten die wij hierna beschrijven dragen er aan bij dat burgers en bedrijven passend en tijdig over informatie kunnen beschikken of worden geïnformeerd of dragen bij aan het gemak waarmee zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen of aanspraak kunnen maken op hun rechten.[3] Bij informeren gaat het om het ondersteunen van burgers en bedrijven in het kennen, begrijpen en kunnen uitvoeren van de belastingregels. Bij gemak gaat het erom het aantal stappen dat een burger of bedrijf moet zetten zo klein mogelijk te maken en deze zo vorm te geven dat ze worden geholpen om de noodzakelijke acties juist uit te voeren. Gemak betekent dus tegen zo gering mogelijke inspanning en zo gering mogelijke kosten het goede kunnen doen. Het nakomen van verplichtingen en aanspraak maken op rechten moet gemakkelijk zijn door aan te sluiten op processen en routines van de doelgroep, waarbij dubbel werk wordt voorkomen.

3 Daarmee dragen de activiteiten bij aan het realiseren van de tussendoelen 'informeren' en 'gemak' die zijn opgenomen in het hoofdstuk Belastingen van de begroting van het ministerie van Financiën.

Onze activiteiten voor dienstverlening in 2021 voor burgers en bedrijven

Burgers

- Verbeteren online aangiftevoorziening en vooraf ingevulde aangifte
- Inzetten gerichte handhavingscommunicatie
- Verbeteren online informatie en elektronisch berichtenverkeer
- Digitalisering M-biljet
- Beantwoorden (telefonische) vragen en gerichte belacties en (digitale) berichtgeving
- Voeren vooroverleg
- Inzetten specialistenteams nabestaanden, scheiden en eigen woning bij Belastingtelefoon
- Samenwerken maatschappelijk dienstverleners, o.a. Kennisnetwerk
- Hulp verlenen bij aangifte
- Doorontwikkelen interactieve Hulp bij aangifte
- Ontwikkelen (live)chat functionaliteit
- Doorontwikkelen call back bij telefonische vragen door Belastingtelefoon

Bedrijven

- Afsluiten convenanten
- Inzetten gerichte communicatie voor starters
- Samenwerken met publieke en private partijen, zoals KvK, FD's en softwareontwikkelaars
- Voorlichting geven via klantcoördinatoren
- Beantwoorden (telefonische) vragen en gerichte belacties en (digitale) berichtgeving
- Samenwerken dienstverleners
- Voeren vooroverleg
- Voeren bedrijfsgesprekken
- Klantcoördinatie door vast aanspreekpunt
- Behandelen verzoeken Advance Tax Rulings en Advance Pricing Agreements
- Implementeren doorontwikkeld horizontaal toezicht
- Ontwikkelen (live)chat functionaliteit
- Doorontwikkelen call back bij telefonische vragen door Belastingtelefoon

Nieuw — In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties — Continu

Dienstverlening voor burgers

Vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting

Om het voor de burger zo eenvoudig mogelijk te maken om digitaal aangifte te doen vullen we zoveel mogelijk gegevens vooraf in en vragen hem deze gegevens te controleren en aan te vullen. De kans op fouten wordt met de vooraf ingevulde aangifte verkleind. In 2021 zullen we voor het eerst ook gegevens over het restant persoonsgebonden aftrek vooraf invullen. Het restant van de persoonsgebonden aftrek van vorige jaren is het bedrag aan persoonsgebonden aftrekposten dat niet eerder verrekend kon worden met inkomen over die jaren. De resterende persoonsgebonden aftrek wordt dan doorgeschoven naar het eerstvolgende jaar. Dat bedrag wordt afzonderlijk op het aanslagbiljet vermeld.

Digitale aangifte inkomstenbelasting voor immigranten en emigranten

Vanaf het voorjaar van 2021 kunnen emigrerende en immigrerende belastingplichtigen via mijn.belastingdienst.nl voor de eerste keer digitaal aangifte inkomstenbelasting doen. Het huidige dikke pak papier dat foutgevoelig is, wordt vervangen door een uitnodiging tot het doen van aangifte. Deze uitnodiging ontvangt de burger zowel op papier als in de digitale berichtenbox van MijnOverheid. Vervolgens kan hij er voor kiezen om op Mijn Belastingdienst in te loggen om digitaal aangifte te doen.

Samen aangifte doen

Belastingplichtigen die in het aangiftejaar scheiden stimuleren we om samen aangifte te doen. De praktijk leert dat samen aangifte doen in scheidingssituaties tot 64% minder fouten leidt. Door bijvoorbeeld vooraf een brief te sturen, 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'. In onze communicatiecampagne en in de permanente voorlichting op onze site over scheiden is deze informatie opgenomen.

Bellen en gebeld worden

In 2021 wordt de voorziening om een telefoonnummer en bericht achter te laten verder uitgebouwd. 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 hen zodra onze capaciteit dat toelaat terugbellen.

Onze medewerkers van de Belastingtelefoon zetten we ook in om actief burgers te bellen. Dit doen we onder andere om burgers te helpen tijdig hun verplichtingen na te komen. In 2021 wordt deze activiteit uitgebreid. Wanneer wij zien dat iemand wel de vooraf ingevulde gegevens heeft opgehaald, maar de 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, aan mensen toelichten dat ze bij één van de instanties de heffingskorting moeten laten stopzetten om te voorkomen dat zij de te veel verleende heffingskorting moeten terugbetalen.

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 blijven investeren in training van onze Belastingtelefoonmedewerkers om gesprekken met empathie te voeren; deze training is een vast onderdeel geworden in de basisopleiding.

Chatten; Instagram

De mogelijkheden van live-chat worden in 2021 geïntroduceerd, we beginnen met een pilot. Op basis van de ervaringen in de pilot wordt de chatmogelijkheid in een volgende fase samen met burgers eerst nog kleinschalig verder uitgewerkt. In die uitwerking worden ook de mogelijkheden van een chatbot verkend.[4] Met het bieden van een chatmogelijkheid willen we doelgroepen bereiken die nu onvoldoende geholpen kunnen worden: of omdat bellen een te hoge drempel opwerpt (bijvoorbeeld voor doven en slechthorenden) of omdat andere vormen van contact meer van deze tijd zijn (jongeren). Voor die laatste doelgroep doen we ook een pilot op Instagram; dit kanaal sluit aan op hun belevingswereld, zodat we hen beter kunnen bereiken met informatie over belastingzaken die voor hen van belang is.

Duidelijke taal

In 2021 gaan we verder met het vereenvoudigen en beter leesbaar maken van onze brieven, berichten en formulieren; hoeveel dat er worden hangt af van de omvang en de complexiteit van het te vereenvoudigen document. We gaan hierin met burgers samenwerken door burgerpanels alle brieven te laten testen. Brieven die het eerst worden aangepakt gaan over betalingen, aangiften en bezwaren. Dat zijn namelijk onderwerpen waarover veel contact is met de Belastingtelefoon.

Digitalisering

In 2021 wordt de ontwikkeling van apps verder ter hand genomen. Al onze apps zullen dan een zelfde opzet hebben, waardoor ze voor burgers en bedrijven herkenbaar zijn en gemakkelijker te gebruiken. We werken ook aan het digitaliseren van formulieren. In 2021 worden onder andere formulieren voor "opgave zonnepaneel-houders", "melding omzetbelasting kleineondernemersregeling" en "melding omzetbelasting beëindiging kleineondernemersregeling" gedigitaliseerd. Hiermee maken we het voor burgers en bedrijven gemakkelijker om deze zaken te regelen.

4 Chatbot: Een chatbot neemt deel aan een getypte dialoog via internet, waarbij de gebruiker een vraag intikt en de chatbot antwoord geeft.

Ondersteuning; reageren op signalen

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 maatschappelijk 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 (zo nodig digitaal) in het voor- en najaar, door nieuwsbrieven te versturen en door ondersteuning via een kennisnetwerk (www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk). In het kennisnetwerk is het Forum Informeren, Leren en Samenwerking ontwikkeld. Op iedere binnenkomende vraag reageren 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 maatschappelijk dienstverleners die burgers in de bibliotheek willen helpen met belasting- en toeslagenzaken. Zo wordt een landelijk dekkend netwerk van hulp bij belasting- en toeslagenzaken gevormd. Wij ondersteunen deze maatschappelijk 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 ondersteuning aan burgers en bedrijven die minder zelfredzaam zijn.[5] Begin 2021 gaan we onderzoeken hoe we de Stellateams kunnen versterken, onder andere door hen meer ruimte te geven om problemen op te lossen en door te proberen potentiële Stella-situaties eerder op te sporen. We gaan ook op zoek naar mogelijkheden om burgers die schulden

5 Stellateams bieden individuele hulp in complexe situaties waarin mensen ergens in onze organisatie zijn vastgelopen; vaak is sprake van een schrijnende situatie die acuut ingrijpen vergt.

hebben, een (tijdelijk) verminderd doenvermogen hebben of laaggeletterd zijn, meer direct te kunnen helpen. Door deze initiatieven kunnen we problemen voorkomen en als die zich toch voordoen ze ook sneller oplossen. En we kunnen signaleren welke problemen worden veroorzaakt door wetgeving die in de praktijk niet uitpakt zoals die was bedoeld.

Het afgeven en ontvangen van signalen kent ook een bredere dimensie: in de samenleving vinden continu ontwikkelingen en veranderingen plaats die van invloed kunnen zijn op ons werk. Dat levert signalen op bij de uitvoering van nieuwe wet- en regelgeving, vanuit jurisprudentie en vanuit technologische ontwikkelingen. Er zijn ook signalen die afkomstig zijn van burgers en bedrijven. Die signalen kunnen op verschillende plekken en manieren bij ons binnenkomen. We willen dat soort signalen adequaat oppakken, beoordelen en er voor zorgen dat ze op de juiste plaats terecht komen. Dat kan bij een behandelaar in een individuele zaak zijn, maar ook bij het management of de wetgever. Het is dan ook van belang om een effectief mechanisme te hebben om de signalen (tijdig) te ontvangen, ze te beoordelen en er op te reageren. Aan de hand van ervaringen en concrete situaties zullen we het proces van de zogeheten feedbackloops tegen het licht houden en waar mogelijk verbeteren. Doel daarvan is om zowel binnen als buiten de Belastingdienst ervoor te zorgen dat signalen beter worden benut.

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 in Nederland wonen en werken als expats. Voor deze groepen hebben we een kennis- en expertisecentrum ingericht dat hen 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 Kennisnetwerk 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. En we participeren in het 'collectief schuldregelen', dat een initiatief is van (onder andere) SchuldenlabNL.

Maatschappelijk verantwoord incasseren

We starten een pilot met een vorderingenoverzicht. In dat overzicht kunnen burgers zelf online zien welk bedrag aan belastingschuld nog openstaat en wanneer dat betaald moet zijn. Voor zover onze capaciteit het toelaat zullen we burgers met betalingsachterstanden 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. Voor burgers betekent dat dat voorkomen wordt dat zij als gevolg van de invordering van schulden door ons onder het bestaansminimum komen.

Dienstverlening voor bedrijven

Versterken administratieve ketens

Met ons meerjarig programma 'Versterking Administratieve Ketens' willen we ondernemers en hun fiscaal dienstverleners (75% van de ondernemers heeft een fiscaal dienstverlener) ondersteunen in de gehele keten van 'administreren tot het doen van aangifte en betalen', zodat fouten bij het administreren en bij het doen van aangiften (en betalingen) worden voorkomen en het voor de ondernemer makkelijker wordt om aan zijn verplichtingen te voldoen.
De ondernemer heeft hierdoor eerder duidelijkheid omtrent zijn financiële positie en komt hierdoor achteraf minder voor verrassingen te staan. We willen dit bereiken door samen met de markt en onze ketenpartners een ononderbroken en gesloten keten te ontwikkelen waarbij administratieve processen op elkaar zijn aangesloten en ongestoord, veilig, foutloos en snel verlopen voor ondernemers, hun fiscaal dienstverleners en onszelf. Daarnaast willen we ons dienstverleningspalet volledig digitaliseren en beter laten aansluiten op de behoeften en de eigen administratieve systemen van ondernemers en dienstverleners.
De betaalfunctionaliteit via iDEAL, het aanbieden van boekhoudhulpen en fiscale hulpen en de automatisch ingevulde winstaangifte voor ondernemers zijn concrete producten van het programma in 2021.

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.

Samenwerking

We communiceren frequent en gericht met fiscaal dienstverleners in geval van relevante gebeurtenissen zoals de invoering van nieuwe wetgeving, geconstateerde generieke problemen in de praktijk en procesveranderingen. We organiseren zogeheten intermediairdagen, netwerkbijeenkomsten en expertsessies en we zetten fora in (Forum Fiscaal Dienstverleners, Forum Salaris en Forum Horizontaal Toezicht). Informatieoverdracht en ondersteuning zijn de hoofddoelen van deze activiteit, waarbij het beoogde effect is dat fiscaal dienstverleners 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. Tevens is er periodiek overleg van strategische aard tussen de Belastingdienst en diverse koepelorganisaties.

Risicosignalen; gegevensbescherming

Eerder dit jaar is geconstateerd dat er binnen de Belastingdienst sprake is geweest van oneigenlijk of onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens (FraudeSignaleringsVoorziening (FSV), nationaliteit). Deze constatering leidt tot twee acties: het aanscherpen van de regels voor het omgaan met gegevens zodat de basis van ons werk op orde is en een onderzoek naar de vraag of het noodzakelijk is onze aanpak van signalen van mogelijke fraude te herijken. Beide acties worden hierna toegelicht.

Risicosignalen

We werken aan een herijking van de manier waarop we risicosignalen beoordelen: is sprake van een onbewuste fout of van het bewust overtreden van regels? En we kijken opnieuw naar de manier waarop we fraude vervolgens bestrijden. Doel daarvan is een aanpak te ontwikkelen die fraude effectief voorkomt en bestrijdt, waarbij rechtsstatelijkheid vanzelfsprekend is en dus gepaste middelen worden ingezet, gemaakte keuzes kunnen worden onderbouwd en waarborgen bij de selectie van aan te pakken vermoedelijke fraudegevallen worden nageleefd. Daardoor kunnen we burgers en bedrijven die bewust de regels overtreden aanpakken en onderscheiden van diegenen die een onbewuste fout maken. Daarbij realiseren we ons dat de oorzaak van de fout ook bij ons kan liggen: onze systemen en processen zijn niet onfeilbaar.

Uit onderzoek naar de FSV is gebleken dat er bij deze voorziening en bij een aantal andere systemen en processen niet voldaan werd aan wettelijke vereisten, waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), en dat er onvoldoende waarborgen waren rond risicoselectieprocessen en de behandeling van risicosignalen. Dit heeft potentieel gevolgen voor burgers en bedrijven doordat zij onterecht als fraudeur zouden kunnen worden bestempeld.

Ook het onterecht gebruik van nationaliteit en mogelijk onterecht gebruik van projectcode 1043 maken het noodzakelijk om de processen rond risicoselectie en risicosignalen tegen het licht te houden en waar nodig direct aan te passen.

In het eerste kwartaal van 2021 moeten de risico's in deze processen in kaart zijn gebracht, hernieuwde kaders bekend zijn en moet de implementatie van die kaders zijn gestart. Hierbij geven we specifiek aandacht aan projectcode 1043 en aan het gebruik van nationaliteit in persoonsregistraties omdat daar de kans op negatieve effecten voor burgers en bedrijven het grootst is.

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 het administratieve recht of vanuit het strafrecht). Dit vraagt om het continueren van de goede onderlinge samenwerking vanuit het toezicht door de Belastingdienst, de opsporing door de FIOD en de vervolging door het Openbaar Ministerie.

Gegevensbescherming

We hebben voor het uitvoeren van onze kerntaken een van de grootste gegevensverzamelingen binnen de overheid. Dat is de basis van ons werk en die basis moet op orde zijn. De gegevens zijn weliswaar goed beschermd en we slaan ze op een veilige manier op, maar er moet ook op een betrouwbare manier, dat wil zeggen in overeenstemming met de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en de Archiefwet, mee om worden gegaan.

Activiteiten in 2021

- We werken aan het beter beheersen van de wijze waarop gegevens worden verwerkt in de hele levenscyclus van ontstaan tot verwijdering. Een programma onder de naam Herstellen, Verbeteren, Borgen zorgt voor het onder strakke (aan)sturing brengen van gegevensverwerkingen. We gaan van ontsluiten naar aansluiten. Dat betekent dat data zoveel mogelijk in de oorspronkelijke bronadministraties blijven, we stoppen met kopiëren van data. De bronadministraties worden de komende jaren opnieuw gemodelleerd, zodat de data altijd herleidbaar zijn naar de wet- en regelgeving waarop ze betrekking hebben;
- In het kader van 'Bedrijfsprocessen op orde' worden onze bedrijfsprocessen doorgelicht. Hier hebben we ten minste drie jaar voor nodig. Ze moeten integraal gaan voldoen aan de eisen van gegevensbescherming en gebruik van gegevens volgens de AVG, BIO en de Archiefwet;
- We verbeteren het beleggen van taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie en het opzetten van een control framework voor de verschillende aspecten van gegevensgebruik (de datagovernance). Om de huidige mate van volwassenheid van datamanagement te meten en de volgende stap in de ontwikkeling te identificeren, wordt bij elk onderdeel van onze organisatie gebruik gemaakt van een assessment op basis van het zogeheten Data Management Maturity-model;
- We vullen de taken en verantwoordelijkheden die de directies op het gebied van datamanagement hebben concreet in door implementatie van het zogeheten data-stewardschap op strategisch en tactisch niveau. We veranderen de manier van gegevens modelleren, vastleggen en delen. Daardoor krijgen we beter zicht en betere sturing op welke gegevens voor welk doel worden gebruikt, wat de juridische grondslag is voor het gebruik en wat de kwaliteit is van de gebruikte gegevens;
- We zetten door aanschaf van software en aanpassing van de werkprocessen een eerste stap in het inrichten van nieuwe technische voorzieningen. Daardoor kunnen we zowel binnen als buiten onze organisatie gecontroleerd toegang tot gegevens verlenen. En op die manier dringen we het circuleren van een aantal kopieën van gegevens in onze organisatie terug. Daarmee bereiken we de situatie dat gegevens zoveel mogelijk op één manier worden verkregen en op één plaats worden beheerd. In 2021 beginnen we met het omzetten van bestaande gegevensstromen naar de nieuwe voorziening.

Gegevens en gevensbescherming

Opzetten control framework voor de verschillende aspecten van gegevensgebruik (datagovernance)	Nieuw
Afronden assesments datamanagement	In proces
Implementeren data-stewardschap	
Realiseren van een nieuwe voorziening waar gegevens op één plek worden verkregen en beheerd	Nieuw
Starten met het omzetten van bestaande gegevensstromen naar de nieuwe voorziening	Nieuw
Verbeteren van zicht op (kwaliteit van) gegevens door gegevens eenduidig te modelleren	Nieuw

Nieuw — In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties — Continu

3 Fiscale taken, toezicht en opsporing



Fiscale taken, toezicht en opsporing

Als Belastingdienst willen we eerlijk en zorgvuldig belastingen en premies heffen en innen. Met ruim 24.000 medewerkers werken we eraan om die missie waar te maken. We doen dat aan de hand van onze uitvoerings- en toezichtstrategie: we streven ernaar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dat daarvoor dwingende en kostbare acties van ons nodig zijn. Onze strategie moet er voor zorgen dat het niveau van naleving zo hoog mogelijk is en de continuïteit van belastingopbrengsten wordt geborgd. Bij de behandeling van burgers en bedrijven willen we de menselijke maat hanteren; ons optreden moeten we dus afstemmen op hun situatie. Omdat we in 2021 extra aandacht geven aan de ontwikkeling van onze dienstverlening en aan het verbeteren van de manier waarop we omgaan met gegevens, hebben we deze onderwerpen in een apart hoofdstuk opgenomen.

Bij de benadering die we voor onze doelgroepen kiezen, past vaak een mix aan activiteiten. Te beginnen met reguliere uitvoering, dienstverlening, waar nodig toezicht en eventueel opsporing. De reguliere uitvoering omvat de geautomatiseerde processen die ervoor zorgen dat de interactie tussen het overgrote deel van de burgers en bedrijven en ons probleemloos verloopt. Samen met het toezicht en de opsporing is de reguliere uitvoering onmisbaar in onze strategie. Dat de focus in beleid en uitvoering in de afgelopen jaren te veel is verschoven van burgers en bedrijven naar massale processen buigen we om door extra stappen te zetten op het gebied van dienstverlening. Ook willen we de manier waarop we omgaan met gegevens verbeteren. Vanwege deze focus in 2021 hebben we deze onderwerpen in het vorige hoofdstuk apart toegelicht. In dit hoofdstuk gaan we in op activiteiten op het gebied van reguliere uitvoering, toezicht en opsporing.

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 betalen. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie.

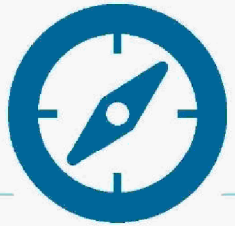
Visie

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

Uitvoerings- en toezichtstrategie

Onze uitvoerings- en toezichtstrategie geven we inhoud met de inzet van verschillende instrumenten:

- Reguliere uitvoering: bij onze reguliere uitvoering (behandelen van aangiften en verzoeken, inning) handelen we adequaat. Dat wil zeggen tijdig, zorgvuldig, deskundig en op een passende en respectvolle manier;
- Dienstverlening: we bieden aan burgers en bedrijven goede, op maat gesneden dienstverlening. Hierbij hoort ook dat wij hen proactief, tijdig en duidelijk informeren over hun rechten en plichten; onderdeel daarvan is dat we proberen het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken om het goed te doen, waardoor we willen voorkomen dat ze fouten maken;
- Toezicht en opsporing: met ons toezicht en onze opsporing treden we gepast corrigerend op wanneer dat nodig is. Dat is maar voor een klein deel van de burgers en de bedrijven echt nodig, namelijk voor dat deel dat met opzet fout handelt. Voor het overgrote deel geldt dat we in het toezicht onbedoelde fouten corrigeren en voor de toekomst fouten proberen te voorkomen.

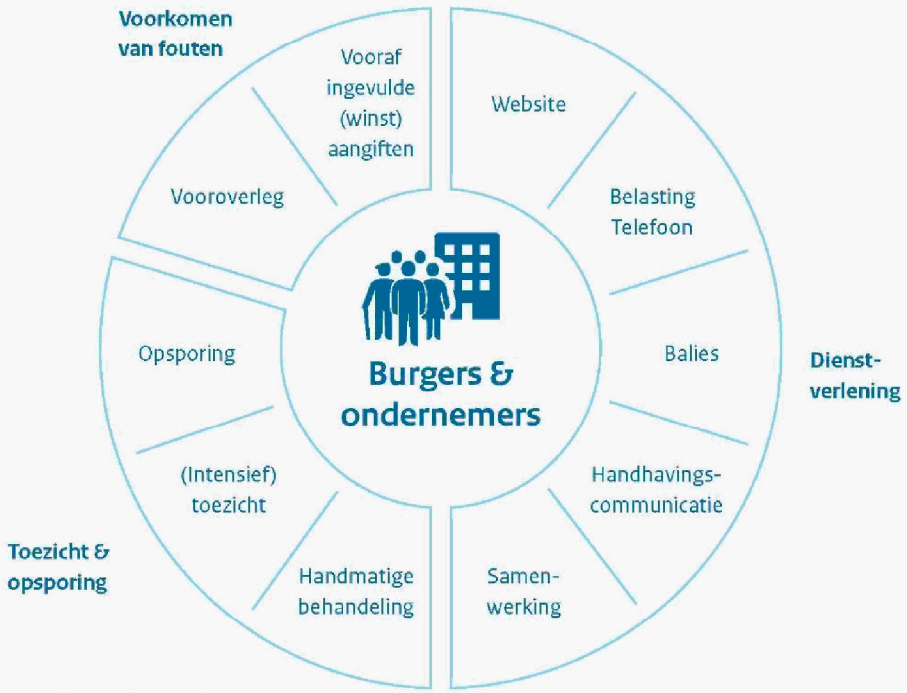
Dit betekent dat de Belastingdienst, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen, vanuit vakmanschap als doelen heeft:

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

Jaarlijks vertalen wij de strategie naar concrete activiteiten per doelgroep, dat wil zeggen per groep van burgers of bedrijven met samenhangende kenmerken.

Bepalen acceptabel niveau van toezicht achteraf

Ten behoeve van een goed evenwicht tussen reguliere uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing zijn we in 2020 begonnen met een onderzoek naar wat een acceptabel niveau van toezicht achteraf is. De resultaten van het onderzoek worden opgenomen in de voortgangsrapportages van het jaarplan. Aanleiding voor dit onderzoek vormt de geconstateerde afname in aantal van activiteiten in het toezicht achteraf (boekenonderzoeken, handmatig gecontroleerde aangiften) door de Belastingdienst. De analyse is gericht op de mogelijke oorzaken van de afname van deze activiteiten. Hierbij worden ontwikkelingen zoals het verleggen van de focus in het toezicht achteraf naar aangiften van ondernemingen met een groter fiscaal belang en risico, de stijging van het aantal belastingplichtigen en de daling van de beschikbare bezetting als gevolg van onder andere de vertrekregeling meegenomen. Bij het bepalen van het acceptabel niveau van toezicht wordt er rekening mee gehouden dat ook bij een hogere bezetting niet aan elke aangifte met een (verhoogde)risico-indicatie aandacht kan worden gegeven. De analyse van het acceptabel niveau van toezicht moet ons helpen te komen tot inzet van toezichtcapaciteit die optimaal bijdraagt aan de naleving. Hiervoor wordt onder meer gebruik gemaakt van een enquête die is uitgezet bij vergelijkbare uitvoeringsorganisaties en buitenlandse belastingdiensten alsmede expertsessies die gericht zijn op het inzichtelijk maken van de actuele fiscale nalevingsproblematiek en de daarbij passende inzet van handhavingsinstrumenten.



Reguliere uitvoering

Gegevensverwerking

- Inwinnen en beschikbaar stellen van gegevens (intern en extern)
- Muteren van klantgegevens
- Ondersteunen software ontwikkelaars
- Uitwisseling van berichten en gegevens tussen de Belastingdienst en zijn omgeving

- **8,5 miljoen** particulieren
- **63.000** ervers
- **220.000** buitenlands belastingplichtigen
- **78.000** begunstigden schenking
- **2 miljoen** entiteiten MKB Klein
- **400.000** entiteiten MKB Midden
- **8.600** grote ondernemingen
- **1.500** entiteiten Zeer Vermogende Personen

Heffen

- Transactieverwerking en vaststellen rechtsgevolgen
- Massaal toezicht
- Uitvalbehandeling
- Voorbereiding en ondersteuning toezichtswerkzaamheden
- Bezwaar- en beroep behandeling

Innen

- Massaal innen en uitbetalen
- Massaal toezicht
- Betalingsverkeer en uitvalbehandeling van de (massale) inning
- Bijzondere invorderingsmaatregelen

Zo doen we ons werk

Een groot deel van ons werk organiseren we in (semi-)massale processen: burgers en bedrijven merken pas iets van die verwerking als de aanslag op de mat valt. Dat is efficiënt en gezien de te verwerken volumes absoluut noodzakelijk. Wanneer er aanleiding is contact te hebben, doen we dat. Het werk dat niet in massale processen kan worden verricht is vaak complexer en vraagt meestal meer tijd en inzet.

In de aanpak moeten keuzes gemaakt worden, zodat we onze capaciteit zo doelmatig en doeltreffend mogelijk inzetten en een acceptabel toezichtniveau kunnen borgen. Er is een spanningsveld tussen de beschikbare capaciteit enerzijds en alle taken die op ons afkomen anderzijds. De extra aandacht voor dienstverlening en de effecten van COVID-19 gaan bij gelijkblijvende capaciteit ten koste van het toezicht. 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. We kijken 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 te controleren krijgen we inzicht in de mate waarin de verschillende rubrieken in de aangifte correct worden ingevuld; daardoor kunnen we gerichter 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 aselecte 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; zie daarvoor hoofdstuk 2, het onderdeel Gegevensbescherming.

Wetgeving

Uitvoerbaarheid wetgeving

De uitvoering is gebaat bij eenvoudige, solide en misbruik- en fraudebestendige wetgeving. Voor wetsvoorstellen met impact voor burgers en bedrijven wordt een doenvermogentoets opgesteld; wij leveren daaraan een bijdrage.[1] Voor alle wetsvoorstellen stellen we zelf uitvoeringstoetsen op waarmee we integraal inzicht geven in de gevolgen voor de uitvoering van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. De uitvoeringstoetsen worden met het wetsvoorstel meegestuurd aan de Tweede Kamer, zodat die ook kennis kan nemen van de uitvoeringsrisico's die wij in de toets hebben benoemd.

Vastgestelde uitvoeringstoetsen worden bij indiening van het wetsvoorstel meegestuurd naar de Tweede Kamer, als bijlage bij de Memorie van Toelichting. Lagere regelgeving wordt 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 vijftiental 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 – quick scans – op. Deze quick scans 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.

1 Zie pagina 12

Nee-tenzij
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 bezien 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 als vervolg op het rapport 'Back to basics' een afwegingskader opgesteld voor de beoordeling van nieuwe niet-fiscale of duale taken; uitgangspunt daarbij is 'nee-tenzij'.

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, dat bij het onderdeel Thema's Belastingdienst verder wordt toegelicht.

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.

Overzicht belastingmiddelen

	Fiscaal belang 2021 in miljoenen	Type belastingplichtigen
Belastingen		
Inkomsten- en Loonheffing	€ 157.900	Burgers en ondernemers
Omzetbelasting	€ 60.300	Ondernemers
Vennootschapsbelasting	€ 20.100	Ondernemers
Dividendbelasting	€4.100	Vennootschappen die dividend uitkeren
Schenk- en Erfbelasting	€ 1.900	De ontvanger van een erfenis of schenking
Overige belastingmiddelen		
Assurantiebelasting	€ 3.000	Verzekeraars
Bankenbelasting	€ 700	Banken (balanstotaal >20,9 miljard)
Milieubelasting	€ 4.600	Kolencentrales, waterleidingbedrijven, stortplaatsen en afvalverwerkers en energieleveranciers (indien leverancier niet is vast te stellen: de eindgebruiker)
Kansspelbelasting	€ 500	Pokerspelers, exploitanten van kansspelautomaten, aanbieders van promotionele- en internetkansspelen
Overdrachtsbelasting	€ 3.400	Verkrijgers onroerende zaken, heffing via notarissen
Verhuurdersheffing	€ 1.500	Verhuurders
Autobelastingen		
Belasting Personenvoertuigen en Motorvoertuigen (BPM)	€ 1.550	Burgers die een kenteken personenauto's laten registreren.
Belasting op Zware Motorvoertuigen (BZM)	€ 200	Eigenaren zware motorrijtuigen die gebruik maken van Nederlandse autosnelweg
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	€ 4.350	Houders van motorrijtuigen



Ruim 9 miljoen
aangiften

2,9 miljoen
telefoontjes

98.000 bezwaren

4,7 miljoen
burgers ontvangen een uitnodiging voor het doen van een aangifte inkomsten-belasting niet-winst

3.300 fte
in de klantketen

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. Het inzicht dat uit deze steekproeven voortkomt, is input voor een meerjarenplan. Op basis van dit meerjarenplan kiezen we de onderwerpen waarop we onze aandacht gaan richten en de handhavingsinstrumenten 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 in onze aanpak zijn het vooraf invullen van gegevens in de aangifte inkomstenbelasting, 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.

In ons reguliere proces boeken we succes met het verminderen van het aantal nog te behandelen bezwaren. Dat aantal zal begin 2021 zover zijn afgenomen dat we de afdoeningstermijn minder vaak eenzijdig hoeven te verlengen. Voortaan kan de afdoeningstermijn in samenspraak tussen bezwaarmaker en medewerker worden bepaald, rekening houdend met de feiten en omstandigheden. Een risico hierbij zijn de massaal ingediende bezwaarschriften tegen de box 3-heffing. Afdoening daarvan kan veel capaciteit vergen en het reguliere proces verstoren.

Onze activiteiten voor burgers in 2021

Inkomstenbelasting (niet-winst) incl. buitenland en Schenk- en Erfbelasting

Regulier proces

Opleggen aanslagen	↻
Innen aanslagen	↻
Inwinnen en verstrekken van gegevens	↻
Behandelen klachten, bezwaar- en beroepschriften	↻

Toezicht

Massaal en individueel behandelen van aangiften	↻
Uitvoeren thematisch toezicht, o.a. e-commerce, verhuld vermogen, premieheffing, 30% regeling	→
Uitvoeren intensief toezicht	↻
Uitvoeren steekproeven	↻
Detecteren verhuld vermogen	↻
Opsporen en vervolgen	↻

Nieuw → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties ↻ Continu

Toezicht en fraudebestrijding

Onze aanpak is er op gericht fouten te voorkomen. We proberen burgers een goede aangifte te laten doen of geven hen de mogelijkheid fouten te 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 nog eens naar de aangifte te kijken en eventueel een verbeterde aangifte in te dienen. We kunnen er ook voor kiezen om zelf de burger te bellen en hem dit voor te leggen.

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, uit nalevingsbeelden en uit effectmetingen (onder meer op het gebied van afkoop lijfrenten en echtscheiding en eigen woning). Ook themagerichte aanpakken bepalen de keuze voor te behandelen aangiften. Omdat de reguliere processen, bijvoorbeeld de behandeling van bezwaren, voorrang hebben in de toedeling van capaciteit moet het aantal te behandelen risico's meestal gedurende het jaar worden verkleind.

Onze selectiemethodes kunnen er toe leiden dat burgers in het toezicht achteraf 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 een wetsvoorstel ingediend om de mogelijkheid van aftrek voor deze giften met ingang van 2021 wettelijk uit te sluiten: dit is een goed voorbeeld van wetgeving die de uitvoering van een wettelijke bepaling vereenvoudigt. We zullen burgers tijdig over deze wijziging inlichten. Ze kunnen er dan voor kiezen hun giften voortaan via de bank te doen. In 2021 besteden we extra aandacht aan dit onderwerp.

Individuele behandeling zeer vermogende personen

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 zullen circa 600 families met hun bijbehorende vennootschappen individuele aandacht hebben gekregen. 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 bezien, 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 blijkt dat dat niet het geval is, 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.

De verbeteringen die we gaan doorvoeren op het gebied van omgaan met signalen van mogelijke fraude en van gegevensbescherming werken ook door naar de aanpak van vermoedelijke fraude bij burgers.

8,5 miljoen particulieren
doen aangifte inkomstenbelasting

€ 18,8 mld belasting-opbrengsten

€ 16,2 mld teruggaven

2.200 fte voor de hele keten

Dienstverlening
- Website
- Mijn Domeinen
- Telefonie
- Samenwerking (maatschappelijk) dienstverleners
- Hulp bij aangifte

Burgers doen aangifte naar aanleiding van de uitnodiging of spontaan

Voorkomen van fouten
- Aangiftecampagne
- Online aangifte-voorziening
- Vooraf ingevulde aangifte (VIA)
- Gegevens inwinnen VIA
- Kennisnetwerk

in 2019
8,9 mln aangiften
inkomstenbelasting niet-winst

93,7%
doet tijdig aangifte

Iedereen die voor 1 april aangifte doet krijgt voor 1 juli bericht

- Herinnering
- Aanmaning
- Boete

6,3%
doet niet op tijd aangifte

Keuzeproces

Geautoma-tiseerde afhandeling	Steekproef	Thematisch toezicht	(Handmatige) behandeling	Ambtshalve aanslagen
9 mln	4.000		278.000	36.000

98.000 bezwaren
520 fte

Fraudebestrijding, opsporing, externe overheidssamenwerking

Proactief handelen | Regulier proces | Reactief, subjectgericht handelen

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

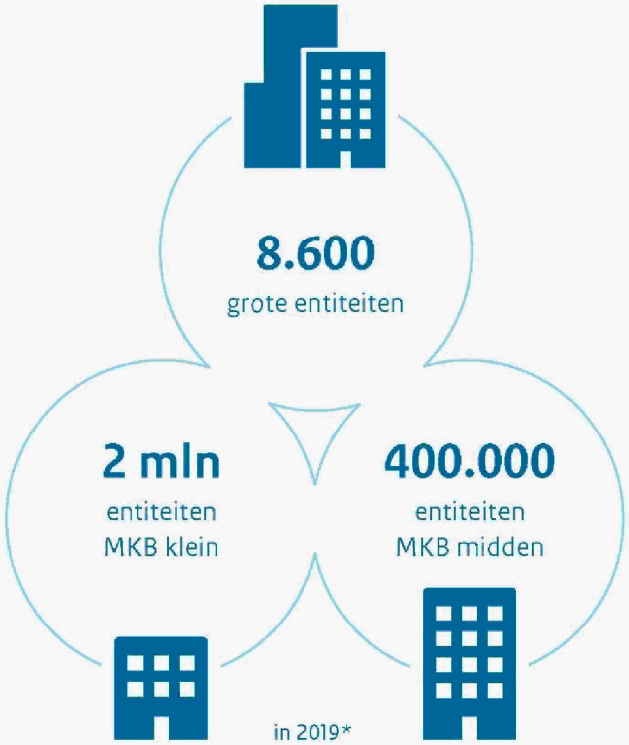
De strategie is er op gericht om:
- Een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen.
- Het burgers gemakkelijk te maken goed aangifte te doen.
- De mate en intensiteit van ons toezicht af te stemmen op het gedrag.
- Naleven af te dwingen als burgers bewust niet willen naleven of frauderen.



van het ontvangen belastingbedrag wordt tijdig betaald

- Invorderingsmaatregelen
- Dwanginvordering
- Beslag

185 fte



22,2 mln
aangiften

3,5 mln
telefoontjes

330.000
bezwaren

270 mld
belastingopbrengsten

10.000 fte in de klantketens

* Aantal entiteiten bij de doelgroepen grote ondernemingen en Midden- en Kleinbedrijf in 2019

Midden- en Kleinbedrijf

We onderscheiden MKB-ondernemingen en grote ondernemingen. De doelgroep MKB blijft groeien en bestaat per 1 juli 2020 uit zo'n 2,4 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 (onder andere groot, midden en klein), 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 voldoende gereed zijn om in 2021 en latere jaren fasegewijs ingevoerd te worden. Door vanuit de ondernemer – 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 – of die mix aan instrumenten – dat gegeven het gewenste effect het meest doelmatig is.

De coronacrisis heeft voor veel MKB-ondernemingen aanzienlijke gevolgen gehad. Voorheen winstgevende bedrijven komen soms ineens in financieel zwaar weer. Ook fiscaal heeft dat dan gevolgen. Goede informatie-uitwisseling met fiscaal dienstverleners heeft ertoe geleid dat ondernemers snel van de (tijdelijke) coronaregelingen gebruik konden maken. Deze samenwerking zetten we in 2021 voort.

Onze activiteiten voor bedrijven in 2021

MKB-ondernemers

Regulier proces

Registreren van belastingplichtigen	↻
Opleggen aanslagen	↻
Innen aanslagen	↻
Behandelen klachten, bezwaar- en beroepschriften	↻

Toezicht

Behandelen individuele aangiften	↻
Uitvoeren toezicht, o.a. landbouw en autobelastingen	→
Uitvoeren thematisch toezicht, o.a. DBA, deel- en kluseconomie, e-commerce en uitzendbranche	Nieuw
Uitvoeren steekproeven	↻
Uitvoeren intensief toezicht, samen met andere overheidsorganisaties	↻
Beoordelen niet-beschreven stichtingen en verenigingen	→
Bestrijden van constructies	↻
Detecteren verhuld vermogen	↻
Opsporen en vervolgen	↻

Nieuw — In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties — Continu

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. Die afspraken leggen wij vast in convenanten. Bij horizontaal toezicht via fiscaal dienstverleners steunen wij op het werk dat de fiscaal dienstverlener voor de ondernemer doet. Fiscaal dienstverleners en ondernemingen die aangesloten zijn bij deze vorm van horizontaal toezicht hebben de kennis en de wil om hun fiscale verplichtingen tijdig, juist en volledig na te komen. Ons toezicht kan daardoor worden aangepast. Horizontaal toezicht via de fiscaal dienstverleners richt zich op het MKB en op middelgrote ondernemingen die niet in aanmerking komen voor een individueel convenant. De in 2019 vastgestelde hoofdlijnen voor de doorontwikkeling van horizontaal toezicht zijn in 2020, in nauwe samenwerking met de koepel-, branche- en beroepsorganisaties van fiscaal dienstverleners, geconcretiseerd. Die uitwerkingen zullen medio 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.

Bij de doorontwikkeling van 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.

Buitenlandse uitzendbureaus

Doel bij het toezicht op buitenlandse uitzendbureaus die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen 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 op het nalevingsgedrag. 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 informatie voorhanden is die we kunnen aanhouden tegen de informatie die de ondernemer verstrekt. 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.

(On)bekende ondernemers

In 2021 gaan we extra aandacht besteden aan de plicht voor ondernemers om zich tijdig en juist te registreren en om zich tijdig uit te schrijven. 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. Bij stichtingen en verenigingen is onze strategie er op gericht hen te stimuleren zich tijdig te registreren voor die belastingen waarvoor ze (mogelijk) aangifteplichtig 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.

Net zo belangrijk als het tijdig inschrijven van een ondernemer is het tijdig uitschrijven; daaraan gaan we ook extra aandacht besteden. Dat geldt zowel voor 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.

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.

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 (RIEC's) 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. Een turboliquidatie is een snelle manier om een BV, stichting of andere rechtspersoon te liquideren (opheffen). Dit is een administratief proces waaraan voorwaarden verbonden zijn. Zo mogen er bijvoorbeeld geen baten zijn. In de pilot worden aard, ernst en omvang van deze vorm van bedrijfsbeëindiging onderzocht, waarbij wij ons richten op de naleving van fiscale regels. Een eerste analyse lijkt uit te wijzen dat de belangen groot zijn.[2] Er is echter nog weinig verdiepend onderzoek gedaan naar mogelijke fiscale nalevingstekorten en het voorkomen of bestrijden daarvan. De Belastingdienst is regelmatig een betrokken en benadeelde partij. In de pilot gaan we nauw samenwerken met de FIOD en andere overheidsinstanties, waaronder het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Kamer van Koophandel.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 29 911, nr. 253

in het
MKB
2,4 miljoen
entiteiten

400.000 midden
2.000.000 klein
€88 mld belastingopbrengsten

8.000 fte voor de hele keten

Dienstverlening
- Website
- Mijn Domeinen
- Telefonie
- Startersvoorlichting
- FD voorlichting

Klantregistratie: opvoeren en afvoeren van ondernemingen
300 fte

Voorkomen van fouten

Samenwerking met:
fiscaal dienstverleners en publieke- en private partijen
o.a. pilot automatisch ingevulde btw/winstaangifte

in 2019
21,2 mln aangiften

IH	Vpb	OB	LH
4,0 mln	0,7 mln	8,8 mln	7,7 mln

- Herinnering
- Aanmaning
- Boete

4% doet niet op tijd aangifte

96% doet tijdig aangifte

Keuzeproces

Geautomatiseerde afhandeling	Steekproef	Thematisch toezicht	(Handmatige) behandeling	Ambtshalve aanslagen
20,1 mln			530.000	900.000

315.000 bezwaren
880 fte

Fraudebestrijding, opsporing, externe overheidssamenwerking

Proactief handelen | Regulier proces | Reactief, subjectgericht handelen

We streven ernaar dat 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 bedrijven gemakkelijk te maken goed aangifte te doen.
- De mate en intensiteit van ons toezicht af te stemmen op het gedrag.
- Naleven af te dwingen als bedrijven bewust niet willen naleven of frauderen.



van het ontvangen belastingbedrag wordt tijdig betaald

- Invorderingsmaatregelen
- Dwanginvordering
- Beslag

1.100 fte

Grote ondernemingen



Entiteiten

Top: 130 entiteiten, €70 mld
Groot: 4.100 entiteiten, €94 mld
Middelgroot: 4.300 entiteiten, €18 mld

€182 mld 2.000 fte

Wij zijn in contact met grote ondernemingen door

- De individuele werkrelatie
- Responsief handelen
- Oog voor procedurele rechtvaardigheid

We onderhouden periodiek fiscaal-inhoudelijk contact met grote ondernemingen

We sturen op compliance

- Tijdige registratie
- Tijdige aangifte
- Juist en volledige aangifte
- Tijdig betalen

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.[3] 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 bedrijfsgesprekken spelen daarbij een belangrijke rol. In een bedrijfsgesprek worden zowel lopende zaken als actuele ontwikkelingen met een fiscaal belang besproken. 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. Waar de fiscale gevolgen onduidelijk zijn, kan een onderneming verzoeken om vooroverleg. 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. De communicatie verloopt via dit vaste aanspreekpunt. Wij wijzen grote ondernemingen er op dat zij hun klantcoördinator kunnen bellen voor alle fiscaal-inhoudelijke vragen; zij hoeven dus niet met de Belastingtelefoon te bellen. 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.

3 Bij de 100 grootste private ondernemingen en de grote ondernemingen met een individueel convenant horizontaal toezicht bespreken we periodiek de toezichtactiviteiten die we voornemens zijn uit te voeren. Daarbij wordt ook het klantbeeld besproken. Bij de overige grote ondernemingen wordt het klantbeeld niet actief gedeeld, maar komt het in het algemeen wel ter sprake tijdens het bedrijfsgesprek.

Onze activiteiten voor bedrijven in 2021

Grote ondernemingen

Regulier proces

Opleggen aanslagen	↻
Innen aanslagen	↻
Inwinnen en verstrekken van gegevens	↻
Behandelen klachten, bezwaar- en beroepschriften	↻

Toezicht

Behandelen individuele aangiften	↻
Beoordelen landenrapporten	↻
Uitvoeren multilateraal toezicht op verrekenprijzen	↻
Uitvoeren thematisch toezicht, o.a. DBA, e-commerce	Nieuw
Beoordelen en aan de EU melden van potentieel fiscaal agressieve structuren	Nieuw
Uitvoeren steekproef in het kader van vervolgonderzoek	→
Uitvoeren intensief toezicht	↻
Bestrijden van constructies	↻
Detecteren verhuld vermogen	↻
Opsporen en vervolgen	↻

Nieuw → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties ↻ Continu

De coronacrisis heeft voor een aantal ondernemingen aanzienlijke gevolgen gehad. Voorheen winstgevende bedrijven komen soms ineens in financieel zwaar weer, sommige bedrijven zijn juist extra winstgevend geworden en bij veel van de grote ondernemingen wordt gereorganiseerd. Ook fiscaal heeft dat dan zijn consequenties. 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.

Toezicht en fraudebestrijding

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. Enkele doelgroepoverstijgende onderwerpen die ook grote ondernemingen raken, lichten we hierna toe.

Internetkansspelen

Een maatregel die aandacht vraagt is de mogelijkheid voor ondernemingen om per 1 maart 2021 een vergunning te krijgen waarmee vanaf 1 september 2021 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 plan om het toezicht op zowel grote ondernemingen als MKB-ondernemingen 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. We zijn gestart met de implementatie van de veranderingen. Met alle ongeveer 1.800 grote ondernemingen die deelnemen in horizontaal toezicht bespreken we wat de veranderingen voor hen betekenen. Als dat nodig mocht zijn, geldt er een overgangsperiode waarin zij zich kunnen aanpassen.

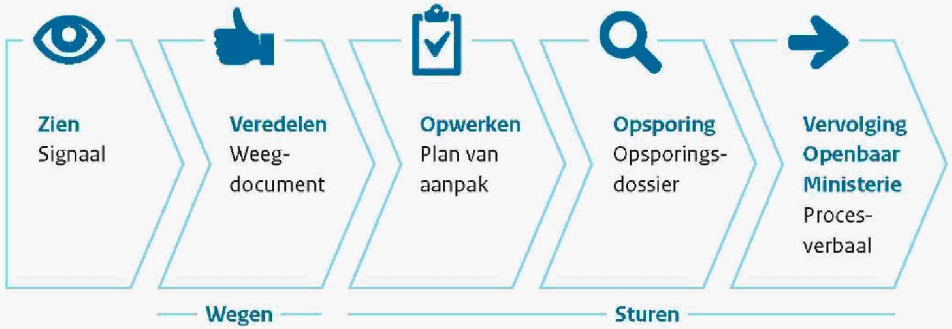
Speciaal voor de grootste bedrijven van Nederland, de zogenoemde Top 100, geldt het volgende. Voor elk bedrijf in deze groep stellen we jaarlijks een individueel toezichtplan op, afgestemd op het nalevingsgedrag. Bij het opstellen van dat plan maken we de afweging in hoeverre we met de desbetreffende 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.

Constructiebestrijding

Ook in 2021 besteden we tijd aan het bestrijden van constructies die zijn opgezet om belasting te ontgaan. Deze bestrijding gaat vaak gepaard met weerstand van belastingplichtigen en hun adviseurs; mede daardoor is het werk ingewikkeld en tijdrovend.



1 miljoen opsporingsuren in 2019

Voor Belastingdienst, Toeslagen en Douane samen zijn er **circa 500.000 uren** aan opsporing besteed.

De andere **500.000 opsporingsuren** zijn ingezet voor andere opdrachtgevers.

Fiscale thema's 2021

- Onverklaarbare uitgaven
- Turboliquidaties
- BTW-fraude
- Fraude met steunmaatregelen
- Onbekende Nederlandse belastingplichtigen

Opsporing

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 Belastingdienst, Toeslagen en Douane blijft de FIOD de opsporingsdienst voor al deze 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 partners, 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 gelden de volgende uitgangspunten:

- 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.

De inrichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat in 2021 zijn werk zal beginnen, is zeer relevant voor de FIOD. Een deel van de FIOD-capaciteit zal 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.

Fiscale fraude

De FIOD besteedt 500.000 uren aan signalen ingebracht door de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Dat zijn signalen van fraude op het werkterrein van de Belastingdienst zelf en ook door ons 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 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 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 (met name 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 voornoemde 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 laatste leiden ook – in toenemende mate – tot intensiveringsprogramma's (en extra middelen) van de regering op verschillende terreinen (bijvoorbeeld witwassen en ondermijning).

In de tabel worden enkele speerpunten genoemd in de bestrijding van de aantasting van de integriteit van het financiële en economische stelsel. Het gaat om vormen van criminaliteit die de openbare orde bedreigen. De invulling van de concrete opsporingsactiviteiten binnen het domein financieel-economische opsporing is in het kader van het in de inleiding van dit onderdeel genoemde handhavingsarrangement verder uitgewerkt.

Speerpunten opsporing financieel-economische fraude

Witwassen

De FIOD zet in op een integrale aanpak via het Anti Money Laundering Centre (AMLC) en het stimuleren van publiek private samenwerking o.a. met de banken en neemt deel aan intensieve internationale samenwerking op dit terrein.

Faillissementsfraude

Versterking integrale overheidsaanpak en ontwikkeling kenniscentrum.

Corruptie

FIOD acteert op niet ambtelijke corruptie en focust op 'omkoping'.

Terrorismefinanciering

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

Ondermijning

Ondermijning is vrijwel altijd verbonden met een van de thema's binnen het takenpakket van de FIOD. De focus ligt op onderliggende financiële stromen, ongeacht de aard van de gronddelicten. Intensieve samenwerking met MKB. FIOD maakt deel uit van het door de minister van Justitie en Veiligheid geïnitieerde landelijk opererende multidisciplinaire interventieteam (MIT) dat zich zal richten op het verstoren van criminele bedrijfsprocessen en het oppakken van criminele kopstukken (en hun netwerken), waaronder financiële en digitale facilitators.

Financiële cybercrime

De FIOD heeft een speciaal team op gebied van cybercrime. Huidige thema's zijn cryptocurrencies en cybercrime facilitators.

Thema's Belastingdienst

Impact COVID-19

De COVID-19-crisis heeft grote gevolgen voor burgers en bedrijven en raakt ook de economie. 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.

We richten ons 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. De FIOD is 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. In november 2020 was er voor zo'n 11,5 miljard euro aan uitstel van betaling aangevraagd.[4] 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.

4 Eerste Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35 420, nr. R.

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.

Op basis van signalen dat BTW en invoerrechten door aangevers worden ontdoken door te lage waardes op te geven zijn we in 2020 een aanpak gestart om deze 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. Deze aanpak 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. We richten ons op invoering per 1 juli 2021 via handmatige processen met minimale ICT-ondersteuning. 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. We gaan burgers en bedrijven in 2021 informeren en gericht voorlichten over wat er voor hen verandert.

Brexit

We hebben ons in 2020 voorbereid op een Brexit langs de lijnen van het zogeheten Terugtredingsakkoord. Voor een aantal belastingmiddelen (met name de inkomensheffing, de vennootschapsbelasting en de loonheffingen) is overgangsrecht opgesteld. Burgers en bedrijven kunnen hierdoor in 2021 goed inspelen op de veranderde situatie. De voorbereidingen voor de omzetbelasting (VAT en BTW) zullen in 2021 nog doorlopen.

In 2020 hebben de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) op slechts weinig fiscale terreinen duidelijke afspraken kunnen maken over de wijze van terugtreding van het VK uit de EU. Dit heeft tot gevolg dat op veel terreinen het scenario van een Brexit zonder nadere afspraken is gevolgd. Naar verwachting zullen in 2021 aanvullende werkzaamheden in het kader van de Brexit nodig zijn om effectief en efficiënt met het Verenigd Koninkrijk te kunnen samenwerken.

In het kader van gegevensuitwisseling en het tegengaan van financiële criminaliteit (FIOD) wordt waar mogelijk teruggevallen op verdragen in OESO-verband en op bilaterale samenwerkingsafspraken.[5] Deze processen wijzigen op zich niet ingrijpend, hoewel bepaalde informatie niet meer geautomatiseerd aan het VK geleverd zal kunnen worden; daar zal eerst een informatieverzoek voor moeten worden gedaan.

5 OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling is een samenwerkingsverband van 37 landen om sociaal en economisch beleid te bespreken, te bestuderen en te coördineren.

4 Wat hebben we er voor nodig?



Wat hebben we er voor nodig?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we onze keuzes voor 2021 beschreven en wat deze betekenen voor burgers en bedrijven. Dit hoofdstuk gaat over wat we nodig hebben om onze (meerjarige) plannen te verwezenlijken. Dit doen we aan de hand van concrete doelstellingen en activiteiten voor 2021. Het gaat dan om ons personeelsbeleid, ons leiderschap en onze cultuur, onze ICT en onze managementinformatie. Al deze factoren maken onderdeel uit van het totale functioneren van de Belastingdienst en zij zijn voor de realisatie van onze missie, visie en strategie net zo onmisbaar als de activiteiten gericht op de doelgroepen. Het op orde brengen van de basis is onze opdracht voor 2021, want alleen als die basis op orde is kunnen we stappen vooruit zetten en kunnen we burgers en bedrijven beter van dienst zijn.

In de eerder genoemde brief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' zijn onderliggende problemen op het gebied van personeel, cultuur, ICT en sturing als volgt benoemd:

- een grote uitstroom van ervaren en deskundige medewerkers en een grote instroom van nieuwe en onervaren medewerkers heeft, in combinatie met de complexiteit van ons werk, geleid tot een negatief effect op de kwaliteit van onze dienstverlening en onze professionaliteit in de uitvoering;
- er is geen cultuur van openheid, waardoor signalen van medewerkers over wat er niet goed gaat de politieke en ambtelijke top niet bereiken;
- ons ICT-landschap is complex en veelal verouderd. Dat maakt het moeilijk om aan wensen van politiek, burgers en bedrijven tegemoet te komen. We hebben dus betrouwbare en bij voorkeur wendbare ICT-voorzieningen nodig;
- het heeft de Belastingdienst lange tijd ontbroken aan sturingsmiddelen op basis van heldere doelen en prestatie-indicatoren. Daarom hebben we een goed inzicht nodig in de prestaties en risico's van onze uitvoeringsprocessen. We kunnen er dan op sturen, kunnen ze beheersen en er verantwoording over afleggen.

2021 is het jaar om deze problemen aan te pakken. Wij zien hierbij ook een rol voor de medezeggenschap, die wij zoveel mogelijk bij onze aanpak zullen betrekken. Onze activiteiten voor 2021 op de genoemde gebieden beschrijven we hierna.

Personeel

We willen 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. Medewerkers moeten er trots op kunnen zijn dat ze werken bij de Belastingdienst. Want wij kunnen alleen maar functioneren met goede en tevreden medewerkers. Goed opgeleide medewerkers, vakmensen, die met plezier hun werk doen, kunnen burgers en bedrijven beter helpen. Uit uitgevoerd medewerkersonderzoek blijkt dat medewerkers zich wel door hun leidinggevende, maar niet door de Belastingdienst als geheel gewaardeerd voelen. Dit heeft gevolgen voor de persoonlijke betrokkenheid van medewerkers bij onze organisatie. Door te investeren in (sociale) veiligheid, vitaliteit en werkplezier van medewerkers willen we hierin verbetering aanbrengen.

Vakmanschap

De herwaardering van het vakmanschap binnen onze organisatie is voor ons van groot belang. Dat is méér dan alleen personeelsbeleid. Natuurlijk zijn leren en ontwikkelen belangrijke componenten en we ondersteunen medewerkers in hun ontwikkeling en vakmanschap met een gepast opleidingsaanbod, interessante functies en doorgroeimogelijkheden. Minstens even belangrijk zijn organisatorische aspecten en de cultuur van onze organisatie. Een medewerker moet tijd krijgen om kwaliteit te leveren en hij moet voldoende professionele ruimte krijgen om, uiteraard binnen wet- en regelgeving, vanuit vakmanschap maatwerk te kunnen bieden waar dat gepast is en hij moet de menselijke maat voor ogen kunnen houden. Moeilijke beslissingen moet hij niet alleen hoeven nemen; hij moet kunnen steunen op een vaktechnische infrastructuur en op vakkundig management. Daarom komt er meer aandacht voor fiscaal-juridische kennis in alle lagen van de Belastingdienst. In de doorontwikkeling van het vakmanschap werken we ook samen met externe partners, waaronder het hoger beroepsonderwijs, academische instellingen en beroepsorganisaties.

Personeel

Instroom

- Instroom minimaal 2.500 fte →
- Instroom arbeidsparticipanten 225 fta →
- Structureel inbedden nieuw instroomproces →

Continue werving

- Werven fiscalisten, accountants, data-analisten, IT'ers ↻

Positionering arbeidsmarkt

- Actief benaderen en zichtbaar blijven op arbeidsmarkt ↻
- Inzetten recruitmentbureaus en aansluiten wervingscampagnes Rijk →

Opleiden en ontwikkelen medewerkers

- Verwelkomen en onboarden nieuwe medewerkers →
- Ontwikkelen opleidings- en ontwikkelplannen voor alle onderdelen →
- Omzetten van 275 - 300 van de 1.500 fysieke opleidingsdagen naar online opleidingsdagen →
- Uitvoeren meerjarige personeelsplanning (MPP) →

Nieuw | → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties | ↻ Continu

Concrete activiteiten voor 2021 zijn:

- versterking van de vaktechnische infrastructuur;
- nadere uitwerking van wat 'menselijke maat' betekent in de uitvoering van ons werk;
- het opzetten van een vaktechnische opleiding (met de onderdelen fiscaal, juridisch en handhaving) voor alle lagen van de organisatie, managers inbegrepen;
- het opzetten van een databank handhavingskunde.

Instroom van nieuwe medewerkers

Ook in een tijd waarin het belang van ICT steeds verder toeneemt, blijven 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.

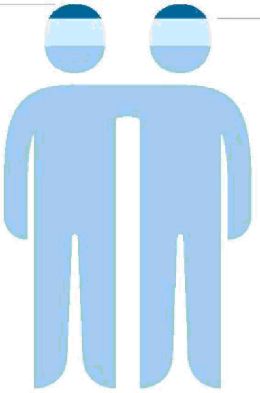
In 2020 zijn aan de Belastingdienst extra financiële middelen toegekend om de continuïteit te versterken; hiermee kon een aantal knelpunten (dienstverlening, afhandeling bezwaren) worden aangepakt. Niet alle knelpunten zijn opgelost: zo doen de groei van de te behandelen volumes en de extra inzet die het rekening houden met de menselijke maat vergt een extra beroep op de schaarse capaciteit.

Bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers worden de selectieteams divers samengesteld en worden selecteurs getraind in het selecteren zonder (voor) oordeel vooraf. Dat draagt bij aan ons doel om een inclusieve organisatie te zijn. Onderdeel daarvan is een meerjarig programma om arbeidsparticipanten in dienst te nemen. Het doel voor 2021 is om als Belastingdienst, Toeslagen en Douane samen een instroom van 225 fta arbeidsparticipanten te realiseren.[1]

1 Fta staat voor fulltime equivalent voor een arbeidsparticipant; daarbij gaat het om een arbeidsduur van 25,5 uur per week.

Door de financiële ruimte kunnen we extra mensen aannemen. We spreiden de instroom over de jaren 2020 en 2021. Gevolg daarvan is dat we eind 2020 nog te maken hebben met een onderbezetting. Voor een deel vangen we dat op met uitzendkrachten en externe inhuur. Hierdoor overschrijden we de voor de overheid geldende norm voor inhuur van externen. We werken aan het geleidelijk afbouwen van externe inhuur.

Uitstroom in 2021
1.300 fte
AOW, reguliere uitstroom



Instroom in 2021
minimaal 2.500 fte
Continue werving van fiscalisten, accountants, data-analisten en IT'ers

31.400 fte in 2021
bij Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Leren en ontwikkelen is integraal onderdeel van het werk. Continu blijven leren vergroot de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, de aantrekkelijkheid van de Belastingdienst als werkgever en de toekomstbestendigheid/ wendbaarheid van de organisatie. Elke directie maakt een opleidingsplan.



Online waar het kan

Slimmer offline waar het moet

Leren en ontwikkelen

De grote instroom van nieuwe medewerkers vergt van onze organisatie grote inspanningen op het gebied van inwerken, opleiden en begeleiden. 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 onder andere met een uitgebreid 'onboarding'-programma voor dat nieuwe medewerkers goed landen in de Belastingdienst. Zo hebben zij een goede start.

Uiteraard besteden we aandacht aan het behoud van onze medewerkers: investeren in de ontwikkeling en in de doorgroeimogelijkheden van medewerkers is belangrijk om ongewenste uitstroom te voorkomen. Continu blijven leren vergroot de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, maakt onze organisatie wendbaarder en zorgt ervoor 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 verbeterslag 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 groot. Wanneer dat maar beperkt lukt, heeft dat onmiddellijk gevolgen voor nieuw ingestroomde en zittende medewerkers. In samenspraak met de uitvoerende directies zullen we bepalen welke opleidingen in 2021 bij voorrang worden omgezet naar digitaal. Dit is een onderdeel van het programmaplan voor vernieuwing van het portfolio voor leren en ontwikkelen. Het programma, dat in 2020 is gestart, heeft een looptijd van drie jaar en draagt bij aan het stimuleren van vakmanschap.

Vitaliteitschecks en (online) trainingen voor werkdruk

In 2021 bieden we de vitaliteitscheck@home aan. Afhankelijk van de ontwikkelingen met betrekking tot de COVID-19-richtlijnen wordt in 2021 de 'reguliere' vitaliteitscheck weer aan medewerkers aangeboden. Iedere medewerker heeft via de Belastingdienstacademie toegang tot het standaard trainingsaanbod en er zijn adviseurs beschikbaar die kunnen helpen de juiste keuzes uit dat aanbod te maken. Bovendien is er afhankelijk van de specifieke vraag van een directie of team maatwerk mogelijk.

Cultuur

We werken aan een open en inclusieve 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. We willen dat signalen vanaf de werkvloer tijdig naar boven komen en worden opgepakt door de top. Met de onafhankelijke personeelsraadspersonen zetten we een stap in deze richting: zij zijn beschikbaar voor medewerkers die zelf hun verhaal willen doen en ze signaleren actief over mogelijke structurele onrechtmatigheden en misstanden.

Er is veel ruimte voor medewerkers om deel te nemen aan activiteiten van netwerken van, voor en door medewerkers, zoals BProud (LHBTI), BJong (Jong) en Vier de verschillen (mensen met een psychische kwetsbaarheid). Een ambassadeur diversiteit in de top van onze organisatie ondersteunt deze netwerken.

Na de herijking van het leiderschaps- en cultuurprogramma in 2020 werken we in 2021 verder aan het vaststellen wat de gewenste cultuur is en starten we activiteiten die daaraan bijdragen. We maken daarbij gebruik van de blik van buiten. 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 op het gebied van cultuur de volgende stappen:

- binnen elke directie gaan medewerkers aan de hand van de aandachtsgebieden in gesprek over onze opgave. 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. De aandachtsgebieden zijn: open en veilig werkklimaat, burgers en bedrijven centraal, samenwerken, gaan voor resultaat en verandering begint bij jezelf;
- thematisch worden vijf aandachtsgebieden met specifieke interventies maximaal voor een halfjaar per thema uitgelicht. In 2021 ligt de focus op de thema's 'open en veilig werkklimaat' en 'burgers en bedrijven centraal';
- we delen actief goede voorbeelden van de gewenste cultuur. Dat werkt inspirerend en maakt gewenst voorbeeldgedrag duidelijk zichtbaar;.
- leidinggevenden krijgen een ontwikkelassessment met als doel de gewenste leiderschapskwaliteiten te ontwikkelen en een gericht opleidingspakket naar aanleiding van de leiderschapscompetenties die we binnen de Belastingdienst hanteren;
- per aandachtsgebied wordt een specifieke communicatiecampagne ontwikkeld die is gekoppeld aan het hogere doel: 'Op weg naar de beste Belastingdienst van Nederland';
- we starten met de implementatie van een instrument (strategic alignment) dat voortgang op de strategische doelen inzichtelijk maakt;
- medewerkers hebben nu niet altijd de mandaten die bij hun verantwoordelijkheden horen. Wij gaan mandaten en verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij elkaar brengen, zodat medewerkers hun verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. We kunnen elkaar daar dan ook beter op aanspreken.

Cultuur

Activiteiten BD breed

- Implementeren 360 graden feedback tool →
- Uitvoeren ontwikkelassessments →
- Identificeren en communiceren goede voorbeelden →
- Communiceren veranderverhaal en storytelling BD →
- Uitvoeren communicatiecampagne →
- Implementeren mandaatbesluit →

Directie-specifiek

- Faciliteren directies in directie specifieke aanpak ↻

Nieuw → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties ↻ Continu

ICT

De Belastingdienst is een ICT-intensieve organisatie. Voor vrijwel al ons werk en al onze ambities zijn uitstekende ICT-voorzieningen nodig. Dat geldt voor de interactie met burgers en bedrijven, voor de massale verwerking van gegevens en voor alle andere massale processen. Het is belangrijk om in ICT te investeren omdat de huidige staat reden geeft tot zorg. Structurele capaciteit is belangrijk om de continuïteit van de primaire processen te waarborgen en de mogelijkheden om vernieuwingen door te voeren te vergroten. Daarnaast is ICT ook van belang voor onze mogelijkheden om samen te werken met anderen.

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.[2] Dit draagt bij aan de realisatie van onze doelen en die van onze politieke en beleidsmatige opdrachtgevers. Het programma kent vijf sporen. Deze richten zich op onze interne organisatie, namelijk op de manier waarop we de ICT voortbrengen. Realisatie van de doelen leidt tot een efficiënte en effectieve inzet van ICT, die ten goede komt aan burgers en bedrijven: we kunnen nieuwe wetgeving sneller invoeren en we kunnen in onze dienstverlening aan burgers en bedrijven sneller inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Om in te kunnen spelen op actuele omstandigheden en mogelijkheden concretiseren we de planning telkens voor de aankomende zes maanden. Resultaten op de vijf sporen in 2021 zijn:

- versterkte sturing op realisatie van waarde in het ICT-portfolio onder andere door een consistente benadering van de ICT-vraag en het ICT-aanbod;
- verbetering effectiviteit en efficiëntie van de ICT-uitvoeringsorganisatie;
- ICT-portfolio richten en besturen vanuit de strategie;
- realisatie van een resultaatgerichte cultuur binnen de ICT-uitvoeringsorganisatie;
- verbeterd life cycle management.[3]

Portfoliomanagement

Het managen van ons ICT-portfolio is belangrijk om te bepalen waar wij onze schaarse ICT-capaciteit inzetten. Het portfolio bestaat uit projecten op het gebied van continuïteit, het implementeren van wetgeving, modernisering IV en vernieuwing. De vraag naar ICT-capaciteit blijft onverminderd groot en laat ook in 2021 een spanningsveld zien ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Dit vraagt om voortdurende aandacht voor de besturing van het ICT-portfolio en de inzet van ICT-capaciteit.

Naast specifieke acties vanuit het ICT-verbeterprogramma worden in 2021 de volgende activiteiten uitgevoerd:

- 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 teneinde te komen tot een meerjarige planning.

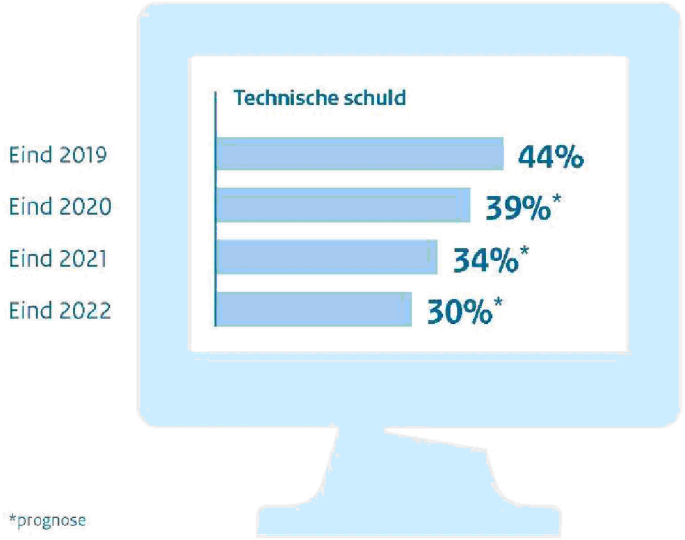
2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 31 066, nr. 700, bijlage

3 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.

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 in onze ruim 900 applicaties 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 2022 terug te hebben gebracht tot 30. Om 30% eind 2022 te halen is de doelstelling voor eind 2021 een technische schuld van maximaal 34%.

We begonnen initieel met een technische schuld van 52% in 2018



*prognose

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.

Werken aan onze werkomgeving

Onderdeel van de werkomgeving van medewerkers is de werkomgeving waarin zij hun werk doen. Daarom kijken we in 2021 naar onze eigen kantoorautomatisering. De vernieuwing daarvan blijft aandacht vragen; we willen moderner en meer marktconform gaan werken. Daarbij werken we toe naar een omgeving die aansluit op onze partners binnen de Rijksoverheid. Het programma om de werkplek te ontwikkelen gaat begin 2021 van start.

Marktconform en gestandaardiseerd inrichten van infrastructuur

We zetten meer in op het marktconform en gestandaardiseerd inrichten van onze infrastructuur. Doel voor 2021 is het beleid op basis waarvan de technische voorzieningen worden ingezet, marktconform te herijken (het zogeheten platformallocatiebeleid). Daarmee voorkomen we onnodige dubbele technische voorzieningen en bevorderen we de flexibiliteit. Verbeteringen op dit gebied steunen een hoge beschikbaarheid, bedrijfscontinuïteit (BCM), informatiebeveiliging, schaalbaarheid en kosteneffectiviteit.

Sturing en beheersing

We verbeteren onze sturing en beheersing. Parallel daaraan werken we aan het oplossen van alle door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden voor de organisatie. De strakke aanpak van de tekortkomingen in de bedrijfsvoering heeft zijn vruchten afgeworpen. Die aanpak heeft erin geresulteerd dat de Algemene Rekenkamer in het voorjaar 2020 heeft geconstateerd dat er drie hardnekkige onvolkomenheden zijn opgelost. Op dit moment resteren nog vijf onvolkomenheden. Voor het verbeteren van het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van de kleine belastingmiddelen), de uitvoering van de verbijzonderde interne controles, het verplichtingenbeheer en de afgifte van onderbouwde prestatieverklaringen zijn naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer al belangrijke verbeterstappen gezet die in 2020 tot resultaat moeten leiden. In mei 2021 zal de Algemene Rekenkamer oordelen of voor deze onderwerpen het predicaat 'onvolkomenheid' kan vervallen.

ICT

ICT verbeterprogramma

- Versterken sturing op realisatie van waarde in het ICT-portfolio →
- Verbeteren effectiviteit en efficiëntie van de ICT-uitvoeringsorganisatie →
- ICT-portfolio richten en besturen vanuit de strategie
- Realiseren resultaatgerichte cultuur binnen de ICT-uitvoeringsorganisatie →
- Verbeteren life cycle management →

Portfoliomanagement

- Bij elkaar brengen vraag en aanbod →

Wegwerken achterstallig onderhoud

- Verkleinen technische schuld naar maximaal 34% eind 2021 →

Werken onder architectuur

- Verbeteren beheer- en onderhoudsplannen →
- Verbeteren meerjarig inzicht in de ontwikkeling van beheer en onderhoud →

Werken aan onze werkomgeving

- Vernieuwen kantoorautomatisering ↘

Marktconform en gestandaardiseerd inrichten infrastructuur

- Herijken beleid ↘

↘ Nieuw → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties ↻ Continu

Activiteiten in 2021

Managementinformatie en risicomanagement
In 2021 gaan we door met het verder professionaliseren van de sturing en de beheersing. We zullen in 2021 meer en betere sturingsmogelijkheden kunnen inzetten, mede dankzij de producten die het programma Managementinformatie en Risicomanagement (MI/RM) in 2020 heeft opgeleverd en in 2021 zal opleveren. Het programma MI/RM focust in 2021 op twee onderwerpen: 1. het verbeteren van de sturing en beheersing en het vergroten van de kennis bij het management en 2. het stimuleren van eigenaarschap.

Het verbeteren van de sturing en de beheersing
In 2021 zetten we voort waar we in 2020 aan zijn begonnen:

- het ontwikkelen van producten voor managementinformatie ter ondersteuning van de besturing van de Belastingdienst;
- *control risk self assessments* zijn onderdeel van ons instrumentarium;
- het scheppen van 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.

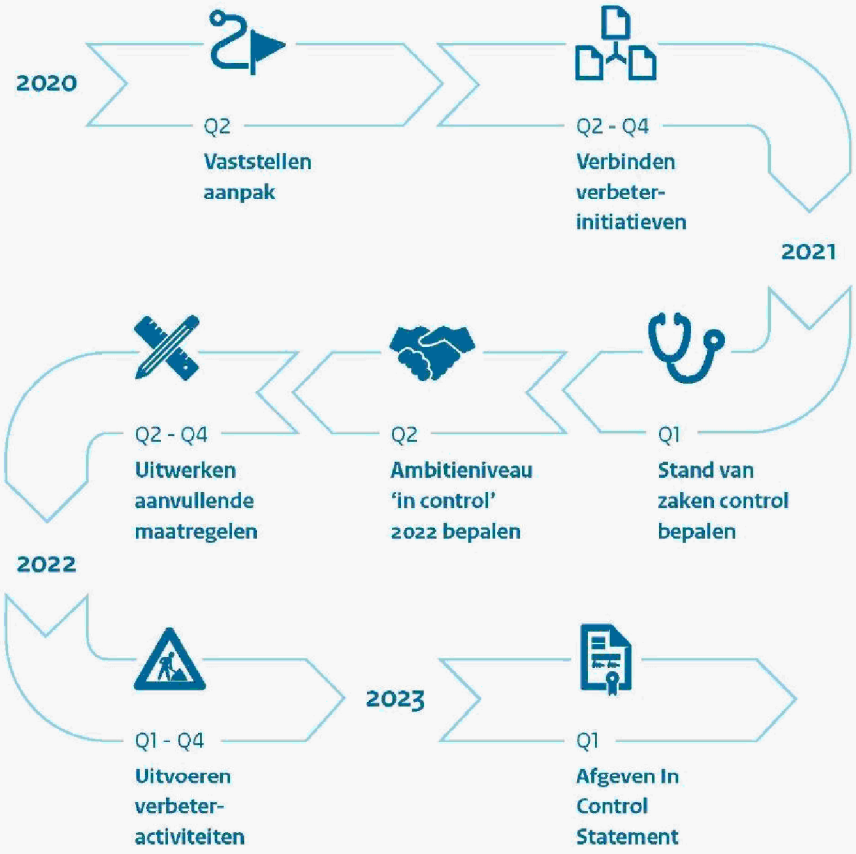
Om samenwerking over de directies heen te bevorderen hebben we zogeheten ketens ingericht, waarin alle partijen die betrokken zijn bij het onderwerp van de keten samenwerken. In 2020 zijn zes van dergelijke ketens ondersteund bij het op orde brengen van hun managementinformatie en risicomanagement. Voor 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 aan de beurt: inkomensheffing, loonheffing, omzetbelasting en vennootschapsbelasting. In 2021 werken we ook met de FIOD aan de verdere versterking van de managementinformatie en het risicomanagement. Voor Douane biedt het programma op verzoek ondersteuning. Voor de keten Toeslagen rondt het programma de werkzaamheden af.

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.

Het programma MI/RM heeft in 2020 diverse producten opgeleverd, waaronder herziene concernprestatie-indicatoren, het concerndashboard, ketendashboards, risicomanagementbouwstenen en de handreiking ketendoelen. Ook in 2021 zal het programma producten opleveren ter ondersteuning van de sturing en beheersing.

Om te zorgen dat de producten en diensten ook echt dagelijks worden gebruikt, zijn trainingen en workshops alleen niet voldoende, maar is breed gevoeld eigenaarschap cruciaal. Het programma besteedt in zijn aanpak daarom aandacht aan het eigenaarschap van de programmaproducten en agendeert het onderwerp waar nodig bij het management van de Belastingdienst.



'in control zijn'

Als organisatie willen we aantoonbaar 'in control' zijn en echt gaan sturen.[4] 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 onder andere:

- instrumenten en maatregelen die we nu al inzetten om onze organisatie te sturen en om risico's te beheersen;
- ingezette verbeteractiviteiten op bijvoorbeeld het terrein van risicomanagement en managementinformatie;
- activiteiten ten aanzien van leiderschap en cultuur.

We gaan daarom werken aan de verbinding van de sturings- en beheersingsactiviteiten in een zogeheten *internal 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.

4 'In control' betekent dat de organisatie in staat is 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.

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 op concernniveau 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 naar verwachting nog uitgebreid. De aanvullende prestatie-indicatoren worden opgenomen in het artikel van de Belastingdienst binnen de begroting van het ministerie van Financiën voor 2022.

Sturing en beheersing

Programma Managementinformatie en Risicomanagement

Ontwikkelen dashboards en risicomanagement voor: ▪ Keten Inkomensheffing ▪ Keten Loonheffing ▪ Omzetbelasting ▪ Vennootschapsbelasting	→
Implementeren van standaard producten, o.a. het standaard ketendashboard met managementinformatie	→
Ondersteunen FIOD en Douane	↘
Vergroten bewustwording en kennis van managementinformatie en risicomanagement	→
Borgen van het gebruik van producten en diensten en het vergroten van het kennisniveau	→
Integreren van strategische risico analyse producten en diensten op bestuurlijk niveau	→
Ondersteunen dienstonderdelen op risicomanagement	→

In control zijn

In kaart brengen van verbeterpunten	↘
Bepalen realistisch ambitieniveau	↘

Prestaties meten

Ontwikkelen aanvullende prestatieindicatoren voor artikel 1 Rijksbegroting IX 2022	→

↘ Nieuw → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties ↻ Continu

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 daarbij de nadruk liggen op het verder 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 governance voor het risicomanagement zal het risicoregister periodiek worden herzien en waar nodig worden aangepast of aangevuld met risico's die niet eerder waren voorzien. De ervaring leert dat door regelmatig het risicoregister te evalueren, in combinatie met een analyse van de relevante interne en externe ontwikkelingen, het risicobeeld met verloop van tijd vollediger en scherper wordt. Om de risicobeheersing verder te versterken zullen tevens, als onderdeel van de reguliere Planning&Control-cyclus, voortgangsrapportages plaatsvinden met betrekking tot de risico-ontwikkeling en de uitvoering van beheersmaatregelen.

Op basis van de SRA-uitkomsten en de huidige weging en inzichten worden de in de tabel opgenomen zeven risico's door het management van de Belastingdienst als de belangrijkste risico's gezien. Dit betekent dat de ontwikkeling en beheersing van deze risico's intensief wordt gevolgd en regelmatig wordt besproken in het directieteam. De overige 14 risico's worden eveneens gevolgd maar met een lagere frequentie besproken (een keer in de vier maanden), afhankelijk van de omvang van het risico. In het overzicht is tevens per risico een niet uitputtend overzicht van de beheersmaatregelen opgenomen.

Risicoparagraaf

1 Besturingrisico

Ontoereikende organisatiebesturing (strategie, beleid, structuur en/ of communicatie).

- Implementatie van een nieuwe topstructuur;
- Implementatie van ketensturing
- Programma Beheerst Vernieuwen;
- Programma Management Informatie/ Risicomanagement;
- Ontvlecting van Toeslagen en Douane uit de Belastingdienst.

2 ICT beveiligingsrisico

ICT systemen worden gehackt of anderzins gecompromitteerd.

- Algemeen en specifieke normenkaders en richtlijnen rond de beveiliging en het gebruik van de ICT systemen;
- Fysieke beveiligingsmaatregelen;
- Maatregelen op het gebied van bewustzijn en personele integriteit;
- Periodieke evaluatie van het beleid en de maatregelen aan de hand van risico analyses, waarbij rekening wordt gehouden met de laatste technische ontwikkelingen.

3 Reputatierisico

Algemeen vertrouwen in de Belastingdienst neemt af of vervalt.

- Snelle, zorgvuldige en betrouwbare uitvoering van processen;
- Bieden van deskundige en persoonlijke ondersteuning aan belastingplichtigen;
- Effectief toezicht en effectieve opsporing;
- Geïntegreerde aanpak van mediabeleid, speciale campagnes, interne communicatie en proactief reputatiemanagement waaronder stakeholdermanagement en issuemanagement.

4 Veiligheidsrisico

Fysiek of verbaal geweld of bedreigingen tegen medewerkers.

- Fysieke maatregelen (toegangsbeveiliging, beveiligingsmedewerkers, etc.);
- Werkinstructies, trainingen en meldingsprocedures;
- Bedrijfsmaatschappelijke ondersteuning van medewerkers.

5 Cultuurrisico

Onvoldoende verandervermogen organisatie.

- Intensivering van leiderschaps- en cultuurprogramma.

6 Personeelsrisico

Tekort aan gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers, specialisten en/of managers.

- Strategisch O&P beleid met implementatiestrategie 2020-2025;
- Uitgebreid aanbod van zowel vaktechnische als algemene opleidingen;
- Meerjarige personeelsplanning in combinatie met de financiële planningscyclus;
- Uitbreiding en intensivering van de wervingsactiviteiten.

7 Projectmanagement risico

Onvoldoende of niet tijdige resultaten van programma's of projecten.

- Beleidskaders, portfoliomanagement en projectrapportages;
- Meerjarige Integrale Aanpak IV;
- Programma Regie Modernisering IV.

Samenvatting risicoregister Belastingdienst

Dit is een samenvattend totaal overzicht van 21 concernrisico's die initieel zijn vastgesteld. Deze risico's kunnen alle van invloed zijn op het realiseren van de doelstellingen van de Belastingdienst. Door middel van periodieke sessies zal, mede aan de hand relevante intern en externe ontwikkeling, dit risicoregister worden geëvalueerd en waar nodig worden aangevuld.

Risiconaam en verkorte omschrijving risico (gebeurtenis)

1 **Besturingsrisico**
Ontoereikende organisatiebesturing (strategie, beleid, structuur, communicatie)

2 **Budgetrisico**
Het toegekende budget is niet voldoende

3 **Compliance risico (intern)**
Belastingdienst voldoet zelf niet aan wet- en regelgeving

4 **Continuïteitsrisico**
Interruptie van operationele processen voor korte of langere periode

5 **Cultuurrisico**
Onvoldoende verandervermogen organisatie

6 **Datakwaliteitsrisico**
Kwaliteit van gebruikte/benodigde data is onvoldoende

7 **Frauderisico (intern)**
Medewerkers plegen fraude

8 **ICT beveiligingsrisico**
ICT systemen worden gehackt of anderszins gecompromitteerd

9 **ICT infrastructuur risico**
ICT systemen hebben ontoereikende capaciteit of functionaliteit

10 **Innovatierisico**
Nieuwe bedrijfs-/verdienmodellen bemoeilijken handhaving

11 **Integriteitsrisico**
Medewerkers of (senior) managers handelen niet integer

12 **Invorderingsrisico**
Belastingaanslagen worden niet voldaan om financiële redenen

13 **Juridisch risico**
Kwaliteit van vaktechnische producten is onvoldoende

14 **Nalevingsrisico (extern)**
Toenemende overtreding, ontduiking of ontwijking van fiscale regels

15 **Personeelsrisico**
Tekort aan gekwalificeerde medewerkers, specialisten en/of managers

16 **Politiek risico**
Politieke steun voor de Belastingdienst neemt af of valt weg

17 **Projectmanagement risico**
Onvoldoende of niet tijdige resultaten van programma's en projecten

18 **Rapportage risico**
Verantwoordingsrapportages bevatten fouten of onvolkomenheden

19 **Reputatierisico**
Algemeen vertrouwen in de Belastingdienst neemt af of vervalt

20 **Veiligheidsrisico**
Fysiek of verbaal geweld of bedreigingen tegen medewerkers

21 **Wetgevingsrisico**
Wetten of regelgeving zijn niet (volledig) uitvoerbaar

Herijkte indicatoren Belastingen

Strategisch doel Belastingen

De Belastingdienst beoogt met zijn strategie het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf (fiscale) regels naleven (compliance)

Naleving (kengetallen)

Belastingmoraal

Vertrouwen in de Belastingdienst

(Tijdige) registratie

(Tijdige) registratie voor burgers en bedrijven

(Tijdige) aangifte*

Percentage tijdige aangiften

IH 91,9% **Vpb** 91,9%
OB 95,6% **LH** 99,1%

Juiste en volledige aangifte n.v.t

Percentage burgers en bedrijven dat juist en volledig aangifte doet

(Tijdig) betalen* 98,5%

Percentage tijdige betallingen van belastingen en premies

Tussendoelen

1. Adequate behandeling	2. Informeren	3. Gemak	4. Corrigerend optreden
Oordeel burgers en bedrijven (subjectieve indicatoren)			
Burgers en bedrijven geven aan dat zij een adequate behandeling hebben ontvangen — n.n.b.	Burgers en bedrijven geven aan dat de Belastingdienst hen voldoende informeert — n.n.b.	Burgers en bedrijven geven aan dat zij gemak ervaren — n.n.b.	Burgers en bedrijven geven aan dat zij corrigerend optreden ervaren — n.n.b.
(Objectieve) indicatoren			
Awb-conforme behandeling van bezwaren — ≥90%	Antwoorden op vragen via de BelastingTelefoon zijn kwalitatief juist — >90%	Percentage aangiften IH-NW waarin de vooraf ingevulde gegevens juist en volledig zijn — >65%	Het percentage van het nalevingstekort dat de Belastingdienst corrigeert — n.n.b
Awb-conforme behandeling van klachten — ≥93%	Bereikbaarheid BelastingTelefoon — >90%		Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling of transactie — >82%
Percentage burgers en bedrijven dat op afspraak tijdig wordt teruggebeld door een belastingdienstmedewerker — ≥90%	Bereikbaarheid Webcare — >80%		Percentage opsporingscapaciteit dat wordt ingezet op omgevingsgerichte strafonderzoeken — >40%
Percentage tijdig afgehandelde verzoeken tot registratie — ≥95%	Klanttevredenheid interactie — >70%		Betalingsachterstand — ≤3,5%
Kwaliteit volgens interne fiscale kwaliteitscontrole — ≥87%	Aantal registraties waarmee MKB-ondernemers participeren in FD-convenanten — >191.000		Inning invorderingsposten binnen één jaar — ≥55%
	Klantontevredenheid (website, baliebezoekers en bellers) — <10%		Percentage oninbaarheid (niet betaling) — <0,6%

Streefwaarde

* Realisatiewaarde 2019

1 Toeslagen in 2021





Toeslagen in 2021

In 2019 en 2020 zijn wij veelvuldig in het nieuws gekomen met situaties waarin toeslaggerechtigden onrechtvaardig zijn behandeld en door ons toedoen enorm in de problemen zijn gekomen. Daardoor is het vertrouwen in onze organisatie ernstig geschaad. Onze opdracht is te werken aan het herstel van vertrouwen. Dat kan alleen wanneer we onze dienstverlening verbeteren en meer oog hebben voor de gevolgen van ons handelen voor de toeslaggerechtigden.

De samenleving verwacht van ons dat we meegaan in de ontwikkeling van meer gepersonaliseerde dienstverlening die mogelijk is dankzij digitalisering. We moeten er daarom voor zorgen dat onze dienstverlening zich voortdurend blijft 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 bij nieuwe wet- en regelgeving moet ervoor zorgen dat wijzigingen bijdragen aan de genoemde omslag.

Het is belangrijk dat onze missie, visie en strategie worden vertaald in een dienstverlening die aansluit op de verwachtingen die burgers hebben omtrent onze transparantie en onze betrouwbaarheid. In de samenleving en de Tweede Kamer is er een breed gedragen opvatting dat het huidige toeslagenstelsel grondig moet veranderen. Ook de problemen met de kinderopvangtoeslag in het verleden vinden voor een deel hun oorsprong in de kern van het huidige toeslagenstelsel. Er worden daarom verkenningen uitgevoerd en scenario's gemaakt om tot een fundamenteel nieuw toeslagenstelsel te komen. Bij een eventuele herziening van het toeslagenstelsel is het van belang rekening te houden met het vermogen van burgers om regelingen goed te begrijpen en te weten wat ze moeten doen. Daar waar we van burgers initiatieven en handelingen verwachten om hun rechten en plichten uit te oefenen, zullen we al in de ontwerpfase onze uitvoeringservaring en kennis van het effect op burgers inbrengen. In 2020 zijn de activiteiten daarvoor gestart. We hebben capaciteit vrijgemaakt om mee te denken over de uitwerking

van de uitvoering van alternatieven voor het toeslagenstelsel. We weten echter dat een stelselwijziging jaren in beslag neemt. Daarom richten we ons tegelijkertijd ook op verbeteringen die we in het huidige systeem kunnen aanbrengen.

Om tot herstel van vertrouwen te komen richt onze ambitie zich in 2021 op het bieden van dienstverlening op maat en op het herstellen en compenseren van in het verleden gemaakte fouten. Wat we doen om deze ambitie waar te maken beschrijven we in het hoofdstuk 'Dienstverlening: werken aan vertrouwen'. Dat hoofdstuk sluiten we af met aandacht voor de wetgeving: wijzigingen daarin zijn noodzakelijk om voor een aantal hardheden uit het huidige systeem een oplossing te bieden.

We werken aan onze ambitie vanuit het besef dat we daarvoor een basis nodig hebben die op orde is; alleen zo kunnen we de continuïteit van onze processen ten behoeve van de miljoenen toeslaggerechtigden verzekeren. De basis op orde komt aan bod in de hoofdstukken 'Reguliere uitvoering en toezicht' en Wat hebben we er voor nodig?'. In dat laatste hoofdstuk is er in het bijzonder aandacht voor onze medewerkers en onze cultuur omdat dat wezenlijke factoren zijn in onze interactie met de toeslaggerechtigden en in het herwinnen van het vertrouwen; daar beschrijven we hoe we werken aan een organisatie met een veilige, open en lerende cultuur die nodig is om het vertrouwen te herstellen en de geloofwaardigheid terug te krijgen. Het jaarplan sluiten we af met de risicoparagraaf.

2 Dienstverlening: werken aan vertrouwen



Werken aan vertrouwen

Er zijn veel huishoudens die om uiteenlopende redenen een behandeling vragen die beter aansluit bij hun persoonlijke situatie. Een standaardbehandeling 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. Het gaat ook om mensen die in ingrijpende of complexe situaties zitten en om die reden een andere behandeling nodig hebben. 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 terechtgekomen. 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 gemeenten en maatschappelijke dienstverleners als het om toeslagen gaat, moet gaan helpen om structurele problemen te voorkomen.

Er is een extern onderzoek uitgevoerd, gericht op de fundamentele transformatie van onze dienstverlening. Dit onderzoek richtte zich op alle (onderliggende) processen en geeft een beeld van de integrale aanpak van de verbetering van onze dienstverlening. Het eerste deel van het onderzoek, dat de probleemanalyse bevat, is medio 2020 afgerond en naar de Tweede Kamer gestuurd. Het tweede deel is medio november opgeleverd en bevat handelingsperspectieven voor het verbeteren van onze dienstverlening in 2021 en verder. De meeste adviezen en ontwikkelingen zijn reeds door Toeslagen met het Programma Vernieuwing Dienstverlening opgepakt en gestart in 2020. De eerste resultaten daarvan staan verderop in dit hoofdstuk. Deze ontwikkelingen lopen nog door en moeten deels nog worden uitgewerkt voor de jaren tot 2025.

Natuurlijk willen en moeten we ook de fouten uit het verleden herstellen. Daarvoor hebben we een aparte organisatie in het leven geroepen. Deze werkt aan herstel en aan compensatie van de gedupeerde ouders voor zaken die in het verleden met betrekking tot de kinderopvangtoeslag, onder andere door hardheden in het stelsel, niet goed zijn gegaan.

Dienstverlening op maat

De urgentie voor verbeteringen in de uitvoering van het bestaande stelsel is hoog. Daarom gaan we aan de slag met het vernieuwen van onze dienstverlening. Drie opgaven staan daarbij centraal: het hanteren van een menselijke maat, het vergroten van de zekerheid bij het toekennen van toeslagen en adequate handhaving.

De toeslagregelingen zijn voor sommige huishoudens 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 een ouder afneemt. Ook ontbreekt bij veel huishoudens begrijpelijkerwijs kennis van de grondslagen. Dit brengt onzekerheid met zich mee. Mensen met een hulpvraag zoeken antwoorden via onze kanalen of in hun directe omgeving. Ook zijn er huishoudens die gebruik maken van het netwerk van maatschappelijk dienstverleners waar wij steeds nauwer mee samenwerken. Voor huishoudens 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.

We willen voor huishoudens het gebruiksgemak zo groot mogelijk maken en fouten voorkomen. Ook bieden we aan huishoudens zo snel mogelijk zekerheid over waar ze (geen) recht op hebben. Dit vermindert onzekerheid. Bij de vernieuwing van onze dienstverlening staan drie elkaar versterkende opgaven centraal. Gezamenlijk bepalen ze de veranderkoers.

Die opgaven zijn:

- Vergroten toekenningszekerheid: 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.[1] Daarmee kunnen we vaker terugbetalingen voorkomen. Onverwachte en grote terugbetalingen

1 Daar waar in dit jaarplan alleen wordt gesproken over het aanvragen van toeslagen hebben we het ook over het wijzigen van een lopende toeslag.

zijn een bron van financiële onzekerheid en stress en kunnen zelfs tot schuldenproblematiek leiden. Juist bij de kwetsbaarste inkomensgroepen is de afhankelijkheid van toeslagen het grootst. Terugvorderingen kunnen dan ook relatief hoog zijn en daarmee tot betalingsproblemen leiden.

- Meer menselijke maat: we zetten meer in op persoonlijke begeleiding van huishoudens 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. Onze dienstverlening aan huishoudens wordt verder uitgebreid. De menselijke maat houdt ook in dat beginselen van behoorlijk bestuur leidend zijn bij elke stap in de uitvoering van de toeslagregelingen. Dat betekent concreet het volgende:
  - Verspreid over Nederland zijn er locaties waar huishoudens fysiek met toeslagvragen geholpen kunnen worden; naast onze balies zijn er Toeslagen ServicePunten. We zullen deze mogelijkheden vaker onder de aandacht brengen en aanbieden. Naast de balies en de Toeslagen ServicePunten gaan we op meer plekken onze dienstverlening aanbieden, zodat deze letterlijk beter bereikbaar is. We streven daarbij naar een verdubbeling van het aantal servicepunten. Daarvoor maken we afspraken met gemeentes en andere instanties die lokaal helpen bij het invullen van formulieren of die burgers zo breed mogelijk proberen te informeren;
  - Het digitale toeslagenaanvraagsysteem, de website en de brieven en berichten die we naar burgers sturen passen we verder aan; het gaat dan om verbeteringen van leesbaarheid, invulgemak en laagdrempelige interactiemogelijkheden. Deze aanpassingen en verbeteringen brengen we aan in samenspraak met burgerpanels;
  - Ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen attenderen we met brieven, appberichten of via andere kanalen als grondslagen van hun toeslag lijken af te wijken van actuele opvanggegevens. Ze kunnen de gegevens checken en de toeslag eventueel laten aanpassen. In het eerste kwartaal 2021 worden de actuele opvanguren die we maandelijks ontvangen ook opgenomen in deze attenderingen. En in de app wordt een 'ja-knop' toegevoegd, waarmee met een klik de wijziging aan ons wordt doorgegeven. Als de ouders daarna toch iets willen veranderen kan dat net zo snel en direct in zowel de app als de website/portal.
  - Beslissingen motiveren we goed en begrijpelijk en dat is vooral heel belangrijk wanneer deze afwijken van gegevens die de burger heeft aangeleverd. In dat geval zoeken we altijd vooraf contact en geven we uitleg over mogelijkheden voor huishoudens om actie te ondernemen (zoals een wijziging doorgeven of in bezwaar komen);
  - Actief contact zoeken met burgers die een bezwaar indienen om samen duidelijk te krijgen waar de oorzaak van het bezwaar is gelegen (een fout van de toeslaggerechtigde, een fout van ons, een echt geschil);
  - Er is een team goed opgeleide medewerkers beschikbaar voor persoonlijke begeleiding van huishoudens die dat nodig hebben. Waar nodig blijven deze medewerkers, als vast contactpersoon, ook voor langere tijd benaderbaar voor die burger, zodat toekomstige problemen kunnen worden voorkomen.
- Adequate handhaving: rechtmatigheid, rechtsbescherming en naleving van plichten zijn uitgangspunten in ons handelen. Ook 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 huishoudens over het toeslagenproces en over het feit dat het heel belangrijk is een toeslag aan te passen bij wijzigingen in de persoonlijke situatie.

De vernieuwing van onze dienstverlening heeft ook tot doel bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in Toeslagen, zowel intern als extern. Daarom investeren we sterk in een open relatie met opdrachtgevers, bestuur, politiek en niet in de laatste plaats ouders en medewerkers. Dat doen we in ieder geval door burgerpanels (zoals bij de herstelorganisatie) en een panel met belangenbehartigers op het gebied van kinderopvang een rol te geven; daardoor krijgen we inzicht over waar burgers in de verschillende processen moeilijkheden ondervinden. Verder organiseren we expertsessies en vragen we bij het doen van onderzoek en het optimaliseren van processen ook rechtstreeks informatie en feedback van burgers.

Activiteiten in 2021

Verminderen van terugbetalingen en nabetalingen

Toeslagen zijn voorschotten op basis van grotendeels geschatte gegevens. Het recht en de hoogte van de toeslagen is onder meer afhankelijk van het huishoudinkomen in het toeslagjaar. De exacte hoogte van het inkomen komt pas na afloop van het toeslagjaar vast te staan. Dan kan de definitieve toekenning worden berekend, wat kan leiden tot terugvorderingen of nabetalingen. De toeslaggerechtigde is verantwoordelijk voor een correcte schatting van het inkomen op basis waarvan maandelijks uitbetaling van het voorschot plaatsvindt. Bij de aanvraag vragen we van huishoudens een schatting van het jaarinkomen over het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. Huishoudens hebben bij wijzigingen in de 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 maken we een herberekening van het recht op de toeslag. Deze systematiek is lastig voor burgers. In 2021 gaan we mensen daarom bellen, hen via een app op mogelijke wijzigingen attenderen en bij ingrijpende gebeurtenissen als trouwen, geboorte, overlijden of scheiden gericht hulp aanbieden.

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 huishoudens zich niet altijd bewust zijn van de noodzaak om (inkomens) wijzigingen tijdig door te geven. Deze groep helpen we bijvoorbeeld door bij de jaarlijkse berekening voor het komende jaar gebruik te maken van het laatst bekende inkomen en dit te toetsen bij de toeslaggerechtigde. Bovendien gaan we in 2021 een signaal geven aan de huishoudens wanneer we zien dat de door hen verstrekte gegevens aanzienlijk afwijken van de onze. We streven ernaar de interactie met de burger zo vroeg mogelijk in het proces te laten plaatsvinden.

Kwaliteit van gegevens

Een van de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van toeslagregelingen zijn de terugbetalingen van onterecht ontvangen voorschotten. Daarom voeren we verdere verbetermaatregelen door 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 ingevoerd, ontvangen we in 2021 maandelijks gegevens van kinderopvangorganisaties. Op basis van deze gegevens, over de duur en de kosten van de kinderopvang, wordt ouders die een kinderopvangtoeslag ontvangen gericht gevraagd de juistheid van deze gegevens te bevestigen. Wanneer de aanvraag afwijkt van de ontvangen gegevens vragen we 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 kinderopvangtoeslag-app. In 2021 leggen we bij een afwijking tevens een wijzigingsvoorstel aan de aanvrager voor, waarmee hij kan instemmen of van kan afwijken. Hiermee is het voor aanvragers nog makkelijker om een goede aanvraag in te dienen. We kijken welke verbeteringen in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag burgers helpen, en passen deze verbeteringen waar mogelijk ook toe op de andere toeslagen.

Verminderen (administratieve) last

Om fouten te voorkomen is het proces ingericht op het vooraf invullen van gegevens in de aanvraag en op het verwerken van wijzigingen voor de huishoudens, zodat zelf invullen niet meer nodig is. Ook attenderen we huishoudens op de noodzaak om een gegeven te wijzigen wanneer Toeslagen dat niet voor een huishouden kan of mag doen.

Voor het recht op zorgtoeslag maken we gebruik van gegevens van zorgverzekeraars. Het afsluiten van een zorgverzekering is voorwaarde voor het recht op zorgtoeslag. We gaan de mogelijkheid onderzoeken om een rechtstreekse koppeling te maken in Mijn toeslagen zodat direct geverifieerd wordt of er sprake is van een zorgverzekering. Het resultaat van deze controle koppelen we meteen terug aan de burger. In het verleden duurde een dergelijke controle soms maanden, waardoor een fout in de aanvraag kon leiden tot terugvorderingen. Door deze controle in 2021 te versnellen voeren we het toezicht in de actualiteit uit en voorkomen we terugvorderingen. Bovendien leggen we direct aan de aanvrager uit dat hij geen recht op zorgtoeslag heeft en waarom dat zo is.

Herstel van vertrouwen

Door de problemen met de kinderopvangtoeslag in het verleden is duidelijk geworden dat de hardheden in het toeslagenstelsel niet acceptabel zijn. Dit geldt ook voor de veel te beperkte ruimte om buiten de standaardwerkwijzen tot passende besluiten en verstrekkingen aan huishoudens te komen. Ook onze organisatie heeft fouten gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat er diepe onvrede en ongeloof is over het besef dat eerdere inzichten en signalen vanuit huishoudens, medewerkers en maatschappelijke organisaties niet eerder tot aanpassingen hebben geleid. De problemen met de kinderopvangtoeslag in het verleden hebben een grote impact op het leven van burgers, op het vertrouwen in de overheid en de politiek en op onze medewerkers die zich dagelijks in deze cruciale en zware praktijk inzetten. Onze belangrijkste opgave is om het geschonden vertrouwen te herstellen. Dat doen we door nu en in de directe toekomst de omslag te maken naar een organisatie die betrouwbaar en efficiënt is in de massale uitvoering, maar in de eerste plaats op persoonlijk niveau benaderbaar, aanspreekbaar en handelingsgericht is en waar nodig met oog voor de persoonlijke situatie van de toeslagaanvrager. Dat is een organisatie die open staat, dienstbaar is en luistert naar diegenen die niet altijd even makkelijk de weg weten te vinden om het zelf goed te doen. Maar ook voor hen die vinden dat wij fouten maken of dingen anders moeten doen staan wij open. We gaan met hen in gesprek om te zien wat de mogelijkheden zijn in hun specifieke situatie. Als dat geen oplossing biedt wijzen we burgers op de mogelijkheid om in bezwaar te komen, geven we aan hoe ze dat moeten doen en geven waar nodig ondersteuning bij het formuleren van hun bezwaren. Daarbij tonen wij begrip voor de individuele situatie waarin burgers zich bevinden.

Herstellen en compenseren

In 2020 is een aparte organisatie opgericht (Uitvoeringorganisatie Herstel Toeslagen – UHT) die het herstellen en compenseren van verkeerde en onevenredig harde besluiten in het verleden met betrekking tot kinderopvangtoeslag als doel heeft. Hierbij zijn onze doelen: goede dienstverlening (ouders écht helpen), snelheid en zorgvuldigheid. We zoeken daarin constant naar de balans tussen een snelle beoordeling voor ouders die vaak al jaren wachten op herstel, een zorgvuldig traject binnen de kaders van de afgesproken wetgeving, en het écht helpen van ouders met vaak aanvullende hulpvragen. In de voortgangsrapportages (VGR) aan de Tweede Kamer worden alle resultaten periodiek toegelicht, inclusief de actuele stand van zaken en de planning. In 2021 zijn wij hier nog steeds hard mee bezig en streven wij ernaar om alle ouders die zich per september 2020 bij ons gemeld hebben, beoordeeld te hebben.

De herstelorganisatie heeft de volgende taken:

- het opstellen van uitvoeringsregelingen en van uitvoeringsbeleid om te komen tot de compensatie of financiële vergoedingen aan gedupeerde ouders;
- het bieden van verschillende mogelijkheden (digitaal, telefonisch en fysiek) aan ouders om zich te melden en waar zij ook terecht kunnen met hun vragen, en het stimuleren van mogelijk gedupeerde ouders om zich ook daadwerkelijk te melden;
- het zo snel mogelijk vaststellen en op de juiste manier uitkeren van de compensatie of financiële vergoedingen, waar nodig in samenspraak met speciaal daarvoor ingestelde onafhankelijke commissies;
- het informeren en begeleiden van de ouders via bijeenkomsten en persoonlijke zaakbehandelaar die hen gedurende het hele traject bijstaan;
- het bevorderen van bredere ondersteuning van ouders bij een mogelijke samenloop van problemen, bijvoorbeeld via samenwerking met gemeentes of afstemming met andere onderdelen van de Belastingdienst, waardoor we hen echt uit de problemen helpen.

Het eindresultaat van de herstelorganisatie is dat alle ouders die mogelijk voor herstel in aanmerking komen zich hebben gemeld, zijn beoordeeld en gecompenseerd of hersteld en waar nodig geholpen om hun leven weer op de rit te krijgen. We zijn gestart met ouders die nu in acute problemen zitten, of in een zeer schrijnende situatie zitten of hebben gezeten. Met alle ouders in deze categorieën die per september 2020 in beeld waren (385 ouders) wordt het traject voor het einde van 2021 afgerond. In 2021 worden vervolgens alle ouders die zich per september 2020 aangemeld hadden (8.300 ouders) geholpen. Inmiddels hebben meer ouders zich gemeld en de verwachting is dat ook in de komende periode zich nog ouders zullen melden, waardoor de totale hersteloperatie zeker nog in 2022 zal doorlopen.

Ouders kunnen zich natuurlijk zelf melden, maar de herstelorganisatie neemt zelf het initiatief om getroffen ouders te benaderen. 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 meedenkt, 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 is toegerust. We willen ook graag weten of we het in de ogen van de ouders goed doen; daarom zal de mate van tevredenheid bij ouders regelmatig worden gemeten.

Wanneer ouders nog geen zaakbehandelaar toegewezen hebben gekregen, kunnen ze terecht bij het serviceteam Gedupeerden kinderopvangtoeslag. Dat geldt ook voor ouders die vragen hebben. 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 dichter bij de ouders en hebben vaak veel meer zicht op eventuele meervoudige problematiek. In samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en gemeenten is gewerkt aan een aanpak waarbij gedupeerde ouders worden geïnformeerd over het hulpaanbod van de gemeenten en – indien gewenst – brengen wij hen direct in contact met hun gemeente; dat zal

vooral het geval zijn wanneer er meer problematiek speelt dan alleen toeslagen. Daarnaast zetten we brede communicatie in om deze ouders te bereiken vanuit zowel Toeslagen als de gemeenten, VNG en andere betrokken partijen. Dit beleid is in 2020 ingezet, en wordt in 2021 vervolgd. In het kader van schuldhulpverlening werken we samen met andere overheden en met hulpverlenende instanties.

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 omdat de problemen met de kinderopvangtoeslag ook kinderen hebben geraakt.

Vijf doelgroepen van de herstelregelingen

1 **Ouders die gedupeerd zijn door institutionele vooringenomenheid** → **Compensatieregeling**

- Ouders die gedupeerd zijn door institutionele vooringenomenheid komen in aanmerking voor de compensatieregeling conform CAF 11.
- Indien de geleden schade als direct gevolg van het vooringenomen handelen hoger is kan een ouder een verzoek doen tot vergoeding van werkelijke schade.

2 **Ouders waarvoor strikte regelgeving te hard heeft uitgepakt** → **Hardheids-tegemoetkoming**

- Ouders die niet gedupeerd zijn door institutionele vooringenomenheid kunnen wel in aanmerking komen voor een hardheidstegemoetkoming.
- Buiten de herzieningstermijn kan een beroep worden gedaan op de hardheidsregeling: proportioneel vaststellen of matiging van de terugvordering (drempel €1.500).

3 **Ouders met een onterechte O/GS-kwalificatie** → **O/GS-tegemoetkoming**

- Ouders met een onterechte "opzet/grove schuld" kwalificatie (O/GS) krijgen een O/GS tegemoetkoming van 30% van het bedrag van de terugvordering (tenzij zij al compensatie ontvangen).

4 **Overige bijzonder schrijnende gevallen** → **Vangnetbepaling**

- Ouders in bijzondere, schrijnende situaties, die onvoldoende geholpen zijn met een van de andere regelingen, kunnen een verzoek indienen bij Toeslagen dat vervolgens wordt voorgelegd aan een onafhankelijke commissie. Deze commissie beoordeelt of tot een bijzondere tegemoetkoming moet worden overgegaan na opname in een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

5 **Mensen met een openstaande toeslagschuld, die geen persoonlijke betalingsregeling kregen door O/GS kwalificatie** → **Persoonlijke betalingsregeling**

- Ouders die in het verleden een O/GS-kwalificatie hebben gekregen en een terechte terugvordering niet volledig betaald hebben, krijgen alsnog een persoonlijke betalingsregeling aangeboden waarbij na twee jaar naar draagkracht terugbetalen de resterende schuld niet meer ingevorderd wordt.

Beoogde resultaten in 2021

De belangrijkste resultaten die we in 2021 willen bereiken liggen op het terrein van dienstverlening op maat, herstel van vertrouwen en herstellen en compenseren van wat in het verleden fout is gegaan. En dat alles vanuit een basis die op orde is of waar nodig op orde wordt gebracht. Voor de burgers worden onze activiteiten in 2021 op de volgende manieren zichtbaar:

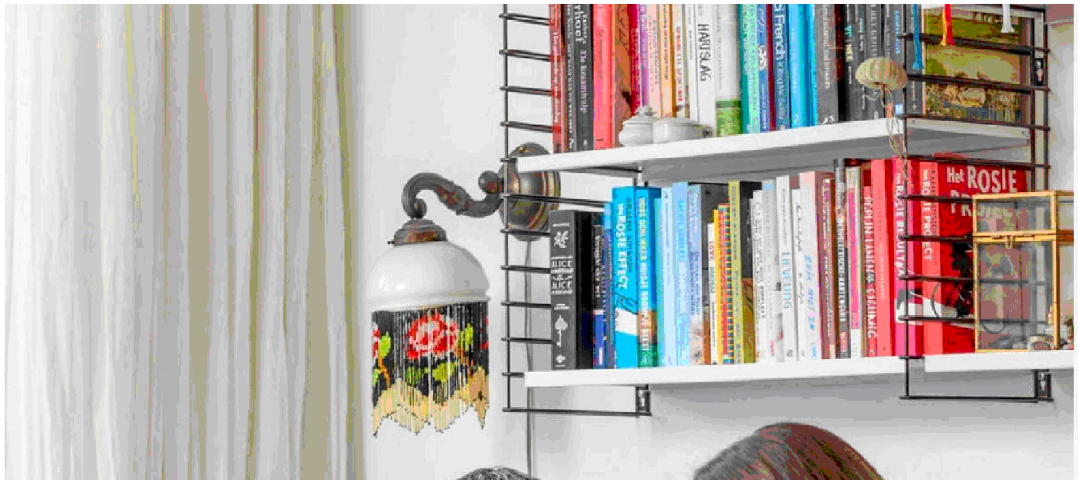
- Binnen Toeslagen werkt de Herstelorganisatie onverminderd hard aan het snel, zorgvuldig en ruimhartig herstellen en compenseren van gedupeerde ouders;
- De herstelorganisatie spant zich in om alle ouders in beeld te krijgen;
- Burgers kunnen rekenen op tijdige betalingen, deskundige antwoorden op vragen en een betrouwbare informatievoorziening ;
- Burgers hebben contact met medewerkers die goed toegerust, opgeleid en beschikbaar zijn om huishoudens persoonlijk te kunnen helpen en waar nodig ook voor een langere tijd. Daarmee dragen we gezamenlijk de zorg voor het op orde brengen en houden van toeslagzaken;
- Met een doorlopende landelijke voorlichtingscampagne informeren we mensen over de algemene werking van een toeslag en herinneren we hen aan het feit dat het tijdig wijzigen belangrijk is als er in de thuissituatie iets verandert. Het streven is om terugbetalingen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken;
- Burgers krijgen een digitale mogelijkheid om op verzoek snel en eenvoudig informatie en documenten naar Toeslagen toe te sturen. Dit bieden we aan naast de bestaande mogelijkheid per post en op papier. Eerst realiseren we voor de Herstelorganisatie de mogelijkheid van digitaal uploaden; in de loop van 2021 zal deze functie beschikbaar komen;
- Om mogelijk hoge terugvordering te voorkomen attenderen we ouders in de situatie dat de kinderopvangtoeslag lijkt af te wijken van actuele gegevens hierop met brieven, appberichten of andere passende middelen. Dit moet ertoe leiden dat ouders hun toeslaggegevens checken en waar nodig aanpassen. In het begin van 2021 sturen we de ontvangen actuele opvanggegevens ook mee en komt er in de app een 'ja-knop' om deze direct over te nemen als wijziging;
- Toeslagen maakt meer capaciteit beschikbaar om in een zo vroeg mogelijk stadium eventuele fouten in de aangevraagde toeslag op te sporen en daarmee mogelijke terugbetalingen van burgers te voorkomen;
- Zowel bij bezwaar, (mogelijke) fouten of uitvraag van bewijsstukken stellen we huishoudens zoveel mogelijk in staat om dit toe te lichten per telefoon, brief of balie. Vergeten mensen te reageren dan herinneren wij hen daaraan. Dit past bij ons uitgangspunt op maat gesneden persoonlijke hulp te bieden aan mensen die dat willen;
- Beslissingen van Toeslagen die afwijken van wat mensen zelf hebben aangegeven motiveren we goed en begrijpelijk. Dit doen we in ieder geval in onze brieven en beschikkingen. En we zoeken altijd en zo goed mogelijk vooraf contact. Achteraf is ook altijd een aanvullende toelichting door een medewerker van Toeslagen mogelijk, met advies over een vervolgactie;
- MijnToeslagen, de website en de brieven en berichten die we versturen toetsen we steeds op begrijpelijkheid, op gebruikersgemak, reageren en contact zoeken. Als iemand er desalniettemin niet uitkomt dan ziet de aanvrager direct met wie men contact kan opnemen ter ondersteuning;
- We gaan structureel en meerdere keren per jaar onderzoek doen of burgers tevreden zijn over de uitvoering en aan de hand van de resultaten van dat onderzoek passen we onze dienstverlening aan. Zo nodig voeren we ook organisatorische verbeteringen door. De nulmeting die in het derde kwartaal 2020 is uitgevoerd laat een overall tevredenheid zien van ruim boven de 90%. Maar tegelijkertijd ook belangrijke punten waarop verbetering noodzakelijk is, vooral op het gebied van terugbetalingen.

Wetgeving

In het Belastingplan 2021 en diverse andere wetgevings- en beleidstrajecten zijn wijzigingen opgenomen die gericht zijn op het versterken van de menselijke maat, het verbeteren van de praktische rechtsbescherming voor burgers en het voorkomen van schrijnende situaties als gevolg van toeslagpartnerschap.

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 de uitvoering verbeteren. Een groot deel van deze maatregelen treedt per 2021 in werking of ziet op het berekeningsjaar 2021. Zo krijgen burgers extra herinneringen en de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze wanneer een besluit mogelijk als onevenredig kan worden ervaren. Daarnaast zijn er in het kader van problemen met kinderopvangtoeslagen in het verleden wettelijke maatregelen getroffen die het mogelijk maken om ouders, die meer dan vijf jaar geleden geconfronteerd zijn met de hardheid van het systeem, het bedrag te laten ontvangen dat ze volgens de nieuwe jurisprudentie toen onterecht hebben moeten terugbetalen, de zogenoemde hardheidsregeling. Tot de wettelijke maatregelen behoort ook de hardheidsclausule om in de toekomst situaties te voorkomen waarbij de uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen tot niet voorziene en ongewenste gevolgen leidt. Zo wordt voorkomen dat wat in het verleden mis is gegaan in de toekomst nog een keer kan gebeuren. Daarnaast is in het kader van de problemen met kinderopvangtoeslag in het verleden een vangnetbepaling opgenomen in de wet. Die is bedoeld voor getroffen ouders die in zeer schrijnende situaties zitten en waarbij de overige regelingen onvoldoende hulp bieden.

Toeslagen zal actief bijdragen aan de planvorming voor een eventueel nieuw toeslagenstelsel, onder meer door de plannen en uitwerkingen te toetsen op uitvoerbaarheid en door waar mogelijk nog verdergaande vereenvoudigingen voor te stellen. Uiteindelijk moet er een voor burgers begrijpelijk stelsel ontstaan, dat aansluit bij hun doenvermogen en dat voor de uitvoering effectief uitvoerbaar is.



3 Reguliere uitvoering en toezicht



Onze activiteiten voor burgers in 2021

Toeslaggerechtigden

Regulier proces

Beschikken aanvragen en mutaties	↻
Uitkeren toeslagen	↻
Inwinnen en verstrekken van gegevens	↻
Innen terugvorderingen	↻
Behandelen klachten, bezwaar- en beroepschriften	↻
Massaal automatisch continueren	↻
Ondersteunen dienstverleners	→
Beantwoorden (telefonische) vragen en gerichte belacties en (digitale) berichtgeving	↻
Uitvoeren inkomensacties	→

Toezicht

Behandelen individuele aanvragen en mutaties	↻
Uitvoeren steekproeven	↻
Uitvoeren intensief toezicht	↻
Opsporen en vervolgen	↻

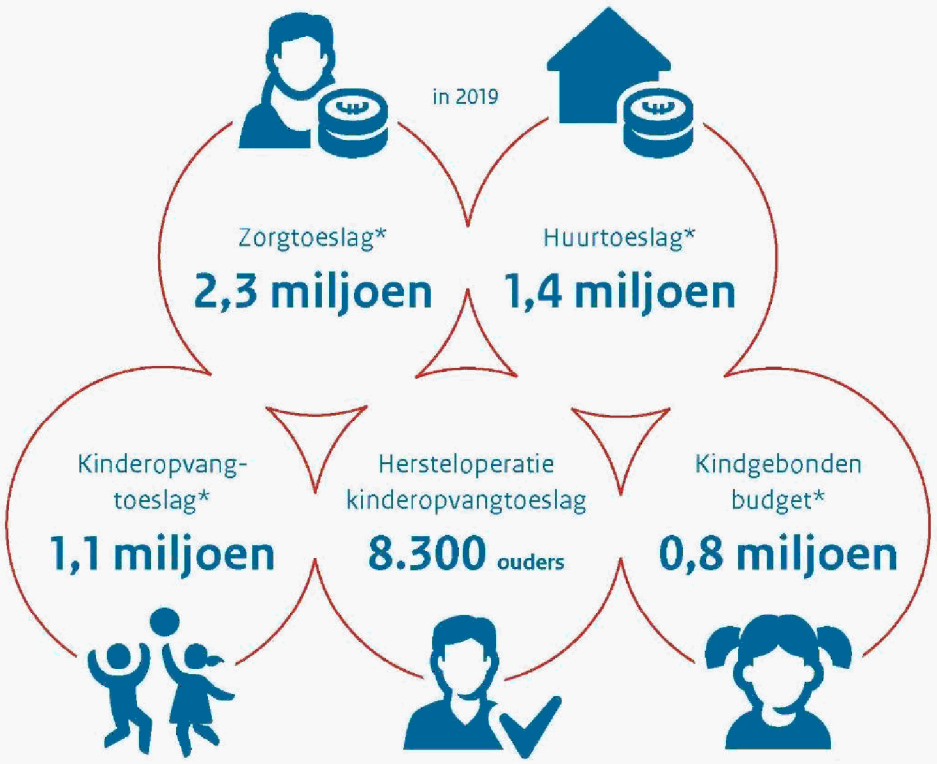
Nieuw → In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties ↻ Continu

Reguliere uitvoering en toezicht

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 gezamenlijk vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) waarvoor het ministerie van Financiën beleidsverantwoordelijk is.

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 fiscale inkomensbegrip is het mogelijk een goede aansluiting te krijgen met de draagkracht van een burger.

In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks bijna € 13 miljard om en het bereik van het stelsel is toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor zo'n 5,6 miljoen huishoudens. Deze toeslagen vormen een directe inkomensondersteuning aan huishoudens in de tegemoetkoming van kosten voor vitale voorzieningen zoals zorg, wonen en de opvang van kinderen. De wettelijke taak van het directoraat-generaal Toeslagen is om deze toeslagen juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen en uit te betalen. Rechtmatigheid, klantgerichtheid en efficiëntie zijn hierbij reeds lange tijd de leidende principes; in hoofdstuk 2 hebben we beschreven hoe we daar beter invulling aan gaan geven.



0,85 miljoen
aanvragen

4,7 miljoen
mutaties

2,2 miljoen
telefoontjes

25.000
bezwaren

Ruim 1.500 fte in de klantketen

* Aantal nieuwe aanvragen en mutaties

Burgers

De doelgroep toeslaggerechtigden is zeer omvangrijk. Het merendeel van de burgers gaat het aanvragen van een toeslag makkelijk af. En zolang er geen of weinig aanpassingen nodig zijn in de gegevens waarop de toekenning is gebaseerd, loopt het proces goed. Er is slechts een kleine groep burgers die niet compliant is en al dan niet bewust onjuiste gegevens gebruikt bij de aanvraag of mutatie. Met de inrichting van onze processen proberen we dit misbruik tegen te gaan. De Belastingdienst beschikt over een belangrijk gegeven voor de doelgroep toeslaggerechtigden: het inkomensgegeven. Dit gegeven maakt dat de samenwerking tussen beide diensten belangrijk is. Zowel Toeslagen als de Belastingdienst proberen steeds meer in de actualiteit te werken, want hoe sneller de Belastingdienst het definitieve inkomen vaststelt, hoe sneller wij kunnen overgaan tot de definitieve vaststelling van de toeslag.

We werken nauw samen met publieke en private partijen die dezelfde burger als doelgroep hebben (bijvoorbeeld met verhuurdersorganisaties, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, kinderopvanginstellingen, Vluchtelingenwerk). Door nauwe banden met andere dienstverleners organiseren we dat we vroegtijdig kunnen interveniëren en ondersteuning kunnen organiseren als er ook andersoortige problemen blijken te zijn, zoals schuldenproblematiek.

Om toeslaggerechtigden optimaal te ondersteunen hebben we inzicht nodig in veelgemaakte fouten: we willen inzicht vergaren in de fouten die wij in de ogen van burgers maken; en we willen weten welke fouten burgers ongewild maken en waar zij derhalve behoefte aan onze ondersteuning hebben. Zo vergroten we ons lerend vermogen en zijn we steeds beter in staat om behandeling op maat te bieden en problemen te voorkomen.

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; zij leiden tot een voorlopige toekenning. Op basis daarvan keren we het voorlopig toegekende toeslagbedrag maandelijks als voorschot 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 dit. Het definitief toekennen doen we zoveel mogelijk in het jaar volgend op het toeslagjaar, zodat we burgers zo snel mogelijk zekerheid kunnen geven. Zoals in de begroting opgenomen streven we er naar minimaal 85% van de voorlopige toekenningen definitief te berekenen in het jaar volgend op het toeslagjaar. Zekerheid bieden is pas mogelijk nadat het inkomen definitief is vastgesteld, wat enige tijd kan duren. Tevens hebben we als KPI (Kritieke Prestatie-Indicator) in de begroting opgenomen dat het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag dat hoger is dan € 500 91% of hoger is.

Een eenmaal toegekende toeslag zetten we voort 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 gebeurt grotendeels geautomatiseerd. Om er in het opvolgende toeslagjaar voor te zorgen dat de hoogte van de toeslag goed aansluit bij het actuele inkomen van het huishouden, maken we waar nodig een herberekening van de hoogte van de toeslag op basis van het bij de Belastingdienst bekende meest actuele inkomensgegeven. Indien we wijzigingen aanbrengen, informeren we de toeslaggerechtigde hierover en vragen we expliciet om de wijziging te controleren. De toeslaggerechtigde is immers verantwoordelijk en het beste op de hoogte van de actuele of aankomende situatie. Wanneer er echter sprake is van vaststaande feiten (wel of geen zorgverzekering, het sluiten van een huwelijk) is controle niet noodzakelijk.

Zowel in ons reguliere proces als in het 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 eventueel terugvorderingen en maken we het gemakkelijker voor burgers. Daarmee is ook in de reguliere uitvoering een ontwikkeling ingezet om de dienstverlening in de fase van toekenning van een toeslag te verbeteren en waar mogelijk rekening te houden met bijzondere omstandigheden. We kunnen zo eerder een juiste toeslag vaststellen, wat zowel leidt tot een vermindering van (hoge) terugvorderingen of nabetalingen als van het aantal bezwaren, beroepen en klachten.

Continuïteit van betalingen borgen

Voor de toeslaggerechtigde huishoudens is het van wezenlijk belang dat de betalingen tijdig en zo accuraat mogelijk plaatsvinden. Daarom moet onze basis op orde zijn en blijven. Dat doen we door achterstanden te voorkomen, efficiënte verwerkingen en tijdige betalingen te borgen, de wettelijke behandeltermijnen na te leven, de informatiehuishouding structureel te verbeteren en door rechtmatige besluiten te nemen met oog voor relevante individuele feiten en omstandigheden. We werken in de actualiteit om de zekerheid over het toegekende bedrag zo groot mogelijk te maken: in de begroting hebben wij hier een streefwaarde over opgenomen. De toeslaggerechtigde huishoudens staan daarin centraal.

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 acht 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, maakt het nodig om toezicht uit te oefenen. Ons toezicht is erop gericht om onbewuste en bewuste fouten op te sporen en te beoordelen, zodat zoveel mogelijk toekenningen rechtmatig zijn.

Inzicht

Afhankelijk van het type risico en de vermoedelijke oorzaak van een risico bepalen wij hoe we handelen. In het toezicht beoordelen we of aan alle voorwaarden voor een toeslag wordt voldaan. Als dat niet het geval is, vragen we aanvullende informatie op. Het aanleveren van bewijsstukken is laagdrempelig door de uploadfunctie in Mijn toeslagen, die in 2021 beschikbaar komt.

Als uit onze analyses blijkt dat er bij bepaalde onderdelen van de aanvraag vaak fouten worden gemaakt, pakken we dat thematisch op. We attenderen dan heel gericht die toeslaggerechtigde huishoudens waar de kans op het maken van de desbetreffende fout het grootst is. Indien noodzakelijk vragen we bewijsstukken op zodat wij kunnen controleren of de toekenning rechtmatig is.

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 ons, binnen de kaders van de AVG, beter in staat stelt maatwerk te bieden; 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 gerichter en voorkomen we onnodige belasting van de burger en de medewerker. Het uiteindelijke resultaat zal een verhoogde toekenningszekerheid zijn die dichter op de actualiteit zit.

Fraudebestrijding

De kinderopvangtoeslagcasus heeft veel impact gehad op de burger. Gebleken is dat de fraudeaanpak niet altijd rechtvaardig was. De basis voor het toezicht moet op orde zijn. Daarom worden in het eerste kwartaal van 2021 de risico's in processen rond risicoselectie en signalen van mogelijke fraude in kaart gebracht, worden hernieuwde kaders geformuleerd en bekend gemaakt en wordt waar nodig de implementatie van nieuwe werkwijzen gestart. Bij deze aanpak wordt specifiek aandacht gegeven aan het gebruik van nationaliteit. Daarnaast worden de lijsten die in het toezicht worden gebruikt geïnventariseerd.
De doorontwikkeling en herijking van het fraudeproces, onder andere op basis van de geleerde lessen uit het verleden, worden in 2021 voortgezet.
Om fouten te voorkomen bouwen we 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. Dit is in 2020 reeds in gang gezet en in 2021 worden er meer vacatures opengesteld en volgen medewerkers aanvullende opleidingen. Daarnaast (her)schrijven we de werkinstructies, verbeteren de dossiervorming en richten een leercirkel in.

Samenwerking

Kern van onze aanpak is om fraude zo vroeg mogelijk te onderkennen. Risicoanalyse, 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. We werken hierin nauw samen met de FIOD.

4 Wat hebben we er voor nodig?



Wat hebben we er voor nodig?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we onze keuzes voor 2021 beschreven en wat deze betekenen voor de burgers. Dit hoofdstuk beginnen we met onze plannen om de relatie met onze opdrachtgevers te verbeteren. Daarna gaan we in op wat er voor nodig is om een zelfstandig directoraat-generaal Toeslagen te worden.

Dit hoofdstuk gaat verder met wat we nodig hebben om onze (meerjarige) plannen te verwezenlijken. Dit doen we aan de hand van concrete doelstellingen en activiteiten voor 2021. Het gaat dan om ons personeelsbeleid, ons leiderschap en onze cultuur, onze ICT en onze managementinformatie. Al deze factoren maken onderdeel uit van het totale functioneren van Toeslagen en zij zijn voor de realisatie van onze missie, visie en strategie net zo onmisbaar als de activiteiten die zich direct op burgers richten. Het op orde brengen en houden van de basis is onze opdracht voor 2021, want alleen als die basis op orde is kunnen we stappen vooruit zetten en kunnen we burgers beter van dienst zijn.

Verstevigen van de relatie met onze opdrachtgevers

Een betere uitvoering voor huishoudens vraagt ook om aanpassingen in (uitvoerings)beleid, wet- en regelgeving. Om tot zinvolle verbeteringen en vereenvoudigingen te komen om daarmee onbedoelde hardheden en andere onbedoelde en ongewenste effecten weg te nemen en te voorkomen is een nauwe samenwerking met de opdrachtgevende departementen noodzakelijk. Het Verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag dat sinds eind 2018 met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt uitgevoerd en ook de wijzigingen in het Belastingplan 2021 laten zien hoe effectief dat kan zijn, maar ook dat dit nog geen vanzelfsprekendheid is. Want de afstand tussen beleid en uitvoering is in afgelopen jaren groot gebleken en dat geldt eigenlijk in dezelfde mate voor de relatie met burgers, politiek en het maatschappelijke veld. In 2020 zijn samenwerkingstrajecten met alle beleidsdepartementen afgesproken en opgestart. Dat start met het uitwisselen van kennis van elkaars werkveld, het analyseren en verkennen van beleidsdoelstellingen en uitvoeringsgevolgen en het treffen van de voorbereiding voor daaruit voortvloeiende oplossingsmogelijkheden in (wets) wijzigingen per 2022. Daar betrekken we ook het maatschappelijk veld bij door middel van expertsessies en burgerpanels. Om onze processen te optimaliseren vragen we actief informatie en feedback rechtstreeks van burgers. Het rapport 'Werk Aan Uitvoering' ondersteunt de bovenstaande werkwijze en om hier uitvoering aan te geven is het belangrijk om actief de beleidsdepartementen te betrekken in de effecten van beleid voor uitvoering en burgers. Het programma Vernieuwing Dienstverlening vervult bij het regisseren een belangrijke brugfunctie.

Het doel van het nauwer betrekken van de verschillende opdrachtgevers (SZW, BZK, VWS en het directoraat-generaal Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën) is om continue aandacht te besteden aan begrijpelijkheid voor burgers van wet- en regelgeving, die aansluit bij hun doenvermogen en die voor de uitvoering effectief uitvoerbaar is.

Directoraat-generaal Toeslagen

Vanuit de ontvlechtingsopgave van de Belastingdienst is een nieuw directoraat-generaal Toeslagen opgericht (hierna: DG Toeslagen). We kunnen ons nu focussen op onze eigen opdracht en ons concentreren op het waarborgen van de continuïteit van onze processen ten behoeve van de toeslaggerechtigden. Dit vertaalt zich onder meer in een gerichter overleg met de opdrachtgevers. In het overleg eigenaar/opdrachtgever/opdrachtnemer staan alleen Toeslagenonderwerpen op de agenda.
Daarnaast blijft er aandacht voor de samenwerking op de vraagstukken die zowel Toeslagen, Belastingdienst als Douane aangaan. Alle drie blijven we gebruik maken van een gezamenlijke infrastructuur en de afstemming die daarvoor nodig is regelen we onderling. De Belastingdienst zal ook in toekomst nog activiteiten uitvoeren, ten behoeve van het primaire proces voor Toeslagen. De functies en activiteiten die bepalend zijn voor de eigenstandige en gerichte sturing op taak en doelgroep zullen vanaf 2021 in ieder geval onder eenduidige ketenaansturing van DG Toeslagen plaatsvinden. Waar door te grote vervlechting dat onvoldoende effectief is, zullen ontkoppelingsoperaties in gang worden gezet. In hoofdzaak gaat het om de klantinteractieprocessen (zoals telefonie en webiste), betalen en innen en de voor Toeslagen specifieke ICT-systemen. Een daadwerkelijke ontvlechting en overkomst naar het DG Toeslagen kan in gang worden gezet volgens het daarvoor geldende zorgvuldige proces van reorganisatie, medezeggenschap en betrokkenheid van belanghebbenden. Dit proces van ontvlechting zal meerdere jaren in beslag nemen.

Het DG Toeslagen is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de toeslagenregelgeving van de opdrachtgevers, zijnde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast voert het DG Toeslagen de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van het Ministerie van Financiën uit. De relatie met de opdrachtgevers is geïntensiveerd; deze verstevigde relatie krijgt mede vorm in een opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg waar alleen toeslagenonderwerpen op de agenda staan om de beleidsdoelstellingen, resultaten en beoogde effecten voor de burgers in samenhang te kunnen bezien, zowel voor de korte, middellange als lange termijn. Hierbij wordt, naast de doelstellingen van 2021, gekeken naar verdere verbetermogelijkheden binnen het huidige stelsel op het gebied van vereenvoudiging en het aanpakken van onbedoelde effecten. Daarnaast participeren we net als in 2020 ook in 2021 in de verkenning en ontwikkeling van een duurzame, structurele transformatie van het toeslagenstelsel op langere termijn. Voor de bespreking tijdens de kabinetsformatie volgend jaar over een duurzamer toeslagenstelsel worden mogelijke varianten reeds op voorhand getoetst op uitvoeringsaspecten.

Onze medewerkers verdienen en krijgen binnen het DG Toeslagen veel aandacht, zorg en sturing. De langdurig turbulentie laat niemand ongemoeid. Met de start van een cultuurprogramma (zie hierna) werken we met elkaar aan erkenning en verwerking van alles wat op de organisatie is afgekomen. En vanuit die gedeelde ervaringen werken we verder aan hoe we met elkaar de gewenste samenwerking en organisatie hebben die past bij zowel de huishoudens als de medewerkers. Stappen die we zetten op het gebied van (1) uitvoering en dienstverlening, (2) cultuur en (3) ontvlechting worden in samenhang met de medewerkers niet alleen besproken, maar ook samen met hen gerealiseerd. Deze drie programma's zijn in 2020 opgebouwd en lopen in 2021 door.[1]

Met de ontvlechting start voor Toeslagen ook een separate verantwoordingscyclus. In de Rijksbegroting 2021 heeft het DG Toeslagen een eigen begrotingsartikel (artikel 13 in de begroting van het ministerie van Financiën). 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. Bezien zal worden of en in welke mate het zinvol is dienstonderdelen van de Belastingdienst

1 Dit zijn de programma's (1) Vernieuwing Dienstverlening, (2) Ontvlechting en Inrichting en (3) Cultuur en Leiderschap.

te ontvlechten en dus uiteindelijk, na afstemming met de medezeggenschap, voor een deel over te hevelen naar het DG Toeslagen. Dat zou zich dan ook vertalen naar de begroting. Ten aanzien van die begroting is er sprake van een groeitraject; aan het einde daarvan zullen alle directe uitgaven in de eigen begroting van Toeslagen zijn opgenomen. De detailuitwerking en voorbereiding zal zijn zwaartepunt in 2021 hebben, waarbij doorvoering zoveel mogelijk per 2022 wordt voorzien. In dit proces spelen medezeggenschap en betrokkenheid van de belanghebbende medewerkers een grote rol.

In 2021 worden de volgende stappen in de organisatieontwikkeling van het DG Toeslagen gezet:

- De huidige reguliere Toeslagenorganisatie en de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen worden in hun geheel ongewijzigd ondergebracht in het DG Toeslagen;
- Om te zorgen dat het DG Toeslagen in een minimale basis volwaardig kan starten wordt deze in een tijdelijke vorm ingericht en bemenst. Parallel daaraan wordt het formele proces van organisatieontwerp en -inrichting gestart conform de Rijksbrede kaders die daarvoor gelden;
- 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 Toeslagen formeel te verankeren;
- Met de Shared Service Organisaties van de Belastingdienst zullen dienstverleningsovereenkomsten worden opgesteld;
- Daar waar de overige onderdelen van de Belastingdienst ook diensten en taken voor Toeslagen verrichten zullen samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld over het gebruik maken van gegevens en over terugvorderingen. Uiteindelijk krijgen samenwerkingsafspraken de vorm van dienstverleningsovereenkomsten;
- Eventuele opsporingshandelingen blijven vanwege de specifiek hiervoor benodigde competenties bij de FIOD;
- In overleg met de Belastingdienst zullen afspraken worden gemaakt over ontwikkeling en beheer van gezamenlijke kaders;
- Ten slotte werken we in overleg met alle relevante partijen aan een uitbreiding van het begrotingsartikel Toeslagen (artikel 13).

Personeel

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

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 met als doel betere dienstverlening 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 we uitgaan 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. Voor alle huidige medewerkers blijft er voldoende werk, maar kunnen er wel veranderingen in hun werkpakket komen. Daarbij is aandacht nodig voor loopbaanontwikkeling en individuele mobiliteit van de medewerkers. Ervaren uitzendkrachten worden in vaste dienst genomen en er zal ook externe instroom nodig zijn.

In 2021 is de formatie gepland op 1.360. Rekening houdend met een beperkte uitstroom van circa 40 fte gaan we circa 85-90 fte werven. Werving blijft dan ook in 2021 onverminderd van belang. De wervings- en opleidingsinspanning in 2020 heeft laten zien dat met externe factoren zoals COVID-19 rekening moet worden gehouden, maar ook met interne factoren zoals het absorptievermogen van onze organisatie. Het is een opgave voor de organisatie om de nieuwe medewerkers goed op te nemen, op te leiden en te begeleiden.

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, huisvesting en ICT. Deze cijfers zijn hier niet meegenomen, omdat deze medewerkers in ieder geval in 2021 nog in dienst zullen zijn bij de Belastingdienst. De zelfstandige positionering van Toeslagen als directoraat-generaal met eigen stafafdelingen is ook nog niet in deze cijfers verwerkt. Bij de doorontwikkeling van artikel 13 zal het inzicht worden vergroot in de kosten van indirecte dienstverlening door Belastingdienst aan Toeslagen, analoog aan artikel 9 Douane.

Wij verwachten in 2021 veel gebruik te maken van extern ingehuurd personeel. Dit hangt met name samen met het tijdelijke karakter van de hersteloperatie; daarvoor past het niet om personeel in vaste dienst te nemen. Ook voor het programma Vernieuwing dienstverlening en de ontvlechtingsoperatie is tijdelijk personeel nodig en personeel dat beschikt over specifieke kwalificaties. Hierdoor zullen we naar verwachting de voor de overheid geldende norm voor inhuur van externen overschrijden.

Leren en ontwikkelen is integraal onderdeel van het werk. Continu blijven leren vergroot de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, de aantrekkelijkheid van Toeslagen als werkgever en de toekomstbestendigheid/ wendbaarheid van de organisatie.



Vakmanschap
Zodat nieuwe medewerkers goed van start kunnen in hun nieuwe baan en de kennis en competenties van zittende medewerkers up to date blijft.

Leren en ontwikkelen dicht tegen het werkproces
Flexibele leertrajecten of leertrajecten op maat, medewerkers kunnen nieuwe leer- en werkervaringen opdoen op de werkplek.

Voeren van het goede gesprek
Medewerker en leidinggevende voeren samen het gesprek over ontwikkelbehoefte en – potentieel van de medewerker en de ontwikkelbehoefte vanuit de organisatie. Leidinggevende en medewerker bepalen samen de agenda en leggen afspraken vast.

Online waar het kan

Slimmer offline waar het moet

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 uitstroom.

Uiteraard besteden we aandacht aan het behoud van zittende medewerkers: we blijven investeren in ontwikkeling en werkplezier. 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 hen 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 dat we kennis hebben die nodig is om ons werk te verrichten.

Leidinggevenden zijn met hun medewerkers in gesprek over hun behoefte aan ontwikkeling en over hun individuele mogelijkheden. De opleidingsmogelijkheden zijn vergroot door de investeringen in de vernieuwing van de dienstverlening, maar betekenen ook dat er nieuwe en aanvullende kwaliteiten en kennis nodig zijn. Dat maakt dat personeelsontwikkeling een bovengemiddelde noodzaak is waarop we in 2021 sterk zullen sturen.

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 benutten we om onze opleidingen te moderniseren en er een kwalitatieve verbeterslag in te maken. Het uitgangspunt wordt: online waar het kan, slimmer offline waar het moet.

Cultuur

De problemen met toeslagen zijn breed in de media uitgemeten met veel publieke verontwaardiging en oordelen. Er zijn vele Kamerdebatten geweest, er is aangifte bij het Openbaar Ministerie gedaan, er is sprake van een ontvlechting van de Belastingdienst en er zijn diverse personele wisselingen in de ambtelijke en politieke top geweest. De schrijnende situaties waarover vele ouders ons hebben verteld, hebben ons diep geraakt. Intern hebben de problemen geleid tot gevoelens van onveiligheid, maar ook een grote betrokkenheid om te herstellen en een echte verandering te bewerkstelligen. In deze context vol met spanning wordt onder een publiek vergrootglas gezocht naar herstel van vertrouwen. Investeren in leiderschap en cultuur is daarmee urgent en noodzakelijk.

Het staat buiten kijf dat Toeslagen in gezamenlijkheid moet werken aan een nieuw wenkend perspectief. Voor de getroffen ouders, de medewerkers zelf en om het vertrouwen in de dienst te herstellen en geloofwaardigheid terug te winnen.

We streven naar 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.

In het najaar van 2020 is de aanbesteding van een traject afgerond dat moet bijdragen aan het ontwikkelen van een toekomstbestendige cultuur binnen Toeslagen. Daarnaast vinden ook Financiën-brede activiteiten plaats, gericht op leiderschapsontwikkeling.

In 2021 vinden in ieder geval de volgende activiteiten plaats, van waaruit nieuwe en opvolgende activiteiten worden gedefinieerd:

1 Gespreksrondes met zowel leidinggevenden als medewerkers onder professionele (externe) begeleiding. Hierbij wordt de methode van waarderend onderzoeken gehanteerd, dat zich richt op bouwen en versterken aan wat goed gaat en waar de energie en krachten vandaan komt.
2 Leidinggevenden en medewerkers worden getraind in gespreksvoering en in het toepassen van het waarderend onderzoeken; [2]
3 De top van Toeslagen volgt een ontwikkel-assessment om hen te ondersteunen in de ontwikkeling van de gewenste leiderschapskwaliteiten;
4 Leidinggevenden voeren een 360 feedbackscan uit;
5 Het managementteam van Toeslagen verbindt zich met de medewerkers door periodiek (digitale) werkoverleggen te bezoeken en via bijeenkomsten en/of webinars de medewerkers te informeren over actuele ontwikkelingen. Tijdens deze bijeenkomsten worden medewerkers actief uitgenodigd zich uit te spreken.

Eén van de resultaten op basis van de verschillende gespreksrondes is een hernieuwd waardenkompas. Het waardenkompas krijgt een plek in de reguliere gesprekscyclus (conform Gesprekscyclus Rijk) zodat sprake is van duurzame borging.

2 Kenmerk daarvan is positieve bevestiging (waarderen) en werken vanuit waar mensen al goed in zijn.

Door met elkaar in de gesprekken ook te verbeelden en te bespreken hoe de gewenste toekomstige organisatie er uit ziet komen ook onderwerpen over cultuur aan de orde die daarbij horen. Zoals leren om van buiten naar binnen te kijken, durven te twijfelen en dat te bespreken, hoe als organisatie en als individu om te gaan met discretionaire ruimte, actief gericht zijn op continu verbeteren, het lef om signalen en kritiek op regels te geven en het lef om te luisteren naar die signalen en ze zo onverdund mogelijk door te zetten naar die plekken waar over verbetering kan worden gesproken. Daarbij betrekken we ook signalen uit de burgerpanels en signalen die uit gesprekken met de opdrachtgevers opkomen.

Om een gewenst werkklimaat te behouden willen we permanent met elkaar in gesprek zijn. Herontwerp van processen en nieuwe werkwijzen, gebaseerd op het realiseren van toekenningszekerheid, de menselijke maat en adequate handhaving ondersteunen de verandering. Het regelmatig en open met elkaar reflecteren op prestaties en onderlinge samenwerking wordt het nieuwe normaal. Dat moet in het dagelijks handelen worden verweven.

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.

ICT

Toeslagen is een ICT-intensieve organisatie. Voor vrijwel al onze taken en ambities is ICT nodig; niet als doel op zich, maar als middel om onze 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, waardoor het tekort aan voor Toeslagen inzetbare ICT-capaciteit steeds nijpender wordt. In 2020 is vanuit het vernieuwingsprogramma geïnvesteerd in onze ICT-voortbrengingsorganisatie. Dat heeft meer wendbaarheid en effectiviteit opgeleverd, bijvoorbeeld op testgebied. In 2021 doen de vele wetswijzigingen een zwaar beroep op de ICT.

Onze aanpak moet leiden tot voor burgers merkbare ICT-resultaten.

- In 2021 kan de burger na een verzoek van Toeslagen voortaan ook digitaal zijn bewijsstukken aanleveren aan de HerstelOrganisatie Toeslagen en later ook voor de reguliere Toeslagenorganisatie. Aansluitend biedt dit ook mogelijkheden voor digitaal indienen van bezwaar en klachten via Mijn toeslagen;
- We realiseren met behulp van procesmining en klantonderzoek een datagedreven monitor van het toeslagenproces. Hiermee krijgen we inzicht in welke mate burgers adequaat geholpen worden of waar zich knelpunten lijken voor te doen, die aangepakt moeten worden. Daarmee kunnen we op een abstract niveau patronen ontdekken waardoor we in staat zijn onze informatievoorziening of onze processen te verbeteren. We kunnen bijvoorbeeld onderzoeken of er een verband is tussen het muteren of het maken van fouten in het aanvraagproces bij een bepaald onderwerp en het raadplegen van informatie hierover op de website;
- In 2021 bouwen we in Mijn toeslagen aan persoonlijkere en door de huishoudens raadpleegbare informatie over terugvorderingen, betalingen en betalingsregelingen. Aansluitend vullen we dit aan met online betaaldiensten;
- De Kinderopvangtoeslag-app gaat de burger meer signaleren op wijzigingen in diens omstandigheden om daarmee terugvordering van te veel uitbetaalde toeslag te voorkomen;
- In 2021 verbreden we het scala aan toegangs- en machtigingsvoorzieningen voor Mijn toeslagen voor burgers en ketenpartners;
- We voeren verbeteringen op het gebied van onze informatiehuishouding door om op verzoek van burgers sneller klantdossiers te kunnen samenstellen.

De ICT-werkzaamheden van Toeslagen zijn vervlochten met die van de Belastingdienst. Dit zal naar verwachting in 2021 zo blijven. De afhankelijkheid van prioritering en capaciteit bij onderdelen van de Belastingdienst (gegevens, inning, interactie) vormt een risico voor de continuïteit van onze dienstverlening.
Een afnemend ICT-budget in combinatie met politieke wensen maakt het zowel voor de Belastingdienst als voor Toeslagen moeilijk om noodzakelijke ICT-voorzieningen te realiseren. In 2021 onderzoeken we welke ontkoppelingen we in het kader van ontvlechting kunnen realiseren, zodat onderlinge afhankelijkheden worden verminderd.

Naar verwachting zullen de Brexit en COVID-19 een zeer beperkte impact hebben op Toeslagen.

Sturing en beheersing

We hebben goed inzicht nodig in de prestaties en risico's van onze uitvoeringsprocessen, zodat we daarop kunnen sturen, beheersmaatregelen kunnen treffen en we ons kunnen verantwoorden. De stappen die we in 2021 en verder zetten om 'in control' te komen lichten we hierna toe. Daarnaast voeren we kwalitatieve verbeterstappen door in de uitvoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) met als doelstelling om in 2021 bestaande omissies in kaart te brengen en vervolgens een plan van aanpak op te stellen om deze op te lossen.

In 2021 sturen we op de volgende resultaten:

- Informatiebeveiliging; we werken aan het beter beheersen van de wijze waarop gegevens worden verwerkt in de hele levenscyclus van ontstaan tot verwijdering. Een programma onder de naam Herstellen, Verbeteren, Borgen zorgt voor het onder strakke (aan)sturing brengen van gegevensverwerkingen.
- Medewerkerstevredenheid;
- Herijking Kern Prestatie-Indicatoren(KPI's): in het kader van vernieuwing van de dienstverlening evalueren we de huidige KPI's, waarbij we toewerken naar KPI's die beter aansluiten bij de uitvoering en dienstverlening, met oog voor de ervaringen van burgers;
- Tevredenheid en feedback van burgers. Het meten van burgertevredenheid is in 2020 geïmplementeerd als onderdeel van het vernieuwingsprogramma. Dat gebeurt met een structureel tevredenheidsonderzoek dat meerdere keren per jaar rapporteert over hoe burgers onze dienstverlening ervaren.

'In control' zijn

Als organisatie willen we *'in control'* zijn. Daarom werken we in 2021 aan het verbeteren van de interne beheersing. Op die manier krijgen we op een gestructureerde manier inzicht in de mate waarin we in *control* zijn op de vier typen doelstellingen die we hebben: strategisch, operationeel, financieel en rechtmatig. We gaan werken aan een zogeheten *internal control framework* dat is gebaseerd op internationale standaarden om uiteindelijk een *'in control' statement* te kunnen afgeven. Dat is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. We hebben als doel om 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.

Risicoparagraaf

Het belang van effectief risicomanagement is voor de partners die samen de keten Toeslagen vormen inmiddels een gegeven. Toeslagen heeft in 2020 in intensieve samenwerking met het programma ManagementInformatie & RisicoManagement dat binnen de Belastingdienst wordt uitgevoerd, een risicoregister opgesteld voor de reguliere uitvoering van Toeslagen. Dit risicoregister verbreden we verder naar het hele directoraat-generaal Toeslagen.

In 2021 werken we verder aan het op duurzame wijze implementeren van integraal risicomanagement binnen Toeslagen. Dat betekent onder meer het drie keer per jaar agenderen en bespreken van risico's en beheersmaatregelen op tactisch en strategisch niveau, het benoemen van risico-eigenaren binnen de keten, zorg dragen voor voldoende gekwalificeerde middelen voor het uitvoeren van de risicomanagementactiviteiten binnen de keten, zorg dragen voor besluitvorming waarin voldoende aandacht wordt besteed aan eventuele risico's en de benodigde beheersmaatregelen.

Strategische doelstellingen, daaraan gerelateerde kpi's en daarvan afgeleide risico's brengen we in 2021 samen in een Strategische Risicoanalyse (SRA). Dan stellen we ook vast wat de belangrijkste strategische risico's voor Toeslagen zijn. Voorbeelden hiervan zijn het risico van de voortgang van de hersteloperatie, de effecten van COVID-19 op onze werkzaamheden en de effecten op de organisatie van alle onderzoeken, zoals de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en het onderzoek naar aanleiding van de aangifte door het Openbaar Ministerie (OM). Over onze strategische risico's en daaraan gekoppelde beheersmaatregelen zullen wij rapporteren in de eerste voortgangsrapportage.

Prestatie-indicatoren Toeslagen, Begroting IX 2021

Toekenningszekerheid en tijdigheid van de uitvoering

	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Streefwaarde 2021
Het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag > € 500	93,3%	95,1%	>91%	>91%
Definitief vaststellen toeslagen (voortgang jaar t-1)	89,2%	87,8%	85%	85%
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	94,2%	91,7%	90-95%	>90%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	98,6%	97,9%	90-95%	>95%
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,95%	99,83%	99,9%	99,9%
Aantal ernstige productieverstoringen	7	5	Minder verstoringen dan vorig jaar	Minder verstoringen dan vorig jaar

Beleving en burgers

	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Streefwaarde 2021
Adequate behandeling	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	PM
Gemak	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	PM
Corrigerend optreden	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	PM
Informeren	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	PM

Klanttevredenheid			**>70%***	**>70%***
Telefonie	75,3%	75,2%		
Website	79,2%	84,6%		
Balie	81,8%	82,3%		

Klantontevredenheid			**<10%****	**<10%****
Telefonie	9,6%	8,3%		
Website	5,6%	2,6%		
Balie	5,9%	6,3%		

* minimaal 70% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 3 op de gehanteerde 5-puntsschaal

** maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager

Beleving en burgers

	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Streefwaarde 2021
Aantal ontvangen klachten	2.876	3.206	Minder klachten dan vorig jaar	Minder klachten dan vorig jaar

Rechtmatigheid

	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Streefwaarde 2021
Rechtmatige toekenning van toeslagen	Gerealiseerd	Gerealiseerd	Fouten en onzekerheden blijven binnen rapporteringstolerantie op artikelniveau	Fouten en onzekerheden blijven binnen rapporteringstolerantie op artikelniveau

1 Douane in beeld



ABC doelstellingen

Afdracht | Bescherming | Concurrentiepositie



Vrijwillige naleving van Europese en nationale wetgeving, risicogericht acteren en gedifferentieerd handhaven is hiervoor de basis.

Wie we zijn en wat we doen

We houden toezicht op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer, heffen en innen invoerrechten en belastingen en handhaven wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid, economie, gezondheid en milieu. Daarnaast heffen en innen we in het binnenland accijnzen en verbruiksbelastingen. Zo dragen we bij aan een:

- solide financiering van de publieke taken;
- een veilige samenleving;
- een sterke, aantrekkelijke en eerlijke (interne) markt.

We voeren opdrachten uit op grond van het Douanewetboek van de Unie (DWU) en tientallen Europese verordeningen. Samen met andere lidstaten en de Europese Commissie stelt Nederland deze EU-wetgeving vast en wordt het Europees douanebeleid geformuleerd. In de Wereld Douane Organisatie werkt Nederland ook mondiaal aan beleidsvorming op douaneterrein. Hierdoor profiteert het bedrijfsleven in én buiten de EU van gestroomlijnde procedures.

Daarnaast is er nationale wet- en regelgeving, zoals de Algemene douanewet (Adw), op grond waarvan we opdrachten uitvoeren.

Onze opgave wordt samengevat met de letters ABC:

- **Afdracht** van douanerechten, belastingen bij invoer en binnenlandse accijnzen (A)
- **Bescherming** van de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen (B)
- Bijdrage aan de versterking van de Nederlandse en Europese **concurrentiepositie** (C)

Afdracht

Naast de heffing en inning van douanerechten en belastingen bij invoer hebben we op grond van nationale wetgeving de opdracht om in het binnenland toezicht te houden op (de productie, de opslag, het overbrengen en het voorhanden hebben van) accijns- en verbruiksbelastinggoederen. We heffen en innen invoerrechten, BTW en accijns – samen goed voor ruim 15 miljard euro per jaar. Alle nationale belastingen zijn bestemd voor de Nederlandse schatkist; alle EU belastingen en invoerrechten worden (onder inhouding van een vergoeding voor de perceptiekosten) afgedragen aan de EU.

We zetten ons in om het betalen van de belastingen 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 doen we 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.

Binnen het ministerie van Financiën is het directoraat-generaal Fiscale Zaken de coördinerend opdrachtgever voor deze douanetaken.

Bescherming

Behalve dat we belastingen heffen en innen, beschermen we de samenleving tegen allerhande risico's. We zorgen ervoor dat goederen die schadelijk, gevaarlijk of anderszins ongewenst zijn, niet via ons land de EU binnenkomen, uitgaan of doorgevoerd worden. 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 letten we op grote sommen contant geld en waardepapieren, want die kunnen wijzen op witwassen of terrorismefinanciering.

We houden toezicht op de internationale handel in zogenoemde strategische goederen, zoals bijvoorbeeld militaire goederen en 'dual use' goederen (goederen voor tweeërlei gebruik), en op naleving van sanctiemaatregelen tegen diverse landen en regimes.

We controleren bijna alle goederen die worden binnengebracht via onze havens en op onze luchthavens op nucleaire straling.

Het toezien op de naleving van wetgeving op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) doen we in opdracht van verschillende ministeries.

Concurrentiepositie

We hebben ook een belangrijke economische opdracht: bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van de Nederlandse en Europese handel en industrie. Onder meer door antidumpheffingen op te leggen en vervalste merkartikelen te weren van onze markt. Maar vooral ook door bonafide ondernemers zo goed mogelijk te faciliteren. We zijn een handhavingsorganisatie die bij het uitvoeren van de taken de logistieke processen zo min mogelijk wil verstoren en eventuele knelpunten op dit vlak wil voorkomen en verhelpen. Daarom zoeken we voortdurend naar een billijk evenwicht tussen handhaving en handelsfacilitatie.

Nederland speelt een sleutelrol in de mondiale handel en distributie en heeft een belangrijke positie in het goederenverkeer binnen de EU. Veel goederen komen de EU binnen via Nederland. De haven van Rotterdam heeft internationaal gezien een zeer belangrijke rol in het zeevervoer. Het is de tiende zeehaven in de wereld en binnen Europa de grootste verwerker van havengoederen. Ook Schiphol heeft een belangrijke rol in het goederenverkeer in Nederland en de EU. Voor goederenoverslag is Schiphol de derde luchthaven van Europa, na Parijs en Frankfurt. Daarbij heeft het overgrote deel van de goederen die via lucht via Schiphol worden vervoerd een herkomst of bestemming buiten de EU.

Regie op Douanebeleid

De Minister van Financiën heeft een regisserende rol op het terrein van het Douanebeleid.

Politieke en ambtelijke sturing

Er is een tweede staatssecretaris aangesteld, wat resulteert in een verandering in politieke en ambtelijke besturing binnen het Ministerie van Financiën en het directoraat-generaal Belastingdienst.

Een directeur-generaal Douane is aangesteld waarmee ook de ontvlechting van de Douane uit het directoraat-generaal Belastingdienst is ingezet.

Opdrachtgevende departementen

De Douane voert nationaal taken uit voor de ministeries verenigd in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad (OOD). In dit gremium spreken de beleidsdepartementen en Douane elkaar periodiek over de toezichts- en handhavingsinzet van de Douane op de uiteenlopende douanetaken.

- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Buitenlandse zaken
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onze maatschappelijke context

In 2021 zijn er verschillende aspecten die in de uitoefening van onze taak om meer dan gewone aandacht vragen. We denken met name aan ontwikkelingen die een beroep doen op de wendbaarheid van onze organisatie, maar daarbij ook op onze aanpak en de hieraan ten grondslag liggende ICT en gegevenshuishouding.

Als prominente voorbeelden noemen we de Brexit, de groei van het aangiftevolume, integriteit, COVID-19, de harmonisatie van de handhaving op EU niveau, de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de noodzaak tot vernieuwing.

Brexit

De Brexit heeft voor ons grote gevolgen. Het betekent een structurele groei van het aantal aangifteregels, inclusief het noodzakelijke toezicht en de controle hierop. Daarnaast zullen bedrijven die tot op heden niet met de Douane te maken hadden geconfronteerd worden met douaneformaliteiten. En moeten we activiteiten gaan uitvoeren op nieuwe locaties, zoals de ferryterminals.

Groei aangiftevolumes

De aangiftevolumes stijgen sterk door wetswijzigingen, de Brexit, de sterke groei van e-commerce en de wereldwijde handelsgroei. Europese regelgeving vereist dat het merendeel van de aangiften vanaf 2023 in de actualiteit, tijdens de vervoersbewegingen, wordt verwerkt. Vanuit de EU worden steeds nadrukkelijker eisen gesteld aan de uitvoering van douanetaken in de lidstaten.

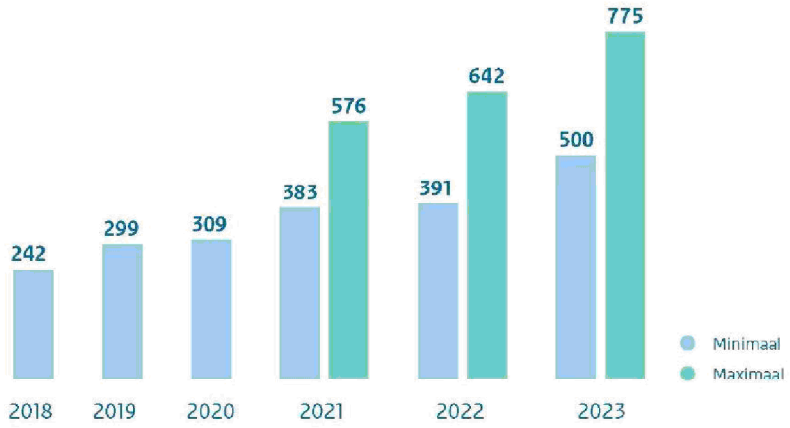
Veruit de grootste stijging van voor ons van belang zijnde goederenstromen wordt veroorzaakt door nieuwe verplichtingen als gevolg van gewijzigde Europese wet- en regelgeving. Deze nieuwe, fasegewijs in te voeren, verplichtingen hebben grote gevolgen voor ondernemers en voor ons.

Enkele voorbeelden van hier bedoelde wijzigingen zijn:

- vooraf digitale veiligheidsaangifte voor alle postpakketten en koerierszendingen vanaf maart 2021,
- het mogelijk vanaf 1 juli 2021 vervallen van de btw-vrijstelling van €22 bij invoer van postpakketten en koerierszendingen en
- het real-time indienen van aangiften door ondernemers die nu gebruik maken van de vereenvoudigde procedure door het doen van aangifte via inschrijving in hun eigen administratie.

We verwachten, op basis van komende wetgeving, macro gegevens en eigen ervaring, dat het aantal aangifteregels vanaf 2021 fors gaat toenemen. In 2019 behandelden we in totaal 300 miljoen aangifteregels (dit betreft fiscale en veiligheidsaangiften). Naar verwachting stijgt dit aantal in 2023 naar 500 tot 775 miljoen, volgens het hieronder weergegeven tempo. Deze prognose wordt een aantal keren per jaar getoetst.

Volumestijging aangifteregels



Integriteit

We hebben als Douane een cruciale rol in het beschermen van de samenleving tegen onveilige en/of ongewenste goederen. Onze medewerkers beschikken over informatie, hebben toegang tot beveiligde terreinen en hebben bevoegdheden die potentieel interessant kunnen zijn voor mensen uit het criminele circuit. Daarbij zijn de financiële belangen groot. Het is daarom belangrijk dat de medewerkers beschermd worden tegen invloeden van buitenaf.

Het integriteitsbeleid is in 2019 getoetst door de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer heeft in het Verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie Financiën en Nationale Schuld (IXB) vastgesteld dat het integriteitsbeleid in hoge mate voldoet aan de wettelijke eisen. Daarbij zijn verbeterpunten gericht op het integriteitsbewustzijn van de medewerkers benoemd. Deze zijn in 2020 opgepakt en lopen door in 2021.

We hebben een samenhangend pakket aan integriteitsmaatregelen ter bescherming van medewerkers en de organisatie tegen integriteitsrisico's. Ons integriteitsbeleid is gebaseerd op de pijlers beleid, preventie, managementinformatie en repressie. Hierbij is integer handelen vanzelfsprekend, en het blijvend stimuleren van integer gedrag leidend. Awareness bij medewerkers wordt op diverse manieren gestimuleerd, onder andere door het uitvoeren van risicosessies, het ontwikkelen en geven van trainingen, een onboardingsproces waarin integriteitmanagement een belangrijke rol heeft, en door bijzondere aandacht te besteden aan integriteit en integer handelen tijdens het proces van aanstelling van nieuwe medewerkers.

Daarnaast richt het beleid zich op het beschermen van de medewerkers en de organisatie tegen ongewenste invloeden van buitenaf. In dit kader wordt bijvoorbeeld de weerbaarheid van medewerkers vergroot door hen te instrueren hoe te reageren op het moment dat ze worden benaderd door de criminele wereld.

COVID-19

COVID-19 heeft grote gevolgen voor de internationale handel, de logistiek en de Douane. Voorspelling van de ontwikkelingen is moeilijk. We hebben gezien dat de internationale handel sterk is afgenomen, met uitzondering van e-commerce. Deze neemt juist verder toe in aantallen zendingen en aangiften.

Enkele vervoersmodaliteiten, waaronder het containerverkeer vanuit Azië, zijn tijdelijk fors afgenomen, waar andere modaliteiten, zoals luchtvracht, zijn gestegen. Het aantal passagiersvluchten was medio 2020 fors afgenomen en bevindt zich nog lang niet op het oude niveau. De vraag is of, en zo ja in hoeverre, deze veranderingen een blijvend karakter hebben. Zolang de coronacrisis voortduurt, is een en ander moeilijk te voorspellen.

Toenemende harmonisatie van de handhaving op EU niveau

De EU kent één buitengrens met daarbinnen vrij verkeer van goederen. Het douanetoezicht eindigt zodra goederen zijn vrijgegeven voor het vrije verkeer of de EU hebben verlaten. Het is daarom van belang dat alle lidstaten op een juiste, eenduidige en effectieve manier toezicht houden aan de buitengrens. De douaneorganisaties van de lidstaten werken hiervoor steeds meer samen. Kennis, inzichten en ervaringen worden uitgewisseld.

Daarbij wordt binnen de EU in steeds grotere mate de wijze van handhaving door de douaneorganisaties van de lidstaten bepaald. Aan de invulling hiervan werkt Nederland actief mee. Een voorbeeld daarvan is het Europese kader voor risicobeheer. Dit kader houdt in dat gemeenschappelijke risicocriteria en normen, controlemaatregelen en prioritaire controlegebieden worden vastgesteld en dat er afspraken zijn over de onderlinge uitwisseling van informatie over risico's

en resultaten. Juiste heffing en inning van douanerechten en een effectieve handhaving zijn immers in het gemeenschappelijke belang van de EU en haar lidstaten, en dus ook in het belang van Nederland.

Aanpak ondermijnende criminaliteit

Het Kabinet Rutte III heeft een integrale aanpak in werking gezet om beter zicht te krijgen op ondermijnende criminaliteit en om te komen tot een effectievere bestrijding daarvan. We dragen hieraan bij door onder meer een verhoging van de handhavingsinzet op in- en uitvoer van drugs en drugsprecursoren, verkooppunten voor (illegale) accijnsgoederen en criminele gelegenheidsstructuren rond zee- en luchthavens. De structurele inpassing in onze taken van activiteiten op het gebied van ondermijning, is een vraagstuk dat de komende jaren expliciet aandacht behoeft.

Noodzaak tot vernieuwing

De sterke groei van aangiftevolumes en de verdere digitalisering van handelsstromen vragen om aanpassing van de handhaving en een nieuwe manier van werken, met een centrale rol voor data en automatisering. Ter bevordering van de concurrentiepositie van Nederland als handelsland zullen we hierin meegroeien. Dit vereist niet alleen technologische aanpassingen, maar ook andere functieprofielen en competenties dan die voorhanden zijn in het huidige personeelsbestand, plus een cultuur waarin innovatie breed wordt gedragen.

We staan de komende periode (tot en met 2023) voor een grote veranderopgave die een doorlopende druk legt op de ICT-realisatie. Dit in verband met de implementatie van het Douane Wetboek van de Unie (DWU) dat in 2016 in werking trad. In 2025 loopt de overgangstermijn af en moeten we voldoen aan alle eisen uit het DWU, waaronder volledig digitale uitwisseling van informatie tussen bedrijven en douaneautoriteiten. De effecten hiervan hebben betrekking op het aanpassen van bestaande systemen (om deze in lijn te brengen met wetgeving), het elektronisch uitwisselen van informatie met centrale systemen van DG-TAXUD of andere lidstaten en het onderbrengen van bepaalde functionaliteiten in centrale systemen (in plaats van nationale systemen). Bovendien moeten aangiften steeds meer vooraf en/of in de actualiteit (real-time) verwerkt worden.

De impact op het ICT-portfolio en de organisatie als geheel is groot. Om voldoende toegerust te zijn en om de consistentie in uitvoering en processen te borgen, voeren we daarom de noodzakelijke veranderingen uit in onder meer de ICT. De stappen die we hiertoe in 2021 gaan zetten, staan genoemd in het volgende hoofdstuk.

2 Welke stappen willen we zetten?



De stappen die we in 2021 willen zetten vloeien voort uit de maatschappelijke context, de internationale positie en de speerpunten van de Douane. In internationale benchmarks op het gebied van logistiek en grensafhandeling behoort Nederland tot de top. We hebben de ambitie om onze bijdrage aan die positie te continueren en een billijk evenwicht te bewaren tussen de invulling van de handhaving en het faciliteren van de logistiek. Het gaat dan om het controleren (en soms tegenhouden) van goederen op fiscale en veiligheidsaspecten, terwijl we tegelijkertijd de logistieke stroom zo min mogelijk vertragen.

Daarom gaan we door met innoveren en zoeken we onverminderd de samenwerking met partners in het publieke en private domein. Om onze internationale positie te behouden moet Nederland innoveren en anticiperen op technologieën en datastromen die bedrijven gebruiken in hun logistieke ketens.

We organiseren de stappen die we gaan zetten langs de lijnen van onze strategie. Die strategie steunt op de volgende drie doelen:

- Slimme handhaving, soepele logistiek
- Data-gedreven organisatie
- Professionele en integere Douane

Slimme handhaving, soepele logistiek

De wijze waarop we onze kerntaken vervullen is gebaseerd op onze visie dat we toezicht houden op honderd procent van de goederen met een verminderd aantal interventies op logische momenten in de logistieke keten van het bonafide bedrijfsleven.

Gezien de verwachte sterke stijging van aangiftevolumes door wetswijzingen, de Brexit, de sterke groei van e-commerce en de algemene wereldwijde handelsgroei is een forse versnelling in modernisering en innovatie van de handhaving nodig.

Voor 2021 zijn de volgende activiteiten benoemd. We benoemen als eerste de activiteiten die direct voortvloeien uit de maatschappelijke context: Brexit, COVID-19 en ondermijnende criminaliteit. Daarna staan de activiteiten benoemd die invulling geven aan de strategie. In beide speelt de EU een belangrijke rol.

Brexit gevolgen in uitvoering brengen

Een deel van de gevolgen van de Brexit is voorzien en daarop hebben we ons voorbereid. We hebben extra personeel aangenomen en opgeleid. Ook is voorzien in aanvullende huisvesting en middelen en hebben we ICT-systemen aangepast om de groei van het aantal aangifteregels en het hierbij behorende toezicht te kunnen opvangen. Tevens is rekening gehouden met een aanvulling op het toezicht, zoals op de ferryterminals.

Het voorkomen van onnodig logistiek oponthoud in het handelsverkeer met het VK is van groot belang. Hier zijn veel maatregelen op ingezet, maar het risico op oponthoud blijft bestaan. Om dit risico te mitigeren is ook een goede voorbereiding door het bedrijfsleven noodzakelijk. De mate van voorbereiding van het bedrijfsleven op de Brexit is echter een onzekerheid. Een groot deel van de bedrijven die straks te maken krijgt met douaneformaliteiten heeft hier geen ervaring mee. Het blijft afwachten of deze bedrijven zich voldoende realiseren wat dit van hen aan voorbereiding vraagt. Zo is het risico aanwezig dat begin 2021 door een groot aantal bedrijven alsnog een vergunning wordt aangevraagd.

In de voorbereiding is de crisisorganisatie door een externe partij getoetst en opnieuw geactiveerd. Dit om adequaat te kunnen optreden als er verstoringen gaan optreden in het goederenverkeer tussen het VK en Nederland.

Eveneens is voor 2021 voorzien dat sprake is van monitoring van de nieuwe handelsstromen. Vooraf zijn hiertoe voorspellingen gedaan en zijn berekeningen opgesteld over de volume- en risico-ontwikkeling. Vanuit het toezicht en de controles zullen de eerdere aannames worden getoetst om vervolgens risicogericht te controleren.

Handhaving aanpassen aan handelsstromen en COVID-19

Om te voorkomen dat burgers en bedrijven met vragen blijven zitten en goederen vast komen te staan doen we er alles aan om de continuïteit van de afhandeling van aangiften te waarborgen.

De handhaving wordt aangepast als nieuwe RIVM-maatregelen daar aanleiding toe geven en er wordt rekening gehouden met de gevolgen van COVID-19 voor de volumes en het karakter van het goederen- en reizigersverkeer. De verwachting is dat dit ook in 2021 nog nodig zal zijn. Het aanpassen van de handhaving vindt plaats in overleg met de opdrachtgevende beleidsdepartementen in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemer Overleg Douane (OOD).

Vergroten handhavingsinzet op ondermijnende drugscriminaliteit

De aansturing en uitvoering van het beleid op het gebied van ondermijnende drugscriminaliteit wordt versterkt. We blijven ons de komende jaren inspannen om, gericht en in samenwerking met de publieke en private partners, de smokkel

van verdovende middelen te bestrijden. Doel is om onze inzet in de aanpak van ondermijnende criminaliteit vanuit onze handhavingsvisie en integriteitsbeleid in onze kerntaken in te bedden.

In 2021 werken we aan de volgende concrete activiteiten binnen ons eigen taakveld, onze organisatie en onze multidisciplinaire samenwerkingsverbanden.

Op basis van de in samenwerking met ons opgestelde ondermijningsbeelden voor de haven van Rotterdam, de luchthaven Schiphol en de havens van Zeeland en West-Brabant, worden nieuwe initiatieven ontwikkeld. Zo wordt het HARC-team (het Hit and Run Cargo-team) in de haven van Rotterdam uitgebreid. In dit team werken we, onder leiding van het OM, samen met de zeehavenpolitie en FIOD. We richten ons ook meer op de logistiek achter de drugshandel en treffen in 2021 voorbereidingen om daartoe liaisons te gaan plaatsen in distributielanden. We versterken de intelligencefunctie(s) binnen de organisatie, brengen kwetsbaarheden op bedrijventerreinen en havens in kaart en nemen gedragswetenschappelijke inzichten en fraude aanpak mee in onze handhaving. Waarmee eind 2021 de bestrijding van ondermijning onderdeel is geworden van ons taakgebied, handhavingsbeleid en uitvoering.

De vergroting van de handhavingsinzet vertaalt zich ook in de ophoging van het aantal handhavingsinterventies op het gebied van de verdovende middelen. Zo wordt in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid de bestrijding van synthetische drugs in met name de post(pakketten)stroom geïntensiveerd en wordt het handhavingsniveau voor de bestrijding van de smokkel van drugsprecursoren verhoogd. Tevens investeert de Douane fors in informatie-uitwisseling met nationale en internationale partners.

We nemen deel aan het Multidisciplinair Interventie Team (MIT). In dit team werken alle betrokken toezicht- en opsporingsdiensten intensief samen aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. In de werkgroepen wordt gewerkt aan concrete uitwerking van methoden en werkwijzen voor het MIT.

Verder blijven we actief zoeken naar mogelijkheden om in samenwerking de aanpak te verbeteren. Dit doen we onder andere in de diverse overleggen waaraan we deelnemen, zoals de Haventafel van Rotterdam, het bestuurlijke overleg met de havens van Zeeland en West-Brabant, het overleg Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol en het project Orville.

We sluiten op regiodirecteursniveau aan bij de stuurgroepen van de RIEC's (Regionale Informatie- en Expertise Centra) Amsterdam-Amstelland, Noord-Holland, Rotterdam en Zeeland-West Brabant. Daarbij ligt de focus op accijnsverkooppunten en de haven van Amsterdam (Amsterdam-Amstelland), kleine zeehavens (Noord-Holland), cocaïnesmokkel (Rotterdam), de productie en handel in synthetische drugs en nieuwe psychoactieve stoffen (Zeeland-West Brabant).

We streven er naar eind 2021 volwaardig partner te zijn in de bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit. De bestrijding van ondermijning is ingebed in onze taakgebieden. En we zijn in staat om, samen met DG Ondermijning, tijdig aangeschakeld te zijn bij de voor ons relevante ondermijningsinitiatieven.

Ontwikkelen gedifferentieerde handhaving

De Douane wil een efficiëntere inzet van mensen en middelen en een zo soepel mogelijke doorstroming van het logistiek proces blijven realiseren. Om dit te bereiken gaan we in 2021 onderscheid maken tussen goederenstromen en de handhaving hierop. Deze differentiatie in de handhaving komt erop neer dat, bij bewezen betrouwbare bedrijven met een AEO-vergunning (Autorised Economic Operator) en veilige logistieke ketens, minder ingrijpende en op compliance gerichte interventies worden uitgevoerd en bij onbekende en overige bedrijven meer in de logistiek ingrijpende controles. Deze aanpak zal ruimte geven om bij onbekende en overige bedrijven en goederenstromen meer inzet op risicogerichte controles en steekproeven in de actualiteit van de vervoersbeweging te plegen.

Zoals hiervoor omschreven betekent differentiatie in de handhaving: bedrijven de aandacht geven die past bij hun nalevingsgedrag. In 2021 gaan we het toezichtskader hiervan verder ontwikkelen. Hierin koppelen we de handhavingsinstrumenten en onze wijze van handhaven aan het nalevingsgedrag. Onderdeel van dit toezichtskader is tevens de monitoring en bijsturing of bedrijven, naast de monitoring op de AEO-status en vergunningen, in de juiste handhavingsaanpak zitten.

De inschatting is dat ongeveer 70% van de goederenstroom bij invoer door bedrijven met een AEO-vergunning plaatsvindt. Dat is een groot volume en werklast. Daarnaast moet deze gedifferentieerde aanpak zich in de praktijk bewijzen. Daarom pakken we dit gefaseerd aan en realiseren dit in eerste instantie in het proces Invoer.

Voor het onderscheid in de handhaving gaan we in 2021 verder met data-gedreven risicobeheer en geautomatiseerde detectie van data en goederen. Hierbij wordt (her)gebruik gemaakt van data afkomstig uit zowel interne als externe bronnen om aangiftedata door middel van algoritmen te verrijken. De interne datakwaliteit, verkregen uit controles op aangiften en steekproeven, brengen we hiervoor stapsgewijs omhoog. Ook passen we IT systemen aan zodat de handhavingsaanpak, gekoppeld aan het nalevingsgedrag, met regels kan worden gestuurd.

Dit betekent dat we eind 2021 in staat zijn om geautomatiseerd onderscheid te maken tussen bewezen betrouwbare bedrijven met een AEO-vergunning. Op bewezen betrouwbare AEO-bedrijven worden alleen nog steekproefcontroles (aangevuld met enkele wettelijk verplichte controles) uitgevoerd. De steekproefcontroles bij de bewezen betrouwbare bedrijven worden aangevuld met onderzoeken in de administratie van die bedrijven. Bij de onbekende en overige bedrijven worden controles op basis van een risicoanalyse uitgevoerd.

Gerichte interventiestrategie in EU verband

Wij willen een betrouwbare partner zijn in de EU en pro-actief bijdragen aan de ontwikkeling van een douane-unie waarin ook de Nederlandse belangen geborgd zijn. We investeren hiervoor, samen met onderdelen van het Ministerie van Financiën, vroegtijdig in EU-verband in beinvloeding van regelgevingstrajecten en visievorming in Brussel zodat deze meer in lijn komen met de Nederlandse toezichtvisie en doelen op het gebied van handhaving. We willen hiertoe meer agenda-zettend en proactief opereren in Brussel. En hiermee de natuurlijke gesprekspartner voor de Commissie worden als het gaat om Douanezaken die raken aan hoge volumes goederenverkeer bij zowel zeehavens als internationale vliegvelden.

Om dit te bereiken formuleren we in 2021 met de nationale opdrachtgever(s) de te bereiken doelen binnen de EU en/of de Douane Unie en stellen de prioritaire aandachtsgebieden vast. Tegelijkertijd zoeken we strategische samenwerking met lidstaten die soortgelijke volumes in goederenverkeer kennen.

Ook leveren we een actieve bijdrage aan het herschrijven van de AEO-guidelines, de toelichting van de EU op de uitvoeringsaspecten van AEO-vergunningen. Verder wordt binnen het Verdrag met Singapore een eerste aanzet gedaan tot een test met de gestandaardiseerde datastromen om de datakwaliteit van logistieke ketens voor douanetoepassing te verbeteren.

Daarnaast verrichten de Nederlandse Douane en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) samen met bedrijven onder regie van de Erasmus Universiteit een wetenschappelijk onderzoek naar mogelijkheden tot verdere digitalisering van papier in internationale handelsstromen en het rendement daarvan voor overheid en bedrijfsleven. Met de resultaten daarvan proberen de Douane en de NVWA de internationale wetgevers aan te zetten tot snellere digitalisering.

Structurele afstemming met het bedrijfsleven

Het bewaren van evenwicht tussen het uitvoeren van toezicht en het faciliteren van het bonafide bedrijfsleven wordt ondersteund door minimaal vier keer per jaar met het georganiseerd bedrijfsleven, zowel op DG-niveau als landelijk, af te stemmen in het Overleg Douane Bedrijfsleven.

Als onderdeel van gedifferentieerd handhaven krijgt het bedrijfsleven in 2021 periodiek inzicht in welke risico's extra aandacht krijgen. Hiermee maken we zichtbaar welk algemeen beleid we voornemens zijn toe te toepassen binnen onze handhaving en welke veranderingen dit voor het bedrijfsleven betekent. We stemmen, binnen wettelijke kaders en ons uitvoeringsbeleid, het tempo van realisatie en de vorm waarin we de diensten van de Douane steeds meer digitaal aanbieden af op de behoefte die door het bedrijfsleven wordt geuit.

De implementatie van elke wijziging in de dienstverlening en ieder nieuw systeem vindt plaats in nauw overleg met het Overleg Douane Bedrijfsleven, waarbij eindgebruikers en softwareleveranciers zijn aangesloten. Waar de Douane nationaal ruimte heeft, wordt bij het tempo van invoering nadrukkelijk rekening gehouden met de behoeften van het bedrijfsleven.

Eén Douane met landelijke processen

Om te blijven voldoen aan de stijgende verwachtingen van onze opdrachtgevers, burgers en bedrijven en onze handhavingspartners is ons uitgangspunt 'werken als één Douane'. We richten ons hiervoor op de verdere vorming van een aantal landelijke processen. En introduceren in 2021 een kwaliteitsmanagementsysteem waarmee we landelijke processen meetbaar en stuurbaar maken.

Digitalisering van de dienstverlening

Een belangrijke pijler van het handhavingsbeleid is het systematisch vergroten van de compliance. Dit doen we door te investeren in dienstverlening.

Alle interacties tussen bedrijven en Douane in het aangifteverkeer voor douane- en accijnsprocessen verloopt nu reeds volledig digitaal. Voor de processen bij binnenkomst lucht en zee, waarbij meerdere overheidsdiensten betrokken zijn, worden de gegevens volledig digitaal ingediend via een centraal loket, het Single Window Handel & Transport. Via dit loket worden de gegevens ingediend voor Douane, Rijkswaterstaat, de NVWA, (lucht)havenautoriteiten, zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee

Al het elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en overheid voor het EU-buitengrensoverschrijdend goederenverkeer loopt sinds 2020 via de Handel & Transport Gateway (HTG). Deze Gateway is sinds 2020 in beheer van de Douane.

De verdere digitalisering van de dienstverlening wordt op grond van Europese regels ten dele vormgegeven door de Europese Commissie. Dit betekent, rekening houdend met het in 2020 gehouden externe onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening, in 2021 het volgende.

Onze dienstverlening wordt ontvlochten van de Belastingdienst en onderdeel van het nieuwe Directoraat-Generaal Douane. De ambitie is dat dit eind 2021 grotendeels is afgerond. Deze verzelfstandiging leidt tot een nieuwe kanalenstrategie Douane die invulling geeft aan de ontwikkeling van landelijke processen, gericht op eenheid en integratie in dienstverlening aan bedrijven en burgers. Telefonische vragen van bedrijven gaan centraal worden afgedaan. Ook starten we in 2021 met het geven van landelijke toegang tot actuele klanthistorie voor het contact met bedrijven en burgers.

Bedrijven kunnen een aantal douanevergunningen via EU-portalen aanvragen. Dit aantal wordt de komende jaren uitgebreid. Eind 2020 start het portaal Mijndouane.nl. Hiermee kunnen bedrijven in 2021 *nationale* douanevergunningen en teruggaaf op het gebied van accijns aanvragen. Via ditzelfde portaal zal een bedrijf, bij wijze van service, zelf het moment van een fysieke controle in kunnen plannen. Dit uiteraard alleen wanneer er géén sprake is van een hoog risico.

Aan de bestaande digitale processen van de Douane wordt tussen 2021 en 2023 een aantal nieuwe digitale processen toegevoegd op grond van Europese wetgeving en nationale systeemwijzigingen. Andere digitale processen worden vervangen. De nieuwe processen bieden vereenvoudigingen voor het bedrijfsleven, waaronder een vereenvoudigde aangifte voor zendingen met een lage waarde (e-commerce) en veiligheidsaangiften die door meerdere partijen in de logistieke keten kunnen worden ingediend.

Binnen de dienstverlening van de Douane zullen in 2021 ook de EU richtlijnen voor digitale toegankelijkheid en Single Digital Gateway voor een belangrijk deel worden geïmplementeerd. Daarnaast introduceren we vereenvoudiging, nieuwe faciliteiten en systemen. Voor bedrijven is dit het nieuwe aangiftesysteem Import Controle Systeem 2 (ICS2) voor veiligheidsaangiften rond postzendingen en lage waarde (e-commerce) zendingen. Voor aangiften voor invoer van zendingen beneden de waarde € 150 introduceren we het systeem Douane E-Commerce (DECO). Ook werken we in 2021 aan de vervanging van het vereenvoudigd aangiftesysteem 'Geautomatiseerde Periodieke Aangifte', waarvan de realisatie is gepland in 2022.

Tevens wordt de komende twee jaar gewerkt aan de omzetting van het aangiftesysteem (AGS) naar het Declaratie Management Systeem (DMS). Dit doen we in verband met de invoering van de nieuwe Europese dataset in 2023 waardoor meer partijen in de logistieke keten aangiften kunnen doen. In dezelfde periode wordt gewerkt aan de komst van een nieuwe digitale Europese poort ('shared trader interface') voor het indienen van veiligheidsaangiften in het Import Controle Systeem 2.

Realiseren cyclisch toezicht

Binnen cyclisch toezicht vindt risicogericht en in de actualiteit continue beoordeling van onze vergunninghouders plaats. Dat draagt bij aan gedifferentieerde handhaving: bedrijven de aandacht geven die past bij hun nalevingsgedrag.

Dit betekent dat we in 2021 starten met een cyclus van drie jaar waarbij alle bedrijven met een DWU-vergunning of in een cyclus van vijf jaar alle bedrijven met een accijnsvergunning beoordelen en de risico's afdekken. Elke cyclus wordt afgesloten met een integrale risicoafweging over de afgelopen drie of vijf jaar. Hierbij houden we rekening met het reeds uitgevoerde toezicht en sluiten we de cyclus af met administratief onderzoek of een andere vorm van toezicht.

Hiervoor breiden we in 2021 de mogelijkheden van risicoafweging en risicoafdekking uit door het opzetten van een risicoanalyseomgeving die de risicoafweging geautomatiseerd ondersteunt. Ook maken we in 2021 een start met de vervanging van het landelijke systeem voor klantrelatiemanagement.

Uitbreiding samenwerking bij controles aan de grens

De handhaving aan de grens wordt door de Douane gecoördineerd met die van andere handhavers. Dit sluit aan bij de één loketomgeving, zoals vanuit de EU wordt voorgesteld. Mede in het kader van de Brexit breiden we hiervoor de samenwerking met andere inspectiediensten zoals de NVWA en de Inspectieraad uit. We hebben hiervoor snellere uitwisseling van informatie nodig. We sluiten daarom aan bij de ontwikkeling van de Digitale Transportstrategie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ontwikkelen in 2021 een eerste versie van de basisdata-infrastructuur die hiervoor nodig is.

Voor de import en export van bepaalde goederen zijn nog papieren certificaten en andere documenten vereist op grond van internationale regelgeving. De Douane zet, samen met de NVWA, maximaal in om de verantwoordelijke organisaties aan te sporen in te zetten op digitalisering. Deze aansporing gebeurt door onderzoek te doen, nadere governance afspraken te maken en pilots te initiëren, waarbij een digitaal proces wordt gedemonstreerd.

Data-gedreven organisatie

De forse versnelling in de modernisering, innovatie en gedifferentieerde handhaving betekent ook dat we ons in de uitvoering in hogere mate laten leiden door data en de kennis/informatie die daaruit kan worden afgeleid. Hiervoor staan in 2021 een aantal activiteiten gepland.

Ontwikkelen data-gedreven handhaving

We beschikken inmiddels over een krachtige informatiepositie rond grensoverschrijdende goederenstromen en actoren in de wereldwijde handel en logistiek. Vanuit data-analyse werken we in 2021 aan algoritmes, die grote hoeveelheden informatie kunnen verwerken voor verfijning van de risicodetectie. Die weer kunnen leiden tot aanpassingen in onze gedifferentieerde handhaving. Het trainen van algoritmen voor geautomatiseerde beeldherkenning door scan-apparatuur maakt hier onderdeel van uit.

We kennen de maatschappelijke onrust en vraagtekens rond algoritmes en gebruik van data uit vele bronnen. Ook kennen we de kwetsbaarheden en risico's van onze aanpak. Daarom zullen we in aparte omgevingen de aanpak testen. Waar goed bevonden, passen we dit in 2021 als eerste toe in de ontwikkeling van de gedifferentieerde handhaving.

Ontwikkelen datamanagement en informatiebeleid

Om ons verder te ontwikkelen tot een data-gedreven organisatie, is in de eerste plaats gedegen datamanagement nodig. Hiertoe gaan we een aantal datamanagementfuncties (her-)inrichten. Er is in 2020 gestart met de opzet van een Datawerkorganisatie. In 2021 brengen we de activiteiten, kennis en competenties rondom datagebruik binnen onze organisatie bij elkaar. Door de uitvoerende rollen onder centrale aansturing te brengen, worden we hierin slagvaardiger en doeltreffender. Tevens is een roadmap Informatiebeleid Douane in ontwikkeling, gericht op onze duurzame digitale informatiehuishouding.

Ontwikkeling robuuste en schaalbare technische infrastructuur

We werken niet alleen aan de structuur en de kwaliteit van data maar ook aan de voorbereiding van een robuuste en schaalbare technische infrastructuur: de Digitale Snelweg Douane. Dit initiatief omvat, naast het opvangen van de stijgende aantallen aangiften, ook het optimaliseren van de transactiesystemen en het uitvoeren van performance-tests. Binnen de Digitale Snelweg Douane nemen we alle voorziene wetswijzigingen en onze prognose voor de volumestijging in de toekomst mee, voor zowel infrastructuur als applicaties. Met deze geïntegreerde aanpak wordt voorkomen dat we per deelontwikkeling keuzes maken die niet werkbaar zijn voor het geheel.

Onderzoek Cloud computing

Cloud computing is een technologie waarbij diensten op aanvraag worden afgenomen. Er wordt betaald voor het gebruik van die diensten, niet voor de aanschaf van hard- of software. We gaan de mogelijkheden hiervan in 2021 onderzoeken, onder meer als onderdeel van de Digitale Snelweg Douane en voor het verbeteren van de basis voor het delen van diensten met andere organisaties. Cloudcomputing zal niet in alle gevallen kunnen worden toegepast, maar daar waar toepassing mogelijk is, zal de overgang in stappen gaan en meerdere jaren vergen.

Ontwikkeling Basis Data Infrastructuur met Infrastructuur en Waterstaat

Sinds enkele jaren zijn we, samen met andere overheidsorganisaties en het bedrijfsleven, door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken bij de ontwikkeling van de Digitale Transport Strategie. Doelstelling is een platform voor eenduidige en veilige data-uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven, wat bijdraagt aan coördinatie en uitvoering van handhaving aan de grens.

Professionele en integere Douane

We willen een wendbare en integere organisatie zijn, met een evenwichtig personeelsbestand.
Wendbaar wil zeggen dat we ontwikkelingen in de omgeving tijdig onderkennen en hierop anticiperen.
Evenwichtig betekent dat het personeelsbestand een goede afspiegeling is van de maatschappij waardoor we een herkenbare overheid blijven. De opgave om het personeelsbestand op peil te houden is groot. De uitstroom van personeel vanwege pensioen is de komende jaren aanzienlijk. Daarbij is er ook andere uitstroom van personeel. De totale wervingsbehoefte is groter dan deze uitstroom. Begin 2021 kennen we een onderbezetting.

Integer houdt in dat ons personeel eerlijk en betrouwbaar is en volledig ten dienste van de belangen van de Nederlandse en Europese samenleving opereert. De opgave is om integriteit in samenhang met leiderschap en cultuur te versterken. Over onze aanpak, gericht op het behouden en versterken van die integriteit is, eerder in dit jaarplan bij de aandachtspunten voor 2021 en de groei naar een risicovolwassen organisatie al het nodige vermeld.

Voor 2021 zijn de volgende activiteiten benoemd, te beginnen met de activiteiten rond integriteit welke direct samenhangen met de maatschappelijke context waarbinnen wij opereren.

Integriteitsbewustzijn vergroten en versterken van de screening

De maatschappelijke context vraagt om versterking van het integriteitsbewustzijn. Een drietal versterkingstrajecten zijn bepaald, welke starten in 2020 en vervolgd worden in 2021.

Er zal al in 2020 worden gestart met het gerichter ondersteunen van medewerkers op de werkvloer met voorlichting en dilemmatrainingen mede aan de hand van de meting die in het laatste kwartaal van 2020 wordt uitgevoerd naar de effectiviteit van het huidige integriteitsbeleid.

Daarnaast is (2020) een wetenschappelijk onderzoek gestart dat zich richt op de vraag of onze aanpak, gericht op het voorkomen van het corrumperen van medewerkers, afdoende aansluit bij de ontwikkelingen op dit terrein binnen criminele organisaties. De vraag is met name of er in die aanpak blinde vlekken zijn en hoe we het integriteitsbeleid duurzaam en toekomstbestendig kunnen versterken. Het eindrapport wordt in de zomer van 2021 opgeleverd. De uitkomsten worden eveneens benut om de aanpak te versterken.

Er zal in de derde plaats worden ingezet op het versterken van de screening door het inzetten van verschillende maatregelen met elk hun eigen tijdspad in 2021, waaronder:

- het toepassen van de VOG met politiegegevens, zodra het wetsvoorstel VOG politiegegevens in werking is getreden. Weigering van de VOG is dan zelfstandig mogelijk op basis van politiegegevens;
- continue screening van onze medewerkers realiseren;
- uitbreiden van vertrouwensfuncties;
- het als vast onderdeel van de wervingsprocedure invoeren van een gesprek met iedere sollicitant over mogelijke (financiële) kwetsbaarheden.

Intensiveren werving nieuwe medewerkers

De wervingsinspanningen zijn erop gericht in te lopen op de onderbezetting. Daarbij zal, bijvoorbeeld ten gevolge van taakintensivering of –uitbreiding, het formatieve kader veranderen. Zo wordt al concreet uitbreiding van de capaciteit voorzien voor controles op lage waarde zendingen.

Voor 2021 is de verwachting dat de wervingsbehoefte tussen de 650 en 850 FTE bedraagt. De response op onze vacatures is goed en wanneer het lukt deze behoefte in te vullen, wordt de onderbezetting de komende jaren geleidelijk teruggebracht en opgelost.

Onderzocht wordt (onderzoek gestart in 2020) hoe de capaciteit voor werven, selecteren en opleiden kan worden uitgebreid. Alleen dan kunnen meer dan 600 vacatures per jaar worden opengesteld.
Waar dat kan, wordt anticiperend op de uitstroom geworven, zodat er meer mogelijkheden zijn voor de overdracht van kennis en ervaring.

Moderniseren opleidingen

Nieuwe medewerkers in het primair proces worden eerst intensief opgeleid voordat ze op de werkplek aan de slag gaan. In 2021 zal ons opleidingshuis tegen het licht gehouden worden. Het werven en opleiden van het grote aantal nieuwe medewerkers in de aanloop naar de Brexit gaf ons extra urgentie om de bestaande wens tot modernisering van de startopleidingen aan te pakken.
Er is een vliegende start gemaakt met taakgericht opleiden, om op die manier personeel zo spoedig mogelijk inzetbaar te hebben. De verwachting is dat we op die manier medewerkers gemotiveerd krijgen en ook kunnen houden. De evaluatie hiervan was positief.

Verder implementeren taakgericht opleiden

Taakgericht opleiden wordt verder geïmplementeerd in het curriculum van onze opleidingen. Onder deze ontwikkeling vallende activiteiten hebben betrekking op het stimuleren van de ontwikkelmogelijkheden van medewerkers en het behouden van en/of doorgroeien naar gericht vakmanschap, gedegen ondersteuning vanuit de Kennis Infrastructuur en het verder brengen van de samenwerking met externe (opleidings)partners (intentieverklaring).

Ontwikkelen digitale werkruimte Douane

Bij permanent leren en professionaliseren hoort ook het meegaan in de mogelijkheden die ICT biedt. Een intern programma dat zich hierop richt, is de ontwikkeling van de Digitale Werkruimte Douane voor medewerkers. Dit 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 meer wendbaar. De Digitale werkruimte is in de basis gerealiseerd. In 2021 vindt uitbreiding plaats met het klantbeeld en wordt de beschikbaarheid vergroot.

Kernwaarden leiderschap en cultuur verbeteren

Een belangrijk thema is leiderschap en cultuur. Rondom dit thema hebben we een programma in uitvoering met verschillende onderliggende activiteiten. Professionaliteit en integriteit spelen hierbij een belangrijke rol. Het gaat erom dat iedereen zich bewust is en blijft van zijn of haar integriteit en hier verantwoordelijkheid voor neemt.

Het programma 'Leiderschap en cultuur', waar ook de medezeggenschap bij betrokken is, loopt tot en met 2023. Het programma is gebaseerd op kernwaarden en leiderschapskwaliteiten. Deze worden uitgewerkt in concrete voorbeelden die vervolgens meegenomen worden in dialoogsessies, intervisie, permanente educatie en de ontwikkeling van managementvaardigheden.

Om na te gaan of het programma daadwerkelijk tot verbeteringen leidt, gaat een externe partij gedurende de looptijd meten in hoeverre medewerkers zich identificeren met de strategische doelen van de organisatie, of duidelijk is welke bijdrage men hieraan kan leveren, of men in lijn hiermee werkt en of dit tot uiting komt in het concrete gedrag van henzelf, hun collega's en leidinggevenden.

Groeien naar een risicovolwassen organisatie

We willen groeien naar een risicovolwassen organisatie waarin risicomanagement in samenhang, zowel op strategisch, als op tactisch en operationeel niveau wordt uitgevoerd. De focus ligt thans op strategisch en tactisch risicomanagement.
Met een expliciet in de organisatie ingebed risicomanagementproces krijgen we steeds meer zicht op de toekomst en vergroten we de kans op het behalen van de gestelde doelen op korte en (middel)lange termijn. Daarnaast is een stevig fundament nodig voor het nemen van strategische beslissingen (strategievorming). We hebben hiervoor de risico's en onzekerheden in kaart gebracht die betrekking hebben op en te relateren zijn aan de ontwikkelingen waar we de komende jaren mee geconfronteerd gaan worden (zie bijlage).

We vinden het belangrijk om transparant te zijn over de risico's en werken aan een mechanisme (cultureel en instrumenteel) waarin binnen onze organisatie over risico's kan worden gerapporteerd.
Dat gaat verder dan het instrumenteel opnemen van risico's in een planning- en controlcyclus en vraagt om een groeiende mate van risicobewustzijn bij al onze medewerkers.

Dit betekent dat de cultuur en interventies erop gericht zijn de risico's op een gestructureerde wijze voor iedereen inzichtelijk en bespreekbaar te maken. Alleen zo ontstaat er een eenduidig en gedeeld beeld over de belangrijkste risico's (prioritering) en worden gedetecteerde risico's niet over het hoofd gezien.

We behandelen het implementeren van het risicomanagementproces en het vergroten van het risicobewustzijn binnen de organisatie als een veranderproces. De organisatie accepteert dat leren, evalueren en bijsturen tijd kost en dat dit zich ontwikkelt in stappen naar een steeds hoger niveau van risicovolwassenheid.

3 Wat willen we bereiken?



Effectief handhaven

In 2021 gaan we vanuit onze maatschappelijke context en de stappen die we gaan maken versterkt inzetten op de beweging van sturing op *output* naar sturing op *outcome*. Hiermee volgen we ook een aantal van de conclusies en adviezen van de beleidsdoorlichting Douane die in 2020 door het Kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Deze *outcome*, het (maatschappelijke) effect, zal steeds meer de kern van het beleid, de strategie en uitvoering van de handhaving gaan bepalen. Data-gestuurde differentiatie in de handhaving is hierin een belangrijke pijler. De beoogde *outcome* valt binnen de beleidsterreinen van onze opdrachtgevers. Dat betekent dat we met de opdrachtgevers vooraf gaan benoemen waar de handhaving zich op richt, wat we daarmee willen bereiken en wat we daarvoor gaan doen. De nalevings-, toezichts- en handhavingsdoelen die jaarlijks met onze opdrachtgevers worden vastgesteld, gaan verschuiven van *output* naar *outcome*. Dit zal vanaf 2021 vast onderdeel gaan uitmaken van het handhavingsbeleid en de afspraken met onze opdrachtgevers.

Prestatie-indicatoren

Onze doelstellingen komen tot uiting in de prestatie-indicatoren uit artikel 9 Douane van de begroting van het ministerie van Financiën. Dit is de huidige wijze om zicht te houden op de behaalde resultaten en te monitoren of deze in lijn zijn met de gestelde doelen en de gemaakte afspraken met de opdrachtgevende ministeries.

We werken hiervoor vanuit de aan onze ABC-opdracht gekoppelde prestatie-indicatoren: 'Juiste aangiften' (A), 'Uitvoering afspraken niet-fiscale taken' (B) en 'Waardering bedrijfsleven' (C). Deze indicatoren staan in de begroting artikel 9 Douane voor 2021. De prestatie-indicatoren met betrekking tot bezwaar en klachten van artikel 1 van de begroting Belastingdienst zijn, voor wat betreft ons aandeel, vanaf dit begrotingsjaar als prestatie-indicatoren onder artikel 9 Douane opgenomen. Om de beweging van *output* naar *outcome* zichtbaar te maken zullen de prestatie-indicatoren met onze (beleids)opdrachtgevers verder worden ontwikkeld of uitgebreid.

Als gevolg van de coronacrisis en mogelijk ook de uitwerking van de Brexit, kan de realisatie van prestatie- indicatoren beïnvloed worden door fluctuaties in de aantallen aangiften en bijstellingen in ons toezicht. Door de (tijdelijke) wijzigingen in de uitvoering vanwege het vooropstellen van de gezondheid van medewerkers, kan ook de waardering van het bedrijfsleven anders uitvallen. Bij de bepaling van de streefwaarden voor 2021 hiervan is rekening gehouden met de wettelijke vereisten en de realisatie in de afgelopen jaren.

Vergroten aandeel juiste invoeraangiften (A)

De juistheid van de invoeraangifte is een belangrijke 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 beïnvloedt 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 ten opzichte van 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 ons aangiftesysteem. Dit wordt uitgedrukt in een indexcijfer, waarbij 2016 als indexjaar geldt. Voor 2021 is de streefwaarde voor prestatie-indicator A ≥100. Gegeven de verwachte toename en de samenstelling van het aantal aangiften door de Brexit en EU wetgeving rond lage waarde zendingen (e-commerce) spannen wij ons maximaal in om het indexcijfer gelijk aan 100 te houden.

Minimaliseren oninbare bedragen

We willen 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. We willen 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. Dit door het samenvoegen van meerdere applicaties tot één applicatie die in lijn is met het DWU. We streven er naar het risico op oninbare bedragen in 2021 met 10% te laten afnemen.

Uitvoering afspraken niet-fiscale taken (B)

Onze B-doelstelling, beschermen van de samenleving, betreft onze niet-fiscale taken die we in opdracht van beleidsdepartementen uitvoeren. 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 afspraken over de uitvoering van onze taken is onderwerp van gesprek in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemersberaad Douane (OOD). De prestatie-indicator 'Uitvoering afspraken niet-fiscale taken' is via dit beraad in overleg met de betrokken partijen ontwikkeld en richt zich op de mate waarin we de (periodieke) afspraken over deze taken uitvoeren. De doelstelling kent een vaste jaarlijkse streefwaarde van ≥95%.

Versterken relatie met de nationale opdrachtgevers

Met de komst van het OOD in 2017 is de relatie met de opdrachtgevende beleidsdepartementen sterk geïntensiveerd. In dit overleg worden met alle opdrachtgevers nadere afspraken gemaakt over het beleid en de uitvoering van de handhaving op alle handhavingsgebieden. Het opdrachtgeverschap zal worden versterkt doordat het ministerie van Financiën (directoraat-generaal Fiscale Zaken), als verantwoordelijke voor het algemene douanebeleid, een coördinerende rol voor alle opdrachtgevers gaat vervullen.

Waardering bedrijfsleven (C)

De waardering van het bedrijfsleven is een indicator voor de doelstelling 'Versterken van de concurrentiepositie' (C-doelstelling). Voor het meten en verbeteren van onze dienstverlening aan het bedrijfsleven wordt het instrument Bewijs van Goede Dienst ingezet. Hierin zijn doelstellingen opgenomen die in samenspraak met het bedrijfsleven tot stand zijn gekomen en waaraan zowel het bedrijfsleven als wij grote waarde hechten. Deze doelstellingen zijn gericht op bijvoorbeeld bereikbaarheid, betrouwbaarheid, vakkennis en minimale verstoring van logistieke processen. Via de onder het bedrijfsleven gehouden Fiscale Monitor wordt onderzocht hoe we op deze doelstellingen scoren. Met het bedrijfsleven wordt nauw overleg gepleegd over onze dienstverlening en toezicht. De score op de doelstellingen wordt jaarlijks gemeten. De waardering wordt als indexcijfer weergegeven met als indexjaar 2015.

In 2021 worden de gevolgen van Brexit zichtbaar in de douaneprocessen. Zoals elders in het jaarplan is beschreven hebben we ons hier goed op voorbereid en streven we naar een optimale dienstverlening. De prestatie-indicator 'C' kan – net zoals in 2020 – beïnvloed worden door de wijzigingen in de aantallen aangiften en bijstellingen in de handhaving van de Douane als gevolg van COVID-19 maatregelen. Ook kan de waardering van het bedrijfsleven anders uitvallen door de (tijdelijke) wijzigingen in de uitvoering vanwege het vooropstellen van de gezondheid van medewerkers. Gegeven deze verwachtingen en de voorbereidingen die we hebben getroffen blijft de streefwaarde ≥100.

Prestatie-indicatoren Douane, begroting IX 2021

Prestatie-indicator	Waarde 2018	Waarde 2019	Streefwaarde 2020	Streefwaarde 2021
Juiste invoeraangiften	91	97	≥100	≥100
Uitvoering afspraken niet-fiscale taken	n.v.t.	n.v.t.	≥95%	≥95%
Waardering bedrijfsleven	107,2	105,8	≥100	≥100
Afgehandelde bezwaren binnen de Awb-termijn	78%	89%	90-95%	≥90%
Afgehandelde klachten binnen de Awb-termijn	98%	98%	90-95%	≥95%

n.v.t. Waarde 2018 en 2019 niet van toepassing omdat de indicator vanaf 2020 in werking is getreden.

Feiten en cijfers

Onderwerp	2017	2018	2019
Massale processen			
Aantal aangifteregels (x 1 mln)			
Aantal aangifteregels import, export en transit	157,1	181,6	232,2
Toezicht en opsporing			
Internationale wederzijdse bijstand			
Verzoeken van Nederlandse aan buitenlandse Douane	625	554	523
Verzoeken van buitenlandse aan Nederlandse Douane*	3.312	2.377	2.441
Aantal uitgevoerde controles (x 1.000)			
Uren toezicht buitengrens (exclusief passagiers)	399	385	410
Scancontroles vracht	83	83	91
Reizigersbagage**	603	391	267
Ambulante controles (binnenland en buitengrens)	22	17	17
Controles op aangiften invoerrechten en accijnzen	361	374	420
Administratieve controles (boekenonderzoeken)	2	2,6	2,2
Overige controles	120	136	141

* 2017 kent hogere aantallen dan voorgaande en latere jaren. De aantallen zijn sterk afhankelijk van casuïstiek. In 2017 was er één casus met 1.000 verzoeken.
** De manier van controleren en daarmee tellen is aan verandering onderhevig. De ontwikkeling is minder algemene controles van reizigersbagage naar meer risicogerichte controles van vluchten op een specifiek risico (2017-2018) of het controleren van de bagage van vooraf geselecteerde passagiers (2018-2019).

Risico's en maatregelen

Overkoepelende maatregelen

Maatregelen welke zijn gericht op het voeren van regie om de gestelde doelen blijvend te realiseren
- Monitoren van de kwantitatieve doelstellingen/ prestatie-indicatoren
- Risicomanagement in samenhang strategisch, tactisch en operationeel niveau uitvoeren
- Programmatische aansturing met een integrale aanpak van thema's

Risico's voortkomend uit externe ontwikkelingen

Onverwachte gebeurtenissen als gevolg van Brexit
- Aanpassing van het toezicht aan de nieuwe risico's
- Monitoren ontwikkelingen vanuit programma Brexit
- Flexibele houding om in te kunnen spelen op ontwikkelingen

Enorme toename aanbod van aangiftes leidt tot knelpunten in de ICT en handhaving
- Afstemming Douane – Bedrijfsleven en individuele bedrijven over de gevolgen en implementatie van de wijzigingen
- Scenario ontwikkeling
- Onderzoek naar balans tussen uitvoering en IT om volumegroei bij te houden (Digitale Snelweg Douane)

Risico's voortkomend uit interne organisatie

Onvoldoende slagen in tijdig werven en opleiden van geschikte medewerkers
- Koppelen strategisch personeelsplan aan formatie en instroom
- Anticiperend werven op uitstroom
- Waar mogelijk verhogen capaciteit van werving, selecteren en opleiden
- Versneld en gericht opleiden

Integriteitsincidenten
- Versterken moreel vakmanschap/bewustwording en nemen verantwoordelijkheid
- Trainingen op dit gebied (als onderdeel van programma leiderschap en cultuur)
- Versterken screening (diverse onderdelen)
- Versterken maatregelen op meest risicovolle functies

Ontbreken integrale inrichting en governance van Gegevensmanagement
- Inrichting datawerkorganisatie (t.b.v. integraliteit)
- Opstellen integraal informatiebeleid (t.b.v. governance)
- Ontwikkeling Douane Datafundament (opvolger Enterpise Datawarehouse)
- Ontwikkeling Basis Data Infrastructuur

Organisatiecultuur niet flexibel genoeg
- Inspelen op onzekerheden
- Interventiestrategie aanpassen, resultaatgericht
- Verandering van gevraagde competenties
- Leiderschaps- en cultuurprogramma gericht op 5 kernwaarden en 8 leiderschapskwaliteiten

Activiteiten Douane 2021

Douane

Effectief handhaven

- Effectgericht handhaven
- Vergroten aantal juiste invoeraangiften
- Minimaliseren oninbare bedragen
- Uitvoering afspraken niet-fiscale taken
- Versterken relatie met de nationale opdrachtgevers
- Waardering bedrijfsleven

Slimme handhaving, soepele logistiek

- Brexit gevolgen in uitvoering brengen
- Handhaving aanpassen op handelsstromen en COVID-19
- Vergroting handhavingsinzet op ondermijnende drugscriminaliteit
- Ontwikkelen gedifferentieerde handhaving
- Gerichte interventiestrategie in EU verband
- Structurele afstemming bedrijfsleven
- Eén Douane met landelijke processen
- Digitalisering van de dienstverlening
- Realiseren cyclisch toezicht
- Uitbreiding samenwerking bij controles aan de grens

Datagedreven organisatie

- Ontwikkelen data-gedrevenhandhaving
- Ontwikkelen datamanagementen informatiebeleid
- Ontwikkeling robuuste en schaalbare technische infrastructuur
- Onderzoek Cloud computing
- Ontwikkeling Basis Data Infrastructuur met I en W

Professionele en integere organisatie

- Integriteitsbewustzijn vergroten, versterken screening
- Intensiveren werving nieuwe medewerkers
- Moderniseren opleidingen
- Ontwikkelen digitale werkruimte Douane
- Kernwaarden, leiderschap en cultuur verbeteren
- Programmatisch aansturen op strategische doelen
- Groeien naar een risicovolwassenorganisatie

Nieuw — In proces, hierbij gaat het om al in gang gezette (verbeter)acties — Continu

Toelichting

Toelichting statusindicatoren

Nieuw	nieuwe activiteit die start in het planjaar
In proces	reeds gestarte (verbeter)actie, die doorloopt in het planjaar en een beoogde einddatum heeft
Continu	een vaste activiteit, die continu doorloopt en geen einddatum heeft

Toelichting cijfers

In het onderdeel Belastingdienst van dit Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane zijn zowel in de tekst als in het beeldmateriaal cijfers (aantallen, bedragen) opgenomen. Onze managementinformatie wordt per dienstonderdeel bijgehouden, terwijl het jaarplan als invalshoek Burgers en Bedrijven heeft. Zo betreft de formatie in de klantketen alle formatie die binnen de verschillende dienstonderdelen wordt ingezet ten behoeve van de doelgroep (particulieren, MKB-ondernemers of grote ondernemingen). Voor een deel van het beeldmateriaal is een vertaling van (verantwoordings)cijfers nodig naar die invalshoek. Het beeldmateriaal laat ook zien dat er nog informatie ontbreekt.

Toelichting op pagina 31:
Een burger kan in één kalenderjaar voor meerdere belastingjaren aangifte doen. Bij de telling van het aantal burgers wordt een persoon voor dat jaar maar één keer meegeteld, terwijl bij de telling van het aantal aangiften elke combinatie van (finr, belastingjaar) meetelt. Hierdoor is het aantal aangiften hoger dan het aantal burgers dat aangiften doet.

Voor alle opgenomen cijfers geldt dat deze het kalenderjaar 2019 betreffen, tenzij anders vermeld. Onder elk opgenomen cijfer ligt een bronvermelding en definitie, in beheer bij het desbetreffende onderdeel, SSO F&MI en/of DF&A van de Belastingdienst.

De prestatie-indicatoren hebben betrekking op begrotingsjaar 2021.

Waar er in beeldmateriaal en tekst in het jaarplan gesproken wordt over aantallen medewerkers, is dit steeds uitgedrukt in full time equivalenten (fte).

