

#### 4. Beheerst vernieuwen Belastingdienst (artikel 1 Belastingen)

Om de Belastingdienst aan de eisen van deze tijd te laten voldoen en toekomstbestendig te maken, werkt de dienst aan een grondige modernisering. De richting daarvoor is bepaald in het programma Beheerst vernieuwen<sup>1</sup>, met als pijlers ICT, personeel en sturing & verantwoording. In 2019 is de aanpak uitgebreid met een vierde pijler: cultuur.<sup>2</sup> Met deze pijler investeert de Belastingdienst in leiderschap en cultuur, zodat de menselijke maat meer centraal komt te staan. Voor de activiteiten op deze pijlers zijn bestedingsplannen opgesteld en middelen vrijgegeven. Nadere toelichting staat in de budgettaire paragraaf van artikel 1.

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de aanpak Beheerst vernieuwen is het gefaseerd en beheerst vormgeven van een juiste balans tussen vernieuwing, continuïteit en de veranderopgave van de Belastingdienst.

Ondanks de resultaten op deze pijlers<sup>3</sup> blijft een aantal problemen hardnekkig zoals blijkt uit de ontwikkelingen rond de kinderopvangtoeslag<sup>4</sup>. Daarom heeft het kabinet een aantal interventies aangekondigd die toezien op de ambtelijke sturing, managementinformatie, ICT, dienstverlening en cultuur. Hierover is de Tweede Kamer op 11 januari 2020 per brief geïnformeerd<sup>5</sup>. In de brief van de staatssecretaris van 27 februari 2020 zijn de vervolgstappen beschreven. Deze interventies raken ook de aanpak van Beheerst vernieuwen. De activiteiten die in 2019 zijn ontplooid op de vier pijlers worden hieronder weergegeven.

##### *Personeel*

De Belastingdienst heeft maatregelen getroffen om de gevolgen van de uitstroom van medewerkers vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en van de vertrekregeling op te kunnen vangen. Deze maatregelen zijn gericht op het vergroten van de zichtbaarheid op de arbeidsmarkt door een nieuwe arbeidsmarktcampagne, een continu aanbod van vacatures en het versnellen van alle stappen in het wervingsproces (werving, selectie, arbeidsvoorwaardengesprekken). Hierdoor is de bezetting toegenomen met 1.306 fte. Tevens is de tijdsduur tussen de datum van de selectie en de datum van de indiensttreding teruggebracht. Ook hebben nieuwe medewerkers deelgenomen aan het onboarding'-programma, gericht op introductie, opleiding en begeleiding. Het ontwikkelde wervingsarsenaal zetten we onverminderd in voor de wervingsopgave in 2020 en volgende jaren. We geven stapsgewijs invulling aan het strategisch personeelsbeleid 2025. In 2019 hebben alle directies meerjarige personeelsplannen opgesteld om de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan personeel op middellange termijn in kaart te brengen.

De werving voor IT-functies is in 2019 geïntensiveerd, omdat zich daarin nog een onderbezetting voordeed, met als resultaat dat de onderbezetting is ingelopen. Om ICT-kennis structureel vast te houden in de eigen organisatie en de opstart- en afbouwkosten van ICT-projecten te verminderen, heeft de Belastingdienst meer ICT'ers in vaste dienst aangenomen. De vaste capaciteit bij Directie Informatievoorziening is per saldo met ca. 80 medewerkers (3%) toegenomen.

##### *ICT*

Het project Modernisering IV-Landschap (MIV) heeft tot doel om in de periode van 2019-2022 de ICT-systemen van de Belastingdienst robuuster en wendbaarder maken. Dit is nodig om de continuïteit duurzaam te borgen en de doorlooptijd te verkleinen bij het doorvoeren van wetswijzigingen en andere procesvernieuwingen. Technisch verouderde applicaties worden zoveel mogelijk gesaneerd. De Belastingdienst hanteert een methodiek om applicaties periodiek te beoordelen op zowel technische kwaliteit als bedrijfswaarde, uitgedrukt op een schaal van 0 tot 100%. Die score vormt een belangrijke indicator bij het beantwoorden van de vraag of vernieuwing van de applicatie nodig is. Applicaties die een score voor technische kwaliteit hebben die lager is dan 50%, krijgen het predicaat «achterstallig onderhoud». Dit wordt in de ICT-wereld «technische schuld» genoemd. Het MIV-project heeft uiteindelijk tot doel de technische schuld in de periode van 2019-2022 stapsgewijs terug te brengen van 52% naar 30% van het aantal applicaties met het predicaat «achterstallig onderhoud». In 2019 is het percentage technische schuld volgens planning gedaald tot 44%.

Naast het terugbrengen van de technische schuld heeft de Belastingdienst in 2019 gewerkt aan een aantal specifieke vernieuwingsprojecten. Deze projecten hebben tot doel om voor burgers en bedrijven het contact met de Belastingdienst makkelijker te maken, dan wel de interne

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2017-2018, 31 066, nr. 403.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 31 066, nr. 533.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 31 066, nr. 533.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 31 066, nr. 546, 549, 550 en 576.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 31 066, nr. 588.

werkprocessen binnen de Belastingdienst te verbeteren en zo indirect de interactie met burger en bedrijf ten goede te komen. In 2019 zijn de volgende projecten gerealiseerd:

- Deformalisering en risicotool bezwaren inkomensheffing: wijzigingen op aangiftes worden niet langer als bezwaar behandeld, maar als verzoek.<sup>6</sup> Met de risicotool kan de Belastingdienst op deze digitale aanvullingen een geautomatiseerde selectie toepassen van risicovolle aangiftes;
- Online bezwaarvoorziening: ondernemers die zelf een bezwaar over een aanslag inkomensheffing willen indienen, kunnen dit sinds medio 2019 online doen. Burgers kunnen al sinds 8 maart 2018 digitaal bezwaar indienen voor de inkomensheffing. Met de online bezwaarvoorziening zijn in 2019 ruim 40.000 bezwaren ingediend;
- Automatisering van het proces middeling (een regeling om belasting terug te vragen bij een sterk wisselend inkomen): het arbeidsintensieve handmatige proces is vervangen door een geautomatiseerd middelingsproces. Voor de burgers is het nu niet meer verplicht om een berekening van het potentiële bedrag van de middeling mee te sturen. Deze berekening maakt de Belastingdienst;
- Betalingsregeling: bij de Belastingtelefoon en het landelijk incassocentrum is een nieuwe werkwijze in gebruik genomen voor het behandelen van een verzoek om een betalingsregeling. Met een zogenoemd stoplichtenmodel krijgen burgers sneller duidelijkheid over de uitkomst van het verzoek;
- Kennisnetwerk: voor maatschappelijk dienstverleners, zoals vak- en ouderenbonden en belastingwinkels, zijn de onderdelen Leren en Informeren, op de onderwerpen inkomensheffing en toeslagen, in gebruik genomen. Hierdoor kunnen de medewerkers van maatschappelijk dienstverleners beter de benodigde kennis opdoen om hulp te verlenen aan burgers.

Ondanks de gerealiseerde vernieuwingen en de reductie van de technische schuld kampt de Belastingdienst nog met achterstallig onderhoud. Daardoor kan de Belastingdienst aan burgers en bedrijven en de eigen medewerkers niet het gewenste serviceniveau bieden dat de dienst nastreeft en zijn er risico's voor de continuïteit van processen.<sup>7</sup> Uit onderzoeken van KPMG en EY is geconstateerd dat de Belastingdienst nog een aanzienlijke weg te gaan heeft in het verbeteren van de IV-organisatie en het IV-portfolioproces. De Tweede Kamer is met de brief van 17 januari 2020<sup>8</sup> over de reactie van het kabinet op de twee onderzoeken en de vervolgstappen geïnformeerd. Het Bureau ICT-toetsing (BIT) is gevraagd een toets uit te voeren op het programma MIV. Het onderzoek is inmiddels uitgevoerd. Zodra het definitieve advies binnen is, wordt de Tweede Kamer hierover ingelicht. Wat het gewenste serviceniveau betreft wordt extern advies ingewonnen om de dienstverlening te verbeteren. In het onderzoek wordt bekeken welke concrete maatregelen kunnen worden getroffen bij de Belastingtelefoon om eerder en beter tot voor burgers en bedrijven merkbare verbeteringen van de dienstverlening te komen, waarbij ook oog is voor de menselijke maat.

#### *Sturing & verantwoording*

Om te kunnen sturen op zowel 'going concern' als vernieuwing werkt de Belastingdienst aan adequate en samenhangende informatie over zijn prestaties in relatie tot het budget en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. In zijn Jaarplan 2019 heeft de Belastingdienst op basis van de uitvoerings- en toezichtstrategie voor de doelgroepen particulieren, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden keuzes gemaakt voor de inzet van de beschikbare mensen en middelen. In het 'Jaarplan 2019 Belastingdienst' wordt toegelicht hoe de Belastingdienst bepaalt waar de activiteiten op gericht worden. Het uitgangspunt daarbij is steeds om fouten te voorkomen en zoveel mogelijk te werken in de actualiteit. Over de voortgang van het jaarplan is in 2019 gerapporteerd in viermaandelijks voortgangsrapportages. Ook voor 2020 heeft de Belastingdienst een Jaarplan gemaakt.

In 2019 is gestart met het programma Managementinformatie en Risicomanagement (MI/RM) om de kwaliteit van managementinformatie en risicomanagement te verbeteren en daarmee de Belastingdienst in staat te stellen op keten- en concernniveau effectiever te kunnen sturen en verantwoorden. In de brief van 11 januari 2020 'Versterken besturing Belastingdienst'<sup>9</sup> is aangekondigd dat het programma Managementinformatie en Risicomanagement verder geïntensiveerd zal worden om de sturing op het juiste niveau te brengen. Dit betekent een intensievere aanpak, waarin het beschikbaar maken van informatie ten aanzien van de fiscale

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 066, nr. 533.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 066, nr. 588.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 31066, nr. 589.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 066, nr. 588.

processen prioriteit krijgt. Voor de ketens Auto, Inning & Betalingsverkeer en Bezwaar, Beroep & Klachten is de veranderopgave op het gebied van managementinformatie en risicomangement in kaart gebracht en is vastgesteld welke concrete verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Voor de overige tien ketens is het huidige ontwikkelniveau in kaart gebracht en zijn van deze tien ketens er daar drie opgepakt, waaronder de keten Schenk en erf. Verder is een concerndashboard in ontwikkeling voor de prestatie-indicatoren uit de begroting en wordt gewerkt aan een nieuwe set effectgerichte prestatie-indicatoren voor de Begroting IX, waarmee de Belastingdienst kan sturen op het bereiken van zijn strategisch doel.<sup>10</sup>

#### *Cultuur*

In 2019 is de aanpak van Beheerst vernieuwen uitgebreid met een vierde pijler: cultuur. Daarmee is het in maart 2019 opgestarte programma 'Leiderschap en cultuur' geïntensiveerd en wordt meer aandacht besteed aan de menselijke kant van de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst. De Belastingdienst, Toeslagen en Douane hebben voor een belangrijk deel een gelijke opgave: we willen een dienstverlenende en open dienst zijn die handelt met oog voor de menselijke maat en die betrouwbaar is. Binnen de gehele organisatie moet sprake zijn van een open en veilige cultuur, waar dilemma's worden besproken en er continue reflectie is op wat beter kan. In dat kader zijn in de Kamerbrieven van 11 januari en 27 februari jl. stappen aangekondigd die onder mee toezien op leiderschap, een veilige werkomgeving en de bescherming van klokkenluiders. Verder is een externe klankbordgroep met experts ingericht en vindt er een extern onderzoek plaats naar de cultuur bij de Belastingdienst.

#### *Uitvoering Fiscale beleidsagenda*

De Belastingdienst spant zich voortdurend in voor beleid, wet- en regelgeving die beter uitvoerbaar is en gemakkelijker te handhaven. De Belastingdienst wil voorgenomen wetgeving toetsen op uitvoerbaarheid en heeft daartoe 141 uitvoeringstoetsen opgesteld. Bij dertien voorstellen betrof het een voorbereidende uitvoerbaarheidsanalyse (bijvoorbeeld ten behoeve van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek/IBO). Bij vier van de overige 128 voorstellen waren er dusdanige kanttekeningen bij de uitvoering dat het eindoordeel 'problematisch' of 'onuitvoerbaar' was. Een beperkt aantal toetsen had kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid, zoals afhankelijkheden met tijdige afronding van systeemaanpassingen of de noodzaak dat andere organisaties tijdig gegevens leveren. Bij de overige toetsen was het eindoordeel onverkort uitvoerbaar. Daarnaast is teruggekeken naar de invoering van maatregelen waar in het verleden uitvoeringstoetsen voor zijn gedaan, om te bezien of de verwachte uitvoeringsgevolgen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. De uitkomsten van het onderzoek worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van het instrument uitvoeringstoets.

Een van de prioriteiten uit de Fiscale beleidsagenda betreft de aanpak van internationale belastingontwijking en belastingontduiking. In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd de informatiepositie en de opsporingscapaciteit van de Belastingdienst te versterken. Daartoe zijn extra middelen beschikbaar gekomen, waarmee de informatiepositie en de opsporingscapaciteit voor het programma Verhuld Vermogen en de FIOD is versterkt.

#### **Beleidsmatige conclusie**

De afgelopen tijd is helder geworden dat de maatregelen van Beheerst vernieuwen nog niet overal tot de gewenste veranderingen hebben geleid. Problemen blijven hardnekkig, waardoor het risico bestaat dat daardoor de nodige vernieuwingen achterblijven. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt hier nader op ingegaan. Dit laat onverlet dat de Belastingdienst wel degelijk stappen heeft gezet op de vier pijlers van Beheerst vernieuwen: de gevolgen van de uitstroom van personeel voor de continuïteit van de bedrijfsprocessen zijn opgevangen door intensieve werving, de ICT-doelstelling voor 2019 om het percentage applicaties met technische schuld substantieel terug te dringen is gerealiseerd en diverse vernieuwingsprojecten zijn opgeleverd. Voor de sturing en beheersing zijn verbeteringen doorgevoerd door de oplevering aan de Tweede Kamer van een extern Jaarplan Belastingdienst en de verantwoording daarover door middel van periodieke voortgangsrapportages.

## **8. Brexit (meerdere artikelen)**

### **Algemeen**

De Brexit-datum is in 2019 tot vier keer toe uitgesteld, uiteindelijk tot 31 januari 2020. Op 17 oktober 2019 werd overeenstemming bereikt over het terugtrekkingsakkoord, dat in januari 2020

<sup>10</sup> Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgt ervoor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).

zowel door het Verenigd Koninkrijk als de Europese Unie is geratificeerd. Per 1 februari 2020 is het VK officieel uit de EU getreden en is de overgangperiode ingegaan die loopt tot en met 31 december 2020. Gedurende deze periode wordt het VK nog behandeld alsof het een EU-lid is en blijven EU-wetten en regels in het VK van toepassing. Deze periode kan eenmalig verlengd worden tot eind 2022 op basis van wederzijdse instemming. Stand van zaken in het VK is dat in de concept-wetgeving is opgenomen dat het VK daar **geen** gebruik van gaat maken, echter indien het VK toch wil verlengen dienen ze dit voor 1 juli 2020 kenbaar te maken.

Ondertussen zullen de EU en het VK onderhandelen over een nieuw samenwerkingsakkoord. Dus feitelijk vinden de veranderingen op douanegebied pas plaats als de overgangperiode eindigt. Indien de EU en het VK niet tot een nieuwe handelsrelatie komen gedurende de overgangperiode, zal het VK per 31 december 2020 terugvallen tot een 'derde land' waarmee de EU geen handelsakkoord heeft gesloten, waarbij de standaard WTO-voorwaarden op de onderlinge handel van toepassing zullen zijn.

Het ministerie heeft ook nauw samengewerkt met de andere departementen bij de uitvoering van de zogenoemde *contingency planning*, zodat Nederland ook voorbereid zal zijn op de mogelijkheid dat de onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord niet zouden slagen (no-deal Brexit).

### **Douane**

De Douane heeft zich in 2019 - conform de opdracht van het Kabinet - voorbereid op het 'worst-case' scenario (een no-deal Brexit). Op 29 maart 2019 - de eerste Brexit-datum - waren de initiële Brexit-doelstellingen gehaald.

De Douane heeft in 2018 en 2019 in zeven tranches circa 930 fte geworven ter voorbereiding op een no-deal Brexit. Op 31 oktober 2019 zijn circa 930 fte ingestroomd, waarvan op die datum circa 600 fte inzetbaar waren voor werkzaamheden die een no-deal Brexit met zich mee had gebracht (dus opgeleid, al dan niet verkort of taakgericht). Naar verwachting zijn medio 2020 alle 930 fte inzetbaar. Omdat in 2019 nog geen sprake was van een Brexit is de extra capaciteit in overleg met de opdrachtgevers van de Douane anders ingezet. Daarnaast is in 2019 hard gewerkt aan het gereedmaken van de nationale en Europese douanesystemen om de gevolgen van de Brexit te verwerken. Kern van de aanpassingen is dat de systemen in staat moeten zijn om een forse toename van het elektronisch berichtenverkeer te verwerken. De Douane heeft de IT-systemen doorlopend getest om te borgen dat zij bij een Brexit stabiel zijn.

In aanloop naar de eerdere Brexit-data is het crisisplan Douane geactualiseerd en indien noodzakelijk kan snel opgeschaald worden in de nationale crisisstructuur.

De Douane heeft op 26 juni 2019 aan Deloitte de opdracht gegund om te evalueren of de aanbevelingen van Ernst & Young (oktober 2018) en Capgemini (eind maart 2019) zijn uitgevoerd en of alle acties zijn opgepakt die door de Douane zijn toegezegd. De conclusie is dat bijna alle door de Douane toegezegde acties op de aanbevelingen zijn uitgevoerd en in voldoende mate zijn afgehandeld. Een aantal aanbevelingen is op een andere wijze ingevuld, maar dekt wel in voldoende mate het beoogde resultaat. Op basis van de rapportage kan worden geconcludeerd dat het de Douane is gelukt:

- de aanbevelingen uit een eerder onderzoek op te volgen;
- in korte tijd een groot aantal nieuwe medewerkers te werven, te selecteren en op te leiden;
- de automatisering tijdig op orde te hebben, mede in relatie tot de ketenpartners.

### **Belastingdienst (excl. Douane)**

Voor de overige dienstonderdelen van de Belastingdienst is een overkoepelend programma opgezet ter voorbereiding op de Brexit. Na 31 januari is het VK geen EU-land meer. Op 1 februari ging een overgangperiode van start, die duurt tot en met 31 december 2020. In deze periode blijven alle EU-wetten en regels nog steeds gelden voor het VK. Er verandert daardoor in 2020 vrijwel niets. In de tussentijd maken de EU en het VK nieuwe afspraken voor de periode na 31 december 2020. Pas dan kan de impact op het toezicht door de Belastingdienst vastgesteld worden.

In aanvulling op de rijksbrede communicatiestrategie blijft de Belastingdienst aandacht besteden aan het up-to-date houden van de communicatie richting burgers en bedrijven over de nodige te treffen voorbereidingen op de Brexit.

### **Financiële markten**

Het Ministerie van Financiën heeft de financiële toezichthouders, de AFM en DNB, reeds in 2018 gevraagd zich voor te bereiden op Brexit. Deze organisaties hebben daar ook in 2019 verdere invulling aan gegeven door extra personele capaciteit aan te trekken en IT-investeringen te doen. Hierdoor zijn zij goed voorbereid op de mogelijke gevolgen van Brexit. In de praktijk blijft de

situatie rondom Brexit en de impact daarvan op de financiële markten echter onzeker en lastig te voorspellen. Een aantal financiële partijen hebben zich inmiddels in Nederland gevestigd en handel overgebracht naar Nederland. Een significante verhoging van de daadwerkelijke handel is, door de onzekerheid omtrent de uitkomst van Brexit, vooralsnog uitgebleven. Het Ministerie van Financiën en de financiële toezichthouders blijven de situatie monitoren gedurende de overgangsperiode.

**Beleidsmatige conclusie**

In 2019 is het ministerie van Financiën nauw betrokken geweest bij de *contingency planning* ter voorbereiding op een mogelijke no-deal Brexit. De Douane en de overige dienstonderdelen van de Belastingdienst hebben zich voorbereid op het 'worst-case' scenario (een no-deal Brexit) en hiervoor de noodzakelijke voorbereidingen getroffen. Deze voorbereidingen blijven relevant nu Brexit een feit is en er nog geen deal is. De impact op de financiële markten blijft onzeker en lastig te voorspellen.

## Artikel 1 Belastingen

### A. Algemene doelstelling

*Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet- en regelgeving draagt bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).*

Onder compliance verstaat de Belastingdienst dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke fiscale verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen. De term 'bereidheid' geeft aan dat de Belastingdienst ernaar streeft dat belastingplichtigen uit zichzelf fiscale regels naleven, zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst. Als burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen, komt belastinggeld de staatskas binnen zoals de wetgever beoogt en worden overheidsgelden niet onterecht uitbetaald.

### B. Rol en verantwoordelijkheid

De Minister van Financiën is verantwoordelijk en heeft een regisserende rol op het terrein van de fiscaliteit. Daarbij gaat het om:

- het te voeren fiscale beleid;
- het opstellen van fiscale wet- en regelgeving;
- het internationaal behartigen van de Nederlandse fiscale belangen.

De Minister van Financiën is verantwoordelijk en heeft een uitvoerende rol op het terrein van:

- de heffing en inning van de rijksbelastingen;
- de heffing en inning van de premies werknemers- en volksverzekeringen;
- de heffing en inning van de inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet;
- de heffing en inning voor derden van een aantal belastingen, heffingen en overige vorderingen;
- de vaststelling en de uitbetaling van toeslagen;
- handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

Op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) voert de Belastingdienst de heffing en inning van de rijksbelastingen uit. Op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) voert de Belastingdienst/Toeslagen de toeslagregelingen uit voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Op grond van de Algemene douanewet, Europese verordeningen en het Douanewetboek van de Unie (DWU) voert de Douane de controle op fiscale en niet-fiscale aspecten uit. Op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten voert de FIOD de handhavingstaken uit op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

De minister bevordert, door inzet van de Belastingdienst, naleving van wet- en regelgeving door passende dienstverlening te leveren, massale processen juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen.

### C. Beleidsconclusies

Wat betreft de doelstellingen van dienstverlening blijkt dat het niet is gelukt op alle fronten passende dienstverlening te leveren, ondanks de toevoeging van extra personele capaciteit voor de afhandeling van bezwaren en de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon. De gemiddelde bereikbaarheid van de Belastingtelefoon was in 2019 niet op het gewenste niveau van minimaal 90%. Ook de doelstelling van tijdige afhandeling van de ingediende bezwaren binnen de Awb-termijn is niet gerealiseerd. Naar aanleiding van de problemen rond de kinderopvangtoeslag heeft de minister verbeteringen aangekondigd in de dienstverlening voor burgers en bedrijven.<sup>11</sup> Wat betreft de doelstellingen van toezicht en massale processen zijn de gewenste prestaties over het algemeen wel behaald.

### Compliance

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 066, nr. 588.

Compliance wordt afgemeten aan de mate waarin burgers en bedrijven zich tijdig registreren, tijdig, juist en volledig aangifte doen en tijdig betalen.

#### Realisatie prestatie-indicatoren Compliance (meetbare gegevens)

| Per jaar <sup>12</sup>                                                                                  | Realisatie 2015      | Realisatie 2016 | Realisatie 2017 | Realisatie 2018 | Streefwaarde 2019 | Realisatie 2019 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| <b>Bedrijven</b>                                                                                        |                      |                 |                 |                 |                   |                 |
| Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen                                                    | 95,3%                | 94,9%           | 95,3%           | 95,6%           | >95%              | 95,6%           |
| Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen                                                     | 99,2%                | 99,2%           | 99,3%           | 99,1%           | >99%              | 99,1%           |
| Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort MKB <sup>13</sup> | 6,0%                 | 5,2%            | n.v.t.          | 5,7%            | <6%               | n.v.t.          |
| <b>Burgers</b>                                                                                          |                      |                 |                 |                 |                   |                 |
| Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren     | 1,1%                 | 1,0%            | 0,9%            | 0,7%            | <0,9%             | n.v.t.          |
| <b>Bedrijven en burgers</b>                                                                             |                      |                 |                 |                 |                   |                 |
| Percentage aangiften IH en Vpb tijdig ontvangen                                                         | n.v.t. <sup>14</sup> | 94,5%           | n.v.t.          | 94,7%           | >94%              | 91,9%           |
| Tijdige betaling van belastingen en premies                                                             | 98,4%                | 98,4%           | 98,4%           | 98,5%           | >98               | 98,5%           |
| Oninbare belastingen en premies                                                                         | 0,55%                | 0,3%            | 0,3%            | 0,3%            | <0,6%             | 0,1%            |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

#### Toelichting

##### Percentage tijdig ontvangen aangiften

De tijdigheid van de ontvangen aangiften omzetbelasting (OB) en loonheffingen (LH) laat de afgelopen jaren een stabiel beeld zien. De gestelde normen zijn gerealiseerd.

De gecombineerde en meer complexe indicator voor de tijdigheid van ontvangen aangiften inkomensheffing (IH) en vennootschapsbelasting (Vpb) over het voorgaande belastingjaar is voor het eerst opgenomen in begroting IX 2018. Deze indicator meet het percentage aangiften IH en Vpb dat ontvangen is binnen de termijn die in de aangiftebrief is genoemd. Rekening houdend met aangiften die nog binnen moet komen, maar nu al de indicatie 'te laat' hebben, komt de realisatie voor de IH en Vpb uit op 91,9% waarmee de streefwaarde niet is gerealiseerd.

De Belastingdienst verstuurt in de periode na de inleverdatum herinneringen en bij niet inleveren aanmaningen. Bij verder aangifteverzuim legt de Belastingdienst een ambtshalve aanslag waarbij het te betalen belastingbedrag wordt geschat.

##### Juist en volledig aangiften doen

Voor het structureel terugdringen van het nalevingstekort zet de Belastingdienst in op het zoveel mogelijk vooraf borgen van de volledigheid en juistheid van de aangiften. Dit gebeurt onder meer door maatregelen als de vooringevulde aangifte (VIA) en het afsluiten van convenanten met fiscale dienstverleners, waardoor de kwaliteit van aangiften van ondernemers wordt geborgd. Daarnaast voert de Belastingdienst toezicht achteraf uit.

Met steekproefsgewijze controles stelt de Belastingdienst periodiek het niveau van naleving vast bij Particulieren en MKB-ondernemers. De steekproefsgewijze controles geven een beeld van de houding en het fiscaal relevante gedrag van belastingplichtigen en leveren inzichten op voor het maken van keuzes in het toezicht en de ontwikkeling van risicomodellen.

<sup>12</sup> Het jaartal is het jaar waarin de uitkomsten van de metingen worden gerapporteerd.

<sup>13</sup> Het nalevingstekort betreft uitsluitend de positieve correcties (correcties ten nadele van de belastingplichtige).

<sup>14</sup> N.v.t. betekent dat in het gegeven jaar de (streefwaarde van de) prestatie-indicator niet of anders is gemeten en/of gerapporteerd in de begroting, waardoor vergelijking over de jaren niet mogelijk is.

De steekproeven Particulieren en MKB wordt uitgevoerd in twee jaren (2019 en 2020). In het jaarverslag 2020 zal gerapporteerd worden over de behaalde resultaten.

#### Tijdige betaling van belastingen en premies

Van de ontvangsten in 2019 is meer dan 98% zodanig tijdig ontvangen dat er geen aanmaning verstuurd hoefde te worden.<sup>15</sup>

#### Oninbare belastingen en premies

Bepaalde belastingvorderingen kunnen niet, of maar voor een deel, geïnd worden. Dit kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld faillissementen, wettelijke schuldsanering, of overlijden. Vanaf 2015 volgt de Belastingdienst niet direct inbare vorderingen enige jaren via dynamisch monitoren. Daarvoor werden de vorderingen eerder afgeboekt als oninbaar. Bij dynamisch monitoren controleert de Belastingdienst aan de hand van digitaal beschikbare gegevens of de situatie van de debiteur is veranderd en er toch kan worden geïncasseerd. Dynamisch monitoren leidt enerzijds tot een structureel hoger achterstandspercentage omdat schulden langere tijd worden gevolgd en dus niet worden afgeboekt. Anderzijds leidt dynamisch monitoren per saldo tot hogere opbrengsten omdat de Belastingdienst minder vorderingen afboekt. Door dynamisch monitoren blijft de realisatie van de indicator voor oninbare belastingen en premies al enkele jaren ruim onder de streefwaarde van 0,6%. Er moet rekening mee worden gehouden dat het percentage de komende jaren kan stijgen omdat ook bij dynamisch monitoren oude vorderingen op een bepaald moment definitief oninbaar zullen blijken te zijn.

#### **Belastingmoraal**

De houding ten aanzien van het nakomen van belastingverplichtingen duiden we ook wel aan als de belastingmoraal en vormt een aspect van compliance. De Belastingdienst meet ieder jaar met de Fiscale Monitor de belastingmoraal bij de belangrijkste doelgroepen:

#### **Realisatie kengetallen Belastingmoraal (meetbare gegevens)**

|                                                     | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Realisatie<br>2019 |
|-----------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Belastingontduiking is onaanvaardbaar <sup>16</sup> | 93%                | 92%                | 91%                | 93%                | 93%                |
| Zelf belasting ontduiken is uitgesloten             | 90%                | 89%                | 87%                | 87%                | 88%                |
| Belasting betalen betekent iets bijdragen           | 35%                | 37%                | 40%                | 43%                | 39%                |
| Ervaren kans op ontdekking                          | 83%                | 84%                | 84%                | 84%                | 81%                |

Bron: [www.fiscalemonitor.nl](http://www.fiscalemonitor.nl)

De belastingmoraal vertoont enige schommeling van jaar tot jaar. Het kengetal 'Belasting betalen betekent iets bijdragen' is met 4% gedaald en 'de ervaren kans op ontdekking' is in 2019 met 3% gedaald. Deze meningen worden beïnvloed door de prestaties van de Belastingdienst, maar ook andere maatschappelijke, politieke en individuele factoren spelen daarbij een rol. Er kan daarom niet een specifieke verklaring voor deze daling worden gegeven. In de webrapportage [www.fiscalemonitor.nl](http://www.fiscalemonitor.nl) worden ook de overige resultaten van de Fiscale monitor 2019 weergegeven.

<sup>15</sup> Dit is inclusief de betaalperiode na een eventuele herinnering.

<sup>16</sup> Inclusief de categorie 'neutraal'.

# **D. Tabel Budgettaire gevolgen van beleid<sup>17</sup>**

## **Budgettaire gevolgen van beleid – artikel 1 Belastingen (bedragen x € 1.000)**

|                                                    |                  |                  |                  |                  | Realisatie          | Vastgestelde begroting | Vershil        |
|----------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------------|----------------|
|                                                    | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | 2019                | 2019                   | 2019           |
| <b>Verplichtingen</b>                              | <b>3.259.300</b> | <b>3.651.055</b> | <b>2.936.066</b> | <b>3.347.387</b> | <b>2.994.190</b>    | <b>2.716.883</b>       | <b>277.307</b> |
| Waarvan betalingsverplichtingen:                   | 3.259.180        | 3.650.902        | 2.935.908        | 3.347.080        | 2.994.020           | 2.716.883              | 277.137        |
| Waarvan garantieverplichtingen:                    | 120              | 153              | 158              | 307              | 170                 | 0                      | 170            |
| Procesrisico's                                     | 120              | 153              | 158              | 307              | 170                 | 0                      | 170            |
| <b>Uitgaven (1) + (2)</b>                          | <b>3.190.076</b> | <b>3.323.566</b> | <b>3.069.422</b> | <b>3.182.409</b> | <b>3.061.677</b>    | <b>2.776.428</b>       | <b>285.249</b> |
| <b>(1) Programma-uitgaven<sup>18</sup></b>         | <b>199.670</b>   | <b>136.211</b>   | <b>145.397</b>   | <b>217.078</b>   | <b>530.241</b>      | <b>407.952</b>         | <b>122.289</b> |
| <b>Bekostiging</b>                                 | <b>6.250</b>     | <b>5.789</b>     | <b>6.170</b>     | <b>6.104</b>     | <b>9.378</b>        | <b>4.178</b>           | <b>5.200</b>   |
| Overige bekostiging                                | 4.677            | 4.089            | 4.223            | 3.910            | 9.378 <sup>19</sup> | 4.161                  | 5.217          |
| Overige programma-uitgaven                         | 1.573            | 1.700            | 1.947            | 2.194            | 0                   | 17                     | -17            |
| <b>Garanties</b>                                   | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>156</b>          | <b>245</b>             | <b>-89</b>     |
| Proces risico's                                    | 0                | 0                | 0                | 0                | 156                 | 245                    | -89            |
| <b>Bijdrage aan ZBO's/RWT's</b>                    | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>15.697</b>       | <b>6.514</b>           | <b>9.183</b>   |
| Waarderingskamer                                   | 0                | 0                | 0                | 0                | 2.011               | 1.925                  | 86             |
| Kadaster                                           | 0                | 0                | 0                | 0                | 9                   | 1.971                  | -1.963         |
| Kamer van Koophandel                               | 0                | 0                | 0                | 0                | 4.141               | 2.618                  | 1.523          |
| Overige bijdrage ZBO's/RWT's                       | 0                | 0                | 0                | 0                | 9.537               | 0                      | 9.537          |
| <b>Bijdragen aan (inter)nationale organisaties</b> | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>0</b>         | <b>8.089</b>        | <b>175</b>             | <b>7.914</b>   |

<sup>17</sup> Door het instellen van artikel 9 Douane per 2019 is een deel van de begroting en verantwoording in dit andere artikel opgenomen.

<sup>18</sup> Deze budgettaire tabel is in begroting 2019 helemaal herschikt en opnieuw ingedeeld. De instrumenten garanties, bijdragen aan ZBO's en RWT's, bijdragen aan (inter)nationale organisaties en opdrachten zijn toegevoegd. De historische cijfers hiervoor zijn niet beschikbaar.

<sup>19</sup> Inclusief compensatie CAF11 voor een bedrag van 4,3 miljoen.

|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Internationale Douaneraad                                                          | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 168                | 175                | -7               |
| Overige internationale organisaties                                                | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 7.921              | 0                  | 7.921            |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Opdrachten</b>                                                                  | <b>0</b>           | <b>0</b>           | <b>0</b>           | <b>0</b>           | <b>267.513</b>     | <b>292.853</b>     | <b>-25.340</b>   |
| ICT opdrachten                                                                     | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 216.681            | 195.395            | 21.286           |
| Overige opdrachten                                                                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 50.833             | 97.458             | -46.625          |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Bijdrage agentschappen</b>                                                      | <b>0</b>           | <b>0</b>           | <b>0</b>           | <b>64.593</b>      | <b>118.097</b>     | <b>31.197</b>      | <b>86.900</b>    |
| Logius                                                                             | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 112.999            | 31.007             | 81.992           |
| CIBG                                                                               | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 338                | 190                | 148              |
| Overig                                                                             | 0                  | 0                  | 0                  | 64.593             | 4.760              | 0                  | 4.760            |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Rente</b>                                                                       | <b>193.420</b>     | <b>130.422</b>     | <b>139.227</b>     | <b>146.381</b>     | <b>111.310</b>     | <b>72.790</b>      | <b>38.520</b>    |
| Belasting- en invorderingsrente                                                    | 193.420            | 130.422            | 139.227            | 146.381            | 111.310            | 72.790             | 38.520           |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>(2) Apparaatsuitgaven</b>                                                       | <b>2.990.406</b>   | <b>3.187.355</b>   | <b>2.924.025</b>   | <b>2.965.330</b>   | <b>2.531.436</b>   | <b>2.368.476</b>   | <b>162.960</b>   |
| waarvan: Uitvoering fiscale wet- en regelgeving en douanetaken Caribisch Nederland | 17.897             | 11.885             | 13.283             | 13.312             | 13.879             | 13.000             | 879              |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Personele uitgaven</b>                                                          | <b>2.216.312</b>   | <b>2.464.980</b>   | <b>2.284.363</b>   | <b>2.302.651</b>   | <b>2.197.950</b>   | <b>2.051.262</b>   | <b>146.688</b>   |
| waarvan: Eigen personeel                                                           | 2.019.909          | 2.203.409          | 2.097.312          | 2.098.935          | 1.916.735          | 1.828.176          | 88.559           |
| waarvan: Inhuur externen                                                           | 196.403            | 261.571            | 187.051            | 203.716            | 272.715            | 215.370            | 57.345           |
| waarvan: Overig Personeel                                                          |                    |                    |                    |                    | 8.501              | 7.716              | 785              |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Materiële uitgaven</b>                                                          | <b>774.093</b>     | <b>722.375</b>     | <b>639.662</b>     | <b>662.679</b>     | <b>333.485</b>     | <b>317.214</b>     | <b>16.271</b>    |
| waarvan: ICT                                                                       | 249.311            | 224.413            | 190.759            | 267.080            | 14.165             | 23.083             | -8.918           |
| waarvan: Bijdrage SSO's                                                            | 204.720            | 216.934            | 209.007            | 166.004            | 213.648            | 166.230            | 47.418           |
| waarvan: Overige                                                                   | 320.062            | 281.028            | 239.896            | 229.595            | 105.672            | 127.901            | -22.229          |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Ontvangsten (3) + (4)</b>                                                       | <b>117.090.239</b> | <b>121.876.136</b> | <b>137.141.007</b> | <b>144.168.866</b> | <b>157.215.788</b> | <b>154.158.692</b> | <b>3.057.096</b> |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>(3) Programma-ontvangsten</b>                                                   | <b>117.069.316</b> | <b>121.850.938</b> | <b>137.109.749</b> | <b>144.130.146</b> | <b>157.057.332</b> | <b>154.127.662</b> | <b>2.929.670</b> |
|                                                                                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |

|                                   |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| <b>Belastingontvangsten</b>       | <b>116.240.772</b> | <b>121.044.798</b> | <b>136.288.069</b> | <b>143.236.163</b> | <b>155.984.044</b> | <b>153.306.358</b> | <b>2.677.686</b> |
|                                   |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Rente</b>                      | <b>367.668</b>     | <b>361.879</b>     | <b>414.676</b>     | <b>452.990</b>     | <b>601.114</b>     | <b>418.900</b>     | <b>182.214</b>   |
| Belasting- en invorderingsrente   | 367.668            | 361.879            | 414.676            | 452.990            | 601.114            | 418.900            | 182.214          |
|                                   |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Boetes en schikkingen</b>      | <b>257.964</b>     | <b>245.675</b>     | <b>199.225</b>     | <b>200.135</b>     | <b>229.203</b>     | <b>204.577</b>     | <b>24.626</b>    |
| Ontvangsten boetes en schikkingen | 257.964            | 245.675            | 199.225            | 200.135            | 229.203            | 204.577            | 24.626           |
|                                   |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>Bekostiging</b>                | <b>202.912</b>     | <b>198.586</b>     | <b>207.780</b>     | <b>240.859</b>     | <b>242.970</b>     | <b>197.827</b>     | <b>45.143</b>    |
| Kosten vervolging                 | 202.912            | 198.586            | 207.780            | 240.859            | 242.970            | 197.827            | 45.143           |
|                                   |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                  |
| <b>(4) Apparaatsontvangsten</b>   | <b>20.923</b>      | <b>25.198</b>      | <b>31.258</b>      | <b>38.720</b>      | <b>158.456</b>     | <b>31.030</b>      | <b>127.426</b>   |

## **E. Toelichting op de instrumenten**

### **Beheerst vernieuwen**

In 2019 heeft de Belastingdienst, conform de rijksbrede werkwijze, budget aangevraagd via bestedingsplannen. Dit betrof investeringen in het verbeteren van de bedrijfsvoering, het versterken van de managementinformatie en risicomanagement en het verbeteren van de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon. Met het uitvoeren van de drie extra plannen wordt een vervolg gegeven aan de ingezette beheerste vernieuwing en een versteviging beoogd op de pijlers personeel, ICT en sturing & beheersing. Hiervoor is cumulatief € 130 mln. aan de begroting van de Belastingdienst toegevoegd in de periode 2019 tot en met 2023 waarvan € 20 mln. in 2019 en daarnaast € 21 mln. structureel vanaf 2024. Na deze overboeking blijft nog resterend budget beschikbaar voor Beheerst vernieuwen op de Aanvullende Post. Deze middelen zullen op basis van nog op te stellen bestedingsplannen worden vrijgegeven. Gebleken is dat reguliere ICT-activiteiten en Beheerst vernieuwen-activiteiten moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Binnen de Belastingdienst worden de verplichtingen en uitgaven behorend bij Beheerst vernieuwen daarom niet afzonderlijk in de financiële administratie geïdentificeerd. Over de resultaten van beheerst vernieuwen wordt ingegaan in het beleidsverslag.

### **Verplichtingen**

Er is in 2019 per saldo voor een bedrag van € 277,3 mln. meer verplichtingen aangegaan dan begroot. De hogere realisatie op de verplichtingen hangt onder meer samen met in de begroting niet geraamde uitgaven (€ 285,2 mln.). Dit deel wordt toegelicht bij de uitgaven. Verder zijn verbeteracties uitgevoerd naar aanleiding van de onvolkomenheid verplichtingenbeheer Belastingdienst om het verplichtingenbeheer structureel op orde te brengen. Deze verbeteracties hebben geleid tot een correctie in de verplichtingenstand in 2019. Daarnaast zijn een aantal verplichtingen die voorzien zijn in 2019 doorgeschoven naar 2020 vanwege vertraging in aanbesteding of onvoldoende informatie om uitgaven te schatten.

### **Uitgaven**

De uitgaven zijn in totaal gestegen met € 285,2 mln., waarmee ook de ophoging van de verplichtingen samenhangt. De belangrijkste oorzaken van hogere uitgaven worden hieronder vermeld.

#### *Opdrachten (- € 25,3 mln.)*

Met name als gevolg van een technische herschikking tussen Opdrachten en onder andere de Materiële uitgaven en Bijdrage aan ZBO's/RWT's is de realisatie op dit onderdeel lager dan oorspronkelijk begroot.

#### *Bijdrage agentschappen (+ € 86,9 mln.)*

Dit betreft met name het meerjarig inpassen van de hogere kosten voor ICT-dienstverlening aan Logius (€ 68,0 mln.) en de bevoorschotting van het eerste kwartaal 2020 voor de jaaropdracht Logius voor de ICT-dienstverlening (€ 23,3 mln.).

#### *Rente (+ € 38,5 mln.)*

De uitgaven voor de belasting- en invorderingsrente zijn € 38,5 mln. hoger dan begroot. Dit is met name het gevolg van hogere belastingteruggaven en -verminderingen waarover rente moet worden vergoed en vanwege gewijzigde verdeelsleutels met de sociale fondsen, die ertoe leiden dat een groter deel van de rente-uitgaven wordt verantwoord op begroting IX. Daarnaast is, zoals gemeld in de Veegbrief, de realisatie van de rente-uitgaven gecorrigeerd voor een technische fout in de boekhoudkundige verwerking.

#### *Personele uitgaven (+ € 146,7 mln.)*

De stijging van de personele uitgaven wordt veroorzaakt door de toegekende loonbijstelling, overhevelingen vanaf de Aanvullende Post voor vernieuwingsprojecten, uitgaven voor uitvoering van nieuwe fiscale wetgeving, meer inhuur van externen voor de ICT-organisatie en er is meer gebruik gemaakt van uitzendkrachten in plaats van eigen personeel voor de Belastingtelefoon.

#### *Materiële uitgaven (+ € 16,3 mln.)*

Met name als gevolg van een technische mutatie tussen Opdrachten en onder andere de Materiële uitgaven is de realisatie op dit onderdeel hoger dan oorspronkelijk begroot.

### **Ontvangsten**

De ontvangsten, exclusief de belastingontvangsten, zijn in totaal gestegen met € 379 mln.

#### *Belastingontvangsten (+ € PM)*

Voor een toelichting op de belastingontvangsten, zie het FJR.

#### *Rente (+ € 182,2 mln.)*

De ontvangsten voor de belasting- en invorderingsrente zijn € 182,2 mln. hoger dan begroot. Dit is met name het gevolg van hogere belastingaanslagen waarover rente moet worden betaald en vanwege gewijzigde verdeelsleutels met de sociale fondsen, die ertoe leiden dat een groter deel van de renteontvangsten wordt verantwoord op begroting IX. Daarnaast is, zoals gemeld in de Veegbrief, de realisatie van de renteontvangsten gecorrigeerd voor een technische fout in de boekhoudkundige verwerking. Ook in 2019 is geen belastingrente in rekening gebracht bij belastingaanslagen erfbelasting met betrekking tot overlijdens vanaf 1 januari 2017. Deze maatregel geldt tot een nader te bepalen tijdstip.

#### *Boetes en schikkingen (+ € 24,6 mln.)*

De boeteontvangsten zijn € 24,6 mln. hoger dan begroot. Dit is met name het gevolg van een toename van het aantal verzuimboetes en van gewijzigde verdeelsleutels met de sociale fondsen, die ertoe leiden dat een groter deel van de boeteontvangsten wordt verantwoord op begroting IX.

#### *Bekostiging (+ € 45,1 mln.)*

Aan belastingsschuldigen worden de kosten doorberekend van invorderingsmaatregelen (onder andere aanmaningen, dwangbevelen en beslaglegging). Er hebben meer invorderingsmaatregelen plaatsgevonden dan verwacht, waardoor meer kosten zijn doorberekend. Deze ontvangsten zijn afhankelijk van het betaalgedrag van belastingplichtigen.

#### *Apparaatsontvangsten (+ € 127,4 mln.)*

In 2019 is de realisatie € 127,4 mln. hoger dan begroot. Dit wordt voornamelijk verklaard door het besluit van de inspecteur om het bezwaarschrift van de Belastingdienst inzake de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU) te honoreren, waardoor in 2019 de in het verleden betaalde middelen zijn terugontvangen op de begroting van het Ministerie van Financiën (ca. € 95 mln.). Daarnaast heeft de Belastingdienst conform Rijksbrede afspraken meer facilitaire diensten en diensten op het gebied van ICT aan andere overheidspartijen geleverd dan vooraf begroot. Hierdoor zijn meer vergoedingen ontvangen.

## **F1. Fiscaal beleid en wetgeving**

### **Genereren van inkomsten – fiscale wet- en regelgeving**

*Het genereren van inkomsten ten behoeve van uitgaven voor de rijksbelastingen, de sociale fondsen en de zorgverzekeringen door middel van het ontwikkelen van solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving die ook in internationale context werkbaar is.*

In 2019 is het pakket Belastingplan 2020 ingediend en aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Het pakket Belastingplan 2020 bestaat uit de volgende zes wetten:

- Wet Belastingplan 2020<sup>20</sup>;
- Wet Overige fiscale maatregelen 2020<sup>21</sup>;
- Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord<sup>22</sup>
- Wet bronbelasting 2021<sup>23</sup>;
- Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven<sup>24</sup>; en
- Wet implementatie richtlijn harmonisatie en vereenvoudiging handelsverkeer tussen lidstaten<sup>25</sup>.

Daarnaast is de Wet implementatie tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking aangenomen, evenals de Wet fiscale arbitrage (bijdrage voor snellere procedures om dubbele belasting weg te nemen) en de Wet implementatie EU-richtlijn meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35302.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35303.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35304.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35305.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35306.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35307.

(DAC6). Het wetsvoorstel Wet vliegbelasting en het wetsvoorstel Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking zijn in 2019 ingediend bij de Tweede Kamer.

### **Prioriteiten Fiscale beleidsagenda**

#### *Aanpak internationale belastingontwijking en -ontduiking*

De aanpak van *internationale belastingontwijking en -ontduiking* was ook in 2019 een belangrijke doelstelling van het kabinet. De eerste pijler betreft het tegengaan van de uitholling van de belastinggrondslag. Per 1 januari 2019 is de Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking in werking getreden. De eind 2019 aangenomen en per 1 januari 2020 in werking getreden Wet implementatie tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking, draagt verder bij aan het realiseren van deze doelstelling. De Wet bronbelasting 2021 treedt per 2021 in werking en hiermee introduceert het kabinet een bronheffing op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Doel van deze wet is te voorkomen dat Nederland nog langer wordt gebruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties. Hiermee wordt tevens het risico verkleind dat de Nederlandse belastinggrondslag wordt verschoven naar deze jurisdicties. Ook wordt gewezen op de afronding in 2019 van de ratificatieprocedure van het Multilaterale Instrument (MLI), waar Nederland partij bij is, ter implementatie van aan belastingverdragen gerelateerde maatregelen ter voorkoming van grondslaguitholling en winstverschuiving. Ten slotte steunt Nederland initiatieven om tot een verdere internationaal gecoördineerde aanpak van belastingontwijking te komen. Zo draagt Nederland actief bij aan het project van de OESO en het Inclusive Framework om tot oplossingen te komen voor de uitdagingen van digitalisering van de economie op het gebied van de winstbelasting.

De tweede pijler in de aanpak van internationale belastingontwijking en -ontduiking betreft het versterken van de transparantie en integriteit van het belastingstelsel. Met de Wet Overige fiscale maatregelen (OFM) wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om vergrijpboeten die aan medeplegende intermediairs zijn opgelegd, openbaar te maken. Beboeting van intermediairs wordt op de website van de Belastingdienst gepubliceerd. Verder is de inkeerregeling verder ingeperkt.

#### *Lastenverlichting*

Een ander belangrijk streven van het kabinet is om *lastenverlichting* voor burgers te realiseren door de lasten op arbeid verder te verlagen. In 2019 is een deel van de lastenverlichting voor burgers in deze kabinetsperiode gerealiseerd. De eerste stap richting invoering van het tweeschijvenstelsel in box 1 is gezet en de algemene heffingskorting is verhoogd. De arbeidskorting is gestegen, maar wordt ook sneller afgebouwd. Per saldo is in 2019 de koopkracht gestegen en is het lonender geworden om (extra) te gaan werken, vooral voor werkenden met een modaal inkomen. In 2019 is in wetgeving geregeld dat het tweeschijvenstelsel al in 2020 wordt ingevoerd en dat de algemene heffingskorting en arbeidskorting de komende jaren verder stijgen. De ruimte voor deze belastingverlagingen is onder meer gevonden door de verhoging van het verlaagde btw-tarief (van 6% naar 9%), door de zelfstandigenaftrek vanaf 2020 stapsgewijs af te bouwen tot € 5000 en door middel van verdere vergroening van het belastingstelsel.

#### *Vestigingsklimaat*

Dit kabinet vindt het belangrijk dat Nederland een land blijft waar bedrijven met reële economische activiteiten willen investeren en zich willen vestigen. Een *aantrekkelijk vestigingsklimaat* wordt bepaald door de verhouding van Nederland tot omringende en concurrerende landen. Naast andere factoren kunnen ook fiscale factoren, waaronder de vennootschapsbelasting (Vpb) en meer in het bijzonder de Vpb-tarieven hier een belangrijke rol in spelen. In dit kader verlaagt dit kabinet de Vpb-tarieven, zowel in de eerste tariefschijf (voor het deel van de winst tot en met € 200.000) als in de tweede tariefschijf (voor het deel van de winst vanaf € 200.000). Het Vpb-tarief in de eerste tariefschijf is in 2019 verlaagd naar 19% en zal stapsgewijs verder worden verlaagd naar 15% in 2021. Anders dan aanvankelijk voorgenomen, is tijdens de augustusbesluitvorming in 2019 besloten om het Vpb-tarief in de tweede tariefschijf in 2020 nog niet te verlagen en per 2021 te verlagen naar 21,7%. Dit is 1,5%-punt minder dan aanvankelijk beoogd. De opbrengsten die hiermee verband houden zet het kabinet in om de lasten van burgers te verlichten met als doel het verbeteren van de koopkracht. Dit neemt niet weg dat deze kabinetsperiode de Vpb-tarieven aanzienlijk worden verlaagd. Ook het midden- en kleinbedrijf zal hier in belangrijke mate van profiteren. Daarnaast speelt ook een gunstig netwerk van belastingverdragen een rol bij de aantrekkelijkheid van het fiscale vestigingsklimaat. Daarom is ook in 2019 ingezet op het versterken van het Nederlandse belastingverdragen-netwerk. In dit verband kan worden gewezen op de afronding van Nederlandse zijde van de parlementaire behandeling (en ratificatie) van de nieuwe belastingverdragen met Ierland en Irak en van de wijziging van het verdrag met Zwitserland. Ook zijn in 2019 onderhandelingen gestart of

voortgezet over te sluiten belastingverdragen of over aanpassingen daarvan. Daarnaast zijn in 2019 circa 200 onderling overlegprocedures over de toepassing van belastingverdragen in concrete gevallen afgerond.

#### *Verdere vergroening*

Tevens heeft het kabinet ingezet op een *verdere vergroening van het belastingstelsel*, om daarmee bij te dragen aan de klimaattransitie en de transitie naar een circulaire economie. In de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord zijn een groot aantal fiscale vergroeningsmaatregelen opgenomen die voortvloeien uit het nationale Klimaatakkoord en de Urgenda-zaak. Zo zijn verschillende fiscale maatregelen ingevoerd op het terrein van autobelastingen om de overstap naar emissievrije auto's te stimuleren, is de dieselaccijns verhoogd en zijn de belastingen op energie aangepast om verduurzaming lonender te maken en de lasten van de transitie eerlijker te verdelen tussen burgers en bedrijven. Ook zijn in 2019 wetsvoorstellen voor de vliegbelasting en de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking ingediend in de Tweede Kamer.

#### *Uitvoerbaarheid van het belastingstelsel*

Tot slot heeft het kabinet ingezet op een betere *uitvoerbaarheid van het belastingstelsel* en een beter handhavingsbeleid door de Belastingdienst. Deze doelstelling blijft een kompas bij elke aanpassing in de belastingwetgeving. Bij alle voorgenomen wetgeving is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst opgesteld. Voor de langere termijn heeft de staatssecretaris op 15 april 2019 de brief "*Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*" naar de Kamer verstuurd. Deze brief is zijn antwoord op het verzoek van de Kamer van 21 juni 2018 om naast de gevolgen van nieuwe fiscale wetgeving voor de uitvoering óók te kijken naar de verbetering van het fiscale stelsel. Het doel is om concrete bouwstenen en voorstellen voor verbeteringen (doelmatiger en doeltreffender) en vereenvoudigingen van het stelsel op te leveren, waarbij knelpunten worden geduid en (perspectief op) oplossingen wordt geboden. Het traject bouwstenen bestaat uit een tiental onderzoeken. Het onderwerp Vpb is extern belegd bij de commissie belastingbetaling multinationals. Deze commissie kijkt vanuit het perspectief van de multinationals naar de toekomst van de Vpb. De onderzoeken worden begeleid met een syntheserapport en het geheel wordt begin 2020 naar de Kamer gestuurd.

Op het terrein van toeslagen is in de loop van 2019 steeds meer twijfel ontstaan over de houdbaarheid van het huidige stelsel van toeslagen. Op dit moment wordt er nagedacht over een toekomstbestendig toeslagenstelsel of een mogelijke toekomst zonder toeslagen. Daarnaast worden de uitvoeringsgevolgen van fiscale wet- en regelgeving zo goed mogelijk in beeld gebracht.

## **F2. Belastingdienst**

### **Dienstverlening**

*De Belastingdienst maakt het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken door passende dienstverlening te leveren.*

#### *Doelbereiking*

De tijdige afhandeling van bezwaren binnen de Awb-termijn is niet gerealiseerd als gevolg van grote achterstand bij de bezwaarbehandeling IH. De overige realisaties zijn op het gewenste niveau.

#### **Realisatie prestatie-indicatoren Dienstverlening (meetbare gegevens)**

|                                          | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019 <sup>26</sup> | Realisatie<br>2019 |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------------------|--------------------|
| Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn | 87%                | 82% <sup>27</sup>  | 88%                | 78%                | 90-95%                             | 68%                |
| Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn | 97%                | 98%                | 98%                | 98%                | 90-95%                             | 96,6%              |
| Klanttevredenheid - telefonie            | n.v.t.             | n.v.t.             | 77%                | 73%                | Minimaal 70% van de bellers,       | 75,6%              |

<sup>26</sup> Enkele streefwaarden van de Belastingdienst worden weergegeven in bandbreedtes. Hiermee geeft de Belastingdienst per prestatie-indicator aan wat de onder- en de bovengrens is.

<sup>27</sup> De scores 2016 en 2017 zijn t.o.v. begroting 2019 gecorrigeerd i.v.m. dubbeltellingen BPM en MRB en tevens is 2017 bij Douane op niet beschikbaar gesteld omdat de Douane over het jaar 2017 geen bestuurlijke informatie kon vastleggen vanwege de implementatie van een nieuwe applicatie.

|                                                                                    |        |        |                |                 |                                                                                                                                     |                      |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|----------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| - websites<br>- balie                                                              |        |        | 82%<br>80%     | 79%<br>82%      | website- en<br>baliebezoekers<br>scoort een 3 of<br>hoger op de<br>gehanteerde 5-<br>puntsschaal<br>(neutraal tot<br>zeer tevreden) | 84,6%<br>82,3%       |
| Klanttevredenheid<br>- telefonie<br>- websites<br>- balie                          | n.v.t. | n.v.t. | 7%<br>5%<br>7% | 10%<br>5%<br>6% | Maximaal 10%<br>van de bellers,<br>website- en<br>balie-<br>bezoekers<br>scoort een 1,5<br>of lager                                 | 8,2%<br>2,6%<br>6,3% |
| Zorgvuldig handelen<br>van de<br>Belastingdienst<br>(aantal ontvangen<br>klachten) | 14.586 | 13.105 | 11.145         | 12.393          | Minder<br>klachten over<br>het handelen<br>van de<br>Belastingdiens<br>t dan vorig<br>jaar                                          | 12.294               |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

#### Toelichting

##### Afgehandelde bezwaren binnen Awb- termijn

In 2019 is het percentage Awb-conform afgehandelde bezwaren gedaald van 78% naar 68%. Dit is voornamelijk het gevolg van achterstand bij de bezwaarbehandeling IH, veroorzaakt door een tekort aan capaciteit. De realisatie van de bezwaren op de overige 3 grote belastingmiddelen VPB, OB en LH bedraagt respectievelijk 88,9%, 91,0% en 95,8%. Over deze achterstanden en de aanpak daarvan is de Tweede Kamer geïnformeerd in november 2018<sup>28</sup> en vervolgens bij de eerste en de tweede voortgangsrapportage 2019.<sup>29</sup> Om de bezwaarbehandeling bij de inkomensheffing op termijn weer op orde te brengen en de oude voorraad weg te werken zijn de volgende maatregelen getroffen:

- inzet van extra uitzendkrachten en vaste capaciteit;
- bezwaarschriften worden effectiever toebedeeld;
- verbetering van de risicoselectie: In februari 2019 heeft de Belastingdienst de risicotool bezwaar inkomensheffing niet-winst in gebruik genomen. In juli 2019 is de de risicotool bezwaar inkomensheffing winst in gebruik genomen. De risicotool voorziet de aanvullingen van belastingplichtigen op hun aangifte van een selectiebesluit, te weten 'administratief afdoen' of 'behandelen', en een uitworpbevestiging. Wijzigingen op de aangiftes van de inkomstenbelasting worden niet langer als bezwaar behandeld, maar als verzoek (deformalisering). In 2018 is dat gerealiseerd voor de burger zelf en vanaf oktober 2019 geldt dit ook voor gemachtigden;
- de behandeling van nieuwe instroom vindt plaats door speciaal daarvoor aangewezen toegewijde teams die uitsluitend nieuwe instroom behandelen (als de instroom voldoende werk biedt);

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 31 066, nr. 441

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 31 066, nr. 533

- de voorraad en instroom van bezwaarschriften wordt thematisch opgepakt; vergelijkbare bezwaarschriften worden op onderwerp geclusterd en in eenduidige pakketten aangeboden aan de teams.

De prestatie-indicator zal ook in 2020 naar verwachting nog niet Awb-conform zijn, maar wel een stijgende tendens laten zien door bovengenoemde maatregelen.

#### Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn

De klachtbehandeling is geconcentreerd binnen de Belastingdienst. Het is gelukt de ontvangen klachten tijdig te behandelen. Dit proces voldoet aan de streefwaarde.

#### Klanttevredenheid

De dienstverlening binnen de Belastingdienst wordt langs diverse kanalen vormgegeven. Ook over 2019 stond deze dienstverlening aan burgers en bedrijven nog onder druk. Zoals beschreven onder de beleidsconclusie wordt een externe partij gevraagd advies uit te brengen hoe een fundamentele transformatie van de dienstverlenende en interactieprocessen tot stand kan komen, teneinde burgers en bedrijven beter en effectiever te woord te kunnen staan.

Een voorbeeld van dienstverlening die in 2019 onder druk stond is de Belastingtelefoon. Daar was de gemiddelde bereikbaarheid in 2019 niet op het beoogde niveau van 90%. Wel is de gemiddelde bereikbaarheid toegenomen van 81% in 2018 naar 85% in 2019 en zijn de verschillen in bereikbaarheid per maand in 2019 minder groot dan in 2018. De lagere bereikbaarheid dan beoogd, kent de volgende oorzaken:

- er zijn meer inbound calls afgehandeld dan gepland. Gepland waren 10 mln. door informanten aan te nemen en te beantwoorden en afgehandeld zijn er 10,4 mln.;
- er was sprake van een hogere opleidingsinspanning dan gepland. Deze hogere opleidingsinspanning was weer het gevolg van een hogere uit- en doorstroom van medewerkers dan gepland;
- er is sprake van een langere gesprekstijd dan gepland. Dit als gevolg van veel nieuwe medewerkers.

Ondanks dat de streefwaarde voor de bereikbaarheid nog niet gerealiseerd is, zijn er wel verbeteringen zichtbaar in de meting van de klanttevredenheid. Deze meting geeft een beeld van de dienstverlening zoals burgers en bedrijven die, direct na het contact, ervaren bij telefonie, websites en de balie. De normen zijn in 2019 bij alle 3 kanalen gehaald. Bij het kanaal Telefoon is het aantal geënquêteerde dat de Belastingtelefoon met een 1,5 of lager waardeert het hoogst maar nog binnen de norm. Dat is ten opzichte van 2018 een verbetering, toen scoorde de Belastingtelefoon nog 10,3% op deze prestatie-indicator. Deze verbetering komt ook terug in het aantal geënquêteerde dat de Belastingtelefoon met een 3 of hoger waardeert. Dit is in 2019 verbeterd van 72,7% naar 75,6%.

Ook de waardering voor de website laat, als gevolg van continue verbeterstappen, een verbetering zien. Het percentage bezoekers dat de website met een 1,5 of lager waardeert is gedaald van 5% in 2018 naar 2,6% in 2019. Het percentage bezoekers dat de website met een 3 of hoger waardeert is juist toegenomen van 79,2% in 2018 naar 84,6% in 2019. Bij de balies zijn de waarderingen in 2019 in lijn met 2018. De realisatie voldoet daarmee aan de streefwaarde.

#### Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst

In 2019 kreeg de Belastingdienst 12.294 klachten. In 2018 waren dit er 12.393. Hiermee is aan de streefwaarde voldaan.

#### **Toezicht**

*De Belastingdienst voert adequaat toezicht uit en dwingt waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af om ervoor te zorgen dat de verschuldigde belastingen bestendig de staatskas binnenkomen en de toeslagen rechtmatig worden uitbetaald.*

#### Doelbereiking

De Belastingdienst heeft een takenpakket waarvan een groot deel altijd moet worden uitgevoerd, zoals het behandelen van bezwaar of een verzoek tot vooroverleg. Daarnaast wordt toezicht uitgevoerd om de naleving te bevorderen. De werkzaamheden voor het toezicht zijn gebaseerd op de uitvoering- en toezichtstrategie, die erop gericht is om het naleven van fiscale verplichtingen zo eenvoudig mogelijk te maken en fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Deze strategie is ook de basis van het keuzeprocess en de prioritering van de taken. Binnen de Belastingdienst worden daarom voortdurend afwegingen gemaakt over de inzet van de beschikbare capaciteit. Het is niet

mogelijk om op alle aangiften gericht toezicht uit te oefenen. Daarom zet de Belastingdienst de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in met risicogericht toezicht. De realisatie van de indicator van bezwaren die zijn ingediend na een correctie voldoet niet aan de streefwaarde. De overige realisaties zijn op het gewenste niveau. Dit wordt toegelicht onder de tabel Realisatie prestatie-indicatoren Toezicht Belastingen.

#### *Misbruik en oneigenlijk gebruik*

Belastingheffing en toeslagen zijn gevoelig voor Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O), omdat de hoogte van de heffing en de verplichting tot betalen afhankelijk zijn van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Dit kan van invloed zijn op de volledigheid van de belastingontvangsten en de juiste uitbetaling bevoorschotting van toeslagen. Het tegengaan van M&O bij de uitvoering van wet- en regelgeving vormt derhalve een geïntegreerd onderdeel van het handhavingsbeleid. De uitvoering van deze werkzaamheden kent beperkingen. De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen de beschikbaar gestelde personele en financiële middelen. Dit leidt tot het maken van keuzes over de inzet van het personeel. Verder zijn er maatschappelijke begrenzingen door wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving, die controle mogelijkheden beperken of verhinderen. Dit betekent dat ook bij een toereikend M&O-beleid sprake blijft van inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en de juistheid van de (toeslag)uitgaven. Deze onzekerheid is niet nader kwantificeerbaar.

Toeslagen past thematisch en risicogericht toezicht toe op nieuwe en lopende toekenningen. Dit vindt plaats in die situaties waarin het vaak fout gaat en/of waarin burgers vergeten cruciale mutaties door te geven. Het gaat dan om acties zoals de toets op het voldoen aan de zorgverzekeringsplicht, eigen woning in combinatie met huurtoeslag, partnerschap of leeftijd van kinderen bij kinderopvang. Hierbij hoort ook de jaarlijkse controle op de definitieve kinderopvangtoeslag. In 2019 heeft dit bij 197.000 burgers geleid tot een vermindering van € 111 mln. aan toeslagen. De vermindering is exclusief de attentiebrief in de kinderopvangtoeslag bij 4-jarigen.

#### *Aanpak Verhuld Vermogen*

Het programma Verhuld Vermogen richt zich op de detectie en behandeling van dossiers waarin informatie wordt achter gehouden rondom buitenlandse bankrekeningen of andere vermogensbestanddelen. Het programma omvat in 2019 ruim 25 projecten. De totale opbrengst van het programma in 2019 was ruim € 155 miljoen aan belastingcorrecties inclusief rente en boete. Begin 2019 heeft de opbrengst van het programma Verhuld vermogen de grens gepasseerd van € 4 miljard belastingcorrecties (inclusief boetes en heffingsrente) sinds de start in 2001. Door de steeds verdere toename van de internationale gegevensuitwisseling sluit het net rondom deze belastingontwijkers zich steeds meer. Gelijktijdig is er een tendens dat er verdergaande verschuiving is van het eenvoudig verhullen via een buitenlandse bankrekening naar andere meer complexe vormen van verhulling.

In het kader van de intensivering van belastingontwijking is medio 2019 het team Intensivering Aanpak Verhuld Vermogen van start gegaan. Dit team behandelt dossiers waarbij sprake is van verhulling met behulp van constructies met buitenlandse vennootschappen en ondersteunt daarnaast de behandeling van andere signalen innen het programma.

#### *Paradise Papers*

In 2019 zijn in het kader van de Paradise Papers 725 natuurlijke en rechtspersonen fiscaal beoordeeld. Een aantal dossiers is nog in behandeling. Bij veruit de meeste dossiers was de internationale structuur bij de Belastingdienst al bekend en leidt dit niet tot een (extra) correctie.

#### *Panama Papers*

De informatie uit de Panama Papers heeft ultimo 2019 geleid tot een bedrag van per saldo € 10,3 mln. aan belastingcorrecties (inclusief boetes en rente). De dossiers die nu nog in behandeling zijn, zijn qua zwaarte, complexiteit en doorlooptijd van dien aard dat de afronding nog de nodige tijd zal kosten.

#### *Landelijk/Regionaal Informatie en Expertisecentrum (LIEC/RIEC)*

De Belastingdienst heeft ook in 2019 weer een belangrijke bijdrage geleverd aan de aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. De activiteiten binnen het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC) variëren van het verstrekken van informatie tot het uitvoeren van operationele activiteiten. Samen met onder andere gemeenten, Politie en Openbaar Ministerie (OM) wordt vooral aandacht besteed aan de aanpak van de illegale drugsindustrie. Verder is er aandacht voor de andere thema's binnen de LIEC/RIEC-samenwerking, zoals vastgoedfraude, georganiseerde hennepcultuur, witwassen en

mensenhandel/mensensmokkel. Ook werkt de Belastingdienst mee aan zogenaamde regionale handhavingssknelpunten, bijvoorbeeld bij de aanpak van de Outlaw Motorcycle Gangs.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft maatregelen aangekondigd ter intensivering van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.<sup>30</sup> Hiertoe behoren ook de voorbereidingen voor het samenstellen van een Multidisciplinair Interventie Team (MIT). Het doel van het MIT is, naast het (strafrechtelijk) oppakken van criminele kopstukken, het duurzaam verstoren van criminele ondermijnende (bedrijfs)processen. Belangrijk onderdeel hierbij zijn de financiële en digitale facilitators. De Belastingdienst zal ook een rol krijgen bij de uitvoering van fiscale interventies in of in de nabijheid van het MIT.

In 2019 heeft de Belastingdienst binnen de LIEC/RIEC-samenwerking voor € 115,2 mln. aan aanslagen opgelegd (2018: € 100,7 mln.).

#### *Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)*

Naast de samenwerking in LIEC/RIEC-verband participeert de Belastingdienst ook in LSI-verband. Dit samenwerkingsverband richt zich vooral op de aanpak van arbeid gerelateerde fraude binnen het sociale zekerheidsdomein. Samen met onder andere gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is in 2019 met name aandacht besteed aan de problematiek rond malafide uitzendbureaus en schoonmaakbedrijven. Daarnaast heeft de Belastingdienst een bijdrage geleverd aan de problematiek in bepaalde wijken en op recreatieterreinen. In 2019 hebben de LSI-partners invulling gegeven aan een meerjarenplan (MJP) in LSI-verband. Op basis van het MJP wordt in 2020 een aantal verkenningen uitgevoerd naar de problematiek in de horeca, naar schijnzelfstandigheid en naar de rol van facilitators.

In 2019 heeft de Belastingdienst binnen de LSI-samenwerking € 5,8 mln. aan aanslagen opgelegd (2018: 4,8 mln.).

#### *Bestrijding van georganiseerde criminaliteit en ondermijning*

De FIOD vervult een belangrijke taak in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, ondermijning en het afpakken van crimineel vermogen. Met het strafrechtelijk afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel was in 2019 een bedrag gemoeid van € 887,7 mln. (2018: € 257,2 mln.). Verder is voor € 156,3 mln. conservatoir beslag gelegd (2018: € 107,1 mln.).

In 2019 heeft de FIOD 820 onderzoeken afgerond, waarvan 305 op verzoek van het buitenland. Steeds vaker lukt het de FIOD om zicht te krijgen op de bedenkers en facilitators van de financiële fraude; zij die de criminele organisaties helpen met ingewikkelde (internationale) constructies om crimineel vermogen wit te wassen en te verbergen. Hierbij helpt moderne ICT-technologie en is internationale samenwerking de standaard. De behoefte om dat nog meer samen te kunnen doen met landen met een financieel centrum, zoals de Verenigde Arabisch Emiraten met Dubai, Singapore en Hongkong is groot en neemt toe.

Zicht krijgen op en begrijpen hoe de financiële fraude verloopt, zijn belangrijk doelen. Zonder deze kennis blijft de bestrijding van financiële fraude symptoombestrijding. De ingezette samenwerking met de banken in FEC-verband (Financieel Expertise Centrum) draagt bij aan het zicht krijgen op de organisatie van financiële fraude én het voorkomen en effectief bestrijden daarvan. Deze samenwerking zal zichtbaar worden: banken en overheid gaan deze samenwerking op een fysieke locatie vormgeven.

#### **Realisatie prestatie-indicatoren Toezicht Belastingen (meetbare gegevens)**

|                                                                                                          | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streef-<br>waarde<br>2019 | Realisatie<br>2019 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|
| Percentage grote ondernemingen waarvan de klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is <sup>31</sup> | n.v.t.             | 81%                | 86,5%              | 87,5%              | 88%                       | 93,9%              |

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 29911, nr. 256

<sup>31</sup> De term klantbehandeling in de actualiteit vervangt de term horizontaal toezicht uit de vorige begroting. De definities zijn uitwisselbaar, met dien verstande dat de achterliggende metingen niet zijn aangepast. Het streven is met grote ondernemingen waar mogelijk in de actualiteit te werken. Voor de ondernemingen die hiervoor in aanmerking komen, biedt horizontaal toezicht doorgaans de beste mogelijkheden om in de actualiteit te werken.

|                                                                                             |            |            |            |            |             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant | 6,8%       | 5,7%       | 5,8%       | 5,9%       | 6-8%        | 6%         |
| Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling IH (Particulieren en MKB) <sup>32</sup>    | € 2,2 mld. | € 1,5 mld. | € 2,3 mld. | € 1,7 mld. | € 1,2 mld.  | € 1,9 mld. |
| Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vpb (MKB)                                  | € 1,9 mld. | € 1,6 mld. | € 1,5 mld. | € 1,7 mld. | € 1,35 mld. | € 1.8 mld. |
| Bruto correctie opbrengsten boekenonderzoeken (MKB)                                         | € 780 mln. | € 985 mln. | € 877 mln. | € 834 mln. | € 735 mln.  | € 898 mln. |
| Percentage bezwaren ingediend na een correctie door de Belastingdienst                      | 7%         | 8,6%       | 10,2%      | 8,2%       | <8%         | 8,7%       |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

### *Toelichting*

#### Percentage grote ondernemingen waarvan de klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is

Voor het segment Grote Ondernemingen wordt passende behandeling beoogd, waarmee de risico's worden afgedekt op basis van de beschikbare capaciteit. Bij de behandeling van de grootste organisaties is sprake van individuele klantbehandeling.

Voor elke grote organisatie wordt beoordeeld of de organisatie in aanmerking komt voor klantbehandeling in de actualiteit. Voor de organisaties die hiervoor in aanmerking komen, biedt Horizontaal Toezicht (HT) doorgaans de beste mogelijkheden om in de actualiteit te werken. Drie gedragscomponenten zijn daarbij bepalend: 1) de mate van transparantie, 2) de kwaliteit van de fiscale administratie (mate van fiscale beheersing) en 3) de fiscale strategie van de organisatie. De analyse leidt tot een behandelstrategie en de vaststelling of een organisatie al dan niet voor klantbehandeling in de actualiteit in aanmerking komt. Mocht dit het geval zijn, dan wordt op directieniveau een gesprek gehouden en een aanvullende verkenning uitgevoerd. Eind 2019 is de beoordeling voor 94% van alle grote ondernemingen uitgevoerd.

In 2019 is door de Belastingdienst gewerkt aan de doorontwikkeling van het Horizontaal Toezicht. Op basis van de uitgangspunten van de doorontwikkeling van het Horizontaal Toezicht, komen niet alle grote ondernemingen meer automatisch in aanmerking voor het afsluiten van een individueel Horizontaal Toezichtsconvenant.

In de begroting over 2020 is de doelstelling 'Percentage grote ondernemingen waarvan de klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is' ook opgenomen. In 2020 wordt deze doelstelling alleen nog maar gemeten voor de populatie 'grote ondernemingen' die in aanmerking komen voor een individueel Horizontaal Toezichtsconvenant.

#### Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant

Zes procent van de kasontvangsten van MKB-ondernemingen was afkomstig van ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant. De indicator voldoet daarmee aan de doelstelling.

#### Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling IH

In 2019 is voor een bedrag van € 1,9 mld. gecorrigeerd op het verzamelinkomen. Dit gecorrigeerde bedrag heeft betrekking op de IH-winst en niet-winst aangiften van belastingplichtigen, vóór toepassing van het belastingtarief. De bruto correctie-opbrengsten zijn ruim hoger dan de norm. Dit komt met name door een hoger correctiebedrag bij het MKB-deel van de bruto correctie opbrengsten IH. Het aantal behandelde aangiften is weliswaar gedaald maar het gemiddelde bruto correctiebedrag per behandelde aangifte is fors gestegen. Dit is mede veroorzaakt door een beperkt aantal omvangrijke bruto correcties IH.

#### Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vpb

In 2019 is voor een brutobedrag van ruim € 1,8 mld. gecorrigeerd op aangiften Vpb. De indicator voldoet daarmee aan de doelstelling.

#### Bruto correctie opbrengsten boekenonderzoeken

<sup>32</sup> Betreft correcties op het verzamelinkomen.

In 2019 is voor een brutobedrag van € 0,9 mld. gecorrigeerd op de bedragen die oorspronkelijk in de aangiften van de diverse belastingmiddelen aangegeven waren. De indicator voldoet daarmee aan de doelstelling.

De uiteindelijke correcties die voortkomend uit de aangiftenbehandeling IH en Vpb en de uitvoering van boekenonderzoeken kunnen nog verminderen als resultaat van de afhandeling van eventuele bezwaren en na de invorderingsfase.

#### Percentage bezwaren ingediend na een correctie door de Belastingdienst

De realisatie van de indicator van bezwaren die zijn ingediend na een correctie voldoet niet aan de streefwaarde. Dit houdt verband met bezwaren van ondernemingen en hun adviseurs die eerder geneigd zijn bezwaar te maken dan particulieren. De (financiële) belangen zijn daarbij doorgaans groter.

#### **Realisatie prestatie-indicatoren Toezicht Toeslagen (meetbare gegevens)**

|                                                                                                      | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019                                                                                | Realisatie<br>2019 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Rechtmatige toekenning van toeslagen                                                                 | Gerealiseerd       | Gerealiseerd       | Gerealiseerd       | Gerealiseerd       | De score van fouten en onzekerheden ligt onder de rapporteringsgrens op artikelniveau <sup>33</sup> | Gerealiseerd       |
| Het percentage definitief toegekende toeslagen met een terug te betalen bedrag ≤ € 500 <sup>34</sup> | 91,9%              | 91,6%              | 92,2%              | 93,3%              | 91%                                                                                                 | 94,6%              |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

#### Toelichting

De afgelopen tijd is helder geworden dat er grote problemen zijn ontstaan bij de toeslagen voor de kinderopvang. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt hier nader op ingegaan. De Tweede Kamer is bij brieven van 11 januari en 27 februari 2020 geïnformeerd over de aanpak voor herstel van het geschonden vertrouwen.<sup>35</sup>

#### Rechtmatige toekenning van toeslagen

Voor het rapporteren van fouten en onzekerheden gelden kwantitatieve rapportagegrenzen op artikelniveau, die jaarlijks in de Rijksbegrotingsvoorschriften worden vastgelegd. De score van fouten en onzekerheden ligt onder deze grenzen.

#### Terug te betalen bedragen

De Belastingdienst streeft er naar het ontstaan van terug te betalen bedragen bij het definitief toekennen zoveel mogelijk te beperken tot bedragen die inherent zijn aan de systematiek van de inkomensafhankelijke regelingen. In de berekende waarde voor 2019 is rekening gehouden met ca. 40.000 grote terugvorderingen die in 2019 berekend zijn en waarvan de beschikkingen in 2020 verzonden zijn. De streefwaarde voor de prestatie-indicator is gerealiseerd en was bij het buiten beschouwing laten van deze terugvorderingen nog hoger uitgekomen. De verbetering in vergelijking met 2018 is mede het gevolg van betere inkomensschattingen bij de bepaling van de initiële toekenning voor 2019 en gerichte acties op bijstelling van het inkomen daarna.

<sup>33</sup> Dit betreft de artikelen van de desbetreffende beleidsdepartementen SZW, VWS en BZK.

<sup>34</sup> Voor kinderopvangtoeslag wordt een grens van € 1.000 aangehouden. Bij de toekenningen van kinderopvangtoeslag gaat het veelal om hogere bedragen dan bij toeslagen voor de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

<sup>35</sup> PM: Kamerstuknr. (verwijzing naar brief van 27 februari)

**Realisatie prestatie-indicatoren Inning (meetbare gegevens)**

|                                            | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019 | Realisatie<br>2019 |
|--------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Achterstand invordering                    | 2,2%               | 2,6%               | 2,7%               | 2,9%               | 3–3,5%               | 3,0%               |
| Inning invorderingspost en binnen een jaar | 57,0%              | 57,2%              | 54,5%              | 58,3%              | 55-65%               | 58,7%              |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

**Toelichting****Achterstand invordering**

Het percentage achterstand invordering is een indicator voor de relatieve omvang van de betalingsachterstanden die burgers en bedrijven hebben bij de Belastingdienst. De streefwaarde is gerealiseerd. Vanaf 2015 volgt de Belastingdienst niet-direct inbare vorderingen via dynamisch monitoren op nieuwe verhaalsmogelijkheden, waar ze vroeger na enige tijd administratief werden afgeboekt als oninbaar. Dit leidt tot een structurele stijging van het achterstandspercentage, omdat schulden langere tijd worden gevolgd en daarmee het aantal openstaande (langlopende) vorderingen toeneemt. De streefwaarde is hier in de begroting 2019 op aangepast en de realisatie ligt hiermee in lijn.

**Inning invorderingsposten binnen een jaar**

Deze indicator meet hoe snel de Belastingdienst erin slaagt om vorderingen die niet op tijd betaald worden toch te innen, als resultaat van de ingezette invorderingsmaatregelen.

De realisatie 2019 is binnen de bandbreedte van de streefwaarde uitgekomen.

**Massale processen**

*De Belastingdienst maakt het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk om hun verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken door massale processen juist, tijdig en efficiënt uit te voeren.*

**Doelbereiking**

Alle realisaties die betrekking hebben op onderstaande prestatie-indicatoren zijn op het gewenste niveau, uitgezonderd het percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald. Dit wordt hierna toegelicht.

**Realisatie prestatie-indicatoren Massale processen (meetbare gegevens)**

|                                                                              | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019 | Realisatie<br>2019 |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Voorinvulling van gegeven IH (VIA)                                           | n.v.t.             | n.v.t.             | n.v.t.             | 64,8%              | 65%                  | 68,5%              |
| Garantieregeling IH 2018: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht      | 99,1%              | 99,5%              | 99,5%              | 100%               | 100%                 | 100%               |
| Definitief vaststellen toeslagen                                             | 84,7%              | 89,7%              | 85,5%              | 89,2%              | 85%                  | 87,8%              |
| Percentage toeslagen dat tijdig <sup>36</sup> wordt uitbetaald <sup>37</sup> | 99,99%             | 99,9%              | 99,96%             | 99,95%             | 99,9%                | 99,8%              |
| Aantal ernstige                                                              | 76                 | 56                 | 70                 | 69                 | Minder               | 67                 |

<sup>36</sup> Tijdig is als het voorschot voor de komende maand op de 20e van de voorafgaande maand voor 24.00 uur op de rekening van de toeslaggerechtigde is bijgeschreven. Indien de 20e in het weekend of op een feestdag valt, wordt het voorschot van de toeslag de volgende werkdag uitbetaald.

<sup>37</sup> De cijfers over 2015 en 2016 zijn op maandbasis berekend en niet gecorrigeerd voor productieverstoringen in het betaalverkeer. Vanaf 2017 wordt in de berekening rekening gehouden met productieverstoringen.

|                                           |  |  |  |  |                                   |  |
|-------------------------------------------|--|--|--|--|-----------------------------------|--|
| productieverstoringen<br>(aantal damages) |  |  |  |  | verstoringen<br>dan vorig<br>jaar |  |
|-------------------------------------------|--|--|--|--|-----------------------------------|--|

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

#### *Talichting*

##### Voorinvulling van gegeven IH (VIA)

De Belastingdienst streeft ernaar om daar waar zij beschikt over beschikbare derden- of eigen gegevens, die van belang zijn voor het doen van de aangifte IH, deze in te zetten in de communicatie met belastingplichtigen. De veronderstelling is dat het voorinvullen van een aangifte IH bijdraagt aan het vergroten van compliance, het verkleinen van nalevingstekorten en het ontzorgen van burgers (dienstverlenend). Doel is dat de VIA-gegevensset IH-2018 voor ten minste 65% van de ingediende aangiften van Particulieren (IH-niet winst) tot een juist vooraf ingevulde aangifte leidt. De realisatie is met 68,5% boven de norm. Ten opzichte van de VIA 2017 - 64,8% - is dit een verbetering. Er zijn twee belangrijke oorzaken voor deze verbetering. In 2018 waren er meer burgers waarvan het box 3 vermogen binnen het heffingsvrije deel is gebleven. Daarnaast zijn aanpassingen door de burger op het vermogen dat onder het heffingsvrij vermogen box 3 valt niet als fout aangemerkt omdat deze mutatie geen invloed heeft op de belastingheffing.

##### Garantieregeling IH 2018

De Belastingdienst is erin geslaagd om de garantieregeling goed uit te voeren. Dit betekent dat (nagenoeg) iedere belastingplichtige vóór 1 juli bericht heeft ontvangen in de vorm van een brief, een voorlopige aanslag 2018 of een definitieve aanslag 2018.

##### Definitief vaststellen toeslagen

De jaarrealisatie ligt boven de streefwaarde. Van de toeslaggerechtigden heeft 87,8% vóór 31 december de definitieve toekenning over 2018 gekregen. Het definitief vaststellen van toeslagen is afhankelijk van twee zaken, namelijk:

- de beschikbaarheid van het huishoudinkomen, dat is samengesteld uit de inkomensgegevens van de diverse leden van het huishouden;
- het aantal toeslagverstrekkingen dat nog in onderzoek is bij de uitvoering van toezicht.

Met name de beschikbaarheid van inkomensgegevens bepaalt het percentage toeslagen dat definitief kan worden vastgesteld voor het jaareinde van toeslagjaar T+1. In 2019 was een groot aantal inkomensgegevens op huishoudniveau beschikbaar, waardoor het percentage iets boven de streefwaarde is uitgekomen.

##### Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald

Tijdig is als het voorschot voor de komende maand op de 20e van de voorafgaande maand voor 24.00 uur op de rekening van de toeslaggerechtigde is bijgeschreven.

De oorzaak van niet tijdige betalingen van toeslagen kan zowel liggen bij verwerking van de Belastingdienst als bij de opgegeven informatie van burgers. De streefwaarde van 99,9% is niet gehaald. Omdat in 2018 is geconstateerd dat uitbetaling van de zorgtoeslag op de bankrekening van ouders van aanvragers niet in overeenstemming is met de Awir, is in de loop van 2018 de validatie van nieuwe bankrekeningen aangescherpt. Dit heeft geleid tot een daling van de tijdigheid van de uitbetalingen. Gedurende het jaar voldeed de realisatie door afronding nog aan de streefwaarde. De realisatie is, mede door een storing bij de uitbetalingen in december, uitgekomen op 99,8%.

##### Afname van het aantal ernstige productieverstoringen (aantal damages)

De telling van het aantal ernstige productieverstoringen (damages) ziet op verstoringen in het massale gegevensverwerkende proces die leiden tot overlast aan, benadeling van of onjuiste informatievoorziening aan burgers en/of bedrijven en/of schade voor de kasstroom van het Rijk en/of imago schade voor het Rijk. Deze verstoringen vragen om een acute en adequate reactie vandoor medewerkers van de Belastingdienst door gebruikmaking van de zogenaamde «damageprocedure» en worden gemeld op de website van de Belastingdienst in het Verstoringenoverzicht. Het aantal ernstige productieverstoringen is in 2019 licht verminderd ten opzichte van 2018 (67 in 2019 tegen 69 in 2018). Uit de evaluatie van de damages blijkt dat veel productieverstoringen veroorzaakt worden door de complexiteit van de technische infrastructuur, waarop applicatiereleases geplaatst moeten worden, en de onderlinge relaties tussen de applicaties.

#### Kengetallen massale processen

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het aantal belastingplichtigen en toeslaggerechtigden over de afgelopen jaren weer.

#### Volumeontwikkeling belastingplichtigen en toeslaggerechtigden (aantallen x 1.000)

|                            | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belastingplichtigen IB/IH  | 8.003 | 8.268 | 8.150 | 8.160 | 8.279 |
| Belastingplichtigen Vpb    | 925   | 952   | 977   | 1.002 | 1.024 |
| Inhoudingsplichtigen LB/LH | 665   | 678   | 696   | 716   | 716   |
| Belastingplichtigen OB     | 1.784 | 1.854 | 1.907 | 1.997 | 1.968 |
| Toeslaggerechtigden        | 5.493 | 5.570 | 5.486 | 5.469 | 5.483 |

Bron: Belastingdienst/SSO F&MI

#### Toelichting

De cijfers tonen een groei van het aantal belastingplichtigen bij de belastingmiddelen IB/IH en Vpb en een groei van het aantal toeslaggerechtigden.

#### Ingediende aangiften inkomstenbelasting (belastingjaar t-1; aantallen x 1.000)

|                     | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ontvangen aangiften | 11.503 | 11.705 | 11.797 | 12.079 | 12.676 |
| Waarvan digitaal    | 11.130 | 11.403 | 11.524 | 11.825 | 12.429 |
| Waarvan papier      | 373    | 302    | 272    | 253    | 247    |

Bron: Belastingdienst/SSO F&MI

#### Toelichting

Verreweg de meeste belastingplichtigen kiezen er jaarlijks voor om de aangifte in te dienen via de website van de Belastingdienst. Dit heeft geleid tot een verdere daling van het aantal aangiften op papier.

#### Realisatie prestatie-indicatoren FIOD (meetbare gegevens)

|                                                                    | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019 | Realisatie<br>2019 |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie | 82%                | 80%                | 84%                | 87%                | 82-85%               | 84%                |
| Gerealiseerde incasso-opbrengsten <sup>38</sup>                    | € 76,4<br>mln.     | € 273,5<br>mln.    | € 169,3<br>mln.    | € 101,6<br>mln.    | € 126,3 mln.         | € 189,8<br>mln.    |
| Omgevingsgerichte strafonderzoeken (% opsporingsuren)              | 23%                | 20%                | 31%                | 36%                | >40%                 | 40%                |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

#### Toelichting

##### Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie

De keuze voor de te vervolgen zaken vindt plaats in het overleg tussen het Openbaar Ministerie (OM), de toezichthouders en de FIOD. In 2019 zijn 515 processen-verbaal afgerond (2018: 700). Omdat de verwerking van processen-verbaal vaak enige tijd duurt, hebben nog niet al deze processen-verbaal in 2019 geleid tot een uitspraak. In 2019 zijn 163 FIOD-zaken behandeld (2018: 204), waaronder zaken uit eerdere jaren. Van de 163 zaken zijn 26 zaken geseponeerd of hebben geleid tot vrijspraak, 137 zaken hebben tot een veroordeling geleid. Hieruit volgt het percentage van 84%, dat binnen de bandbreedte van de streefwaarde is.

##### Gerealiseerde incasso-opbrengsten

<sup>38</sup> Excl. boetesbedragen

Op basis van afgeronde onderzoeken stelt de FIOD-processen-verbaal op en gaat het OM over tot vervolging en/of een transactie. Afhankelijk van het soort onderzoek en de mogelijkheden binnen een onderzoek kunnen de hoogtes van de incassobedragen jaarlijks verschillen. Voor de incasso-opbrengsten is voor deze prestatie-indicator een streefwaarde ontwikkeld waaraan ruimschoots is voldaan. De FIOD baseert de realisatiecijfers van de incasso op cijfers van het OM.

Omgevingsgerichte strafonderzoeken (% opsporingsuren)

Bij de aanpak van fraude wil de FIOD een duidelijk signaal afgeven en kiest hij voor aanpak van strafonderzoeken met maatschappelijk effect: van incident naar impact. De monitoring hierop vindt plaats met deze nieuwe prestatie-indicator door te rapporteren hoeveel procent van de zaken omgevingsgericht is. Met omgevingsgericht wordt bedoeld op zaken die voortvloeien uit de vooraf bedachte verbinding tussen partners in de keten van toezicht, opsporing en vervolging.

## Artikel 6 Btw-compensatiefonds

### A. Algemene doelstelling

*Gemeenten, provincies en andere regionale openbare lichamen als bedoeld in de Wet op het BTW-compensatiefonds hebben de mogelijkheid om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding. De btw speelt hierin geen rol.*

### B. Rol en verantwoordelijkheid

Het Btw-compensatiefonds (BCF) is opgericht om een eind te maken aan de factor btw bij de afweging door decentrale overheden tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie (inbesteden). De factor btw wordt weggenomen door het BCF waaruit decentrale overheden de betaalde btw kunnen terugvragen. De betaalde btw moet daarvoor aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de btw betaald zijn over een niet-ondernemerstaak en mag geen sprake zijn van verstrekking aan een individuele derde. Voorbeelden van taken waarvoor gemeenten btw kunnen terugvragen zijn inzameling van huisvuil, onderhoud aan gebouwen, straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer.

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor en heeft een uitvoerende rol bij:

- verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw;
- beheer van het BCF.

### C. Beleidsconclusies

In 2020 hebben zich qua beoogde resultaten geen bijzonderheden voorgedaan en de beleidsdoelen zijn bereikt zoals voorzien. Zoals ook in 2016 met een beleidsdoorlichting is geconcludeerd, worden de algemene en operationele doelstelling van het BCF behaald: door de invoering van het BCF speelt btw geen rol meer bij de afweging tussen in- of uitbesteden. Hierdoor ontstaat er een grotere vrijheid voor gemeenten en provincies in de keuze tussen in- en uitbesteden. Verder is geconcludeerd dat het plafond niet afdoet aan de effectiviteit van het BCF.

### Compensatie

De Belastingdienst heeft als taak om opgaafformulieren te verstrekken en te verzamelen en de btw over niet-ondernemersactiviteiten te compenseren.

### Controle- en toezichtsbeleid

#### Uitvoering- en toezichtstrategie

Bij de uitvoering van de Wet op het Btw-compensatiefonds is een centrale rol toegekend aan de Belastingdienst. Dit vanwege de nauwe relatie tussen de heffing van de omzetbelasting op grond van de Wet op de Omzetbelasting en de compensatie van de omzetbelasting op grond van het BCF. Uit oogpunt van eenvoud en doelmatigheid is ervoor gekozen de Wet op het Btw-compensatiefonds in belangrijke mate te laten aansluiten bij het systeem van heffing van omzetbelasting in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Dit betekent onder meer dat de controle van het BCF deel uitmaakt van de reguliere controle van de aangiften omzetbelasting bij gemeenten en provincies. De handelwijze van de Belastingdienst met betrekking tot de opgaven voor het BCF is, gezien de nauwe relatie met het systeem van heffing van omzetbelasting, hetzelfde als bij de aangifte omzetbelasting. Dit betekent de mogelijkheid van controle achteraf gedurende een periode van vijf jaar. Inherent aan het systeem van heffing van omzetbelasting (voldoening op de aangifte met slechts beperkte informatie) is dat de controle op de juistheid van de ingediende aangiften achteraf en op basis van risicoafweging plaatsvindt. Dit is ook het geval bij het BCF. Slechts in uitzonderingsgevallen vormt de aangifte omzetbelasting zelf aanleiding tot het instellen van een boekenonderzoek. Deze werkwijze betekent dat de Belastingdienst niet per uitkeringsjaar vaststelt in welke mate de uitbetaalde bedragen rechtmatig zijn geweest. Als onderdeel van de uitvoering- en toezichtsstrategie beoordeelt de Belastingdienst op welke aspecten gemeenten en provincies voor nadere toezichtactiviteiten in aanmerking komen. Dit kan bijvoorbeeld van toepassing zijn als blijkt dat opgaven voor het BCF sterk afwijken van het historische patroon.

De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is het onderhouden en versterken van de compliance bij belastingplichtigen. Hierbij maakt de Belastingdienst gebruik van de mogelijkheden die klantbehandeling in de actualiteit biedt. Een gemeente of provincie werkt daarbij zichtbaar aan

het onderhouden en versterken van de fiscale beheersing, met als doel het opstellen en indienen van aanvaardbare belastingaangiften en opgaven voor het BCF. De Belastingdienst bespreekt met de gemeenten en provincies hoe zij hun verantwoordelijkheid nemen voor naleving van fiscale wet- en regelgeving en hoe zij zorgdragen voor volledige en juiste aangiften en opgaven. Daarbij krijgt de Belastingdienst zicht op hoe de gemeenten en provincies omgaan met fiscaliteit en of de randvoorwaarden voor een adequate beheersing daarvan zijn ingevuld. De gemeenten en provincies beoordelen vervolgens zelf de opzet, het bestaan en de werking van de interne beheersing van de (fiscaal relevante) bedrijfsprocessen. De resultaten daarvan delen zij met de Belastingdienst. Met deze informatie bepaalt de Belastingdienst in welke mate gesteund kan worden op de interne beheersing en in hoeverre aanvullende eigen werkzaamheden noodzakelijk zijn.

Op 1 januari 2014 waren er 403 gemeenten. Het toezicht BCF richt zich zowel op bestaande als reeds opgeheven gemeenten. Op 1 januari 2019 zijn er nog 355 gemeenten over en daarnaast de 12 provincies. Eind 2019 is 97% van de 355 gemeenten beoordeeld op de mogelijkheid voor klantbehandeling in de actualiteit. De Belastingdienst heeft met ongeveer de helft van de gemeenten en provincies een individueel toezichtconvenant gesloten.

Wanneer daar aanleiding voor is kunnen ook boekenonderzoeken worden ingezet. Dit kunnen volledige boekenonderzoeken zijn, waarvan het BCF deel uitmaakt, of deelonderzoeken die specifiek zijn gericht op de juistheid van de opgaven BCF van gemeenten en provincies.

In 2019 zijn bij 14 gemeenten specifieke boekenonderzoeken voor het BCF uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben per saldo geleid tot een totaal correctiebedrag van € 4.307.952, wat neerkomt op een gemiddelde controleopbrengst van € 307.711.

#### Realisatie prestatie-indicator BCF (meetbare gegevens)

|                                                                                                           | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016 | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019 | Realisatie<br>2019 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Percentage gemeenten en provincies waarvan klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is <sup>39</sup> | n.v.t.             | 90,5%              | 95,2%              | 96,4%              | 95%                  | 97,3%              |

Bron: Belastingdienst/directie Grote Ondernemingen.

#### Toelichting

Percentage gemeenten en provincies waarvan klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is  
Eind 2019 is de beoordeling voor ruim 97% van alle gemeenten en provincies uitgevoerd.

#### D. Tabel Budgettaire gevolgen van beleid

##### Budgettaire gevolgen van beleid – artikel 6 Btw-compensatiefonds (bedragen x € 1.000)

|                                                     | Realisatie       |                  |                  |                  |                  | Vastgestelde begroting | Verschil       |
|-----------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|----------------|
|                                                     | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | 2019             | 2019                   | 2019           |
| <b>Verplichtingen</b>                               | <b>2.870.250</b> | <b>3.003.566</b> | <b>3.029.706</b> | <b>3.286.561</b> | <b>3.422.490</b> | <b>3.225.010</b>       | <b>197.480</b> |
| <b>Uitgaven</b>                                     | <b>2.870.250</b> | <b>3.003.566</b> | <b>3.029.706</b> | <b>3.286.561</b> | <b>3.422.490</b> | <b>3.225.010</b>       | <b>197.480</b> |
| Bijdragen aan medeoverheden                         | 2.870.250        | 3.003.566        | 3.029.706        | 3.286.561        | 3.422.490        | 3.225.010              | 197.480        |
| waarvan bijdragen aan gemeenten en kaderwetgebieden | 2.546.903        | 2.618.435        | 2.630.051        | 2.881.223        | 2.955.990        | 2.821.355              | 134.635        |
| waarvan bijdragen aan provincies                    | 323.347          | 385.131          | 399.655          | 405.338          | 466.500          | 403.655                | 62.845         |

<sup>39</sup> De term klantbehandeling in de actualiteit vervangt de term horizontaal toezicht uit het vorige jaarverslag. De definities zijn uitwisselbaar, d.w.z. dat de achterliggende metingen niet zijn aangepast. Het streven is met gemeenten en provincies waar mogelijk in de actualiteit te werken. Voor gemeenten en provincies die hiervoor in aanmerking komen, biedt horizontaal toezicht doorgaans de beste mogelijkheden om in de actualiteit te werken.

|                    |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
|                    |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                |
| <b>Ontvangsten</b> | <b>2.870.250</b> | <b>3.003.566</b> | <b>3.029.706</b> | <b>3.286.561</b> | <b>3.422.490</b> | <b>3.225.010</b> | <b>197.480</b> |

## E. Toelichting op de instrumenten

### Verplichtingen en Uitgaven

Gemeenten declareren in absolute zin meer btw bij het BCF dan provincies. Ten opzichte van de totale uitgaven van gemeenten en provincies declareren provincies meer bij het BCF. De provincies zijn vooral actief op het gebied van verkeer en vervoer, een uitgavencategorie die veelal voor compensatie van btw in aanmerking komt. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit dat provincies in vergelijking tot gemeenten een relatief groot beroep doen op het BCF.

### Ontvangsten

De ontvangsten zijn gelijk aan de uitgaven omdat de terugbetaalde btw-bedragen tevens belastinginkomsten zijn.

### Plafond

#### Plafond Btw-compensatiefonds (bedragen x € 1.000) PM

|                                          | Realisatie 2019  | Vastgestelde begroting 2019 | Verschil 2019 |
|------------------------------------------|------------------|-----------------------------|---------------|
| <b>Plafond</b>                           | <b>PM</b>        | <b>3.569.421</b>            | <b>PM</b>     |
| Waarvan stand Miljoenennota 2019         | 3.569.421        | 3.410.791                   |               |
| Waarvan overheveling i.v.m. taakmutaties |                  | 466                         |               |
| Waarvan accres                           |                  | 158.164                     |               |
| <b>Uitgaven</b>                          | <b>3.422.490</b> | <b>3.225.010</b>            |               |
| Waarvan gemeenten                        | 2.955.990        | 2.821.355                   |               |
| Waarvan Provincies                       | 466.500          | 403.655                     |               |
| <b>Ruimte onder plafond</b>              |                  | <b>344.411</b>              |               |
| Waarvan gemeenten                        |                  | 301.303                     |               |
| Waarvan Provincies                       |                  | 43.108                      |               |

Het plafond op het BCF is gekoppeld aan de accrespercentages zoals deze volgen uit de normeringssystematiek voor het Gemeentefonds en Provinciefonds. Het plafond wordt tevens aangepast voor taakmutaties (zoals decentralisaties) die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Als het plafond overschreden wordt, komt het verschil ten laste van het Gemeentefonds en Provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste van het Gemeentefonds en Provinciefonds. De toevoeging of uitname moet worden verdeeld over gemeenten en provincies. Er is tussen decentrale overheden en het Rijk afgesproken dit te doen op basis van de verhouding van wat de gezamenlijke gemeenten en provincies in het afgelopen jaar ook daadwerkelijk hebben ontvangen uit het BCF<sup>40</sup>.

Aan de hand van de realisatiecijfers wordt in het Financieel Jaarverslag Rijk de definitieve ruimte onder het BCF-plafond bepaald. Het verschil tussen de voorlopige afrekening die bij Miljoenennota 2020 heeft plaatsgevonden (€ 91,9 mln.) en de definitieve ruimte onder het plafond (€ PM mln.), wordt bij Voorjaarsnota verrekend met het Gemeentefonds en Provinciefonds.

In de volgende tabel worden de openstaande voorschotten weergegeven. Er zijn in 2019 meer nieuwe voorschotten verstrekt dan afgerekend. Het openstaande saldo aan voorschotten is daarom gestegen in 2019.

#### Voorschotten Btw-compensatiefonds (bedragen x € 1)

|                                      |                    |
|--------------------------------------|--------------------|
| <b>Saldo per 1 januari 2019</b>      | <b>133.736.532</b> |
| Bedrag nieuwe voorschotten 2019      | 195.604.504        |
| Bedrag afgerekende voorschotten 2019 | 178.266.822        |
| <b>Saldo per 31 december 2019</b>    | <b>151.074.214</b> |

<sup>40</sup> [https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/130120\\_conclusies\\_bovf\\_in\\_casu\\_onderhandelaarsakkoord.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/130120_conclusies_bovf_in_casu_onderhandelaarsakkoord.pdf)

## Artikel 9 Douane

### A. Algemene doelstelling

#### Algemene en operationele doelstelling Douane

De Douane draagt bij aan een solide financiering van de Europese en nationale overheid, aan een veilige samenleving en aan een sterke, aantrekkelijke en eerlijke interne markt waarmee de welvaart in de EU en Nederland wordt bevorderd. Dit doet de Douane door als handhavingsdienst toezicht te houden op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en daarbij te controleren op de naleving van fiscale en niet-fiscale regels en door het bonafide bedrijfsleven daarbij te faciliteren. Douanerechten en nationale accijnzen en verbruiksbelastingen worden zo veel mogelijk tijdig, juist en volledig geheven en geïnd.

In de uitvoering van deze algemene doelstelling worden de volgende operationele ABC-doelen onderscheiden:

- **A**fdracht: *zorgen dat belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn;*
- **B**eschermen: *de samenleving zo goed mogelijk beschermen tegen onveilige en ongewenste goederen;*
- **C**oncurrentiepositie: *bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van de Europese Unie.*

### B. Rol en verantwoordelijkheid

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor en heeft een regisserende rol op het terrein van het beleid en de wet- en regelgeving inzake douaneformaliteiten en douanerechten. Dit is hoofdzakelijk Europese wet- en regelgeving. Daarnaast is de Minister verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving inzake binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen.

Daarbij heeft de Minister van Financiën een uitvoerende rol op het terrein van:

- de heffing en inning van de douanerechten;
- de heffing en inning van de accijnzen en verbruiksbelastingen;
- de controle op niet-fiscale aspecten bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen, zoals bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid en milieu;
- handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

De uitvoering van deze opdracht van de Minister van Financiën ten aanzien van de drie hoofddoelen ziet op de volgende hoofdtaken:

- **Afdracht:** dit houdt in dat de verschuldigde douanerechten en accijnzen worden vastgesteld, geheven en geïnd. De geïnde bedragen worden afgedragen aan:
  - de Europese Unie (douanerechten);
  - de Nederlandse schatkist (accijnzen en verbruiksbelastingen).
- **Beschermen:** hieronder valt een breed scala van taken op het terrein van veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur. Dit houdt vooral in dat onveilige of ongewenste goederen de EU niet, of alleen onder bepaalde voorwaarden, mogen binnenkomen en vaak ook niet mogen verlaten. Bovendien geldt dat voor de uitvoer van bepaalde goederen beperkende maatregelen kunnen gelden en dat voorkomen moet worden dat goederen een ongewenste bestemming krijgen.
- **Concurrentiepositie:** dit doet de Douane enerzijds door toe te zien op naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Anderzijds bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk logistiek oponthoud en lage administratieve lasten voor bedrijfsleven.

Op grond van het Douanewetboek van de Unie (DWU), Europese verordeningen, de Algemene douanewet en nationale wet- en regelgeving handhaaft de Douane fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving.

De Minister bevordert via de inzet van de Douane de naleving van wet- en regelgeving. Dit gebeurt door het leveren van passende en faciliterende dienstverlening te bieden, door bijvoorbeeld zorg te zoals zorg dragen voor een goed werkend aangiftesysteem. Maar ook door processen juist en tijdig

uit te voeren, door adequaat toezicht uit te oefenen en door naleving te stimuleren en waar nodig deze naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen.

### C. Beleidsconclusies

De algemene doelstelling komt voor de Douane tot uiting in de doelstellingen voor Afdracht, Bescherming en Concurrentiepositie. Sinds 2018 zijn de volgende nieuwe prestatie-indicatoren geïntroduceerd voor de doelstellingen Afdracht en Concurrentiepositie, ter vervanging van de outputgerichte indicatoren uit de vorige begrotingen:

#### Realisatie prestatie-indicatoren Douane (meetbare gegevens)

|                          | Realisatie<br>2015 | Realisatie<br>2016  | Realisatie<br>2017 | Realisatie<br>2018 | Streefwaarde<br>2019 | Realisatie<br>2019 |
|--------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Juiste invoeraangiften   | n.v.t.             | 100                 | n.v.t.             | 91                 | ≥ 100                | 97                 |
| Waardering bedrijfsleven | 100                | 104,3 <sup>41</sup> | 104,3              | 107,2              | ≥ 100                | 105,8              |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

Met deze prestatie-indicatoren laat de Douane duidelijker de relatie zien tussen de strategische doelen en de prestaties. De indicator juiste invoeraangiften voor de doelstelling Afdracht is nog niet gerealiseerd en de indicator waardering bedrijfsleven voor de doelstelling Concurrentiepositie is wel gerealiseerd. De realisatie van de doelstelling Beschermen wordt voor het eerst verantwoord in het jaarverslag 2020. Voor 2019 is sprake van een procesmatige terugkoppeling in aanloop naar de verantwoording vanuit de nieuwe indicator "Uitvoering afspraken niet fiscale taken". De prestatie-indicatoren worden hierna toegelicht.

#### Toelichting

##### **Afdracht:**

*De Douane zorgt dat belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn;*

##### Juiste invoeraangiften

Het moment van aangifte is belangrijk in de handhaving door de Douane. Met de behandeling van de aangiften kan de Douane het gedrag van aangevers beïnvloeden, door het inzetten van de instrumenten van dienstverlening en toezicht. De invoeraangifte vormt de basis van de juiste afdracht van douanerechten. De prestatie-indicator «juiste invoeraangiften» geeft weer hoe groot het aandeel juiste invoeraangiften is in het totaal aantal invoeraangiften. Het gaat daarbij om de invoeraangiften die voldoen aan de wettelijke eisen en die zijn ingediend in het aangiftesysteem AGS. Dit wordt uitgedrukt in een indexcijfer; het jaar 2016 geldt hierbij als indexjaar<sup>42</sup>.

De prestatie-indicator is het afgelopen jaar met 6 punten gestegen ten opzichte van 2018 tot een waarde van 97. De prestatie-indicator heeft de streefwaarde van boven de 100 nog niet bereikt. Uit analyse blijkt dat door één bepaald bedrijf veel onjuiste aangiften werden ingediend met betrekking tot e-commerce zendingen. De Douane heeft reeds specifieke acties in gang gezet om deze situatie te verbeteren. Zonder de aangiften van dit bedrijf zou het indexcijfer zijn gestegen tot een waarde boven de 100.

##### **Beschermen:**

*De Douane beschermt de samenleving zo goed mogelijk tegen onveilige en ongewenste goederen.*

De Douane voert haar taken uit in opdracht van acht opdrachtgevende beleidsdepartementen. De taken worden gepland in het jaarlijkse Handhavingsplan Douane. Deze planning is in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemendeberraad Douane (OOD) met de beleidsdepartementen op hoofdlijnen besproken. Bij het uitstel van de Brexit is nader overleg met de opdrachtgevers geweest over de allocatie van capaciteit. De Douane heeft haar inspanningen gedurende het uitvoeringsjaar gericht op realisatie van de planning, waarbij rekening is gehouden met diverse Brexit-scenario's.

##### **Concurrentiepositie:**

*De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de Europese Unie.*

<sup>41</sup> Het gepresenteerde cijfer van 2016 (104,3) wijkt af van wat in de Rijksbegroting 2018 is opgenomen (101). De berekening van één van de 10 onderliggende klanttevredenheidscijfers is met terugwerkende kracht gecorrigeerd op het aspect beschikbaarheid Douanesystemen, zodat de waardering van het bedrijfsleven goed wordt meegenomen.

<sup>42</sup> Aangezien het streven is om een stabiel indexcijfer op te leveren loopt de periode van meting jaarlijks van oktober t/m september. In januari van het nieuwe jaar zijn de meeste aangiften afgerond.

#### Waardering bedrijfsleven

De waardering bedrijfsleven is een indicator voor de doelstelling gericht op versterken van de concurrentiepositie (C-doelstelling). Voor het meten en verbeteren van de dienstverlening van de Douane aan het bedrijfsleven wordt het instrument Bewijs van Goede Dienst ingezet. Hierin zijn doelstellingen opgenomen die in samenspraak met het bedrijfsleven tot stand zijn gekomen en waaraan zowel de Douane als het bedrijfsleven grote waarde hecht. De Douane heeft met het bedrijfsleven afspraken gemaakt over verbeteracties rondom dienstverlening en toezichtlasten. De streefwaarde voor de begrotingsindicator (>100) is in 2019 gerealiseerd. Ten opzichte van 2018 zijn bedrijven meer te spreken over de inhoudelijke kennis en deskundigheid van de Douane en de toegankelijkheid van de website. De waardering voor de geautomatiseerde systemen, het geïntegreerd toezicht en de Authorized Economic Operator (AEO)-certificering is iets afgenomen.

#### D. Tabel Budgettaire gevolgen van beleid<sup>43</sup>

##### Budgettaire gevolgen van beleid – artikel 9 Douane (bedragen x € 1.000)

|                                   |      |      |      |      |      | Realisatie     | Vastgestelde begroting | Vershil        |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|----------------|------------------------|----------------|
|                                   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019           | 2019                   | 2019           |
| <b>Verplichtingen</b>             |      |      |      |      |      | <b>406.134</b> | <b>416.151</b>         | <b>-10.017</b> |
| <b>Uitgaven (1) + (2)</b>         |      |      |      |      |      | <b>391.518</b> | <b>416.151</b>         | <b>-24.633</b> |
| <b>(1) Programma-uitgaven</b>     |      |      |      |      |      | <b>24.622</b>  | <b>33.129</b>          | <b>-8.507</b>  |
| <b>Opdrachten</b>                 |      |      |      |      |      | <b>21.804</b>  | <b>31.029</b>          | <b>-9.225</b>  |
| ICT opdrachten                    |      |      |      |      |      | 1.059          | 3.322                  | -2.263         |
| Overige opdrachten                |      |      |      |      |      | 20.745         | 27.707                 | -6.962         |
| <b>Bijdrage aan agentschappen</b> |      |      |      |      |      | <b>2.818</b>   | <b>2.100</b>           | <b>718</b>     |
| Bijdrage overige agentschappen    |      |      |      |      |      | 2.818          | 2.100                  | 718            |
| <b>(2) Apparaatsuitgaven</b>      |      |      |      |      |      | <b>366.896</b> | <b>383.022</b>         | <b>-16.126</b> |
| <b>Personele uitgaven</b>         |      |      |      |      |      | <b>364.127</b> | <b>374.212</b>         | <b>-10.085</b> |
| Eigen personeel                   |      |      |      |      |      | 358.089        | 368.402                | -10.313        |
| Inhuur externen                   |      |      |      |      |      | 5.885          | 5.750                  | 135            |
| Overig personeel                  |      |      |      |      |      | 153            | 60                     | 93             |
| <b>Materiële uitgaven</b>         |      |      |      |      |      | <b>2.770</b>   | <b>8.810</b>           | <b>-6.040</b>  |
| ICT                               |      |      |      |      |      | 704            | 7.581                  | -6.877         |
| Overig                            |      |      |      |      |      | 2.066          | 1.229                  | 837            |
| <b>Ontvangsten</b>                |      |      |      |      |      | <b>990</b>     | <b>605</b>             | <b>385</b>     |

#### E. Toelichting op de instrumenten

##### Verplichtingen

*Verplichtingen (- 10 mln.)*

Er is in 2019 per saldo voor een bedrag van € 10 mln. meer verplichtingen aangegaan dan begroot. De hogere realisatie op de verplichtingen hangt onder meer samen met in de begroting niet geraamde uitgaven (€ 24,6 mln.). Dit deel wordt toegelicht bij de uitgaven.

43 Door het instellen van artikel 9 Douane per 1 januari 2019 zijn vergelijkende cijfers in eerdere jaren onderdeel van artikel 1 Belastingen.

Verder zijn verbeteracties uitgevoerd naar aanleiding van de onvolkomenheid verplichtingenbeheer Belastingdienst om het verplichtingenbeheer structureel op orde te brengen. Deze verbeteracties hebben geleid tot een neerwaartse correctie in de verplichtingenstand in 2019. Daarnaast zijn een aantal verplichtingen die voorzien zijn in 2019 doorgeschoven naar 2020.

## **Uitgaven**

*Opdrachten (- € 9,2 mln.)*

Overige opdrachten (- € 7 mln.)

De uitgaven van overige opdrachten vallen € 7 mln. lager uit dan begroot. Dit is met name het gevolg van vertraagde aanbestedingen en lagere investeringen die voorzien waren in 2019 (zoals detectiesystemen). Verder heeft er een bijdrage plaatsgevonden voor de ontwikkeling van het Maritiem Operatie Centrum (MOC) van de Kustwacht.

*Personele uitgaven (- € 10,1 mln.)*

De personele uitgaven zijn € 10,1 mln. lager dan begroot. De belangrijkste oorzaken zijn de toegekende loonbijstelling (+ € 11,4 mln.) en de onderbezetting binnen de Douane (- € 21,5 mln.).

Het doel om de reguliere formatie en bezetting op peil te krijgen is een forse opgave. Het jaar is gestart met een onderbezetting van meer dan 600 personen, en geëindigd met ca. 270 personen. Daarnaast zien we dat individuele vacatures die gepland stonden in 2019 doorschuiven naar 2020. Brexit: Eind december zijn 925 medewerkers in het kader van de Brexit geplaatst. De laatste vacatures zijn nog open en de instroom vindt in 2020 plaats.

*Materiële uitgaven (- € 6,0 mln.)*

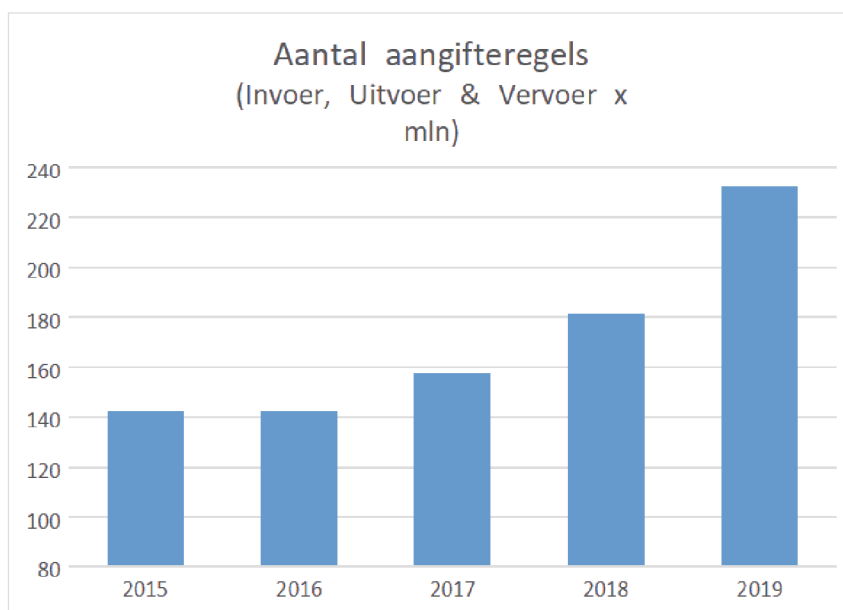
ICT (- € 6,9 mln.)

In eerdere suppletoire begrotingen 2019 hebben zich twee ICT-overboekingen voorgedaan van artikel 9 Douane naar artikel 1 Belastingen. De eerste overboeking is een correctie van circa - € 5,5 mln. voor een mutatie die eerst geboekt stond op artikel 9 Douane (programma Douane Wetboek Unie). De tweede mutatie betreft een bijdrage aan het ICT-lifestyle management dat centraal gefinancierd wordt door de ICT-organisatie van de Belastingdienst (circa - € 1,5 mln.).

## **F. Douanebeleid en wetgeving**

### **Context**

Het aantal aangiftheregels is de afgelopen jaren toegenomen zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Deze stijging is onder andere het gevolg van de toegenomen hoeveelheid e-commerce zendingen. Dit leidt tot meer aangiften voor kleinere zendingen dan voorheen.



Bron: Aangiftesysteem (AGS) Douane

Onderstaande tabel geeft de aantallen correcties en processen-verbaal (PV) weer die voortvloeien uit de controles van de Douane.

#### Kengetallen

|                                                                                                              | 2017               | 2018  | 2019  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------|-------|
| <i>Correcties en processen-verbaal Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM) (aantallen x 1.000)</i> |                    |       |       |
| Correcties scan- en fysieke controles vracht                                                                 | 6,1                | 6,9   | 7,5   |
| Correcties koeriers en postzendingen                                                                         | 9,5                | 13,6  | 7,8   |
| Correcties passagiers                                                                                        | 15,5 <sup>44</sup> | 15,1  | 17,4  |
| Correcties ambulante controles binnenland/buitengrens                                                        | 0,6                | 1,4   | 1,6   |
| Correcties administratieve controles                                                                         | 0,3                | 0,2   | 0,1   |
| Processen-verbaal                                                                                            | 14                 | 12,8  | 9,1   |
| <i>Ontwikkeling waarde Nederlandse internationale handel</i>                                                 |                    |       |       |
| Aantal aangifteregels import, export en transit (aantallen x 1 mln.)                                         | 157,1              | 181,6 | 232,2 |

Bron: Belastingdienst/SSO Financieel en Managementinformatie

#### Toelichting

Het aantal correcties koeriers en postzendingen laat voor 2019 een verlaging zien. Deze verlaging hangt samen met het lagere aantal processen-verbaal. Het lagere aantal Processen-verbaal komt doordat in het postproces enkele proceswijzigingen hebben plaatsgevonden, waarbij sprake is van gerichter optreden en tevens sprake is van een bundeling van PV's in één PV. Het aantal correcties bij passagiers laat een groei zien. Deze groei is zichtbaar bij de diverse luchthavens.

#### Brexit (impact van de Brexit op het werk, personeel systemen en voorbereidingen)

De Douane heeft zich in 2019 - conform de opdracht van het Kabinet - voorbereid op het 'worst-case' scenario (een no-deal Brexit). Op 29 maart 2019 – de eerste Brexit-datum – waren de initiële Brexit-doelstellingen gehaald (zie beleidsverslag). De tijd tussen 29 maart 2019 en 31 oktober 2019 is gebruikt om de tijdelijke oplossingen op het gebied van huisvesting die waren getroffen in de aanloop naar 29 maart, zo veel als mogelijk om te zetten naar structurele oplossingen. Initieel had de Douane zichzelf als doel gesteld om alle tijdelijke

<sup>44</sup> Het cijfer is ten opzichte van het jaarverslag 2017 aangepast van 10,5 naar 15,5, omdat de definitie van deze grootheid afweek van 2016.

huisvestingsmaatregelen vóór 31 oktober om te zetten naar structurele huisvesting, maar dat is op verschillende locaties niet gelukt. Daarnaast is in 2019 hard gewerkt aan het gereed maken van de nationale en Europese douanesystemen om de gevolgen van de Brexit te verwerken. Kern van de aanpassingen is dat de systemen in staat moeten zijn om een forse toename van het elektronisch berichtenverkeer te verwerken. De IT-systemen zijn door de Douane doorlopend getest om te borgen dat zij bij een Brexit stabiel zijn. Ook is het crisisplan Douane ontwikkeld en is geoefend om indien noodzakelijk, snel op te kunnen schalen in de nationale crisisstructuur.

De zorg is blijven liggen bij de voorbereiding op de Brexit door het bedrijfsleven. Deze zorg richt zich met name op de 35.000 Nederlandse ondernemers die handelen met het Verenigd Koninkrijk (VK) en nog geen relatie hebben met de Douane. Er is – aanvullend op de rijkscampagne Brexit vanuit BZ/EZK – vanuit de uitvoerende logistieke keten op initiatief van de Douane om die reden gekozen voor een actieve campagne richting het bedrijfsleven onder andere door het verzenden van twee brieven om het bedrijfsleven op te roepen zich voor te bereiden alsmede een outbound belactie waarbij ondernemers actief door de Douane – met hulp en inzet van de Belastingtelefoon – zijn gebeld.

De crisisplannen binnen de Douane waren aan actualisatie toe. Ingeval incidenten of calamiteiten naar aanleiding van een no-deal Brexit zich in ernst ontwikkelen tot een crisis heeft de Douane zich hierop voorbereid.

#### **Handhavingsstrategie Douane**

In de begroting IX 2019 is bij artikel 9 de handhavingsstrategie van de Douane en de toekomstvisie 'Grensverleggend' toegelicht. De uitwerking van de visie vindt de komende jaren geleidelijk plaats. Daarbij staat het slim gebruik van data en technologie centraal. Momenteel wordt gezien hoe de visie verder kan worden aangescherpt en geconcretiseerd om innovaties sneller te kunnen.