Ministerie van Financiën

Extern Jaarplan Belastingdienst 2019

Versie 0.5

Datum	17 september 2018
Status	Concept

Colofon

Titel	Jaarplan Belastingdienst 2019
Auteur(s)	UHB en C&F
Bijlagen	
Inlichtingen	UHB: [redacted], [redacted] C&F: [redacted], [redacted]

Inhoud

1 Naar een jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'—7
1.1 Aanleiding—7
1.2 Kernboodschap—8
1.3 Context—9
1.4 Dilemma's—11

2 Uitvoering en toezicht—13
2.1 Belastingdienst in beeld: fact & figures—13
2.2 Inleiding—13
2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving—13
2.4 Uitvoerings- en toezichtstrategie—14
2.5 Doelgroep particulieren/niet-winst—18
2.5.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—18
2.5.2 Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet—19
2.5.3 Activiteiten in 2019—19
2.6 Doelgroep MKB-ondernemers—22
2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—22
2.6.2 Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet—23
2.6.3 Activiteiten in 2019—23
2.7 Doelgroep Toeslaggerechtigden—27
2.7.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—27
2.7.2 Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet—27
2.7.3 Activiteiten in 2019—27
2.8 Specifieke thema's—30
2.8.1 Brexit—30
2.8.2 Herijking rulingpraktijk—31
2.9 Doelgroep overstijgende thema's—**Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

3 Beheerst vernieuwen—33
3.1 Inleiding—33
3.2 Personeel—35
3.3 ICT—36
3.3.1 Vermindering technische schuld en vergroting wendbaarheid—36
3.3.2 ICT-projecten (waaronder vernieuwing)—37
3.4 Sturing en beheersing—38
3.4.1 Managementinformatie—38
3.4.2 Risicomanagement—39
3.4.3 Risico's ten aanzien van uitvoering Jaarplan—39

CONCEPT

1 Naar een jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'

1.1 Aanleiding

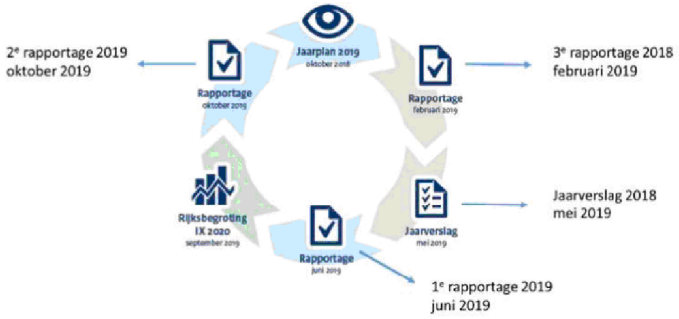
(t.z.t. relatie bezien met oplegbrief)

In zijn brief van 14 juni 2018[1] heeft de staatssecretaris van Financiën aangekondigd jaarlijks een Jaarplan Belastingdienst en een Jaarverslag Belastingdienst aan de Tweede Kamer te sturen "in het kader van een gestructureerde wijze van plannen en rapporteren die past binnen de reguliere plannings- en rapportagestructuur." De brief zegt ook al iets over de inhoud van het Jaarplan: "In het Jaarplan Belastingdienst zal opgenomen worden met welke middelen (budget en formatie) welke resultaten bereikt zullen worden. Het Jaarplan bevat ook de Handhavingsbrief. Immers, met de Handhavingsbrief wordt de uitvoerings- en toezichtstrategie vertaald naar de concrete inzet van de capaciteit van de Belastingdienst. Daarnaast zal in het jaarplan Belastingdienst expliciet worden opgenomen welke ontwikkelstappen de Belastingdienst gaat zetten ten aanzien van ICT en procesverbeteringen, verbetering van de sturingsinformatie en personeel."

Het Jaarplan Belastingdienst 2019 is de eerste versie van dit jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'. Er is sprake van een ontwikkeltraject binnen de Belastingdienst zelf: niet alle onderdelen van het plan zijn zo ver uitgewerkt dat al sprake is van een integraal, voldragen jaarplan; de komende tijd moet het jaarplan daarom werkende weg verder ontwikkeld worden. In bijlage 2 bij de 19e Halfjaarsrapportage[2] is ten aanzien van de Handhavingsbrief (nu hoofdstuk 2 'Uitvoering en toezicht' van dit jaarplan) geschetst waarom sprake is van een groeipad en hoe lang dat groeitraject zal duren: "De totstandkoming van een integraal en sturend handhavingsdocument op centraal niveau dat goed inzicht geeft in de samenhang tussen prestaties, prestatieniveaus en benodigde middelen en dat aansluit bij de handhavingsstrategie, vergt inzet van de hele organisatie. Dit is niet in één jaar gerealiseerd. Het opvolgen van de aanbevelingen uit diverse onderzoeken, waaronder het rapport van de Algemene Rekenkamer over het Handhavingsbeleid (2016), is hiervoor noodzakelijk en zal naar verwachting drie tot vijf jaar duren."

Bij een Jaarplan hoort een rapportage. Voor het eerst in 2020 zal zo'n Jaarrapportage, die aansluit op het Jaarplan 2019, verschijnen. Ook tussentijds zal de Tweede kamer worden geïnformeerd over de voortgang door middel van de halfjaarsrapportage. De Jaarrapportage zal mee evolueren met de ontwikkeling van het Jaarplan en onderwerp van overleg zijn met de Tweede Kamer.

[1] TK 2017-2018, 31 066, nr. 410
[2] vindplaats



1.2 Kern

De Belastingdienst voert een cruciale maatschappelijke taak uit. Hij moet er voor zorgen dat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen op het gebied van belastingen, toeslagen en douane, om daarmee te zorgen voor een continue stroom aan belastinginkomsten. De Belastingdienst wil voor de samenleving (de politiek, belastingplichtigen, toeslaggerechtigden, samenwerkingspartners) aanspreekbaar zijn op zijn prestaties en op de keuzes die hij maakt in uitvoering en toezicht. Vandaar ook dit jaarplan.

De Belastingdienst bevindt zich momenteel in een lastige situatie. Minister en staatssecretaris hebben bij verschillende gelegenheden, waaronder overleggen met de Kamer, deze situatie kernachtig samengevat: "Al met al zijn de problemen bij de Belastingdienst complex, hardnekkig en omvangrijk en vergt het een lange adem om hieruit te komen." Dit citaat is ontleend aan de brief van 26 april 2018[3], waarin de staatssecretaris zijn aanpak van de problemen, te typeren als 'beheerst vernieuwen', uiteenzet. 'Beheerst vernieuwen' is een vernieuwingsoperatie die tot doel heeft te komen tot een moderne uitvoering en modern toezicht. De Bealstingdienst staat voor de opgave zijn werkprocessen te moderniseren zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Met de aanpak van beheerst vernieuwen doet de Belastingdienst een stap terug in veranderambitie en tempo om daarna beter te kunnen presteren, en mogelijk daarmee zelfs eerder de doelen te realiseren dan wanneer op de twee jaar geleden ingeslagen weg was doorgegaan. Om het prestatieniveau van de Belastingdienst op een aanvaardbaar niveau te houden en tevens te kunnen werken aan vernieuwing van zijn processen, heeft de staatssecretaris in deze brief de ontwikkelopgave voor de Belastingdienst beschreven. Die opgave berust op drie pijlers: een kwantitatief en kwalitatief voldoende personeelsbestand, de ICT op orde en adequate sturing. Deze pijlers, die randvoorwaardelijk zijn voor een succesvolle realisatie van de uitvoerings- en toezichtstrategie, worden toegelicht in hoofdstuk 3.

Dit jaarplan beschrijft de stappen die in 2019 worden gezet op weg naar een betere Belastingdienst. In 2019 zullen de gewenste vernieuwingen in uitvoering en toezicht nog niet hun volle beslag hebben. De Belastingdienst zal, uitgaande van de huidige uitvoeringspraktijk en gegeven de beschikbare mensen en middelen, zijn taken naar

[3] TK 2017-2018, 31 066, nr. 403

behoren moeten uitvoeren, binnen de beschikbare capaciteit. Kern van de sturing van de Belastingdienst is de uitvoerings- en toezichtstrategie. De strategie ziet op een wijze van uitvoering en van toezicht waarin op zo efficiënt en effectief mogelijke manier instrumenten worden ingezet die de regelnaleving bevorderen. Hoofdstuk 2 licht deze toe en werkt deze uit voor een drietal doelgroepen: particulieren, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden. Het jaarplan bevat de concrete activiteiten voor zover ze in 2019 daadwerkelijk worden uitgevoerd en tot merkbare resultaten leiden voor burgers, bedrijven en organisatie.

1.3 Context

Het jaarplan beschrijft wat de Belastingdienst in 2019 gaat doen en op basis waarvan is gekozen voor deze activiteiten. De inhoud wordt mede bepaald door de politieke opdracht aan de dienst en de maatschappelijke verwachtingen en omstandigheden. Hierna passeren de belangrijkste interne en externe factoren de revue.

De Fiscale beleidsagenda

De Belastingdienst is een uitvoerings- en toezichtsorganisatie die de geldende wetgeving op het terrein van fiscaliteit, douane en toeslagen uitvoert. Tegelijkertijd is die wetgeving niet statisch: hij ontwikkelt zich als uitwerking van politieke wensen (het Regeerakkoord van een nieuw kabinet), door Europese en andere internationale ontwikkelingen, als gevolg van jurisprudentie (bijvoorbeeld reparatiewetgeving) of in reactie op signalen vanuit de uitvoeringspraktijk (fiscaal dienstverleners, de Belastingdienst zelf). De 'Fiscale beleidsagenda', die de staatssecretaris op 23 februari 2018 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd[4], presenteert vijf beleidsprioriteiten:

1. aanpakken van de internationale belastingontwijking en –ontduiking,
2. lasten van burgers verlichten,
3. aantrekkelijk houden van het fiscale vestigingsklimaat,
4. vergroening van het belastingstelsel,
5. inzetten op een betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het belastingstelsel.

Laatstgenoemde prioriteit zal als kompas dienen bij elke aanpassing van wetgeving; dat dient zowel de compliance, die immers begint bij begrijpelijke en uitvoerbare regelgeving, als de uitvoeringsmogelijkheden door de Belastingdienst zelf. De Belastingdienst levert de onderbouwing in de vorm van uitvoeringstoetsen, die inzicht geven in de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de fraudebestendigheid en de uitvoeringskosten.

Strategische ontwikkelingen

De Belastingdienst moet in zijn strategie inspelen op ontwikkelingen in de samenleving. Denk daarbij aan een toenemende internationalisering, aan ontwikkelingen in het ondernemerschap (steeds flexibeler), aan een breed verschijnsel als digitale economie[5]. Opgave voor de dienst is om zo dicht mogelijk

[4] TK 2017-2018, 32 140, nr. 33

[5] Digitale economie beslaat een breed scala aan onderwerpen die onder andere voortkomen uit de verandering in de manier waarop we communiceren, de wijzigende bedrijfsmodellen, het gebruik van data en de nieuwe (innovatieve) technologieën als blockchain.

op de actualiteit een adequaat antwoord te vinden op deze ontwikkelingen. Soms lukt dat niet en moet een beroep worden gedaan op de wetgever om een nieuw maatschappelijk fenomeen op te nemen in wet- of regelgeving. Omdat wetgeving per definitie volgend is op maatschappelijke ontwikkelingen, moet voor de tussentijd in de toezichtspraktijk een aanpak worden uitgedacht. *Voorbeeld*

Arbeidsmarkt

De Belastingdienst zet in 2019 de in 2018 gestarte intensieve werving van personeel voort. Dat gebeurt in een krappe arbeidsmarkt waar binnen de categorieën medewerkers die de Belastingdienst zoekt schaarste bestaat (fiscalisten en accountants, ICT'ers, data-analisten). Dit gegeven vraagt om een arbeidsmarktstrategie voor zowel de korte als de lange termijn. In het op te stellen Meerjarige Organisatie- en Personeelsplan (voorjaar 2019) zullen de trends en ontwikkelingen, waaronder die op de arbeidsmarkt (flexibilisering), worden beschreven die van invloed kunnen zijn op de Belastingdienst en zullen de consequenties daarvan voor het personeelsbeleid in kaart worden gebracht.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De Belastingdienst verkrijgt gegevens van derden en levert op zijn beurt ook gegevens aan veel (overheids)instanties. Daarmee is de Belastingdienst een van de grootste gegevensverwerkende instanties in Nederland. De inwerkingtreding van de AVG per 25 mei 2018 heeft daardoor ingrijpende gevolgen. Per die datum had de Belastingdienst een 'basispositie' AVG nagenoeg op orde, maar daarmee de AVG zeker nog niet volledig geïmplementeerd. Vanaf 25 mei 2018 zou daarvoor naar verwachting nog een jaar nodig zijn. Dat betekent dat de Belastingdienst voor een deel van het jaar 2019 nog activiteiten moet verrichten om AVG-conform te worden.

Digitaliseringsagenda overheid

Als een van de grote overheidsdienstverleners en een van de voorlopers op het gebied van digitale uitwisseling van gegevens met burgers en bedrijven (denk aan de elektronische aangifte) levert de Belastingdienst een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de Kabinetsvoornemens ten aanzien van de digitale overheid. Vanuit het oogpunt van burger en bedrijf is het daarbij van belang dat er sprake is van één herkenbaar, consistent overheidsbeleid, zodat burgers en bedrijven weten wat hun rechten en plichten op dit gebied zijn. De coördinerend bewindspersoon, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft in dat kader op 13 juli 2018 de 'Agenda Digitale Overheid 'NL DIGIbeter'' naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin schetst hij een aantal beleidsuitgangspunten van het Kabinet die ook voor de Belastingdienst gelden. Gebruik van data, mogelijkheden van techniek, grondrechten en autonomie van burgers zijn onderwerpen die ook voor de inrichting van de Belastingdienstprocessen betekenis hebben. De beleidsdoelstelling is om het digitaliseringstempo van de overheid op te schroeven om 'zo aan te blijven sluiten bij de behoeften van burgers en de ontwikkelingen in de samenleving'. Ook de Belastingdienst zal in deze tempoversnelling mee moeten. Daarbij geldt dat de zorg voor diegenen die (nog) niet mee kunnen komen in deze vergaande digitalisering niet uit het oog moet worden verloren: de Belastingdienst zal ook aan deze groep voorzieningen bieden waardoor zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Externe invloeden

Naast de genoemde strategische ontwikkelingen zullen er altijd actuele zaken spelen waar de Belastingdienst op in moet spelen en die van invloed zijn op zijn inzet van capaciteit en zijn aanwending van middelen. Voorbeelden daarvan zijn de Brexit (zie 2.3.6) en de interpretatie van de Autoriteit Persoonsgegevens over het BurgerServiceNummer (BSN) in het Btw-registratienummer. Ook de externe druk op de betrokkenheid van de Belastingdienst bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zal in de toekomst prominenter worden. Dergelijke zaken doen een groot beroep op de capaciteit van de Belastingdienst die de keuzemogelijkheden voor inzet van mensen en middelen navenant beperken.

1.4 Dilemma's

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitvoering van het toezicht door de Belastingdienst in 2019 voor de drie genoemde doelgroepen (particulieren, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden). Bij dat toezicht doet zich een aantal dilemma's voor. Een deel daarvan geldt voor alle dienstonderdelen van de Belastingdienst. Voor zover er sprake is van dilemma's voor een specifieke doelgroep komen ze in de desbetreffende hoofdstukken terug.

Personeel

Ten gevolge van de uitstroom van ervaren medewerkers is er zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve mismatch tussen de benodigde medewerkers en de aanwezige medewerkers. Door een forse inzet op instroom (zie hoofdstuk 3) zal de kwantitatieve mismatch in 2019 naar verwachting kleiner worden. Het dichtlopen van de kwalitatieve mismatch zal tijd vergen: degenen die instromen zullen moeten worden opgeleid in wat de Belastingdienst specifiek van medewerkers vraagt en zij zullen moeten worden begeleid in hun nieuwe functie. Een goede opvang voorkomt dat zij teleurgesteld weer uitstromen. Het inwerken vergt dus tijd en menskracht die daardoor niet aan het primaire proces kan worden besteed. Naast instroom van nieuwe medewerkers heeft ook doorstroom van medewerkers van het ene dienstonderdeel naar het andere – tijdelijk - gevolgen voor productiviteit. Dit is een investering waarbij de kost voor de baat uitgaat, maar waarmee in de plannen wel rekening moet worden gehouden.

Verandertempo

Met 'Beheerst Vernieuwen' is er voor gekozen de veranderopgave van de Belastingdienst stap-voor-stap aan te pakken. Dat betekent dat de geplande vermindering van het werk (in de traditionele administratieve/handmatige zin van het woord) in een lager tempo worden gerealiseerd, terwijl medewerkers die in bepaalde processen werkzaam waren, vaak al zijn vertrokken. Dat vraagt om (tussen)oplossingen die geld kosten (tijdelijke inhuur) of die ten koste gaan van andere werkzaamheden (vaak in het toezicht). Het gaat dus om het vinden van een balans tussen verandermogelijkheid en verandernoodzaak.

Vereenvoudiging

De implementatie van nieuwe wetgeving vergt veel van de Belastingdienst, vooral in de ICT. Dat pleit voor terughoudendheid in wetgevende ambities. Tegelijkertijd is

het zo dat er vanuit vereenvoudigingsoptiek door de Belastingdienst wordt gepleit voor wetswijzigingen die de uitvoering en het toezicht gemakkelijker moeten maken. De paradox is dus dat dergelijke gewenste wetgeving soms afstuit op de onmogelijkheid deze (snel) in te voeren.

Innovatie

De Belastingdienst wil innoveren, maar komt daar niet of nauwelijks aan toe vanwege de noodzakelijke aandacht voor het borgen van de continuïteit. Daar komt bij dat menskracht die randvoorwaardelijk is voor innovatie (denk aan ICT'ers en data-en businessanalisten) juist bijzonder schaars is. Dit betekent het stellen van prioriteiten in de allocatie van mensen en middelen. Daarbij moet worden geaccepteerd dat niet elke innovatie succesvol zal zijn; mislukken hoort nu eenmaal bij nieuwe dingen ontdekken en beproeven. Daarbij zij opgemerkt dat het testen van nieuwe voorzieningen, systemen en toepassingen gebeurt in een gecontroleerde omgeving, waardoor de risico's voor de reguliere uitvoering en het toezicht zeer beperkt zijn en burger en bedrijf hier niets van zullen merken.

2 Uitvoering en toezicht

2.1 Belastingdienst in beeld: fact & figures

Visual met daarin de volgende elementen met actuele gegevens:

- # burgers als belastingplichtig voor IHNW
- # burgers als toeslaggerechtigden
- # kleine ondernemingen
- # middelgrote ondernemingen
- # grote ondernemingen
- belastingopbrengsten in €, dezelfde gegevens als HHB2018
- toeslagen in €, zelfde gegevens als HHB2018
- # fte met dezelfde indeling als de HHB2018
- *toelichting op grote werkstromen als heffing, telefonie, bezwaar in #*

2.2 Inleiding

Sturing van de Belastingdienst vindt plaats op basis van de uitvoerings- en toezichtstrategie. Deze strategie is in 2017 door de Belastingdienst vastgesteld en op hoofdlijnen neergelegd in de begroting IX 2018[6]. Het is niet de eerste keer dat de Belastingdienst zijn uitvoerings- en toezichtstrategie beschrijft en deelt met de Tweede Kamer: bij brief van 12 december 2017[7] is de Handhavingsbrief Belastingdienst 2018 door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer aangeboden.

Na een algemene beschrijving van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst volgt de kern van dit hoofdstuk: de beschrijving van de drie doelgroepen particulieren voor het onderdeel inkomensheffing-niet winst, toeslaggerechtigden en MKB-ondernemers, hun keuzeproces en de activiteiten in 2019. Effectief en efficiënt toezicht vraagt om het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten, gebaseerd op inzicht in resultaten en effecten. De Belastingdienst zal, uitgaande van de huidige uitvoeringspraktijk en gegeven de beschikbare mensen en middelen, zo goed mogelijk zijn taken uitvoeren. De Belastingdienst heeft bij de Miljoenennota 2019 extra geld gekregen om de gevolgen van het vertrek van ervaren medewerkers op te vangen en zo de continuïteit van de bedrijfsprocessen te borgen. Ook in 2019 vergt dit een forse wervings- en opleidingsinspanning.

2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving

Voorwaarde voor doeltreffende en doelmatige uitvoering en toezicht door de Belastingdienst is solide, eenvoudige en fraudebestendige wet- en regelgeving. Met uitvoeringstoetsen geeft de Belastingdienst inzicht in de gevolgen voor de uitvoering van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (gevolgen voor de processen van dienstverlening, toezicht, inning, fraudebestrijding en administratie). Uitvoeringstoetsen komen tot stand in nauwe samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, waarbij elk onderdeel vanuit zijn eigen

[6] https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf
[7] TK 2017-2018, 31 066, nr. 390

werkterrein en deskundigheid een bijdrage levert. Om een indruk te geven: in 2017 heeft de Belastingdienst 122 voorstellen voor wet- en regelgeving beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarnaast zijn voor ca. 60 amendementen verkorte uitvoeringstoetsen opgesteld. De hieraan bestede tijd wordt niet afzonderlijk geadministreerd. Gemiddeld wordt elk jaar een honderdtal uitvoeringstoetsen opgesteld. Daaraan leveren zo'n 200 medewerkers een bijdrage (waaronder enkele voltijds, een aantal in deeltijd en een aantal incidenteel). De Belastingdienst is niet alleen uitvoerder van fiscale wetgeving, maar voert ook wetten uit waarvoor het opdrachtgeverschap bij andere departementen ligt (toeslagen, loon- en premiedomein, opsporing). Ook voor die wetsvoorstellen voert de Belastingdienst uitvoeringstoetsen uit.

2.4 Uitvoerings- en toezichtstrategie

De hoofdlijn

De strategie laat zich in één zin samenvatten: De Belastingdienst streeft er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, dat wil zeggen zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst. Deze strategie moet er voor zorgen dat het nalevingstekort, en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt, zo klein mogelijk is en de continuïteit van belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen worden geborgd.

Jaarlijks vertaalt de Belastingdienst zijn strategie per doelgroep, dat wil zeggen per groep van burgers of bedrijven met samenhangende kenmerken. Keuzes worden zo enigszins mogelijk bepaald op basis van het te bereiken effect. Niet alleen het fiscale belang is daarbij relevant, maar ook de invloed op de belastingmoraal. Dit betekent dat op basis van beschikbaar inzicht wordt gekeken welke mix van instrumenten het grootste effect op de compliance zal hebben.

Om de mate van naleving te bepalen hanteert de Belastingdienst vier factoren om de bereidheid tot regelnaleving (compliance) te meten: juiste en tijdige registratie, tijdige aangifte, juiste en volledige aangifte en tijdige betaling.

Keuzeproces capaciteitsinzet

Onderdeel van de strategie van de Belastingdienst is het maken van *bewuste* keuzes voor de inzet van een mix aan instrumenten om compliance te bevorderen en non-compliance tegen te gaan, gegeven de beschikbare capaciteit. Dit keuzeproces is nog in ontwikkeling omdat - zoals de Algemene Rekenkamer in haar rapport over het Handhavingsbeleid van de Belastingdienst constateert[8] - de dienst enerzijds 'nog informatie mist voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid' en anderzijds 'een beperkt zicht heeft op de kosten en baten van zijn handhavingsinstrumenten'. Ook zijn de prestatie-indicatoren van de Belastingdienst niet meegegroeid met de ontwikkelingen in de strategie en passen sommige indicatoren, zoals het binnenhalen van belastingopbrengsten via controles, niet goed bij de strategische doelstelling compliance. Dit hindert de Belastingdienst in de optimalisering van zijn keuzeproces. De verschillende dienstonderdelen van de Belastingdienst die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op particulieren, respectievelijk MKB-ondernemingen en toeslaggerechtigden, werken op dit moment aan de meerjarige doorontwikkeling van de uitvoerings- en toezichtstrategie. In de volgende paragrafen wordt hier nader aandacht aan besteed.

In de praktijk heeft de Belastingdienst uitvoerende en toezichthoudende taken te vervullen. In de uitvoerende processen ligt een belangrijk deel van de capaciteit die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft vast: immers alle aanslagen moeten worden opgelegd, alle ingediende bezwaarschriften afgedaan en alle toeslagen maandelijks uitgekeerd. Vervolgens gaat de resterende capaciteit voor een deel op aan jaarlijkse afspraken met de politiek en met andere handhavers (bijvoorbeeld over de inzet bij gemeenschappelijke acties). De resterende capaciteit zet de Belastingdienst in op basis van de beschikbare informatie over de houding en gedrag van (groepen van) belastingplichtigen (nalevingstekorten), rekening houdend met de prestatieafspraken die zijn vastgelegd in de begroting IX. De Belastingdienst zal altijd keuzes moeten maken in zijn toezicht omdat hij geacht wordt niet alleen effectief te zijn, maar ook efficiënt. Vanuit die optiek is het uitgesloten om op alle individuele gevallen gericht toezicht uit te oefenen. Voorkomen moet worden dat de laatste categorie de sluitpost wordt. De Belastingdienst zal voldoende (kwantitatief en kwalitatief) capaciteit moeten kunnen inzetten om het toezicht naar behoren uit te voeren omdat dit op de langere termijn een eroderend effect op de spontane wetsnaleving kan hebben.

[8] Vindplaats rapport + paginanummer

De inzet van instrumenten

Om de naleving te bevorderen of te borgen zet de Belastingdienst een mix van instrumenten in. De inzet is erop gericht zoveel problemen vooraf te voorkomen in plaats van fouten achteraf te herstellen. De instrumenten variëren van preventief tot repressief en van relatief goedkoop en weinig arbeidsintensief, tot duur en arbeidsintensief. Een boekenonderzoek is een relatief duur, arbeidsintensief repressief instrument. Soms is een ander, preventief instrument, zoals een telefoontje, brief, bedrijfsbezoek of gesprek met de fiscaal dienstverlener even effectief of effectiever en zeker efficiënter. Net als andere belastingdiensten maakt de Nederlandse belastingdienst een beweging van het achteraf controleren van individuele aangiften waar al een fout in zit, naar een strategie waarin verkeerde aangiftes zoveel mogelijk worden voorkomen. In die aanpak is een boekenonderzoek het sluitstuk in plaats van 'het' middel om compliance te bereiken. De strategie van de Belastingdienst gaat er vanuit dat boekenonderzoeken dus steeds gerichter worden ingezet.

Box: Uitvoerings- en toezichtstrategie en boekenonderzoeken

De strategie van de Belastingdienst is te bevorderen dat belastingplichtigen uit zichzelf hun fiscale verplichtingen nakomen (compliance). Fouten in aangiften zijn meestal het gevolg van onkunde. In plaats van te zoeken naar fouten in aangiften en die vervolgens te herstellen probeert de Belastingdienst fouten te voorkomen. Ook bij MKB-ondernemers wordt steeds meer volgens de uitvoerings- en toezichtstrategie gewerkt. Dat wil zeggen dat nalevingstekorten eerst op oorzaken worden geanalyseerd. Daarop wordt een pakket aan maatregelen ontwikkeld en vervolgens ingezet om die fouten te voorkomen. Voorbeelden daarvan zijn: prioriteit bij het uitbreiden van de VIA, aanpassing van de helpfunctie in de aanglfte, verbetering van de website, gerichte uitlegbrieven, verbetering in de softwarepakketten van ondernemers, het delen van fiscale en risicoregels, aanspreken van de fiscaal dienstverleners (waarmee in één keer een veelheid aan belastingplichtigen worden bereikt), ondersteunende communicatie door betrokken derde partijen als Kamer van Koophandel, starterscampagne, fora fiscaal dienstverleners en salarisadministrateurs. De gedragswetenschappen helpen om het pakket maatregelen zo effectief mogelijk te maken. Een 100% naleving zal zo niet worden bereikt en niet elke belastingplichtige wordt direct door de maatregelen geraakt. Aangiftecontroles en eventueel boekenonderzoeken blijven daarom een noodzakelijk sluitstuk, maar dan als onderdeel van een omvattende aanpak. Daarbij is een telefoontje, brief, bedrijfsbezoek of gesprek met de fiscaal dienstverlener vaak even effectief en zeker efficiënter dan een duur boekenonderzoek. Zo ervaren veel meer belastingplichtigen controle (en hulp) vanuit de Belastingdienst dan uitsluitend met boekenonderzoeken. Boekenonderzoeken worden dus steeds gerichter ingezet en alleen als een boekenonderzoek het meest aangewezen is.

De volgende instrumenten in de verschillende fasen van het proces zijn te onderscheiden:

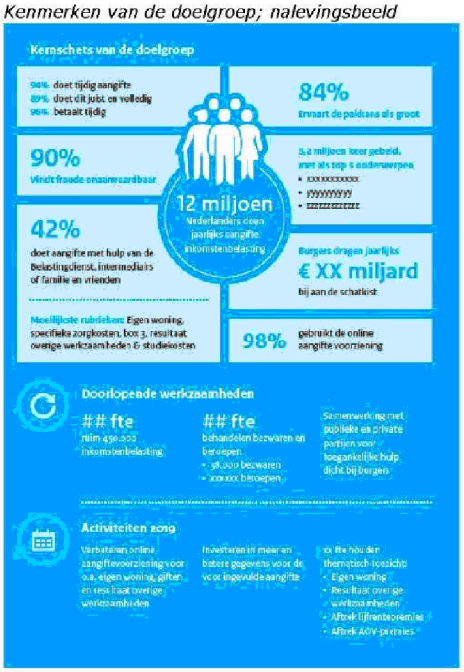
- Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten (diverse vormen van contact met de belastingplichtige, voorinvullen, afsluiten convenanten, vooroverleg, inzet dienstverleners)
- Activiteiten om juiste aanslagen op te leggen en toeslagen toe te kennen (digitaal toezicht, controle vanachter het bureau, controle ter plaatse - boekenonderzoeken)

- Fraudebestrijding (samenwerking met externe (overheids)partners, boeteoplegging, opsporing en inzet strafrecht)

PM alternatief voor deze opsomming is het plaatje op pag. 13 van de Handhavingstrategie Belastingdienst (https://belastingdienst-in-beeld.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf)

2.5 Doelgroep particulieren/niet-winst

2.5.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld



8,7 miljoen burgers[9] hebben met de Belastingdienst te maken omdat ze aangifte doen voor de inkomensheffing; het beeld van de Belastingdienst in de samenleving wordt voor een belangrijk deel bepaald door hun ervaringen. Met de vooraf ingevulde aangifte is de Belastingdienst er in geslaagd het burgers veel makkelijker te maken om aan hun verplichtingen te voldoen. De mate waarin burgers in staat zijn zelf, dus zonder hulp, aan hun verplichtingen te voldoen verschilt. De digitalisering speelt bij deze doelgroep een steeds grotere rol: ruim 98% doet, met of zonder hulp, inmiddels digitaal aangifte. De aanpak van de Belastingdienst richt zich vooral op het voorkomen van fouten bij het doen van aangifte en op het bestrijden van fraude.

Meerjarenplan Particulieren 2019-2023
Om te kunnen werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie en tegemoet te komen aan de opgaven en dilemma's, geschetst in hoofdstuk 1, is het

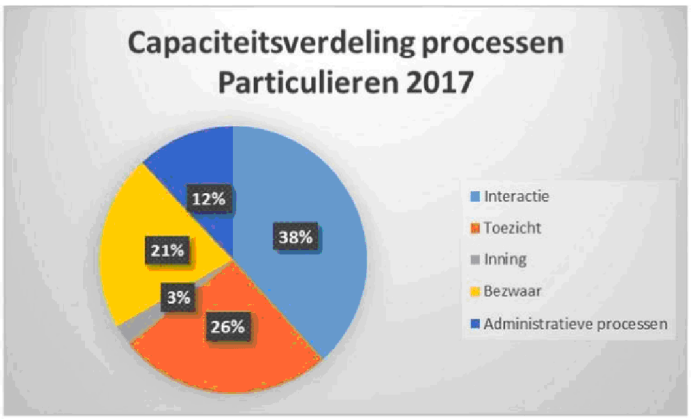
[9] Het cijfer betreft particuliere belastingplichtigen die niet verbonden zijn aan een onderneming. Burgers die gerelateerd zijn aan een ondernemer zoals partners van ondernemers en directeuren groot aandeelhouders worden tot de doelgroep ondernemingen gerekend. Het gaat bij deze laatste groep om ruim 3 miljoen burgers.

meerjarenplan Particulieren 2019-2023 opgesteld. Doel hiervan is gerichter keuzes te kunnen maken in een meerjarig perspectief om de grootste nalevingstekorten in de Inkomensheffing (niet-winst) terug te dringen. *PM nadere uitwerking*

2.5.2 *Capaciteitsinzet*

Ruim 90% van de capaciteit binnen de doelgroep burgers die aangifte inkomstenbelasting niet-winst doen, wordt ingezet op uitvoeringsactiviteiten die vastliggen. Bezwaar- en beroepschriften moeten worden behandeld binnen wettelijke termijnen, ingediende aangiften moeten leiden tot definitieve aanslagen enz. De Belastingdienst heeft hierbij keuzevrijheid in de wijze van uitvoeren. De resterende 10% van de capaciteit zet de Belastingdienst in op de behandeling van risicovolle aangiften en de bestrijding van fraude. (visual)

Met opmerkingen BELANGRIJK: de tekst en grafiek gaan over twee verschillende dingen. De tekst gaat over de capaciteit BINNEN de uitvoeringsdirectie Particulieren, de grafiek gaat over ALLE onderdelen die werkzaamheden verrichten voor particulieren IHNW. De tekst wordt hier nog op aangepast.



2.5.3 *Activiteiten in 2019*

Bevorderen van het doen van juiste aangiften; voorkomen van fouten

De Belastingdienst verricht allereerst activiteiten die ertoe leiden dat burgers bij het doen van aangifte over het belastingjaar 2018 in 2019 kunnen beschikken over meer en beter vooringevulde gegevens:

- Het verbeteren van de online aangiftevoorziening. Daarnaast wordt gewerkt aan het aanpassen van de rubriek resultaat uit overige werkzaamheden voor de aangifte over het jaar 2019
- Kwaliteitsverbetering van de gegevensstromen die nu al in de vooringevulde aangifte (VIA) staan (bijvoorbeeld de bankgegevens van kinderen en loon)
- Het voor de VIA ontsluiten van bij de Belastingdienst al aanwezige gegevensstromen (bijvoorbeeld leningen tussen particulieren ter financiering van de eigen woning)

- Onderzoek naar nieuwe gegevensstromen, zoals bij de rubriek resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor het wetgevingstraject rond de financieringskosten bij de eigen woning.
- Het kunnen doen van aangifte op mobiele apparaten.

In 2019 onderzoekt de Belastingdienst of hij voor burgers met een eenvoudige fiscale situatie ook een eenvoudig digitaal aangiftebiljet kan bieden. Dit houdt in dat burgers in eerste instantie alleen de voor hen relevante vooraf ingevulde rubrieken zien. Blijkt dit na controle in orde, dan kan de aangifte ingediend worden. Klopt het niet, dan kan dit in de online aangifte voorziening aangevuld of gewijzigd worden.

Om fouten te voorkomen zet de Belastingdienst onder andere communicatie in: jaarlijks worden in de aangifteperiode groepen burgers gewezen op specifieke issues in hun aangifte. *PM wat zijn de issues 2019?* Opzet daarbij is om de groep bij wie zich zo'n issue voordoet, zo precies mogelijk te identificeren en vervolgens gericht te benaderen. (boxje met aansprekend voorbeeld)

Samenwerking met publieke en private partijen

Burgers maken bij het doen van aangifte gebruik van hulp van de Belastingdienst zelf en van maatschappelijke dienstverleners als sociaal raadslieden, belastingwinkels, vakbonden, seniorenorganisaties en welzijnsinstellingen. Deze dienstverleners bieden jaarlijks zo'n 900.000 burgers hulp. De Belastingdienst bevordert deze ondersteuning door 'de helpers te helpen' met relatiebeheer en actuele informatie.. Tweemaal per jaar worden informatiebijeenkomsten georganiseerd waarvoor maatschappelijke dienstverleners, gemeenten en bibliotheken worden uitgenodigd. Er is een speciale postbus voor het beantwoorden van vragen. De Belastingdienst draagt bij aan de voorziening waarbij maatschappelijke dienstverleners in bibliotheken spreekuren houden voor burgers over belasting- en toeslagzaken. Door het aanbieden van een digitale leeromgeving maakt de Belastingdienst het mogelijk dat alle hulpaanbieders zich kunnen scholen in hulpverlening bij belasting- en toeslagzaken.

Een bijzondere vorm van ondersteuning, die zich niet direct richt op het doen van aangifte, betreft de informatiebijeenkomsten 'schuldhulpverlening gemeenten'. Deze bijeenkomsten maken de gemeenten wegwijs binnen de Belastingdienst zodat zij voor burgers die problematische belasting- of toeslagenschulden hebben de juiste weg weten te bewandelen.

Bezwaar, beroep, klachten

De behandeling van bezwaar- en beroepschriften en klachten is een punt van zorg; extra inzet van capaciteit, die ten koste gaat van andere (toezicht)activiteiten, blijkt telkens nodig. Sinds maart 2018 is het voor burgers mogelijk om digitaal bezwaar voor de inkomensheffing in te dienen; daarmee is een eerste stap gezet in de verbetering van het bezwaarproces. De volgende stap is dat het ook voor adviseurs of andere gemachtigden mogelijk wordt namens een belastingplichtige bezwaar in te dienen. Verder is sinds juni 2018 wettelijk geregeld dat een door een burger ingediende wijziging of aanvulling op een aangifte niet langer als een formeel bezwaar, maar als een verzoek om ambtshalve vermindering wordt behandeld.

Toezicht

- *Behandeling aangiften; massaal automatisch corrigeren*

PM tekst

- *Handmatige behandeling*

Aangiften waarin fouten zijn gemaakt, worden zowel handmatig als geautomatiseerd (massaal) gecorrigeerd. Geautomatiseerde correctie vindt voornamelijk plaats op de rubrieken loon en heffingskortingen. In 2019 worden in de eerste plaats de aangiften voor het belastingjaar 2017 behandeld voor definitieve afdoening. Vanaf maart 2019 worden de aangiften inkomensheffing ingediend; de behandeling wordt in 2020 behandeld, afgezien van massaal automatisch corrigeren en voorlopige teruggaven. Bij de handmatige behandeling wordt specifieke aandacht besteed aan de belangrijkste nalevingstekorten zoals die naar voren komen uit de onderzoeksteekproef die jaarlijks op het bestand van aangiften wordt getrokken. Voor de aangifte over 2018 (te behandelen in 2019) betreft dit de volgende categorieën: eigen woning, resultaat overige werkzaamheden, aftrek lijfrentepremies en aftrek AOV-premies. De resterende toezichtcapaciteit wordt besteed aan het behandelen van de meest risicovolle aangiften zoals die uit de selectie naar voren komen.

Fraudeaanpak

Samen met de FIOD en het Openbaar Ministerie pakt de Belastingdienst fraude aan. Ook hier wordt gekozen. De inzet op individuele fraude is beperkt, omdat de aanpak van vormen van systeemfraude effectiever is. Voorbeelden zijn de aanpak van hennep en de aanpak van facilitators die voor belastingplichtigen onjuiste aangiften doen op het gebied van aftrek zorgkosten of giften. In 2019 wordt de aanpak van de zogenoemde windhappers geïntensiveerd.

2.6 Doelgroep MKB-ondernemers

2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

(visual is leidend, tekst aanpassen n.a.v. visual)
PM meerjarige ontwikkeling ondernemersbestand

De doelgroep MKB bestaat uit zo'n twee miljoen entiteiten. Een entiteit kan een onderneming zijn, maar ook een samenstel van gerelateerde ondernemingen en natuurlijke personen. Het aantal MKB-entiteiten groeit jaarlijks met circa 100.000; binnen dat ondernemersbestand vinden veel mutaties plaats: er zijn veel starters, maar ook veel bedrijven die hun activiteiten na korte of langere tijd moeten staken. Op basis van de criteria fiscaal belang en fiscaal risico wordt in de aanpak een scheiding aangebracht tussen het middenbedrijf (400.000 entiteiten) en het kleinbedrijf (1,6 mio entiteiten). De aanpak van de Belastingdienst richt zich bij het kleinbedrijf vooral op het voorkomen van fouten. Zo worden startende ondernemingen zo goed mogelijk geholpen bij het beantwoorden van hun vragen bij de start van de onderneming. Bij het middenbedrijf is een grote rol weggelegd voor de fiscaal dienstverleners in het aangifteproces. Het MKB draagt jaarlijks circa € 70 miljard[10] bij aan de schatkist; 95% van dit bedrag komt van de ondernemingen uit het middenbedrijf. Het ondernemersbestand kent een grote dynamiek, niet alleen door de voortdurende mutaties in het bestand, maar ook door de grote diversiteit in omvang, van middelgrote bedrijven tot ZZP'ers en burgers die louter fiscaal als ondernemer worden aangemerkt. Deze diversiteit wordt verder versterkt door grote verschillen in economische activiteiten, feitelijk nalevingsgedrag (compliance niveau) en de mate van zelfredzaamheid.

Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie

Door de introductie van allerlei nieuwe (digitale) verdienmodellen groeit het ondernemersbestand zoals gezegd exponentieel. Om zo effectief en efficiënt mogelijk op deze ontwikkeling in te spelen, is de noodzaak om volledig te kunnen werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie groot. In paragraaf 2.4 werden kort de beperkingen van de huidige toezichtspraktijk geschetst. De activiteiten om versneld verbeteringen in de werkwijze aan te brengen zijn de volgende.

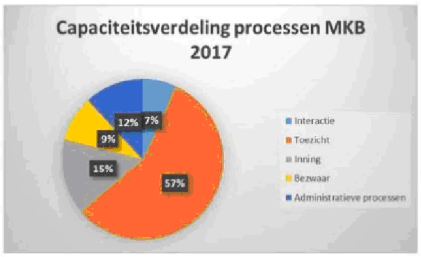
Op de eerste plaats wordt ingezet op het samenwerken met partijen in de markt die de administratie van de ondernemer faciliteren. Oogmerk is dat de markt een zoveel mogelijk geautomatiseerde administratieve 'keten' creëert. De keten bestaat uit het vastleggen door de ondernemer van de transacties in de boekhouding tot en met het doen en betalen van belastingaangiften. Als in de (boekhoud)software in deze keten gebruik wordt gemaakt van standaarden en van controleregels wordt het bedrijven gemakkelijk gemaakt om fouten in aangiften te voorkomen. In de tweede plaats wordt gewerkt aan het versterken van de samenwerking met fiscaal dienstverleners om bij de aangifte meer compliance te bewerkstelligen op tijdigheid van indiening van de aangifte, de volledigheid en juistheid van de aangifte en de tijdigheid van betaling. In de derde plaats wordt gewerkt aan verbetering van het inzicht in de nalevingseffecten van de verschillende activiteiten en de beschikbaarheid van managementinformatie. Ten slotte wordt de interne organisatie rondom de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit opnieuw ingericht.

[10] Het gaat hierbij alleen om het belastingdeel en niet om de geïnde premies.

2.6.2 *Capaciteitsinzet*

Een kleine 95% van de capaciteit wordt ingezet op uitvoeringsactiviteiten die vastliggen (behandelen van bezwaar- en beroepschriften, klachten, behandeling van aangiften en opleggen van aanslagen, vooroverleg, boekenonderzoeken en politieke toezeggingen in het kader van overheidsbrede samenwerking in de fraudebestrijding). De Belastingdienst heeft hierbij keuzevrijheid in de wijze van uitvoeren. De resterende 5% van de capaciteit zet de Belastingdienst in op de relatie met fiscaal dienstverleners, het geven van voorlichting en het doen van actualiteitsbezoeken. (visual)

Met opmerkingen BELANGRIJK: net als bij Particulieren gaat de tekst over de inzet van fte werkzaam bij de uitvoeringsdirectie MKB, in de grafiek gaat het over de inzet van alle onderdelen. Tekst wordt hier nog op aangepast.



2.6.3 *Activiteiten in 2019*

Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

Om zoveel mogelijk onjuiste aangiften te voorkomen, wordt de samenwerking gezocht met softwareontwikkelaars, fiscaal dienstverleners en andere overheidsorganisaties. Van deze activiteiten maakt onderdeel uit:

- het overeenkomen van convenanten in het kader van horizontaal toezicht;
- het faciliteren dat de markt een zoveel mogelijk geautomatiseerde administratieve keten creëert. Op dit moment wordt een pilot uitgevoerd met betrekking tot de automatisch ingevulde BTW- en winstaangifte gekoppeld aan iDeal-betaling;
- het geven van voorlichting aan fiscaal dienstverleners (intermediairdagen) en de samenwerking met de Kamer van Koophandel bij startende ondernemers;
- de fora fiscaal dienstverleners en salarisadministrateurs;
- inspelend op de actualiteit wordt fiscale begeleiding geboden bij de vergoedingen voor aardgasschade, zodat betrokkenen niet voor onverwachte fiscale gevolgen komen te staan.

Starters
Er komt een mediacampagne gericht op startende ondernemers. Jaarlijks maken grote groepen starters dezelfde fouten. De campagne is gericht op het vergroten van het bewustzijn van de startende ondernemer dat een goede voorbereiding van groot belang is.

Toezicht

- *Vooroverleg*

Om vóór de indiening van de aangifte verschillen van interpretatie met betrekking tot de toepassing van fiscale regelgeving te voorkomen, is er de mogelijkheid van vooroverleg tussen de inspecteur enerzijds en de belanghebbende of zijn vertegenwoordiger anderzijds. Dat kan leiden tot een standpuntbepaling van de inspecteur dan wel een vaststellingsovereenkomst over de wijze waarop het recht in een specifiek geval moet worden toegepast.

- *Behandeling aangiften*

Op de eerste plaats staat de nakoming door de Belastingdienst van de verplichting een aanslag voor de inkomstenbelasting binnen de wettelijke termijn op te leggen. Als de belastingplichtige op welke wijze dan ook reageert op een aanslag, wordt deze reactie altijd door de Belastingdienst in behandeling. Denk hierbij aan het behandelen van ingediende verzoekschriften, bezwaarschriften, verzoeken om vooroverleg, negatieve aangiftes omzetbelasting en verzoeken om uitstel van betaling.

- *Selectie- en risicomodellen*

Met behulp van selectie- en risicomodellen wordt bepaald welke aangiften aan een nadere beoordeling worden onderworpen en met welke diepgang. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met het voortraject, bijvoorbeeld of het een aangifte is door een fiscale dienstverlener waarmee een convenant is afgesloten. De beoordeling kan aanleiding zijn tot een telefonisch contact, het stellen van schriftelijke vragen, een bedrijfsbezoek of het instellen van een boekenonderzoek.

Speciaal voor starters is een risicomodel ontwikkeld waardoor de potentiële risicovolle starters als eerste worden getoetst. Deze toetsing kan aanleiding zijn de starter niet te registreren. Ook in de periode daarna wordt de starter onder toezicht gehouden. Na negen maanden en na 30 maanden vindt opnieuw een beoordeling plaats en worden de meest risicovolle belastingplichtigen aan nader toezicht onderworpen,. Dit toezicht kan variëren tot een telefoontje tot een boekenonderzoek.

- *Gerichte toezichtacties*

Naast het toezicht op individuele risicovolle aangiftes wordt thematisch toezicht uitgevoerd. Thematische acties kunnen voortvloeien uit politieke toezeggingen, bijvoorbeeld toezichtplan DBA[11] of buitenlandse kentekens. Een andere bron kunnen afspraken met andere toezichthouders zijn. De huidige startersaanpak en de aanpak van nalevingstekorten in de horeca, de landbouw en buitenlandse kentekens worden gecontinueerd. In 2019 wordt ook de huidige aanpak van de uitzendbranche en de handel in tweedehandsauto's, die nu nog vooral bestaat uit boekenonderzoeken, meer vormgegeven volgens de lijnen van uitvoerings- en toezichtstrategie. Ook zal er extra aandacht zijn voor het gebruik van zogeheten keurmerkkassa's (onder andere in de horeca).

[11] Op 1 juli 2018 gepubliceerd op de website van de Belastingdienst

- *Boekenonderzoeken*

Boekenonderzoeken zijn een belangrijk maar ook relatief duur instrument in het handhavingspalet van de Belastingdienst. In de rijksbegroting IX Financiën is als doelstelling een correctieopbrengst voor Inkomensheffing en Vennootschapsbelasting door middel van boekenonderzoeken opgenomen. De Belastingdienst vertaalt deze doelstelling, rekening houdend met de kwalitatieve en kwantitatieve beschikbare capaciteit, in een mix van onderzoeken. Deze mix is opgebouwd uit verplichte onderzoeken, invorderingsonderzoeken, thematische inzet, risicomodellen, steekproefonderzoeken en individueel geselecteerde onderzoeken. Ter toelichting. Verplichte onderzoeken zijn de internationale bijstandsverzoeken, de bijdragen in het kader van externe overheidssamenwerking en carrouselfraudebestrijding. De meer thematische inzet is zichtbaar in de hiervoor genoemde aanpak van de horeca, autohandel of premies werknemersverzekeringen. Bij het toezicht op teruggaven omzetbelasting wordt gebruik gemaakt van een risicomodel; de uitkomst kan zijn dat een boekenonderzoek wordt ingesteld. Verder worden steeds meer onderzoeken landelijk geselecteerd; bij de landelijke selectie komen alle ondernemers in middenbedrijf in beeld en worden onderling gewogen. Daarbij wordt gefocust op de meest risicovolle entiteiten. Ook wordt een aanzienlijk deel van de onderzoeken op basis van een aselecte steekproef ingevuld die jaarlijks wordt uitgevoerd. Individueel geselecteerde onderzoeken kunnen voortkomen uit de behandeling van een aangifte Inkomsten- of Vennootschapsbelasting of tips die te maken hebben met fraudesignalen.

Fraudeaanpak

De inzet in fraudebestrijding is in de eerste plaats gericht op het stoppen van de activiteiten van notoire beroepsfraudeurs; deze activiteiten zijn in sterke mate ondermijnend en veroorzaken maatschappelijke onrust. Naast deze aanpak van frauduleuze personen richt de fraudebestrijding zich op fenomenen en thema's. Samenwerking met de FIOD en het OM is onderdeel van deze aanpak. Het is van belang in een zo vroeg mogelijk stadium fraudegevallen te detecteren. Een goed voorbeeld hiervan is de aanpak van btw carrouselfraude waarbij gebruik wordt gemaakt van een slimme detectietool.

De Belastingdienst geeft de samenwerking met andere overheden vorm onder andere in LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), LIEC/RIEC (Landelijk/Regionaal Informatie en Expertise Centrum) en IKZ (Informatie Knooppunt Zorgfraude) verband vorm. In LSI verband bestaat er specifieke aandacht voor arbeid gerelateerde fraude binnen het sociale zekerheidsdomein, in LIEC/RIEC verband wordt de aanpak van georganiseerde, ondermijnende, criminaliteit vormgegeven.

In samenwerking met de andere overheidsorganisaties wordt gewerkt aan het opstellen van lokale en regionale ondermijningsbeelden. Met name de regionale ondermijningsbeelden zijn voor de Belastingdienst van belang omdat op basis hiervan prioriteiten kunnen worden gesteld. De roep om meer betrokkenheid van de Belastingdienst zal in de toekomst met de totstandkoming van de ondermijningsbeelden alleen maar sterker worden. Meer zicht op de problematiek doet de vraag naar interventies verder toenemen. De verhouding tussen regionaal-landelijk werken en het beroep dat daarbij op de Belastingdienst wordt gedaan, levert een voelbare spanning op.

Het afpakken van crimineel of illegaal verkregen inkomen of vermogen (waaronder de fiscale invordering) heeft een hoge prioriteit van dit Kabinet[12]. Het innen van, binnen de samenwerkingsverbanden, opgelegde aanslagen is een tijdrovend en arbeidsintensief proces. Integraal zicht op inkomens- en/of vermogensbestanddelen ontbreekt vaak. Het in een zo vroeg mogelijk stadium zicht krijgen op verhaalsmogelijkheden inclusief de (internationale) juridische mogelijkheden is één van de speerpunten van de Belastingdienst binnen de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit.

In 2019 zal extra capaciteit worden ingezet ten behoeve van het programma Vermogen in het Buitenland. De doelstelling van dit programma is om belastingplichtigen niet in de verleiding te laten komen inkomen en vermogen buiten beeld van de fiscus te houden door dit in het buitenland te stallen. In het Regeerakkoord staat dat de informatiepositie en opsporingscapaciteit van de Belastingdienst wordt versterkt. Het kabinet heeft daarom incidenteel € 17 miljoen beschikbaar gesteld, zodat het programma kan worden geïntensiveerd. Voor 2019 bedraagt de intensivering € 2 miljoen en voor de jaren 2020 tot en met 2022 € 5 miljoen per jaar. Er worden (nieuwe) medewerkers aangetrokken met internationale oriëntatie, bestaande uit een mix van data-analisten, (forensische) accountants, controlemedewerkers, een fiscaal procesadvocaat en fiscalisten.

[12] Toekomstagenda ondermijning

2.7 Doelgroep Toeslaggerechtigden

2.7.1 *Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld*

(visual is leidend, tekst aanpassen n.a.v. visual)

De doelgroep toeslaggerechtigden bestaat uit een zeer omvangrijke en diverse groep burgers die zich kenmerkt door een wisselende mate van redzaamheid. Door de toeslagensystematiek van voorlopige toekenningen op basis van inkomensschattingen door de burger zelf, moeten er bij de definitieve vaststelling van de toeslag vaak correcties worden aangebracht, wat zowel nabetalingen als terugvorderingen tot gevolg heeft. Jaarlijks wordt op basis van bijna 7 miljoen voorlopige toekenningen aan ca. 5 mln. huishoudens in totaal ca. € 12,6 mld. voorschot uitbetaald. Per jaar leidt dit tot zo'n 90 tot 100 miljoen betalingen. Op jaarbasis worden ca. 2 miljoen terugvorderingen ingesteld, waarvan ca. 200.000 gevallen in de invordering terechtkomen. Ieder jaar pakken burgers bijna 3 miljoen keer de telefoon om een vraag te stellen over toeslagen.

Indicatorenmodel
De Belastingdienst heeft naar aanleiding van de in 2016 uitgevoerde beleidsdoorlichting[13] een indicatorenmodel ontwikkeld. Dit model moet op termijn inzicht geven in de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid. De effectiviteit van het handhavingsbeleid wordt de komende jaren inzichtelijk gemaakt aan de hand van herhaalde metingen van 25 gedefinieerde indicatoren. Het model moet inzicht geven in welke mate het beleid bijdraagt aan de volgende doelstellingen: een klantgerichte dienstverlening, de rechtmatige toekenning van toeslagen en een efficiënte uitvoering van processen. Het model heeft als doel trendmatig inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid per toeslagjaar en over de jaren heen. Bij wijze van test is het model voor het eerst toegepast op toeslagjaar 2016 en 2017. In 2019 analyseert de Belastingdienst de resultaten met als doel het model te verbeteren of te verfijnen.

2.7.2 *Capaciteitsinzet*

PM
De verbetervoorstellen voor de kinderopvangtoeslag leggen in 2019 een groot beslag op de capaciteit waarvoor keuzevrijheid bestaat (.. fte). Daardoor bedraagt de in 2019 beschikbare capaciteit voor toezicht ... fte. Deze capaciteit wordt ingezet op de in 2.3.5.3 opgenomen activiteiten.

2.7.3 *Activiteiten in 2019*

Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

Door het muteren voor burgers en het attenderen van burgers wil de Belastingdienst bereiken dat burgers zoveel mogelijk goede aanvragen doen en tijdig mutaties doorgeven, waardoor het aantal terugvorderingen (en de hoogte ervan) afneemt. Wanneer de Belastingdienst over actuelere gegevens beschikt wordt het inkomen dat door de burger gebruikt is voor het aanvragen van het voorschot op een toeslag

[13] Kabinetsreactie beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst, d.d. 15 december 2016, kenmerk 2016-0000205686

door de Belastingdienst zelf aangepast. Wanneer de Belastingdienst niet helemaal zeker is of een nieuw gegeven tot aanpassing van een toeslag moet leiden, ontvangen burgers een brief of worden ze gebeld over een mogelijke wijziging van hun inkomen of van een ander relevant gegeven voor toeslagen.

Samen met een uitgebreid netwerk van onder andere sociaal raadslieden, intermediairs en Toeslagen Servicepunten krijgen burgers die dat nodig hebben hulp bij het indienen van een aanvraag of mutatie. Er zijn een 155 servicepunten, daarmee is er landelijke dekking. In de Randstad is de dekkingsgraad qua aantallen servicepunten hoger. Buiten de Randstad zijn er TSP's gevestigd die in de loop van de week op diverse locaties werken. De servicepunten kunnen aanvragen/wijzigen van toeslagen regelen via het Portaal voor deze servicepunten, zonder dat een DigiD van de toeslaggerechtigde nodig is.
Een andere voorziening om burgers te helpen is gebaseerd op overeenkomsten met zogeheten Toeslagendienstverleners. Deze helpen ook bij het vervullen van toeslagformaliteiten. Het gaat om gemeentes, bewindvoerders, juridisch loketten, kleinere welzijnsorganisaties, maar ook om kinderopvangorganisaties en verhuurders. In totaal zijn het er 557 en ook hier is er een landelijke dekking. Met een inbelcode kunnen zij telefonisch contact opnemen met het Belcentrum van Toeslagen en in bijzijn van de toeslaggerechtigde vragen stellen over individuele dossiers.
Aan toeslagen service punten/ouderenbonden/sociaal raadlieden wordt voorlichting gegeven. Deze bestaat uit gesprekken, opleidingen, het verstrekken van voorlichtingsmateriaal en het koppelen met een accountmanager toeslagen om de lijnen zo kort mogelijk te houden. De Belastingdienst biedt ondersteuning aan en investeert in voorzieningen voor deze dienstverleners.

Massaal Automatisch Continueren en Inkomen
Vanaf eind 2015 voert Toeslagen jaarlijks de actie MAC (Massaal Automatisch Continueren) en inkomen uit. Bij deze actie bepaalt de Belastingdienst voor de meerderheid van de toeslagbetrokkenen een nieuw inkomen op basis van de beschikbare inkomensgegevens. Op deze manier krijgt de burger het voorschot waar hij recht op heeft en worden hoge terugvorderingen na afloop van het jaar zoveel mogelijk voorkomen. In het kader van MAC krijgt de burger een brief of wordt hij er via het portaal 'mijn toeslagen' op gewezen dat het inkomen is aangepast. Indien hij akkoord is, hoeft hij niets te doen. Zo niet, dan kan hij zelf een wijziging doorvoeren.

Toezicht

- *Thematisch toezicht*

De Belastingdienst voert thematische toezichtacties uit gericht op specifieke groepen of situaties met een verhoogd risico op fouten. *(Welke?)*In 2019 voert de Belastingdienst toezichtacties uit die gericht zijn op groepen waarvan is geconstateerd dat deze relevante wijzigingen niet (tijdig) doorgeven en op groepen waarvan uit analyse is gebleken dat een aspect van de aanvraag niet juist is, zoals bijvoorbeeld bij huiseigenaren die huurtoeslag aanvragen voor de eigen woning.

- *Buitentoezicht*

Bij twijfel of de gepresenteerde digitale of administratieve werkelijkheid overeenkomt met de echte werkelijkheid kan er buitentoezicht worden ingesteld; dat gebeurt door medewerkers van de directie MKB. Dergelijke onderzoeken worden uitgevoerd bij kinderopvanginstellingen om op basis van de aanwezige administratie te kunnen vaststellen wat de feitelijke situatie is. De onderzoeken kunnen leiden tot het terugvorderen van eerder verstrekte voorschotten, tot het opleggen van boetes of het instellen van strafrechtelijke vervolging.

Verbetermogelijkheden Kinderopvangtoeslag

Het Kabinet heeft besloten dat de Belastingdienst verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag en dat een aantal knelpunten in de uitvoering zal worden aangepakt. De Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken nauw samen om de verbetermaatregelen te realiseren. Een van de maatregelen is het uitbreiden van de gegevensstroom van kinderopvangorganisaties naar de Belastingdienst. Deze aanpak is erop gericht het aantal terugvorderingen vanwege niet-bestede opvanguren substantieel terug te dringen. Een tweede maatregel betreft het intensief begeleiden van burgers bij wie er kans is op het ontstaan van problematische schulden. Deze aanpak is erop gericht dat het aantal problematische terugvorderingen terugloopt en dat voorkomen wordt dat burgers door toeslagschulden in de schuldsanering terechtkomen. Een derde maatregel betreft een verbetering van de digitale dienstverlening: de Belastingdienst gaat ouders ondersteunen bij het vooraf schatten van het aantal opvanguren en gaat hen attenderen op de noodzaak om wijzigingen door te geven. Ook deze activiteit leidt tot vermindering van het aantal terugvorderingen.

Fraudeaanpak
De nadruk bij het inzetten van het strafrecht ligt op het detecteren en voorkomen van grootschalige georganiseerde fraude en op het zo snel mogelijk afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen. In samenwerking met FIOD en Landelijk Parket worden afspraken gemaakt over de aan te pakken zaken. Fraudezaken die niet door FIOD en OM worden opgepakt, worden administratief afgedaan. Dit betekent dat er een bestuurlijke boete wordt opgelegd of dat wordt volstaan met een terugvordering van ten onrechte verstrekte toeslagen.

Het strafrechtrecht zal met name worden ingezet in de gevallen waarbij sprake is van:
- samenspanning tussen de aanvragers van de toeslagen en facilitators/organisatoren specifieke groepen die ter ondersteuning van de aanvraag valse stukken gebruiken georganiseerd misbruik van LRKP gegevens.

Er zal extra aandacht zijn voor faillerende kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus

Toeslagen neemt actief deel aan diverse projecten in het kader van het convenant Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Dit geldt met name de gebiedsgebonden aanpak van bewoningsvraagstukken en wijkgerichte aanpak. In deze projecten worden als risicovol aangemerkte adressen bezocht ter beoordeling van bewoning om vast te stellen of bijvoorbeeld toeslagen terecht worden verstrekt. In het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit participeert de Belastingdienst door middel van aanleveren van selecties van te onderzoeken adressen. Adressen worden door de

gemeenten gecontroleerd en eventuele aanpassingen in de inschrijving in de BRP worden verwerkt in de verstrekte toeslagen. Tevens wordt ingezet op intensivering van de samenwerking met de GGD met betrekking tot het toezicht op kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus.

2.8 Specifieke thema's

2.8.1 Brexit

Door de Brexit ontstaat er een nieuwe buitengrens voor Nederland en de EU. Direct gevolg is dat voor het goederenverkeer van en naar het VK douaneformaliteiten nodig zijn en dat de Douane hierop toezicht moet uitoefenen. Dat raakt de hele Douane-organisatie, de directie Grote Ondernemingen, die voor Douane toezichtwerkzaamheden verricht, maar ook de directies MKB en FIOD. De Brexit betekent een structurele forse groei van het aangiftevolume, inclusief het noodzakelijke toezicht hierop. Maar de Brexit betekent ook meer en nieuwe klanten en het inrichten van nieuwe processen, zoals voor het ferry-verkeer vanuit onder meer Rotterdam en IJmuiden. Het personeelsbestand van de directie Douane zal, rekening houdend met verschillende scenario's, de komende jaren met 750 tot 930 fte groeien, hetgeen een grote impact op de organisatie heeft en veel vraagt van het absorptievermogen. Bovendien heeft de Brexit een grote impact op de Douane-systemen.

Voor Grote Ondernemingen zijn er gevolgen voor verschillende belastingmiddelen onder andere de BTW. Wanneer het VK geen onderdeel meer uitmaakt van de EU, zal het VK voor de btw-richtlijn en de Wet OB worden behandeld als een zogenoemd "derde land". De leveringen en diensten van en aan het VK zullen – vergelijkbaar met andere derde landen – een andere btw-kwalificatie krijgen, waarbij intra-communautaire transacties zullen plaatsmaken voor import en export. In de vennootschapsbelasting zijn de gevolgen zichtbaar in onder meer de toepassing van de bepalingen die gebaseerd zijn op de EU-Fusierichtlijn (bijvoorbeeld bij een juridische fusie of juridische splitsing). Wanneer het VK uit de EU/EER treedt, vallen grensoverschrijdende fusies tussen bedrijven die gevestigd zijn in Nederland en het VK niet langer onder toepassing van de bepalingen die gebaseerd zijn op de EU-fusierichtlijn. De vrijstelling in de Nederlandse fiscale wetgeving is in dat geval niet langer van toepassing. Een ander voorbeeld betreft de fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting. Wanneer het VK uit de EU/EER treedt zijn fiscale eenheden tussen Nederlandse entiteiten die verbonden zijn via in het VK gevestigde lichamen (die geen vaste inrichting in Nederland hebben) niet langer mogelijk. Als gevolg van de Britse EU/EER uittreding zullen fiscale eenheden die reeds bestaan via in het VK gevestigde lichamen (die geen vaste inrichting in Nederland hebben) in het algemeen eindigen en dit zal mogelijk leiden tot heffing van vennootschapsbelasting

Op grond van de verwachte impact van de Brexit op de toepassing van de fiscale wet- en regelgeving zoals die binnen EU-verband geldt, schat de Belastingdienst in dat het aantal verzoeken om vooroverleg en het toezicht op de juiste en volledige verwerking van de wijzigingen in de belastingaangiften van Grote Ondernemingen toeneemt. De directie Grote ondernemingen houdt rekening met een extra capaciteitsbeslag van 25 fte. *(al in 2019?)*

Ook MKB-ondernemers zullen de effecten van de Brexit ondervinden *(aantal fte)*. De aanpak is er op gericht MKB-ondernemers met gerichte communicatie maximaal voor te bereiden. Daarnaast wordt de eigen organisatie ingericht om verwachte pieken in werkaanbod op te kunnen vangen. Dat laatste ziet in het bijzonder op het door de inspecteur afgeven van zogeheten art. 23-vergunningen voor de BTW.

Een harde Brexit leidt ertoe dat het VK niet meer deelneemt aan de politiële en justitiële samenwerkingsverbanden. Daardoor zullen opsporingshandelingen, zoals informatie-uitwisseling, tijdrovender en complexer worden. Ook zullen er toenemende verschillen in jurisdicties zijn die ervoor zorgen dat criminelen meer fraude kunnen plegen. Door dit alles zal een harde Brexit een groter beslag leggen op de personele capaciteit van de FIOD *(aantal fte)*.

2.8.2 *Herijking rulingpraktijk*

De staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 18 februari 2018 aangekondigd de rulingpraktijk voor rulings met een internationaal karakter te willen herzien. Planning is eind 2018 voorstellen hiertoe naar de Tweede Kamer gaan. In 2019 zal de Belastingdienst de nieuwe vormgeving van de rulingpraktijk implementeren. Mogelijke wijzigingen op het gebied van transparantie over rulings vergen, afhankelijk van het definitieve plan van de staatssecretaris, in 2019 potentieel (?) de nodige capaciteit van de Belastingdienst *(aantal fte)*.

2.8.3 *Doorontwikkeling horizontaal toezicht*

Horizontaal Toezicht is een werkwijze die het voor de Belastingdienst mogelijk moet maken zoveel mogelijk in de actualiteit te werken. Als deze werkwijze goed wordt uitgevoerd door (grote) ondernemingen, fiscale dienstverleners én de Belastingdienst worden fiscale risico's vroegtijdig onderkend en besproken, zodat tijdrovende discussies achteraf kunnen worden voorkomen. Horizontaal Toezicht heeft ervoor gezorgd dat de Belastingdienst in gesprek is gekomen met de leiding van grote ondernemingen en organisaties van fiscale dienstverleners over het zo goed mogelijk laten verlopen van fiscale processen. In de praktijk blijkt echter ook dat de verwachtingen over de verantwoordelijkheden van de Belastingdienst, ondernemingen en fiscaal dienstverleners soms verschillen. De Belastingdienst wil de eigen medewerkers, ondernemingen en adviseurs meer duidelijkheid bieden over de plaats van Horizontaal Toezicht in de handhavings-strategie van de Belastingdienst en de manier waarop en de mate waarin Horizontaal Toezicht een bijdrage levert aan de handhavingsdoelen van de Belastingdienst. Ten behoeve van de planning en control, het objectief maken van keuzes in het toezicht en interne en externe verantwoording wil de Belastingdienst meer inzicht verkrijgen in effectiviteit en efficiency van Horizontaal Toezicht.

In mei 2018 is het project "Doorontwikkelen Horizontaal Toezicht" gestart. Tussen juni 2018 en medio 2019 worden in- en externe partijen (medewerkers, bedrijfsleven, wetenschap, beroeps- en koepelorganisaties (van fiscaal dienstverleners)) geconsulteerd over hun ideeën over Horizontaal Toezicht. In het project worden deze ideeën gewogen en getoetst op meerwaarde en uitvoerbaarheid. Medewerkers worden bij die weging betrokken. Tegelijkertijd onderzoekt de Belastingdienst de bijdrage van de activiteiten binnen horizontaal toezicht aan het behalen van compliance-doelstelling. Hetzelfde geldt voor de vraag of de op een kosten-efficiënte manier gebeurt. De ontwikkelingen in de handhaving

hebben sinds de invoering van horizontaal toezicht niet stil gestaan. Concepten als compliance by design, secured chain approach, de FD-aanpak, de automatisch ingevulde winstaangifte zijn ontwikkelingen die vragen om een nieuwe plaatsbepaling van de werkwijze. Daarbij wordt ook gekeken naar de impact van initiatieven van de OECD en de EU, zoals Mandatory Disclosure en ICAP, en de ontwikkelingen in andere landen die -soms recent- een horizontaal toezicht-programma[14] hebben ingevoerd of aangepast. Ook beziet de Belastingdienst hoe andere toezichthouders in Nederland een toezichtsstrategie vormgeven die aansluit bij de aanbevelingen in het rapport Toezien op Publieke Belangen van de WRR (een governance benadering van toezicht).

Het geheel aan voorstellen dat zich langs deze weg uit de bevindingen laat destilleren zal worden voorgelegd aan een externe klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van wetenschap, bedrijfsleven en adviseurs. Deze klankborgroep wordt gevraagd op de voorstellen te reflecteren.

Medio 2019 zal het project zijn afgerond. Aanpassingen in de werkwijze worden daarna vastgelegd in nieuwe leidraden toezicht. Het ingangsmoment van de aanpassingen wordt tijdig aangekondigd. Ook de Tweede Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd. Tot dat moment verandert er niets aan de huidige werkwijze.

Toezichtsplannen Wet DBA en deeleconomie (zie mails [redacted] 21/8) [redacted] vroegtijdig betrekken bij deze passage)

[14] Internationaal wordt horizontaal toezicht-programma's aangeduid als *co-operative compliance*.

3 Beheerst vernieuwen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn al kort de activiteiten genoemd die nodig zijn om de vernieuwing in uitvoering en toezicht te laten slagen: zorgen voor een kwantitatief en kwalitatief voldoende toegesneden personeelsbestand, modernisering van het IV-landschap, vernieuwing van de werkprocessen en zorgen voor een adequate sturing en beheersing van zowel de going concern als de vernieuwing. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Het eerste spoor van 'beheerst vernieuwen' betreft de personeelssituatie bij de Belastingdienst. De dienst heeft de komende jaren een forse wervings- en instroomopgave. De krapte op de arbeidsmarkt, de extra personele ruimte verkregen om de continuïteit te borgen en de hogere uitstroom zetten druk op de organisatie. Nieuwe instroom is van cruciaal belang, mede gelet op het feit dat de komende jaren de leeftijdsgebonden uitstroom aanzienlijk gaat toenemen. Toch kan de Belastingdienst niet onbeperkt nieuwe medewerkers aannemen, nog afgezien of hij deze kan krijgen in de huidige arbeidsmarkt. De organisatie kan maar in bepaalde mate de instroom opvangen. De vraag is dus hoe de Belastingdienst voldoende nieuwe medewerkers binnenhaalt, met de juiste kwaliteit, rekening houdend met het absorptievermogen van de organisatie.

Toevoegen grafiek personeel? Komt van O&P/ . Of toch toevoegen onder H1.

	2018	2019
Formatie 2018 - 2024 (bb3)	28.608	29.658
Af-/toename formatie		1.050
Overloop voorgaand jaar (verschil met werkelijke bezetting		1.200
Uitstroom VSO		800
Leeftijdsontslag		
Uitstroom ca. 4%		800
Instroombehoefte	2.515	3.850

Het tweede spoor van 'beheerst vernieuwen' is de ICT op orde krijgen. Het huidige IV-landschap met 900 applicaties, ingewikkelde koppelingen en onderlinge afhankelijkheden, wordt gekenmerkt door zodanig hoge onderhouds- en beheerkosten dat binnen het beschikbare budget nog nauwelijks ruimte voor vernieuwing blijft. Door het wegwerken van het achterstallig onderhoud, ook wel technische schuld genoemd, wordt gewerkt aan een gezondere kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing. In de huidige situatie vragen aanpassingen van systemen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving geregeld grote inspanningen. De wendbaarheid van het systeemlandschap moet worden verbeterd en daarmee het handelingsperspectief voor de wetgever.

Het derde spoor van 'beheerst vernieuwen' ziet op verbetering van de sturing door en op de Belastingdienst, de beschikbaarheid van goede informatie voor sturing en verantwoording, een goed ingerichte planning & control-cyclus met duidelijke rapportagemomenten en risicomanagement. Sturing op going concern en vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over prestaties, budget en de inzet van personeel en ondersteunende middelen (waaronder ICT). Een goede aansturing vanuit het departement begint met goede sturing binnen de Belastingdienst zelf. In 2019 is de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst volledig geïmplementeerd. Kernelementen van deze structuur zijn: een duidelijke scheiding tussen beleid, uitvoering en ondersteuning, de focus op de aansturing van het primaire proces en een verkleining van het aantal managementlagen. Het risicomanagement is daarbij toebedeeld aan de verantwoordelijken in de lijn en maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de planning & control-cyclus.

3.2 Personeel

De Belastingdienst is een grote, dynamische organisatie met bijna 28.000 medewerkers. Ruim een kwart van de medewerkers van de Rijksoverheid is hier werkzaam. Op het gebied van personeel en werving ligt er voor de Belastingdienst een omvangrijke opgave. De uitdaging is het realiseren van een ordentelijke en beheerste modernisering en het tegelijkertijd toerusten van het personeel voor de modernste manieren interactie met en toezicht op burgers en bedrijven. Daarbij vindt een verschuiving plaats naar meer hoger gekwalificeerde medewerkers en moeten de gevolgen van de uitstroom van personeel opgevangen worden.

In 2019 bedraagt de verwachte instroombehoefte ca 2.000 fte. Het nieuwe personeel wordt primair ingezet op het borgen van de continuïteit: het probleemloos doorlopen van de heffing en inning van belastingen en de uitkering van toeslagen, en het zorgen voor een aanvaardbaar peil van onder andere dienstverlening, bereikbaarheid en toezicht. Dit vraagt om een zodanige inrichting van het instroomproces dat de jaarlijkse instroom in deze omvang geborgd is.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- De Belastingdienst gaat vier functiegroepen permanent werven: fiscalisten, accountants, data-analisten en IT-ers.
- Nieuwe medewerkers moeten sneller inzetbaar zijn. De Belastingdienst ontwikkelt een programma gericht op introductie, opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers en gaat meer aandacht besteden aan interne doorstroom.
- De selectieprocedures worden verkort, zodat de huidige termijn van 5-8 maanden tussen het bekend worden van de vacature tot aan daadwerkelijke instroom, wordt verkort naar 1-4 maanden.
- De Belastingdienst maakt naast het eigen Employability Center gebruik van marktpartijen die gespecialiseerd zijn in werving en selectie. Daarnaast wordt aangesloten op Rijksbrede wervingsprogramma's.
- Intensiveren van de arbeidsmarktcommunicatie om de Belastingdienst stevig neer te zetten als aantrekkelijke werkgever.

3.3 ICT

3.3.1 Vermindering technische schuld en vergroting wendbaarheid

De huidige ICT-systemen worden robuuster en wendbaarder gemaakt door middel van het programma Modernisering IV-landschap[15]. Technisch verouderde applicaties worden zoveel mogelijk gesaneerd. De Belastingdienst hanteert een methodiek om zijn applicaties periodiek te beoordelen op zowel technische kwaliteit als bedrijfswaarde, uitgedrukt op een schaal van 0-100%. Die score vormt een belangrijke indicator bij het beantwoorden van de vraag of er aanleiding is te investeren in de vernieuwing van de applicatie. Applicaties die een score voor technische kwaliteit hebben lager dan 50% krijgen het predicaat 'achterstallig onderhoud', in de ICT-wereld 'technische schuld' genoemd.

De doorlooptijd voor veranderingen in onderdelen van het IV-landschap is hoog. Dit heeft een effect op de wendbaarheid en daarmee het handelingsperspectief van de wetgever. De ambitie is om deze doorlooptijden terug te brengen.

[15] Het IV-landschap betreft het geheel aan software, hardware, licenties, koppelingen, datacenter, contracten, etc. bij elkaar. Zie voor meer informatie over het programma Modernisering IV-landschap van de Belastingdienst de bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 304.

Om de samenhang tussen werkprocessen, gegevens en applicaties systematisch in beeld wordt brengen en te monitoren wordt voor ICT-vraagstukken binnen de Belastingdienst gewerkt via een ICT-architectuur. Doelarchitecturen gaan worden opgesteld om voor elk van de ICT-domeinen een helder beeld te hebben van de beoogde eindsituatie. De doelarchitectuur is randvoorwaardelijk voor de doorontwikkeling en onderhoud van het proces- en ICT-landschap van de Belastingdienst.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Uiterlijk in de eerste helft van 2019 zijn alle 19 domeinarchitecturen voor de Belastingdienst vastgesteld.
- In 2019 wordt het eerste evenredige gedeelte van de technische schuld teruggedrongen. Streven is om het aantal applicatie met achterstallig onderhoud (technische schuld) terug te dringen van nu ca. 50% naar ca. 30% in 2022.
- In 2019 worden lagere onderhouds- en beheerlasten op onderdelen reeds zichtbaar. Streven is om in 2022 een kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing van 70/30 te realiseren.
- Voor een aantal systemen wordt in 2019 in kwalitatieve zin verbetering van wendbaarheid geconstateerd. Deze wendbaarheid van applicaties wordt bepaald op basis van scores op vragen waarmee de wendbaarheid van een applicatie wordt uitgedrukt, in lijn met de systematiek van de jaarlijkse Parameterbrief aan de Tweede Kamer.

PM – IV&D komt nog met tussentrancehs van streefwaarden voor 2019.
PM - Toevoegen grafiek/visual ICT → opsomming activiteiten?.

3.3.2 *ICT-projecten (waaronder vernieuwing)*

De ICT-portfolio van de Belastingdienst bestaat uit projecten op het gebied van continuïteit, wetgeving, modernisering IV en vernieuwing. Op het gebied van vernieuwing is de opgave voor de Belastingdienst om werkprocessen te moderniseren en tegelijkertijd de continuïteit te borgen. Deze vernieuwingsprojecten moeten bijdragen aan:

- Beter toezicht en invordering door risico-gestuurd toezicht en invordering in te voeren en interne processen te digitaliseren
- Betere interactie met en dienstverlening aan belastingbetalers en toeslaggerechtigden door de gebruiker de gewenste kanalen aan te bieden, doorlooptijden te verkorten en interne processen te digitaliseren
- Goedkopere processen door te digitaliseren en te automatiseren, fouten te reduceren en onnodige interactie te voorkomen.

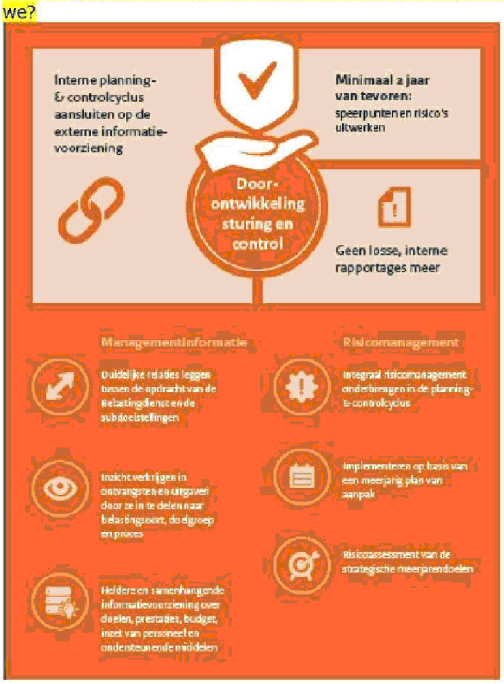
Concrete activiteiten voor 2019 zijn:

- Het realiseren en implementeren van standaardoplossingen, zogenoemde generieke voorzieningen.
- Het uitvoeren van projecten ten behoeve van procesvernieuwingen. De prioritering van projecten vindt plaats vanuit een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het primaire proces en de IV-organisatie.

Projecten met een ICT-component boven de grens van € 5 miljoen worden aangemeld bij het Bureau ICT Toetsing (BIT). Het betreft naast vernieuwingsprojecten ook projecten met beheersmatige ICT-activiteiten. Deze ICT-activiteiten worden met ingang van 2019 op het Rijks-ICT-Dashboard gepubliceerd.

3.4 Sturing en beheersing

PM – nog opnemen blok cultuur en leiderschap en topstructuur. Welke input hebben we?



3.4.1 Managementinformatie

Om de sturing en beheersing te verbeteren zal in de eerste plaats de strategische doelstelling van compliance, zoals deze is opgenomen in de begroting IX, moeten worden vertaald in operationele tussendoelen en bijbehorende prestatie-indicatoren. Daarnaast moet een koppeling worden gemaakt tussen deze doelen en de beschikbare budgetten. Daartoe is inzicht nodig in de uitgaven per bedrijfsproces, doelgroep en belastingmiddel en vooral op de verwachte ontwikkeling van deze uitgaven. Al deze ontwikkelingen maken straks onderdeel uit van een samenhangende aanpak van de verbetering van managementinformatie binnen de Belastingdienst.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Actualiseren en uitbouwen van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst, als belangrijke basis voor managementinformatie.
- Uitwerking en vaststellen van de samenhang tussen doelen en indicatoren op verschillende niveaus door ontwikkeling van een beleidstheorie gekoppeld aan de uitvoerings- en toezichtstrategie.

- Uitwerking en vaststellen van een processenmodel en het hierop aanpassen van de instrumenten voor het toerekenen van uitgaven naar middel, doelgroep en proces.
- Stroomlijnen van interne stuur- en verantwoordingsrapportages, die daarbij optimaal gebruik maken van de beschikbare managementinformatie op verschillende niveaus en vaststellen van kaders voor managementinformatie.
- In 2019 wordt een systeem ingericht ten behoeve van een structurele voorziening van managementinformatie op het gebied van financiën en personeel. Daarbij wordt tevens ingezet op verbeteringen van (project)administraties binnen de Belastingdienst.

3.4.2 *Risicomanagement*

Ook een betere inrichting van risicomanagement binnen de Belastingdienst draagt bij aan een betere sturing en beheersing. Risico's dienen meer integraal en in samenhang te worden bezien, als onderdeel van een eenduidige structuur met concrete handvatten voor medewerkers en management op verschillende niveaus. Risicomanagement en risicodenken moeten daarmee steeds meer verworden tot een continu proces. Dit vergt een cultuuromslag in de organisatie en zal daarom een meerjarige aanpak kennen.

Concrete activiteiten die in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:
- Een meerjarig plan van aanpak gericht op een structurele implementatie van risicomanagement. Doel is het omzetten van de huidige versnipperde aanpak van risico's naar een meer integrale aanpak, via definities, risicocategorieën, risicoweging en risicomonitoring.
- Het onderbrengen van risicomanagement binnen de planning & controlcylus.
- Het uitvoeren van een risicoassessment met de top van de Belastingdienst, gericht op de strategische meerjarendoelen.

3.4.3 *Risico's ten aanzien van uitvoering jaarplan*

Voor de uitvoering van het jaarplan worden verschillende soorten risico's onderkend. De belangrijkste risico's zijn onderstaand opgenomen. Daarbij geldt dat de implementatie van risicomanagement in 2019 verder zijn beslag krijgt. Ook het Jaarplan 2019 zelf is nog een groeidocument op dit onderwerp. Het Jaarplan komt bovendien in dezelfde periode beschikbaar als de 22e Halfjaarsrapportage. Aangezien in die Halfjaarsrapportage ook de actuele stand van zaken wordt gegeven van de belangrijkste actuele risico's en beheersmaatregelen, wordt dit met het Jaarplan niet opnieuw gegeven. In het Jaarplan 2020 zal dit wel het geval zijn.

De concrete risico's die worden onderkend voor 2019 zijn:
- **Borgen stabiliteit en continuïteit van de uitvoering**. Randvoorwaarden ten aanzien van personeel, ICT en sturing en beheersing zijn essentieel voor 'Beheerst Vernieuwen'. In het Jaarplan 2019 is onder hoofdstuk 4 opgenomen welke maatregelen op elk van deze maatregelen worden getroffen.
- **Onvolkomenheden Algemene Rekenkamer**. In het verantwoordingsonderzoek 2017 van de Algemene Rekenkamer zijn de volgende onvolkomenheden geconstateerd: legacy-problematiek IT, managementinformatie, sturing en beheersing Investeringsagenda, strategisch personeelsbeleid, beleid misbruik- en oneigenlijk gebruik (M&O) kleine belastingmiddelen, bedrijfscontinuïteitsbeheer en aansturing en toezicht

Belastingdienst. De aanpak ten aanzien van de meeste van deze onvolkomenheden, maakt ook onderdeel uit van de veranderopgave 'Beheerst Vernieuwen'. In het Jaarplan 2019 is onder hoofdstuk 4 opgenomen welke maatregelen op elk van deze maatregelen worden getroffen.

- **Risico's en actualiteiten 22e Halfjaarsrapportage**. In de 22e Halfjaarsrapportage zijn eind oktober 2018 de volgende relevante risico's en actualiteiten benoemd: schenk- en erfbelasting, vertraging vervanging enterprise taks management, vertraging invoering toeslag motorrijtuigenbelasting op vervuilende dieselauto's en beheersing fiscale processen (PM –blijven matchen met HIR). Een uitgebreide toelichting en beheersmaatregelen is opgenomen in de Halfjaarsrapportage zelf.