Ministerie van Financiën

Extern Jaarplan Belastingdienst 2019

Versie 0.6

Datum	27 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 Inleiding—7
1.2 Context—8
1.3 Dilemma's—10

2 Uitvoering en toezicht—12
2.1 Belastingdienst in beeld: fact & figures—12
2.2 Inleiding—12
2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving—12
2.4 Uitvoerings- en toezichtstrategie—13
2.5 Doelgroep particulieren/niet-winst—16
2.5.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—16
2.5.2 Capaciteitsinzet—17
2.5.3 Activiteiten in 2019—17
2.6 Doelgroep MKB-ondernemers—21
2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—21
2.6.2 Capaciteitsinzet—22
2.6.3 Activiteiten in 2019—23
2.7 Doelgroep Toeslaggerechtigden—27
2.7.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—27
2.7.2 Capaciteitsinzet—28
2.7.3 Activiteiten in 2019—28
2.8 Specifieke thema's—31
2.8.1 Brexit—31
2.8.2 Herijking rulingpraktijk—32

3 Beheerst vernieuwen—34
3.1 Inleiding—34
3.2 Personeel—35
3.3 ICT—36
3.3.1 Vermindering technische schuld en vergroting wendbaarheid—37
3.3.2 ICT-projecten (waaronder vernieuwing)—37
3.4 Sturing en beheersing—38
3.4.1 Topstructuur, leiderschap en cultuur—38
3.4.2 Managementinformatie—39
3.4.3 Risicomanagement—40

CONCEPT

1 Naar een jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'

1.1 Inleiding

(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 dit jaarplan wordt de aanpak uitgewerkt voor de doelgroepen: burgers die aangifte inkomstenbelasting doen, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden. Volgend jaar zal daar onder meer de doelgroep grote ondernemingen bijkomen.

Bij een Jaarplan hoort een rapportage. Voor het eerst in 2020 verschijnt zo'n Jaarrapportage, die aansluit op het Jaarplan 2019. Ook tussentijds wordt de Tweede kamer 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] *Kamerstukken II* 2017/18, 31 066, nr. 410

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[2], 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 Belastingdienst 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. Om het prestatieniveau van de Belastingdienst op peil 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.

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 beperkingen wat betreft personeel en ICT-ondersteuning, zijn taken naar 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 strategie toe en werkt deze uit voor de drie genoemde doelgroepen. Het jaarplan bevat de activiteiten die in 2019 worden uitgevoerd en tot merkbare resultaten leiden voor burgers, bedrijven en organisatie.

1.2 Context

Het jaarplan beschrijft de activiteiten die in 2019 worden uitgevoerd en tot merkbare resultaten leiden voor burgers, bedrijven en organisatie. De activiteiten worden 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.

Met opmerkingen Tekst staat nu dubbel. Zie hiervoor

De Fiscale beleidsagenda

De Belastingdienst is een uitvoerings- en toezichtsorganisatie die de geldende wetgeving op het terrein van fiscaliteit, douane en toeslagen uitvoert. Die wetgeving is 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

[2] *Kamerstukken II* 2017/18, 31 066, nr. 403

februari 2018 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd[3], 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[4]. Opgave voor de dienst is om zo dicht mogelijk 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 hiervan is de discussie over het toezicht op de naleving van de regels omtrent de arbeidsrelatie tussen opdrachtgever en zzp-ers.

Arbeidsmarkt

In 2019 zet de Belastingdienst 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 het personeelsbeleid van de Belastingdienst.

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

---

[3] *Kamerstukken II 2017/18*, 32 140, nr. 33

[4] 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.

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.

1.3 Dilemma's

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitvoering en het toezicht in 2019 voor de drie genoemde doelgroepen (particulieren, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden). Bij het vaststellen van de uitvoerings- en toezichtactiviteiten die uitgevoerd moeten worden en het toedelen van capaciteit hieraan, doet zich een aantal dilemma's voor.

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 en worden begeleid in hun nieuwe functie. De nieuwe medewerkers zullen niet direct inzetbaar zijn. Het inwerken vergt bovendien tijd van de zittende medewerkers 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

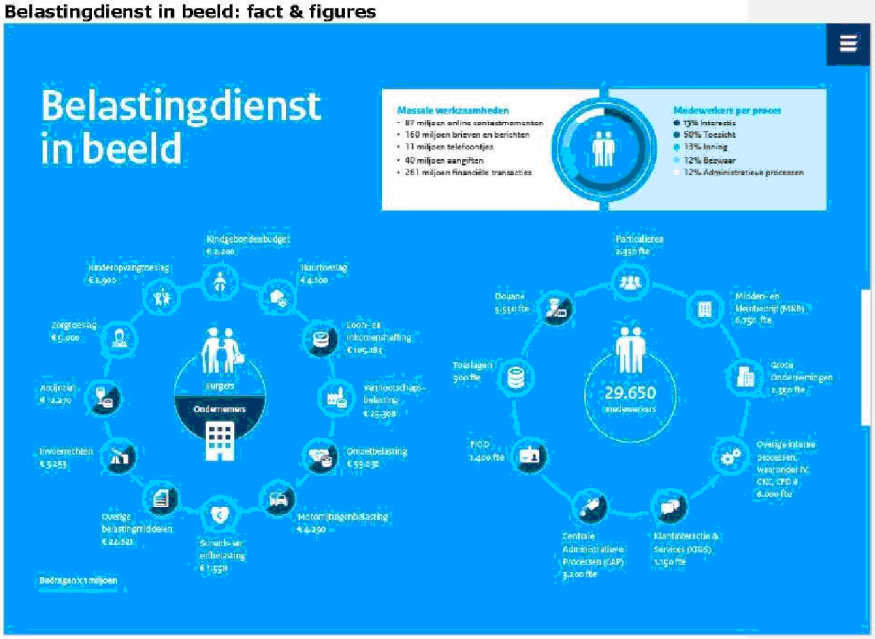
Met 'Beheerst Vernieuwen' is er voor gekozen de veranderopgave van de Belastingdienst stap-voor-stap aan te pakken. Dat betekent dat de geplande vermindering van het werk (in de traditionele administratieve/handmatige zin van het woord) in een lager tempo worden gerealiseerd, terwijl medewerkers die 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. De staat van de ICT van de Belastingdienst kent zijn beperkingen ten aanzien van de realisatie van nieuwe wensen. 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.

2 Uitvoering en toezicht

2.1 Belastingdienst in beeld: fact & figures



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[5]. Na een korte toelichting op de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst volgt de kern van dit jaarplan: de beschrijving van de activiteiten in 2019 voor de drie doelgroepen particulieren voor het onderdeel inkomensheffing-niet winst, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden .

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

[5] https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf

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 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. 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 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 in het niveau van naleving wordt gekeken welke mix van instrumenten het grootste effect op de naleving 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[6] - 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 specifiek via boekenonderzoeken, 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 implementatie van de uitvoerings- en toezichtstrategie. In de volgende paragrafen wordt hier nader aandacht aan besteed.

De Belastingdienst is een uitvoerings- en een toezichtorganisatie. 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. De Belastingdienst moet voorkomen dat de laatste categorie de sluitpost wordt. De Belastingdienst moet voldoende (kwantitatief en kwalitatief) capaciteit kunnen inzetten om het toezicht naar behoren uit te voeren omdat dit anders een eroderend effect op de spontane wetsnaleving kan hebben. Om die reden is de lopende wervingscampagne hard nodig om de bestaande disbalans tussen werk en beschikbaar personeel op te heffen.

[6] 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 mogelijk 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. 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 vaak het gevolg van onkunde. In plaats van te zoeken naar fouten in aangiften en die vervolgens te herstellen probeert de Belastingdienst fouten te voorkomen. Werken volgens de uitvoerings- en toezichtstrategie houdt in 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: 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. 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.

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

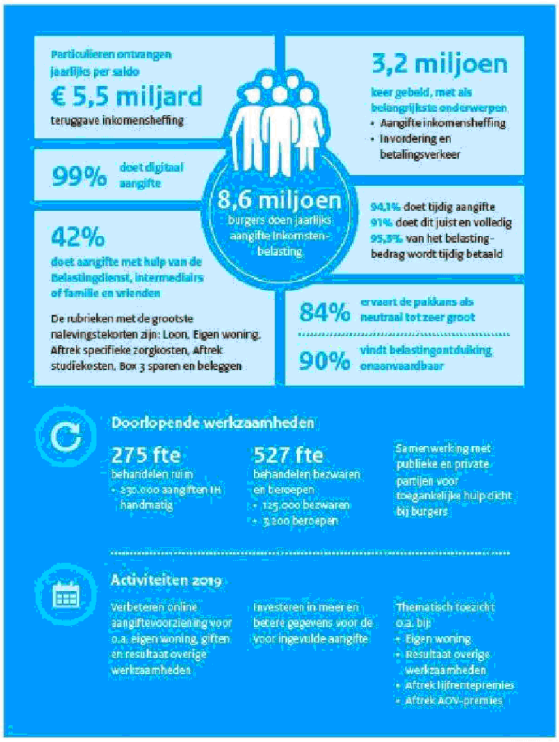
1. Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten: diverse vormen en momenten van interactie met burger of bedrijf, voorinvullen van de aangifte, afsluiten van convenanten, vooroverleg, samenwerking met dienstverleners

2. Toezicht: digitaal toezicht, controle vanachter het bureau, controle ter plaatse/boekenonderzoeken

3. Fraudeaanpak: samenwerking met externe (overheids)partners, boeteoplegging, opsporing en inzet strafrecht

2.5 Doelgroep particulieren/niet-winst

2.5.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld



Circa 12 miljoen burgers en bedrijven, waarvan 8,6 miljoen binnen de doelgroep particulieren/niet winst[7], 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 99% doet, met of zonder hulp, inmiddels digitaal aangifte. De aanpak bij deze doelgroep richt zich vooral op het bevorderen van het doen van juiste aangiftes en op het bestrijden van fraude.

[7] Het cijfer betreft particuliere belastingplichtigen die niet verbonden zijn aan een onderneming. Burgers die gerelateerd zijn aan een bedrijf zoals directeuren-groot aandeelhouders en partners en kinderen van ondernemers worden tot de doelgroep ondernemingen gerekend. Het gaat bij deze laatste groep om circa 2 miljoen burgers.

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

2.5.2 *Capaciteitsinzet*

In totaal wordt voor de doelgroep particulieren door de Belastingdienst circa 2.100 fte aan directe capaciteit ingezet voor uitvoering van en toezicht op de inkomensheffing niet-winst. De verdeling van deze capaciteit over de daarvoor uitgevoerde processen is weergegeven in onderstaande diagram.

Een groot deel van de capaciteit wordt ingezet op uitvoeringsactiviteiten die vastliggen: ingediende aangiften moeten leiden tot definitieve aanslagen, bezwaar- en beroepschriften moeten worden behandeld binnen wettelijke termijnen, telefonie moet worden afgehandeld enz. Ook een deel van de toezichtactiviteiten (bijvoorbeeld vooroverleg) moet de Belastingdienst uitvoeren. De resterende capaciteit zet de Belastingdienst in op de behandeling van risicovolle aangiften, thematisch toezicht en de bestrijding van fraude.

2.5.3 *Activiteiten in 2019*

<u>Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten</u>

- *Online aangiftevoorziening*

De Belastingdienst verricht 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[8] en het vereenvoudigen van de wijze waarop de uitvraag in de online aangiftevoorziening plaatsvindt:

- 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.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) leidt bij een aantal gegevensstromen ertoe dat er voortaan geen burgerservicenummer meer kan worden opgevraagd. Identificatie van de gegevens zal hierdoor meer capaciteitsinzet vergen.

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 die dit betreft 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 aandachtspunten in hun aangifte. Opzet daarbij is om de groep bij wie zich zo'n issue voordoet, zo precies mogelijk te identificeren en vervolgens gericht te benaderen.

Brief over de onjuiste verdeling
De Belastingdienst stuurt een brief naar belastingplichtigen waarvan wordt vermoed dat zij in hun aangiften een onjuiste verdeling van inkomensbestanddelen in box 1 en/of onvolledige toedeling in box 3 hebben opgenomen. Door deze brief neemt het aantal juiste aangiften toe van 54% tot 79%. Hiermee wordt de omvang van het werkpakket voor de Belastingdienst van onjuiste aangiften vanwege een onjuiste verdeling substantieel verkleind. De Belastingdienst wil in 2019 belastingplichtigen en fiscale partners van wie de aangifte IH 2017 bij de risicoselectie is uitgeworpen op onjuiste verdeling van inkomensbestanddelen van de eigen woning (box 1) stimuleren om samen aangifte doen. In de brief zal worden geadviseerd om online én samen aangifte te doen, omdat het verdeelscherm in de online aangiftevoorziening er voor zorgt dat er minder fouten in de verdeling van inkomensbestanddelen ontstaan.

In de huidige situatie wordt een verzoek om middeling handmatig uitgevoerd. Dit proces worden vervangen door een geautomatiseerd middelingsproces, waarmee het voor de belastingplichtigen eenvoudiger is om een verzoek tot middeling in te dienen, en de Belastingdienst efficiënter en goedkoper kan werken.

[8] Deze activiteiten zijn voor het belastingjaar 2018 grotendeels al in 2018 gedaan. Alleen het inwinnen van de gegevens vindt nog plaats in 2019. De rest van de activiteiten in jaar 2019 voor verbetering van de VIA zijn ten behoeve van de aangifte IH 2019 in kalenderjaar 2020.

- *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 onder meer relatiebeheer en actuele informatie. Door het aanbieden van een digitale leeromgeving maakt de Belastingdienst het mogelijk dat alle hulpaanbieders zich kunnen scholen in hulpverlening bij belasting- en toeslagzaken. Tweemaal per jaar worden informatiebijeenkomsten georganiseerd waarvoor maatschappelijke dienstverleners, gemeenten en bibliotheken worden uitgenodigd. In het kader van het help de helper beleid stimuleert de Belastingdienst tevens de samenwerking tussen maatschappelijk dienstverleners en bibliotheken, waarbij maatschappelijk dienstverleners in de bibliotheek hulp bij belasting- en toeslagzaken organiseren. 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 is een punt van zorg; extra inzet van capaciteit, die ten koste gaat van andere (toezicht)activiteiten, blijkt momenteel nog nodig. Er wordt ingezet op structurele verbetering van het bezwaarproces om daarmee enerzijds richting belastingplichtige snel zekerheid te kunnen bieden en anderzijds efficiënter te kunnen werken. Zo is het sinds maart 2018 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*

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 vaststelling van de aanslag. Vanaf maart 2019 worden de aangiften inkomensheffing ingediend; de behandeling wordt in 2020 behandeld, afgezien van massaal automatisch corrigeren en voorlopige teruggaven.

- *Handmatige behandeling*

De capaciteit voor de handmatige behandeling wordt als eerste ingezet voor de jaarlijks uit te voeren steekproefonderzoeken en de andere verplichte toezichtactiviteiten.

De resterende capaciteit wordt normaal gesproken ingezet voor behandeling van aangiften met betrekking tot de belangrijkste nalevingstekorten (eigen woning, resultaat overige werkzaamheden, aftrek lijfrentepremies en aftrek AOV-premies). Echter voor 2019 geldt dat door de omvang van de activiteiten en de achterstand die is ontstaan bij aangiftebehandeling inkomensheffing 2016 (dit als gevolg van de bijstand die is en wordt verleend aan de uitvoering van de erf- en schenkbelasting) er in 2019 nauwelijks overige aangiften kunnen worden behandeld.

Fraudeaanpak

Samen met de FIOD, het Openbaar Ministerie en overige overheden, pakt de Belastingdienst fraude aan. Ook hier maken we keuzes, om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. De Belastingdienst kiest om redenen van effectiviteit bewust voor de inzet van het grootste deel van zijn fraudecapaciteit op het aanpakken van systeemfraude. De inzet voor de aanpak van individuele belastingplichtigen is daardoor beperkt. Een voorbeeld van systeemfraude vormen facilitators die op systematische wijze voor belastingplichtigen onjuiste aangiften doen op het vlak van aftrek zorgkosten of giften.

Met opmerkingen [redacted]: Behoeft een nuancering. Staat bij segment P beschreven maar spreekt over de Belastingdienst.

Dat zie ik bij MKB lig niet terug (meer subjectgericht). Dat ligt er natuurlijk aan wat de definitie van systeemfraude is. Is dat ook BTW car? In mijn beleving niet.

2.6 Doelgroep MKB-ondernemers

2.6.1 *Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld*

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 miljoen entiteiten). ~~Bij het middenbedrijf is een grote rol weggelegd voor de fiscaal dienstverleners in het aangifteproces.~~ Het MKB draagt jaarlijks circa € 71 miljard[9] bij aan de schatkist; 92% 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. De aanpak van de Belastingdienst richt zich bij het kleinbedrijf vooral op het voorkomen van fouten. Zo worden startende

[9] Het gaat hierbij alleen om het belastingdeel en niet om de geinde premies.

Met opmerkingen [redacted]: Bij activiteiten 2019 volgorde veranderen. Thematisch toezicht als middelste en risicogericht als laatste opnemen. De een sluit meer aan bij de handhavings- en uitvoeringstrategie dan risicogericht.

Met opmerkingen [redacted] Bij activiteiten 2019. Het gaat niet om de automatisch winstaangifte maar om de automatisch ingevulde winstaangifte.
Check gedaan bij [redacted]

Met opmerkingen [redacted]: [redacted] is er geen sprake van dubbeltelling bij telefonie? Enerzijds bedrijfsproces (2,1 miljoen) en daarnaast product/dienst (600.000) view. Bij beide komt bijvoorbeeld omzetbelasting voor.

Met opmerkingen [redacted]
In het MKB wordt een aantal keer gesproken over aandacht voor 2e handsautohandel en over autohandel.

- zie onder andere de visual op pagina 21; 2e hands auto's
- pagina 24 (gerichte toezichtsacties) handel in tweedehandhands auto's
- pagina 24 onderaan: autohandel.

Volgens mij zou steeds één omschrijving het duidelijker maken. We richten ons op de autohandel. Die omschrijving graag gebruiken.

Met opmerkingen [redacted]: 60,1% doet dit juist en volledig:
Betreft belastingjaar 2014; meting op entiteitsniveau MKB; middelen Inkomensheffing, Vpb, OB en LH

Met opmerkingen [redacted] Hier wordt gesproken over 71 miljard. En in visual 70 miljard. Uitlijnen aub. 71 en 92% is wat ik te horen heb gekregen via [redacted] er [redacted] wat de cijfers nu zouden zijn. [redacted] aub afstemmen met [redacted]

Met opmerkingen [redacted] Tekstblok verplaatst voelt logischer aan bij het lezen.

ondernemingen zo goed mogelijk geholpen bij het beantwoorden van hun vragen bij de start van de onderneming. Er is binnen MKB een grote rol weggelegd voor de fiscaal dienstverleners in het aangifteproces.

Met opmerkingen [redacted]: De FD speelt overall een grote rol in het MKB bepaald niet allen bij het midden bedrijf. De tekst suggereert dat wij bewust sturen op de inzet van FD bij midden. Dat is tot nu toe niet het geval en is ook niet mogelijkheid. Als wij een FD benaderen dan doen wij dat met betrekking tot zijn gehele MKB werkpakket.

Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie

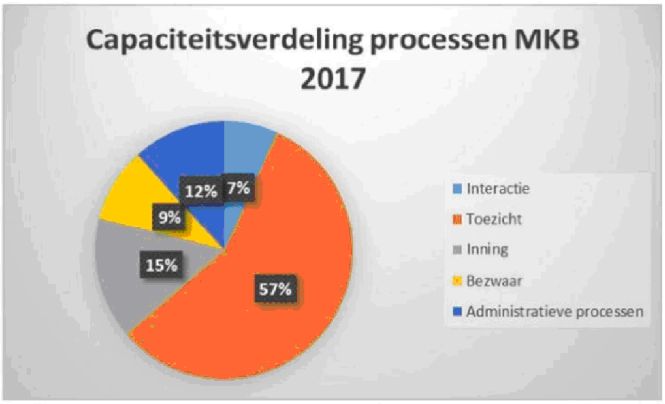
Door de introductie van allerlei nieuwe (digitale) verdienmodellen groeit het ondernemersbestand substantieel. Om zo effectief en efficiënt mogelijk op deze ontwikkeling in te spelen, is de noodzaak om volledig te kunnen werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie groot. In paragraaf 2.4 werden kort de beperkingen van de huidige toezichtspraktijk geschetst. Om stapsgewijs hierin verbetering aan te brengen, worden de volgende activiteiten ontplooid.

Met opmerkingen [redacted] Akkoord met aanpassing

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 de fiscaal dienstverleners die beschikken over kennis, motivatie en toestemming van de klant, om bij de aangifte meer compliance te bewerkstelligen waar mogelijk op tijdigheid van indiening van de aangifte, de volledigheid en juistheid van de aangifte en in beperkte mate de tijdigheid van betaling. ~~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. In de vierde plaats wordt gewerkt aan versterking van de centrale regie binnen de Belastingdienst, d.w.z. het meer landelijk kiezen van uitvoeringsactiviteiten en de inzet van instrumenten.

2.6.2 *Capaciteitsinzet*

In totaal wordt door de Belastingdienst circa … fte (2017) aan directe capaciteit ingezet voor uitvoering van en toezicht op de fiscale regelgeving voor MKB-ondernemers. De verdeling van deze capaciteit over de daarvoor uitgevoerde processen is weergegeven in onderstaande diagram.



Het overgrote deel van de capaciteit wordt ingezet op uitvoeringsactiviteiten die vastliggen. Het gaat hierbij om het 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 resterende capaciteit zet de Belastingdienst in op de relatie met fiscaal dienstverleners, het geven van voorlichting en het doen van actualiteitsbezoeken.

2.6.3 *Activiteiten in 2019*

Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

- *Samenwerking met andere partijen*

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
- het onderhouden van 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*

In 2019 wordt een mediacampagne gevoerd ten behoeve van startende ondernemers. Jaarlijks maken grote groepen starters dezelfde fouten. De campagne

Met opmerkingen akkoord? Met MT afstemmen,

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 en de belastingplichtige of zijn vertegenwoordiger. 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. Op deze wijze worden meningsverschillen achteraf voorkomen en belastinginkomsten zeker gesteld.

- *Behandeling aangiften, verzoekschriften en bezwaarschriften*

Ingediende aangiften, verzoekschriften, verzoeken om uitstel van betaling en bezwaarschriften moeten altijd worden behandeld. De Belastingdienst heeft de verplichting een aanslag voor de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting binnen de wettelijke termijn op te leggen. Een bezwaar ingediend tegen de opgelegde aanslag of een verzoek om vooroverleg wordt, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, altijd behandeld. Dit geldt ook voor 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 van~~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 het toezicht op schijnzelfstandigheid[10] en buitenlandse kentekens, of uit afspraken met andere toezichthouders. De huidige startersaanpak en de aanpak van nalevingstekorten in de horeca, de landbouw en buitenlandse kentekens worden

10 https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/toezichtsplan_arbeidsrelaties_dv11151z2ed.pdf

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).

- *Boekenonderzoeken*

In de rijksbegroting IX Financiën is als doelstelling een correctieopbrengst door inzet 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 (BTW-)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 ook~~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, rekening houdend met de beschikbare kennis en competenties van medewerkers. Ook wordt een ~~aanzienlijk~~ deel van de onderzoeken op basis van een aselecte steekproef ingevuld die jaarlijks wordt uitgevoerd. Individueel geselecteerde onderzoeken kunnen onder andere voortkomen uit de behandeling van een aangifte Inkomsten- of Vennootschapsbelasting of tips die te maken hebben met fraudesignalen.

Met opmerkingen In de opmaak nog iets aanpassen. Opsomming wellicht

Met opmerkingen We hebben nog de discussie over de steekproef lopen. Woord aanzienlijk verwijderen.

Met opmerkingen Over de methodiek van het bepalen van nalevingsbeelden en de inzet van een steekproef daarbij in welke vorm en periodiciteit dan ook vindt deze week overleg plaats tussen MKB en UHB. Daarna komt aangepast tekstvoorstel.

Fraudeaanpak

De inzet in fraudebestrijding is in de eerste plaats gericht op het stoppen van de activiteiten van (beroepsmatige) fraudeurs; 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. De Belastingdienst werkt daarbij samen met de FIOD en het OM. 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. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van de problematiek in de uitzend- en schoonmaakbranche. In LIEC/RIEC verband wordt de aanpak van georganiseerde, ondermijnende, criminaliteit vormgegeven, bijvoorbeeld de aanpak van criminele motorbendes.

In RIEC-verband wordt 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 in toezicht en opsporing 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. Het beroep dat extern op de Belastingdienst wordt gedaan kan druk leggen op de (basis) taken voortvloeiende uit de permanente opdracht van de Belastingdienst en daarmee samenhangende politieke toezeggingen.~~Het beroep dat extern op de Belastingdienst wordt gedaan kan een spanning opleveren met het kunnen verrichten van het eigen werk.~~

Het afpakken van crimineel of illegaal verkregen inkomen of vermogen (waaronder de fiscale invordering) heeft een hoge prioriteit van dit Kabinet[11]. 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.

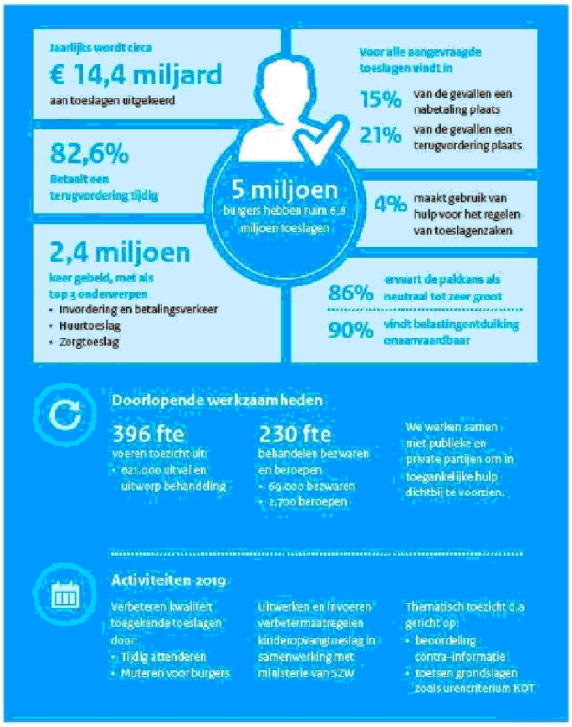
In 2019 zal extra capaciteit worden ingezet ten behoeve van het programma Vermogen in het Buitenland. De doelstelling van dit programma is om belastingplichtigen niet in de verleiding te laten komen inkomen en vermogen buiten beeld van de fiscus te houden door dit in het buitenland te stallen. Dit geldt zowel voor particulieren als voor bedrijven. De Nederlandse Belastingdienst ontvangt daarover vanuit het buitenland een steeds grotere hoeveelheid fiscaal relevante informatie. 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. Door data-analyse en dataverrijking is de verwachting dat er in de toekomst steeds meer onderzoeken kunnen worden opgestart.

Met opmerkingen Louter een opmerking: Ik snap dat dit onderdeel onder het kopje fraudebestrijding staat. In relatie tot het MKB werkplan (dat is natuurlijk intern) is het een wat vreemde eend in de bijt.

[11] *Kamerstukken II 2016/17, 29 911, nr. 167 Toekomstagenda Ondermijning*

2.7 Doelgroep Toeslaggerechtigden

2.7.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

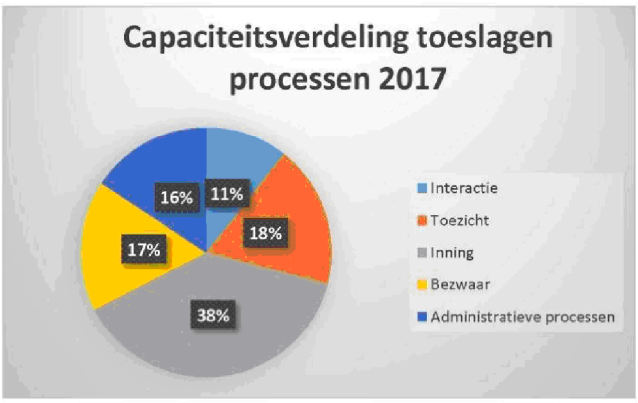


De doelgroep toeslaggerechtigden bestaat uit een zeer omvangrijke en diverse groep burgers die zich kenmerkt door een wisselende mate van redzaamheid. Door de toeslagensystematiek van voorlopige toekenningen op basis van inkomensschattingen door de burger zelf, moeten er bij de definitieve vaststelling 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/Toeslagen heeft naar aanleiding van de in 2016 uitgevoerde beleidsdoorlichting[12] 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 worden de resultaten geanalyseerd met het doel het model te verbeteren of te verfijnen.

2.7.2 *Capaciteitsinzet*

In totaal wordt voor de doelgroep toeslaggerechtigden circa .. fte aan directe capaciteit ingezet voor uitvoering van en toezicht op de toeslaggeldstroom. De verdeling van deze capaciteit over de daarvoor uitgevoerde processen is weergegeven in onderstaande diagram.



Toelichting PM

2.7.3 *Activiteiten in 2019*

<u>Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten</u>

- *Muteren voor burgers en attenderen van burgers*

Door het muteren voor burgers en het attenderen van burgers wil de Belastingdienst bereiken dat burgers zoveel mogelijk goede aanvragen doen en tijdig mutaties

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

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 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.

- *Samenwerking met andere partijen*

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 is een landelijk dekkend netwerk van 155 servicepunten. De servicepunten kunnen aanvragen/wijzigen van toeslagen regelen via het portaal voor deze servicepunten.

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.

De Belastingdienst zorgt voor voorlichting en opleiding, alsmede een vast aanspreekpunt 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.

- *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.

Toezicht

- *Thematisch toezicht*

De Belastingdienst voert thematische toezichtacties uit gericht op specifieke groepen of situaties met een verhoogd risico op fouten. 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. Daarnaast worden aanvragers waarvan de kinderen naar de basisschool of de middelbare school gaan proactief gevraagd hun toeslag te wijzigen.

- *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.

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 strafrecht~~recht~~ zal met name worden ingezet in de gevallen waarbij sprake is van samenspanning tussen de aanvragers en facilitators die ter ondersteuning van de aanvraag valse stukken gebruiken, als ook het georganiseerd misbruik van gegevens van het Landelijk Register Kinderopvangcentra en Peuterspeelzalen (LRKP). Er is verder extra aandacht voor faillerende kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus.

- *Externe overheidssamenwerking*

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. De Belastingdienst levert daarvoor selecties van te onderzoeken adressen aan.

Adressen worden door de gemeenten gecontroleerd en eventuele aanpassingen in de inschrijving in de basisregistratie personen (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.

Ook MKB-ondernemers zullen de effecten van de Brexit ondervinden. De aanpak is er op gericht MKB-ondernemers met gerichte communicatie maximaal voor te

Met opmerkingen [redacted] Hier moet wel nog actie op komen. Checken b/j [redacted] hoe ver we hiermee zijn.

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.

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 de nodige capaciteit van de Belastingdienst.

2.8.3 *Doorontwikkeling horizontaal toezicht*

In 2018 is de Belastingdienst een project gestart om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiency van 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 daarom de eigen medewerkers, ondernemingen en adviseurs meer duidelijkheid bieden over de plaats van horizontaal toezicht in zijn uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst en de manier waarop en de mate waarin horizontaal toezicht een bijdrage levert aan de naleving.

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, waarbij ook de medewerkers worden betrokken. Tegelijkertijd onderzoekt de Belastingdienst de bijdrage van de activiteiten binnen horizontaal toezicht aan de naleving. Hetzelfde geldt voor de vraag of dit 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 (fiscaal dienstverleners)-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[13] hebben ingevoerd of aangepast. Ook beziet de Belastingdienst hoe andere toezichthouders in Nederland een toezichtstrategie 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.

Met opmerkingen Opmerking

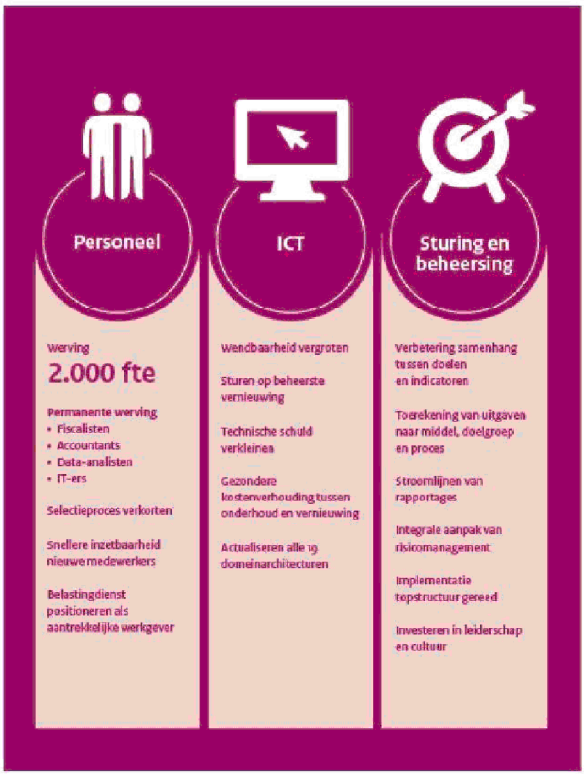
Over DHT gaat heeft daarover opgemerkt dat het de vraag is of DHT een uitspraak gaat doen over de effecytiviteit en efficiency van het huidige HT. Er zal eerst een systeem en een normenkader moeten worden ontwikkeld om de efficiency en effectiviteit te meten. Puntje van aandacht dat het meten van efficiency en effectiviteit zich niet louter kan en mag richten op HT maar ook op andere activiteiten van de BD..

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

3 Beheerst vernieuwen (**compleet geredigeerd**)

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn eerder kort de drie activiteiten genoemd die nodig zijn om de vernieuwing in uitvoering en toezicht te laten slagen: werken naar een kwantitatief en kwalitatief voldoende toegesneden personeelsbestand, modernisering van het IV-landschap, vernieuwing van de werkprocessen en inrichten van een adequate sturing en beheersing. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ambities voor 2019 op deze onderdelen van 'beheerst vernieuwen'.



Het eerste deel van 'beheerst vernieuwen' betreft de personeelssituatie bij de Belastingdienst. De dienst heeft de komende jaren een forse wervings- en instroomopgave. 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 van in welke mate deze zijn te verkrijgen in de huidige arbeidsmarkt. Dit omdat er ook grenzen zitten aan de mate waarin de organisatie de instroom kan opvangen. Er wordt daarom gestuurd op het aantrekken van voldoende nieuwe medewerkers, met de juiste kwaliteit en daarbij rekening houdend met het absorptievermogen van de organisatie.
Het tweede deel van 'beheerst vernieuwen' is het op orde krijgen van de ICT. 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.

Het derde deel van 'beheerst vernieuwen' ziet op verbetering van de sturing op en door Belastingdienst, de beschikbaarheid van goede informatie voor sturing en verantwoording en 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). 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 ruim 29.000 medewerkers. Ruim een kwart van de medewerkers van de Rijksoverheid is hier werkzaam [N.B. Politie/Defensie behoren niet tot de Rijksoverheid]. Door de gevolgen van de uitstroom van personeel en de kwalitatieve en kwantitatieve

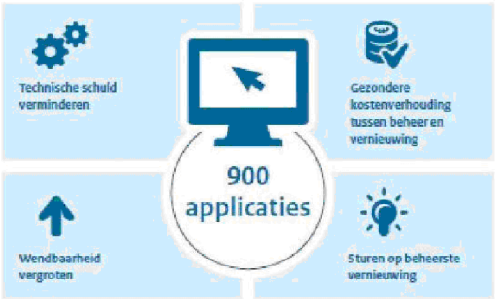
disbalans is de uitvoering van taken echter kwetsbaar. Belangrijk is dat er voldoende deskundige capaciteit beschikbaar is zodat taken naar behoren kunnen worden. Daarvoor komt extra capaciteit beschikbaar in 2019.

Op het gebied van personeel en werving ligt er daarmee voor de Belastingdienst een omvangrijke opgave. In 2019 bedraagt de verwachte instroombehoefte circa 2.000 fte. Het nieuwe personeel wordt primair ingezet op het probleemloos kunnen heffen van belastingen, uitkeren van toeslagen, afhandelen van douanezaken en het op peil houden van dienstverlening en toezicht. Om te kunnen voldoen aan zo'n grote instroombehoefte is een herinrichting van het huidige instroomproces vereist.

De onderstaande concrete activiteiten zijn reeds opgestart in 2018 en zullen in 2019 worden voortgezet:

- De arbeidsmarkt wordt actief benaderd om de beste mensen binnen te halen.
- De Belastingdienst gaat daarbij vier functiegroepen permanent werven: fiscalisten, accountants, data-analisten en IT-ers.
- 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.
- Nieuwe medewerkers moeten snel inzetbaar zijn. De Belastingdienst ontwikkelt een programma gericht op introductie, opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers en gaat meer aandacht besteden aan interne doorstroom op de betreffende functies.
- 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.
- De arbeidsmarktcommunicatie wordt versterkt om de Belastingdienst stevig neer te zetten als aantrekkelijke werkgever.

3.3 ICT



3.3.1 *Vermindering technische schuld en vergroting wendbaarheid*

Wat zien we?
900 applicaties: 400 centrale en 500 lokale
Hoge kosten voor onderhoud en beheer
Verouderde systemen
Grote inspanning nodig voor nieuwe wet- en regelgeving

De huidige ICT-systemen worden robuuster en wendbaarder gemaakt door middel van het programma Modernisering IV-landschap[14]. 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 ook wel 'technische schuld' genoemd.

De doorlooptijden voor het maken of aanpassen van systemen zijn lang. Dit belemmert de wendbaarheid wat betreft ICT-ondersteuning om snel te kunnen inspelen op nieuwe wetgeving. De ambitie is om deze doorlooptijden terug te brengen.

Om de samenhang tussen werkprocessen van de Belastingdienst, de voor het werk vereiste gegevens en de systemen goed in beeld te krijgen, worden zogeheten 'domeinarchitecturen' uitgewerkt. Deze geven inzicht in de huidige en gewenste situatie van het proces- en ICT-landschap en geven daarmee richting aan de transitie die de komende jaren wordt uitgevoerd om te komen tot een ICT-landschap dat beter op orde is.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:
- Uiterlijk in de eerste helft van 2019 zijn alle 19 domeinarchitecturen voor de Belastingdienst vastgesteld.
- Het aantal applicatie met achterstallig onderhoud (technische schuld) wordt stapsgewijs teruggebracht van nu 50% naar ca. 30% in 2022. De streefwaarde voor 2019 bedraagt PM-PM%.
- De kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing bedraagt nu 90:10%. In 2020 moet een kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing van 70:30 gerealiseerd worden. De streefwaarde voor 2019 bedraagt PM-PM%.
- Voor een aantal geselecteerde systemen wordt in 2019 gewerkt aan een verbetering van de wendbaarheid. Deze wendbaarheid van applicaties wordt bepaald op basis van scores op een vragenlijst waarmee de wendbaarheid van een applicatie wordt uitgedrukt. Dit komt tot uiting in de jaarlijkse Parameterbrief aan de Tweede Kamer.

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

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

moderniseren en tegelijkertijd de continuïteit te borgen. Deze vernieuwingsprojecten moeten bijdragen aan een betere toezicht en invordering, een betere interactie en dienstverlening, goedkope processen en meer in control komen. In hoofdstuk 2 zijn de activiteiten op dit vlak beschreven, gericht op betreffende doelgroepen.

Concrete activiteiten binnen de ICT-portfolio voor 2019 zijn:
- Het realiseren en implementeren van standaardoplossingen, zogenoemde generieke voorzieningen.
- Het uitvoeren van projecten ten behoeve van procesvernieuwingen.

Alle projecten die een ICT-component kennen van meer dan € 5 miljoen zullen worden aangemeld bij het Bureau ICT Toetsing (BIT). Het betreft zowel vernieuwingsprojecten als projecten op het gebied van het beheer van ICT. De projecten worden met ingang van 2019 op het Rijks-ICT-Dashboard gepubliceerd.

3.4 Sturing en beheersing

3.4.1 Topstructuur, leiderschap en cultuur

In lijn met aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst wordt de topstructuur van de Belastingdienst aangepast. Uitgangspunten hiervan zijn in de inleiding van dit hoofdstuk beschreven. De implementatie van deze nieuwe topstructuur is gestart. Parallel daaraan wordt geïnvesteerd in leiderschap en cultuur. Dit om binnen de complexe, dynamische omgeving van de Belastingdienst de gewenste resultaten te kunnen realiseren.

De Belastingdienst zet in op leiderschap en cultuur om beter te presteren richting burgers en bedrijven. Met medewerkers die werken vanuit vakmanschap en een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten voor de korte en lange termijn. Waarbij er gewerkt wordt in een sfeer van samenwerking en onderlinge verbinding, maar ook met zakelijke omgangsvormen.

Een gezonde bedrijfscultuur van de Belastingdienst vraagt om gedeelde basiswaarden voor het realiseren van de missie, visie en strategie.

Ook zijn gedeelde waarden benodigd voor het kunnen realiseren van veranderingen. Voor leiderschap staat leidinggeven in een complexe omgeving en met een complexe opgave centraal, met vanzelfsprekend een goede interactie tussen leidinggevende en medewerker.
Voor het doorvoeren van veranderingen in leiderschap en cultuur is bovendien belangrijk dat de leiding van de Belastingdienst beschikt over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen in balans is. PM – passage onder voorbehoud DT 27/9 over leiderschap.

Concrete activiteiten die in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:
- Afronding van de implementatie van de nieuwe topstructuur.
- Afronding van de plaatsing van alle medewerkers in deze organisatiestructuur[15].
- Visie, strategie en gewenste resultaten zijn bekend bij alle medewerkers.
- Proactief uitdragen van gewenste waarden en cultuur binnen de organisatie.
- Leidinggevenden en medewerkers werken conform de uitgangspunten van de topstructuur.
- Managers en medewerkers investeren in een volwassen samenwerkingsrelatie.
- PM – onderzoek cultuur door ADR. Wachten op onderzoeksomschrijving.

3.4.2 *Managementinformatie*

Een goede sturing en beheersing binnen de Belastingdienst vergt ook de beschikbaarheid van samenhangende managementinformatie, als onderdeel van een goed werkende planning & control-cyclus. Voor de verbetering van de managementinformatie zal in de eerste plaats de strategische doelstelling van compliance, zoals deze is opgenomen in de begroting IX, worden vertaald in operationele tussendoelen en bijbehorende prestatie-indicatoren. Hierbij wordt vervolgens een koppeling worden gemaakt tussen deze doelen en de beschikbare budgetten.

[15] Exclusief eventuele bezwaar/beroep procedures n.a.v. het plaatsingsproces.

Dit vergt inzicht in de uitgaven per bedrijfsproces, doelgroep en belastingmiddel en vooral op de verwachte ontwikkeling van deze uitgaven. Al deze ontwikkelingen maken onderdeel uitmaken van een programma ter verbetering van managementinformatie binnen de Belastingdienst.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Uitwerking en vaststellen van de samenhang tussen doelen en indicatoren op verschillende niveaus door ontwikkeling van een beleidstheorie gekoppeld aan de uitvoerings- en toezichtstrategie.
- Het toerekenen van uitgaven naar belastingmiddel, doelgroep en werkproces.
- Stroomlijnen van interne stuur- en verantwoordingsrapportages, die daarbij optimaal gebruik maken van de beschikbare managementinformatie op verschillende niveaus en vaststellen van kaders voor managementinformatie.
- Het inrichten van een systeem ingericht ten behoeve van een structurele voorziening van managementinformatie op het gebied van financiën en personeel. Hierin kunnen op termijn projectadministraties worden opgenomen.

3.4.3 Risicomanagement

Risicomanagement maakt onderdeel uit van een volwassen planning & control-cyclus. Er is nu nog sprake van een versnipperde aanpak van risico's. Een samenhangende aanpak ontbreekt. Risicomanagement en risicodenken moeten de normaalste zaak van de wereld worden. Dit vergt een cultuuromslag in de organisatie.

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. Dit moet leiden tot een beter en samenhangend zicht op risico's voor de interne en externe informatievoorziening.
- Het uitvoeren van een risicoassessment met de top van de Belastingdienst, gericht op de strategische meerjarendoelen.

[N.B. aanpak voor cultuur van risicomanagement kent mijlpalen in 2020 e.v.]

[N.B. aanpak van risico's voor 2019 komen terug in H1/H2. In de begeleidende notitie bij het Jaarplan zullen de raakvlakken met actuele risico's in de HJR worden benoemd]

[PM – nog bezien optie om als bijlage de begroting en KPI's begroting op te nemen in stijl van Osage. Dit om Jaarplan ook nadrukkelijker in te passen binnen de Rijksbegroting IX]