



Ministerie van Financiën

Extern Jaarplan Belastingdienst 2019

Versie 0.3

Datum 5 september 2018
Status Concept

Colofon

Titel	Extern Jaarplan Belastingdienst 2019		
Auteur(s)	UHB en C&F		
Bijlagen	1		
Inlichtingen	UHB:		
	C&F:		

Inhoud

1	Naar een jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'—7
1.1	De aanleiding—7
1.2	De kernboodschap—8
1.3	De context—9
1.4	De dilemma's—11
2	Uitvoering en toezicht—13
2.1	Belastingdienst in beeld: fact & figures—13
2.2	Implementatie wetgeving—13
2.3	Uitvoering en toezicht—13
2.3.1	Inleiding—13
2.3.2	Missie, visie en strategie—14
2.4	Uitwerking van de strategie voor drie doelgroepen—15
2.5	Doelgroep particulieren/niet-winst—16
2.5.1	Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—16
2.5.2	Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet—17
2.5.3	Activiteiten in 2019—17
2.6	Doelgroep MKB-ondernemers—20
2.6.1	Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—20
2.6.2	Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet—20
2.6.3	Activiteiten in 2019—21
2.7	Doelgroep Toeslaggerechtigden—24
2.7.1	Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—24
2.7.2	Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet—25
2.7.3	Activiteiten in 2019—26
2.8	Specifieke thema's—29
2.8.1	Brexit—29
2.8.2	Herijking rulingpraktijk—30
2.9	Doelgroepoverstijgende thema's—30
2.9.1	Ondermijning, Witwassen en Verborgene vermogen—30
3	Personeel—34
3.1	Werving—34
3.2	Reorganisatie topstructuur—35
3.3	Leiderschap en samenwerking—35
4	ICT—37
4.1	Domeinarchitectuur, applicatielandschap en technische schuld—37
4.2	Projecten—38
5	Beheersing—39
5.1	Doorontwikkeling sturing en control—39
5.2	Managementinformatie—39
5.3	Risicomanagement—40

Bijlage I: Ontwikkelstappen Jaarplan—42

1 Naar een jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'

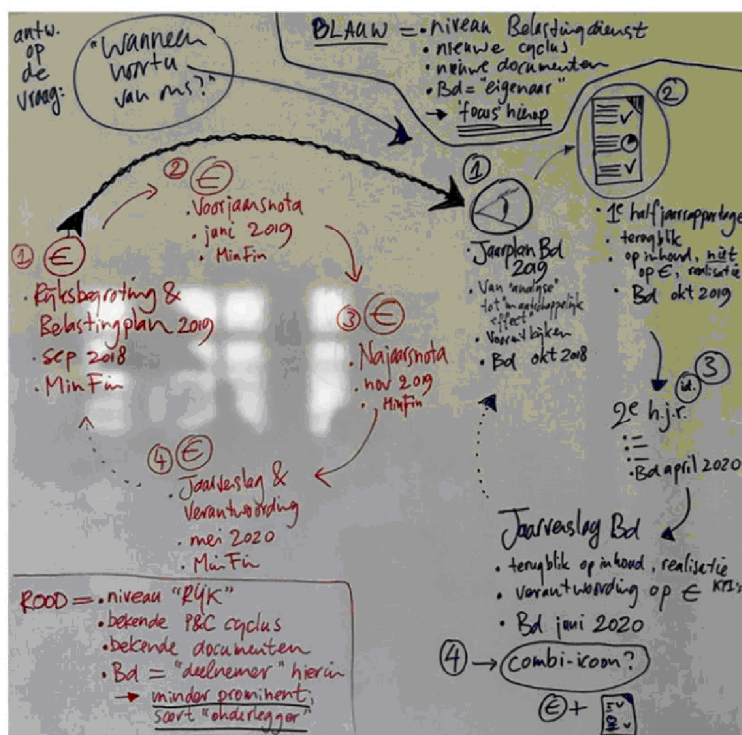
1.1 De aanleiding

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

In zijn brief van 14 juni 2018¹ 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 doorontwikkeld worden. In bijlage 2 bij de 19^e Halfjaarsrapportage (vindplaats) 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 Jaarrapportage. Voor het eerst in 2020 zal zo'n Jaarrapportage, die aansluit op het Jaarplan 2019, verschijnen. Ook 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



(visual over p&c-cyclus in relatie tot TK)

1.2

De kernboodschap

Minister en staatssecretaris hebben bij verschillende gelegenheden, waaronder overleggen met de Kamer, de situatie van de Belastingdienst 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 2018², waarin de staatssecretaris zijn aanpak van de problemen, te typeren als 'Beheerst vernieuwen', uiteenzet.

Er wordt een zware wissel getrokken op de zittende medewerkers: zij zijn het belangrijkste kapitaal van de Belastingdienst en zij moeten er, samen met de nieuw te werven medewerkers en ondanks het vertrek van veel collega's, voor zorgen dat de Belastingdienst de continuïteit in zijn reguliere processen waarborgt en een aanvaardbaar niveau van toezicht en dienstverlening handhaaft. Daardoor worden burgers en bedrijven in staat gesteld hun verplichtingen na te komen en worden welwillende belastingplichtigen bediend. Kern van de sturing van de Belastingdienst is de uitvoerings- en toezichtstrategie; hoofdstuk 2 licht deze toe en werkt deze uit. Met deze strategie geeft de Belastingdienst een antwoord op de schaarste: deze beschrijft

² TK 2017-2018, 31 066, nr. 403

een modern toezicht en een moderne dienstverlening waarin op zo efficiënt en effectief mogelijke manier instrumenten worden ingezet die de regelnaleving bevorderen. Het is zaak deze strategie met kracht door te zetten en ondertussen te werken aan de randvoorwaarden die dat (beter) mogelijk maken. Om het prestatieniveau van de Belastingdienst – terug – op peil te brengen, heeft de staatssecretaris in zijn brief van 26 april 2018 onder de titel 'Beheerst vernieuwen' de ontwikkelopgave voor de Belastingdienst beschreven. Die opgave berust op drie pijlers: personeel (waaronder werving), ICT en sturing en beheersing. Deze pijlers, die randvoorwaardelijk zijn voor een succesvolle realisatie van de uitvoerings- en toezichtstrategie, worden toegelicht in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Met "Beheerst Vernieuwen" heeft de Belastingdienst een stap terug gedaan (in veranderambitie en – tempo) om daarna beter te kunnen presteren en mogelijk daarmee zelfs eerder de doelen te realiseren dan wanneer op de oude weg was doorgegaan. De Belastingdienst voert een cruciale maatschappelijke taak uit. Daarom wil de Belastingdienst voor de samenleving (de politiek, belastingplichtigen, toeslaggerechtigden, samenwerkingspartners) aanspreekbaar zijn op zijn prestaties en op de keuzes die hij maakt in uitvoering en toezicht. Dit jaarplan heeft de ambitie daarin concreet en transparant te zijn. Dit jaarplan beschrijft de stappen die in 2019 worden gezet op weg naar een betere Belastingdienst.

1.3

De context

Een Jaarplan Belastingdienst 2019 kan niet in isolement tot stand komen. De politieke opdracht aan de dienst en maatschappelijke verwachtingen en omstandigheden zijn zeer relevante omgevingsfactoren. Daarnaast zijn er factoren binnen de organisatie zelf die sterk van invloed zijn op de mogelijkheden van de dienst. Hierna komen de belangrijkste interne en externe factoren aan de orde.

De Fiscale beleidsagenda

De Belastingdienst is een uitvoeringsorganisatie die de geldende belastingwetgeving 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 gestuurd³, 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.

³ TK 2017-2018, 32 140, nr. 33

Beheerst vernieuwen

Beheerst Vernieuwen is een vernieuwingsoperatie die tot doel heeft te komen tot een goede uitvoering van (massale) processen, passende dienstverlening en effectief toezicht. De Belastingdienst staat voor de opgave om werkprocessen te moderniseren zonder de continuïteit in gevaar te brengen. Dienstverlening en toezicht moeten daarbij ondertussen op een aanvaardbaar peil blijven. De in het kader van Beheerst Vernieuwen geformuleerde doelen op het gebied van personeel, ICT en sturing en managementinformatie vormen de basis om de stabiliteit en de kwaliteit van de uitvoering te borgen (zie hiervoor de hoofdstukken 3, 4 en 5). Met de aanpak van Beheerst Vernieuwen worden ook enkele door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden aangepakt (legacy/modernisering IV, personeelsbeleid en sturing/managementinformatie).

De in de brief Beheerst Vernieuwen benoemde activiteiten zijn overwegend intern georiënteerd; zij leveren geen spraakmakende vernieuwingen waar de samenleving direct iets van merkt. Toch zijn de in dit jaarplan opgenomen activiteiten op het gebied van Personeel, Informatievoorziening en ICT en Sturing en managementinformatie als randvoorwaarden zeer relevant voor de vernieuwing van de Belastingdienst.

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 economie⁴. 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 achterloopt op maatschappelijke ontwikkelingen, moet voor de tussentijd in de uitvoeringspraktijk een aanpak worden uitgedacht (denk aan het belasten van digitale ondernemingen of het belasten van inkomsten of beoordelen van nieuwe arbeidsrelaties binnen de deel- en kluseconomie).

Arbeidsmarkt

De Belastingdienst zet in 2019 de in 2018 gestarte intensieve werving van personeel (zie hoofdstuk 3 – getal uit hoofdstuk 3) 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 (wanneer gereed?) zullen de trends en ontwikkelingen, waaronder die op de arbeidsmarkt (flexibilisering), worden beschreven die van invloed kunnen zijn op de Belastingdienst en zullen de gevolgen 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

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.

verwachting nog een jaar nodig zijn. Dat betekent dat de uitvoeringsdirecties voor een deel van het jaar 2019 nog activiteiten verrichten om AVG-conform te worden; daarbij krijgt de Belastingdienst veel aandacht van de Autoriteit Persoonsgegevens.

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 burger en bedrijf 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 aan deze groep altijd voorzieningen bieden waardoor zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen. In zijn brief van 5 juli 2018⁵ heeft de staatssecretaris het Belastingdienstbeleid op dit punt nader toegelicht. De interactiestrategie van de Belastingdienst is als bijlage bij deze brief gevoegd; daarin staat wat de Belastingdienst in de komende jaren wil bereiken.

Externe invloeden

De Belastingdienst ondervindt de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen, 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) als BTW-registratienummer. Dergelijke ontwikkelingen zijn kostbare en tijdrovende 'inslagen van buitenaf' die de keuzemogelijkheden voor de Belastingdienst voor inzet van mensen en middelen beperken.

Met opmerkingen ☐: Het is te overwegen om hier ook de externe druk die gevoeld wordt bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op te nemen. Staat ook wel in andere hoofdstukken maar niet alleen MKB voelt die druk, ook FIOD en Douane.

1.4

De dilemma's

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitvoering van het toezicht door de Belastingdienst in 2019. Bij die uitvoering en dat toezicht doet zich een aantal dilemma's voor. Een deel daarvan geldt voor alle uitvoerende onderdelen van de Belastingdienst. Voor zover er sprake is van dilemma's voor een specifieke doelgroep omnen ze in de desbetreffende hoofdstukken terug.

Personeel

Ten gevolge van de uitstroom van met name 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 bij sommige dienstonderdelen kleiner worden⁶; bij andere zal met name het effect van doorstroom zich laten voelen: de hierdoor

⁵ TK 2017-2018, 31066, nr. 421 "Keuzemogelijkheden voor burgers t.a.v. de wijze van ontvangst berichten Belastingdienst"

⁶ Dit overigens in de veronderstelling dat er voldoende geschikte kandidaten zijn.

ontstane mismatch wordt pas later verminderd. 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. 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 geplande werkpakketreducties 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). Er is dus druk om sneller te veranderen, maar wanneer die druk de mogelijkheden van de Belastingdienst overstijgt, werkt dat contraproductief. Het gaat dus om het vinden van een balans tussen verandermogelijkheid en verandernoodzaak.

Wetgeving

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. Nog los van de vraag of er voor een dergelijk pleidooi altijd maatschappelijke draagvlak is, is de paradox dat dergelijke 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. Dat is een catch 22. Daar komt bij dat menskracht die randvoorwaardelijk is voor innovatie (denk aan ICT'ers en data- en businessanalisten) juist bijzonder schaars is. Het is aan het hoogste management om toch capaciteit voor innovatie vrij te maken. Daarbij moet worden geaccepteerd dat niet elke innovatie succesvol zal zijn; mislukken hoort nu eenmaal bij nieuwe dingen ontdekken en beproeven.

2 Uitvoering en toezicht

2.1 Belastingdienst in beeld: fact & figures

visueel

2.2 Implementatie wetgeving

Met uitvoeringstoetsen en quickscans geeft de Belastingdienst inzicht in de gevolgen voor de uitvoering van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (gevolgen voor de processen, voor interactie, mogelijke fraude enz.). 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.

Uitvoeringstoetsen zijn openbaar: zij gaan met wetsvoorstellen mee naar de ministerraad, de Raad van State en het parlement, zodat de uitvoeringsaspecten integraal in de besluitvorming kunnen worden meegewogen. In het verlengde van de uitvoeringstoets vindt na goedkeuring van nieuwe wet- en regelgeving door het parlement de implementatie plaats. In een aantal gevallen moet de Belastingdienst met het oog op een tijdige implementatie al voorbereidende maatregelen treffen terwijl een voorstel nog niet door het parlement is; overigens kan de noodzaak van het alvast treffen van maatregelen ook gelden voor burgers en bedrijven en fiscaal dienstverleners. De laatste pleiten voor meer betrokkenheid bij de uitvoeringstoetsen.

Om een indruk te geven: de Belastingdienst heeft in 2017 122 voorstellen voor wet- en regelgeving beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarnaast zijn voor ca. 60 amendementen quickscans opgesteld. De hieraan bestede tijd wordt niet afzonderlijk geadministreerd. Gemiddeld worden 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 feitelijke implementatie van de nieuwe wetgeving vindt plaats binnen de uitvoeringsdirecties van de Belastingdienst. Het aantal daarbij betrokken medewerkers ligt aanzienlijk hoger dan het aantal medewerkers dat is betrokken bij de uitvoeringstoetsen.

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). Ook voor die wetsvoorstellen voert de Belastingdienst uitvoeringstoetsen uit.

2.3 Uitvoering en toezicht

2.3.1 Inleiding

Sturing van de Belastingdienst vindt plaats op basis van (de hoofdlijnen van) de uitvoerings- en toezichtstrategie. Dit hoofdstuk werkt deze uit voor drie doelgroepen, waarbij de allocatie van capaciteit onlosmakelijk aan deze strategie is verbonden. 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 2017⁷ is de Handhavingbrief Belastingdienst 2018 door de staatssecretaris aan de Tweede

⁷ TK 2017-2018, 31 066, nr. 390.

Kamer aangeboden. Ten opzichte van die brief zijn er twee belangrijke ontwikkelingen:

- Er is geen sprake meer van een "Handhavingsbrief", een los document, maar van een strategie die onderdeel uitmaakt van een groter geheel, het Jaarplan Belastingdienst. Daarmee komt ook beter tot uiting dat de uitvoerings- en toezichtstrategie leidend is bij de sturing van de organisatie;
- De uitwerking en verdieping van de uitvoerings- en toezichtstrategie gebeurt stapsgewijs: waar in de versie 2018 nog sprake was van één uitgewerkte doelgroep, particulariseren voor het onderdeel Inkomensheffing-niet winst, is nu sprake van drie uitgewerkte doelgroepen: particulariseren voor het onderdeel inkomensheffing-niet winst, toeslaggerechtigden en MKB-ondernemers. Het is de bedoeling het Jaarplan Belastingdienst 2020 uit te breiden met de uitwerking en verdieping van de doelgroep Grote Ondernemingen.

Na een beschrijving van de missie, visie en strategie van de Belastingdienst volgt de kern van dit hoofdstuk: de beschrijving van de drie doelgroepen particulariseren voor het onderdeel inkomensheffing-niet winst, toeslaggerechtigden en MKB-ondernemers, hun keuzeproces en de acties in 2019. De combinatie van efficiënte uitvoering en evenwichtig toezicht vraagt om het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten, gebaseerd op inzicht in resultaten en effecten. Het doel van dit hoofdstuk is in het kader van transparantie vooraf inzicht te geven in de keuzes van de Belastingdienst en duidelijk te maken welke dilemma's en afwegingen daarbij een rol spelen.

2.3.2

Missie, visie en strategie

De Belastingdienst maakt onderdeel uit van de Rijksoverheid en binnen die Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën. Dat betekent dat de Belastingdienst de missie van de Rijksoverheid (samengevat in het motto "Voor Nederland") en die van het Ministerie van Financiën tot de zijne maakt.

Missie van de Rijksoverheid:

"De Rijksoverheid werkt aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving. In onze democratische rechtsstaat is het belangrijk dat mensen en maatschappelijke organisaties zich in vrijheid en veiligheid kunnen ontplooiën. Daarvoor zijn keuzes nodig, in Nederland, in Europa, in de wereld. De Rijksoverheid weegt belangen tegen elkaar af, investeert in de toekomst en treedt op als dat nodig is. Dat doet zij met hart voor de publieke zaak, integer en met kennis van zaken."

Missie van het Ministerie van Financiën:

"Bij Financiën gaan we over het geld. Niet als doel, maar in dienst van een financieel gezond Nederland. Wij bewaken daarom de balans tussen inkomsten en uitgaven en borgen het goede functioneren van het financiële stelsel. Wij richten ons op het belang van de samenleving als geheel, op korte én lange termijn en zijn ons daarbij bewust van de impact van ons handelen op alle burgers en bedrijven. Wij heffen en innen belastingen en doen dat eerlijk en zorgvuldig. Wij zien erop toe dat de besteding van overheidsgeld en de vormgeving van ons fiscale stelsel zo goed mogelijk aansluiten bij de publieke belangen. Daartoe zetten wij in op evenwichtige besluitvorming, efficiënte uitvoering en effectief toezicht."

De *missie* van de Belastingdienst luidt als volgt:
"De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doet de dienst door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie."
Vanuit deze missie zijn een *visie* en een *strategie* ontwikkeld.
De *visie* is samengevat in vier kernbegrippen: *burgers en bedrijven centraal, proactief, samen en deskundig*.
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*.

2.4 Uitwerking van de strategie voor drie doelgroepen

Visueel

De hoofdlijn

De strategie van de Belastingdienst ten aanzien van uitvoering en toezicht 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. De strategie is er op gericht – waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partners

- (1) een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen,
- (2) het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken om aan de wet te voldoen en
- (3) de mate en intensiteit van zijn toezicht af te stemmen op het gedrag van burgers en bedrijven.

Daar waar burgers en bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen, dwingt de Belastingdienst naleving af.

Het bevorderen van de naleving omvat derhalve het samenstel van activiteiten – van dienstverlening tot opsporing – dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. Ook de inning is onderdeel van de strategie. Jaarlijks vertaalt de Belastingdienst zijn strategie per doelgroep, dat wil zeggen per groep van burgers of bedrijven met samenhangende kenmerken. Keuzes worden zo veel 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 er telkens wordt gekeken welke mix van instrumenten het grootste effect op de compliance zal hebben.

Keuzeruimte binnen toezicht

De échte ruimte om te kiezen in de inzet van toezichtcapaciteit is beperkt: een deel van de capaciteit moet worden ingezet op werkzaamheden die de Belastingdienst verplicht is uit te voeren. Het gaat dan (vaak) om werkzaamheden in de zogeheten transactieprocessen: in die processen heeft de Belastingdienst geen keuze als het gaat om het behandelen van bezwaar- en beroepschriften, het vaststellen van aanslagen, het nemen van invorderingsmaatregelen enz. Een ander deel van de capaciteit moet worden besteed aan activiteiten die op politiek niveau zijn toegezegd. En er is een deel van de capaciteit dat voor een zekere periode is vastgelegd (ten minste een jaar) doordat de Belastingdienst zelf bepaalde toezeggingen heeft gedaan of afspraken heeft gemaakt (bijvoorbeeld met andere handhavers over de inzet bij

gemeenschappelijke acties) of zich in de begroting heeft vastgelegd op bepaalde prestatieafspraken. Gegeven dat de Belastingdienst zijn afspraken wil nakomen en zijn doelstellingen wil halen, is daar maar een beperkte keuzemarge: die zit in hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd. Wat overblijft is de capaciteit die vrij inzetbaar is; de keuze is dan welke werkzaamheden worden uitgevoerd. Overigens worden de keuzemogelijkheden dan soms weer beperkt door de ontbrekende vakinhoudelijke kennis en competenties bij medewerkers.

De inzet van instrumenten

Om de naleving te bevorderen of te borgen zet de Belastingdienst uiteenlopende instrumenten in (dienstverlening, feitelijk toezicht, fraudebestrijding). Op basis van inzicht in de mate van naleving, redenen van niet-naleving en kenmerken van de doelgroep wordt bepaald of een afzonderlijk instrument wordt ingezet of dat een samenhangende aanpak noodzakelijk is. Zo leiden inzicht in naleving en kennis en ervaring uit het verleden tot een keuze voor de aanpak, soms in de vorm van een eenmalige actie, dan weer in de vorm van meerjarige aandacht. Binnen de doelgroepen gaat de aanpak van goedkope, weinig arbeidsintensieve activiteiten zo vroeg mogelijk in het proces tot dure, arbeidsintensieve activiteiten met een klein bereik.

In de uitwerking en verdieping van de drie doelgroepen leidt dit tot een driedeling:

- Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten (interactie, voorinvullen, digitaal toezicht, vooroverleg, inzet dienstverleners e.d.)
- Activiteiten om juiste aanslagen op te leggen en toeslagen toe te kennen (heffing, toekenning toeslagen, controle vanachter het bureau, controle ter plaatse - boekenonderzoeken, afsluiten convenanten)
- Fraudebestrijding (aanpak van fraude, samenwerking met externe overheid) partners, opsporing, boete-oplegging).

2.5 Doelgroep particulieren/niet-winst

2.5.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

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

12 miljoen burgers⁸ 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 vaststelling van het inkomen van burgers door de Belastingdienst is van belang omdat het de grondslag vormt voor veel inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen (via de Basisregistratie Inkomens BRI). De doelgroep is met 12 miljoen burgers omvangrijk. 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 in de eerste plaats op het voorkomen van fouten bij het doen van aangifte en op het bestrijden van fraude. Om de mate van naleving te bepalen hanteert de Belastingdienst vier zogeheten compliancefactoren: juiste en tijdige registratie, tijdige aangifte, juiste en volledige aangifte en tijdige betaling. (visueel?)

⁸ De Belastingdienst onderscheidt de doelgroepen Particulieren en Ondernemingen. In het spraakgebruik worden vaker de begrippen burgers en bedrijven gehanteerd.

2.5.2 Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet

Ongeveer 93% van de capaciteit binnen de doelgroep particulieren/niet-winst wordt ingezet op uitvoeringsactiviteiten waarbij de Belastingdienst geen keuze heeft ze wel of niet te doen of waarbij er in de manier van uitvoeren slechts enige keuzevrijheid is. Bezwaar- en beroepschriften moeten worden behandeld binnen wettelijke termijnen, ingediende aangiften moeten leiden tot definitieve aanslagen enz. Voor de resterende 7% van de capaciteit is er keuzevrijheid waarop deze in te zetten. Overeenkomstig de toezichtstrategie wordt deze capaciteit vooral besteed aan activiteiten die primair gericht zijn op het voorkomen van fouten, het bestrijden van fraude en op innovatie ten behoeve van de doorontwikkeling van het toezicht. Niet alleen de directie die verantwoordelijk is voor het segment Particulieren zet menskracht in, ook vanuit andere belastingdienstsonderdelen wordt capaciteit op deze doelgroep ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verzamelen van gegevens ten behoeve van de voorgevulde aangifte, om werkzaamheden in het massale proces van aangifteverwerking, om capaciteit bij de Belastingtelefoon en voor de website, voor de mediacampagne, om data-analyse en bestuurlijke informatie, om risicomodellen en om selectie.

2.5.3 Activiteiten in 2019

Vergemakkelijken van het doen van aangifte; voorkomen van fouten

Een groot aantal activiteiten richt zich erop het doen van aangifte verder te vergemakkelijken, waardoor de kwaliteit van de ingediende aangiften bevordert wordt.

Het gaat dan om:

- Het aanpassen van de online aangiftevoorziening bij de rubrieken eigen woning en giften, die daardoor overzichtelijker worden. 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 voorgevulde 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 het aanboren van nieuwe gegevensstromen, zoals bij de rubriek resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor het wetgevingstraject rond de financieringskosten bij de eigen woning.
- Doorontwikkeling van het doen van aangifte op mobiele apparaten

Deze activiteiten leiden er toe dat burgers bij het doen van aangifte over het belastingjaar 2018 in 2019 kunnen beschikken over meer en betere voorgevulde gegevens. Deze ontwikkeling wordt ook na 2019 voortgezet. Om te komen tot groei in het aantal voor in te vullen gegevens en tot verbetering van al voorgevulde gegevens is meestal sprake van een meerjarig traject.

Om fouten te voorkomen zet de Belastingdienst handhavingscommunicatie in: jaarlijks worden in de aangifteperiode burgers gewezen op specifieke issues 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. Deze aanpak geeft op betrekkelijk eenvoudige wijze een positieve impuls aan het nalevingsgedrag.

Voorbeelden zijn: scheiden en eigen woning, studiekosten, afkoop lijfrenten. (boxje met aansprekend voorbeeld)

Handmatige/individuele behandeling (toezicht)

Aangiften waarin fouten zijn gemaakt, worden zowel handmatig (individueel) als geautomatiseerd (massaal) gecorrigeerd. In de individuele behandeling wordt specifieke aandacht besteed aan de belangrijkste nalevingstekorten zoals die uit de steekproef naar voren komen. Dit doet de Belastingdienst thematisch. Voor de aangifte over 2018 (te behandelen in 2019) worden hiervoor de volgende categorieën geselecteerd: eigen woning, resultaat overige werkzaamheden, aftrek lijfrentepremies en aftrek AOV-premies. Deze rubrieken worden zo nodig gecorrigeerd, maar er wordt ook gekeken naar de oorzaken van de gemaakte fouten. Die bevindingen worden op hun beurt dan weer gebruikt om onder andere de online aangifte en het voorinvullen te verbeteren.

De resterende toezichtscapaciteit wordt besteed aan het behandelen van de meest risicovolle aangiften zoals die uit de selectie naar voren komen. De beschikbare capaciteit is daarbij een gegeven, waarbinnen keuzes worden gemaakt.

Geautomatiseerde correctie vindt voornamelijk plaats op de rubrieken loon en heffingskortingen. Door de investering in de gegevensgroei in de vooringevulde aangifte zal de correctieopbrengst van het automatisch corrigeren afnemen. Voor de behandeling van de aangifte over 2018 worden nieuwe rubrieken toegevoegd aan dit instrument, zodat op deze rubrieken minder handmatige behandeling nodig is. Daarnaast wordt in 2019 verder gewerkt aan de verkenning welke rubrieken toegevoegd kunnen worden aan dit instrument.

Ondersteunen van dienstverleners

Veel burgers maken bij het doen van aangifte gebruik van hulp; vaak organiseren zij die in hun eigen omgeving (familie, vrienden), maar zij doen ook een beroep op meer professionele hulp bij aangifte: van de Belastingdienst zelf, van vakbonden en ouderenbonden, van buurthuizen, van commerciële dienstverleners. De Belastingdienst bevordert deze vormen van ondersteuning en 'helpt de helpers':

- Via speciale contactpersonen worden helpers geïnformeerd over actuele ontwikkelingen
- Twee maal per jaar is er contact met maatschappelijk dienstverleners⁹, bibliotheken, gemeenten enz. (minstens 1.500 jaarlijkse contacten)
- Via het beantwoorden van vragen die binnenkomen bij een speciale postbus
- Via voorlichtingsdagen en trainingen
- Door het aanbieden van een digitale leeromgeving

Een bijzondere vorm van ondersteuning, die zich niet richt op het doen van aangifte, betreft de informatiebijeenkomsten schuldhelpverlening 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.

Deze activiteiten leiden tot een professionalisering van de helpers en dientengevolge tot aangiften van betere kwaliteit, met minder fouten.

Bezwaar, beroep, klachten

De behandeling van bezwaar- en beroepschriften en klachten is een grote werkstroom; de Belastingdienst heeft niet de keuze deze werkzaamheden niet te doen. Extra inzet van capaciteit (inhuur) blijkt telkens nodig. Sinds maart 2018 is het mogelijk om digitaal bezwaar voor de inkomensheffing in te dienen; daarmee is een

⁹ Maatschappelijk dienstverleners bieden jaarlijks zo'n 900.000 burgers hulp.

eerste stap gezet in de verbetering van het bezwaarproces. Een verdere verbetering moet komen van twee van de vijf projecten uit 'Beheerst vernieuwen'; deze moeten het mogelijk maken efficiënter en met minder medewerkers (dus minder kosten) in dit proces te werken.

Aanpak van fraude

Een deel van de fouten in de aangiften blijkt systematisch en bewust. Samen met de FIOD en het Openbaar Ministerie worden specifieke zaken aangepakt met als doel een brede maatschappelijke consensus te bereiken dat een onjuiste aangifte onaanvaardbaar en frauduleus is. Binnen de fraudeaanpak is de inzet op individuele fraude beperkt, omdat de aanpak van systeemfraude effectiever is en de individuele aanpak veel capaciteit kost. Deze fraude worden als onderdeel van het landelijke project aanpak facilitators (CAF) door de fraudeteams aangepakt; daarin wordt samengewerkt met andere onderdelen van de Belastingdienst en met andere overheden; een voorbeeld is de aanpak van hennep. In samenwerking met CAF worden facilitators aangepakt die voor een grote groep belastingplichtigen onjuiste aangiften doen op het gebied van aftrek zorgkosten of giften. In 2019 wordt de aanpak van de zogenaamde Windhappers geïntensiveerd, wanneer tenminste de informatiepositie het gewenste niveau heeft.

Versterken digitaal toezicht

Er wordt gewerkt aan verdere ontwikkeling van een risicomodel waarmee het mogelijk wordt toezicht subjectgericht (dus de aangifte integraal bekijken) uit te voeren in plaats van objectgericht (per rubriek van de aangifte, bijvoorbeeld de eigen woning). Daarvoor wordt ingezet op beter gebruik en toepassen van data-analyse ten behoeve van zowel interactie als toezicht.

Meerjarenplan Particulieren 2019-2023

Om de geschetste opgaven en dilemma's aan te kunnen, heeft de directie Particulieren in 2018 het meerjarenplan 2019-2023 opgesteld. Doel van het meerjarenplan is om gericht keuzes te kunnen maken. Hiertoel zijn ontwikkelingen opgesteld waardoor beter onderbouwde keuzes gemaakt kunnen worden in een meerjarig perspectief om met handhavingsregie de vijf grootste nalevingstekorten in de IH/niet-winst terug te dringen.

De doelstelling van de directie Particulieren voor 2023 is een:

- handhavende organisatie gericht op maximale gedragsbeïnvloeding
- werkend in de actualiteit met een flexibel inzetbare capaciteit
- op basis van handhavingsregie (weten, kiezen, doen, meten)
- werkend langs de lijn proactief, actueel en reactief
- waarbij samenwerking wordt gezocht met interne en externe partners.

Met opmerkingen : De aanpak van deze problematiek maakt onderdeel uit van de LIEC/RIEC samenwerking en wordt vanuit die hoedanigheid vormgegeven door MKB. Bovendien lees ik het zo alsof CAF een rol heeft bij de aanpak van hennep, hetgeen niet juist is. Daar heeft CAF geen rol in.

heeft opmaak toegepast: Markeren

heeft opmaak toegepast: Markeren

heeft opmaak toegepast: Markeren

2.6 Doelgroep MKB-ondernemers

2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

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

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 er na korte of langere tijd mee op moeten houden. De doelgroep is massaal en kenmerkt zich door een grote diversiteit, zowel in omvang als in activiteiten die worden ontplooid als in nalevingsgedrag en in mate van zelfredzaamheid. Binnen de doelgroep wordt op basis van criteria als fiscaal belang en fiscaal risico in de aanpak een scheiding aangebracht tussen het middenbedrijf (ongeveer 400.000 ondernemingen) en het kleinbedrijf (ongeveer 1.600.000 ondernemingen); de doelgroep MKB draagt jaarlijks circa € 710 miljard bij aan de schatkist – 92,5% van dit bedrag komt van de ondernemingen uit het middenbedrijf. De aanpak van de Belastingdienst richt zich bij het kleinbedrijf vooral op het voorkomen van fouten. Bij het middenbedrijf wordt een breder instrumentarium ingezet. Bijzonder aspect van deze doelgroep is dat een belangrijke rol is weggelegd voor fiscaal dienstverleners. De toezichtstrategie richt zich mede op deze groep.

Ontwikkelagenda

De directie MKB krijgt de komende jaren te maken met tal van in- en externe veranderingen. Zo zal het ondernemersbestand verder in omvang blijven toenemen, evenals de digitalisering en internationalisering. Ook wetwijzigingen vanwege het Regeerakkoord, het Belastingplan of AVG hebben gevolgen voor de directie MKB. Verder zullen belastingdienstbrede ontwikkelingen als Topstructuur, HIA, de nieuwe middelketens de directie MKB beïnvloeden, hebben zowel medewerkers als maatschappij hoge verwachtingen en vinden al deze ontwikkelingen plaats in de context van een dalend aantal MKB-medewerkers en een mede daardoor mogelijke disbalans in de samenstelling van het medewerkersbestand. Dit en de voortdurende behoefte om intern de efficiency en effectiviteit waar mogelijk te verbeteren was voor de directie MKB om een Ontwikkelagenda op te stellen. Binnen de gegeven kaders van de beschikbare middelen zijn zeven focuspunten geformuleerd die in samenhang het ontwikkeltraject van de directie MKB voor de komende jaren vormen. Een aantal daarvan is randvoorwaardelijk of bestuurlijk van aard, andere richten zich op de uitvoering en het toezicht (samenwerking met fiscaal dienstverleners, externe overheidssamenwerking). De aanpak sluit aan op de Belastingdienstbrede aanpak van 'Beheerst Vernieuwen' en heeft tot doel stapsgewijs te komen tot zichtbare verbeteringen. De focus ligt daarbij op maatregelen waardoor wordt voorkomen dat bedrijven fouten maken en op de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit; daarnaast is er prominente aandacht voor een effectieve invordering. In de eerste fase vraagt de Ontwikkelagenda vooral inzet van management en staf- en beleidsmedewerkers. In de uitvoeringsfase hebben de focuspunten gevolgen voor de inzet van de medewerkers in het primaire proces.

2.6.2 Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet

Een kleine 35% van de capaciteit binnen de doelgroep (die in totaal ruim 6.000 fte groot is) wordt ingezet op uitvoeringsactiviteiten waarbij de Belastingdienst geen

Met opmerkingen [] Ook bij kleinbedrijf wordt het hele palet ingezet. Alleen heeft de inzet op de voorkomen van fouten geleid op belang en volume de voorkeur.

Met opmerkingen [] Ontwikkelagenda verplaatst naar het begin van het hoofdstuk en ondergebracht bij de beschrijving van de doelgroep/segment. De aanleiding voor de ontwikkelagenda toegevoegd omdat deze tekst anders uit de lucht valt.

keuze heeft ze wel of niet te doen (behandelen van bezwaar- en beroepschriften, klachten, opleggen van aanslagen, vooroverleg, invordering). Daarnaast is er een categorie activiteiten waarbij er geen keuze is om ze te doen of te laten, maar waarbij er in de manier van uitvoeren enige keuzevrijheid is. Het gaat dan bijvoorbeeld om behandeling van aangiften, om boekenonderzoeken, om overheidsbrede samenwerking **in de fraudebestrijding**. Zo'n 60% van de capaciteit is hiermee gemoeld. Voor de resterende ongeveer 5% van de capaciteit is er keuzevrijheid hoe deze in te zetten. Deze 5% wordt ingezet op de relatie met fiscaal dienstverleners, op voorlichting, op het ondersteunen van het forum fiscale dienstverlening en het forum salaris, op actualiteitsbezoeken en op de ondersteuning van het toezicht.

Boekenonderzoeken (boxje)

Zoals uiteengezet in onderdeel 2.3.2 maken boekenonderzoeken deel uit van het instrumentenpalet om de regelnaleving te bevorderen. Als onderdeel van een omvattende aanpak blijven boekenonderzoeken een noodzakelijk vangnet (sluitstuk). Soms 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. Tijdens een boekenonderzoek wordt geverifieerd of in de aangifte de fiscale verplichtingen worden nagekomen. De controle vindt plaats na indiening van de aangifte en daarmee soms geruime tijd na het jaar waarop de aangifte betrekking heeft. De feiten waarop de aangifte ziet moeten uit de administratie opgemaakt worden en overigens historisch gereconstrueerd. Blijken tijdens het onderzoek onjuistheden, dan volgt een correctie van de aangifte en zo nodig navordering(en) of naheffing(en) over eerdere jaren. De ondernemer heeft daar in het algemeen niet op gerekend. Weerstand (bezwaar en beroep) en betalingsproblemen zijn daarvan niet zelden het gevolg. Boekenonderzoeken zijn daarmee bewerkelijk en duur. Net als alle andere moderne (OESO-) belastingdiensten maakt de Nederlandse Belastingdienst een beweging van een riskogerichte benadering waarin controles worden gedaan op de belastingplichtigen die waarschijnlijk een verkeerde aangifte deden naar een strategie waarin verkeerde aangiften zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat werkt als volgt. Aan de hand van uitvoeringservaringen en nalevingsbeelden ontleend aan het gedrag van belastingplichtigen of verwachtingen voor de toekomst ontleend aan omgevingsverkenningen, analyseert de Belastingdienst de gemaakte (of te verwachten) fouten op oorzaken. Die oorzaken worden aangepakt met een pakket aan maatregelen. Het is vaak efficiënt om groepen belastingplichtige particulieren en ondernemers in zo'n aanpak te betrekken. Het pakket maatregelen wordt dan afgerond met een controle van desondanks waarschijnlijk onjuiste aangiften. Niet iedere belastingplichtige is onderwerp van preventieve maatregelen; in de selectie daarvan wordt de Belastingdienst ook steeds trefzekerder. In deze aanpak is een boekenonderzoek het sluitstuk in plaats van "het" middel om compliance te bereiken en het hoeft ook niet de enige reactie te zijn op een (mogelijke) onjuistheid. Een doelstelling op correctie-opbrengsten past niet bij deze visie. De bedoeling is dan ook om tot betere doelstellingen te komen.

Met opmerkingen : Cijfers kunnen natuurlijk nog wijzigen als we de detail planning maken en we de daadwerkelijke instroom kennen.

Zo al aangegeven zijn die nu gebaseerd op de bekende beschikbare capaciteit voor 2019.

Met opmerkingen Verwijzing klopt niet.

Met opmerkingen Dit is iets te stellig. We hebben natuurlijk nog steeds de doelstelling van hoofdstuk IX. Het volgens HHR vormgeven wordt wel hard aan gewerkt.

2.6.3 Activiteiten in 2019

Activiteiten in dienstverlening en activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

De strategie voor deze doelgroep is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van onjuiste aangiften. Daartoe wordt vooral samenwerking gezocht met andere partijen: met software-ontwikkelaars, met fiscaal dienstverleners, onder andere door convenanten horizontaal toezicht af te sluiten. Ook het geven van voorlichting (intermediairdagen) maakt onderdeel uit van deze activiteiten. Het horizontaal toezicht zal in de komende periode verder worden doorontwikkeld.

Versterken digitaal toezicht

Er is een risicomodel ontwikkeld voor starters, waardoor de potentieel risicovolle starters als eerste worden getoetst. Deze toetsing kan aanleiding zijn om 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. Dat toezicht kan variëren van een telefoontje tot een boekenonderzoek.

Digitalisering wordt verder ingezet bij de landelijke selectie: alle ondernemers komen in beeld en worden onderling gewogen. Daarbij wordt gefocust op de meest risicovolle entiteiten.

Gerichte toezichtacties

Bij het toezicht op MKB-ondernemers is sprake van op branches of aspecten gerichte interventies. Voorbeelden daarvan zijn de startersaanpak en de aanpak van nalevingstekorten in de horeca, de landbouw en ten aanzien van buitenlandse kentekens. In 2019 wordt deze aanpak uitgebreid naar de uitzendbranche en naar de handelaren in tweedehandsauto's en zal er extra aandacht zijn voor het gebruik van zogeheten keurmerkassas (onder andere in de horeca). Op verzuim van de aangifteplicht omzetbelasting wordt sneller gereageerd om oplopend verzuim te voorkomen. Inspelend op de actualiteit wordt fiscale begeleiding geboden bij de vergoedingen voor aardgasschade, zodat betrokkenen niet voor onverwachte fiscale gevolgen komen te staan.

Fraudebestrijding en externe overheidssamenwerking

De inzet in fraudebestrijding is in de eerste plaats gericht op notoire beroepsfraudeurs. Deze zijn sterk ondermijnend en verstoren in hoge mate het maatschappelijke evenwicht. Vooral stoppen is het adagium wat is terug te vinden in de uitvoering en de inzet van toezichtsinstrumenten.

Naast deze aanpak van frauduleuze personen richt de fraudebestrijding zich op fenomenen en thema's. Uiteindelijk is de inzet van boekenonderzoeken en opsporing en strafrechtelijke vervolging onontbeerlijk. Samenwerking met de FIOD en het OM is een onderdeel van de aanpak. Afspraken over de samenwerking met de FIOD en OM worden vastgelegd in een handhavingsarrangement (bijvoorbeeld BTW (carousel-)fraude en Ondernijning).

Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium fraudegevallen te detecteren. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van BTW Carouselfraude waarbij gebruik wordt gemaakt van een slimme detectietool.

Internationale samenwerking

Met opmerkingen hier wordt gesproken dat er in 2019 een uitbreiding van de aanpak naar de uitzendbranche gaat plaatsvinden. Kan ik niet plaatsen aangezien we al jaren met de bestrijding van de problematiek in deze branche bezig zijn, ook in LSI verband (AMU). Ook de tweedehands autohandelaren besteden we al enkele jaren aandacht aan. Belde in de vorm van boekenonderzoeken.

De uitbreiding ziet op het meer volgens Handhavingsregie vormgeven van de aanpak.

Tekstvoorbeeld:

In 2019 wordt de huidige aanpak van de uitzendbranche en de handelaren in tweedehandsauto's meer vormgegeven volgens de lijnen van handhavingsregie en zal er ook extra aandacht zijn voor het gebruik van zogeheten keurmerkassas (onder andere in de horeca).

Ten behoeve van het toezicht op ondernemers wordt veel capaciteit ingezet in het programma Vermogen in het Buitenland (ViB). Zowel gegevensuitwisseling gerelateerd aan belastingontduiking als constructiebestrijding maken onderdeel uit van dit programma. Er zijn deelprojecten die zich richten op: verzwegen bankrekeningen, stalling van immateriële activa in tax havens, een fiscaal dienstverlener die belastingontwijkende constructies aanbiedt en op het materiaal de de Panama- en Paradisepapers hebben opgeleverd.

Externe overheidssamenwerking

Het Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" besteedt nadrukkelijk aandacht aan de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit¹⁰. Die aanpak krijgt naast een financiële impuls ook een kwalitatieve impuls. Er komen financiële middelen beschikbaar, onder andere via een Ondermijningsfonds, en een Ondermijningswet zal de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit de benodigde stimulansen geven.

De Belastingdienst als onderdeel van samenwerkingsverbanden

De Belastingdienst geeft de samenwerking met andere overheden vorm onder andere in LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), ~~en~~ 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. Binnen de aanpak van deze vorm van criminaliteit participeert de Belastingdienst in het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) en de stuurgroep LIEC. In opdracht van het SBO gaat een operationeel team de beweging wat betreft de aanpak van georganiseerde, ondermijnende, criminaliteit aanjagen.

De interventies die door de samenwerkende partners worden uitgevoerd, kennen zowel een preventief als een repressief karakter en bestaan uit bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscaalrechtelijke interventies. Het SBO heeft besloten dat de focus binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit de komende jaren zal worden gericht op de illegale drugsindustrie en de daarmee gepaard gaande ondermijnende effecten op de samenleving en de verwevenheid van onder- en bovenwereld waarbij de aandacht niet alleen gericht wordt op de drugsproductie en -handel als zodanig, maar vooral ook op de onderliggende gelegenheidsstructuren, het met de drugsindustrie samenhangende criminele verdienmodel (witwassen, criminele investeringen in bijvoorbeeld vastgoed) en criminele dienstverleners.

Om meer en beter zicht te krijgen op de mate van ondermijnende criminaliteit zullen in de toekomst (lokale en regionale) ondermijningsbeelden de basis vormen voor de aanpak. Naast het zicht krijgen op de mate van ondermijnende criminaliteit zal dit ook de bewustheid bij partijen verhogen. De Belastingdienst hecht veel waarde aan de totstandkoming van regionale ondermijningsbeelden, omdat er op deze wijze een gemeenschappelijk kader van prioriteiten ontstaat. Vanuit die prioriteiten maakt de Belastingdienst keuzes voor wat betreft de inzet van capaciteit. Ook in LSI verband vinden soortgelijke ontwikkelingen plaats waar het bijvoorbeeld de totstandkoming van de "sociale kaart van Nederland" betreft. De Belastingdienst is lid van de stuurgroep LSI.

Meer en vaker een beroep op de Belastingdienst

De roep om nadrukkelijke(re) betrokkenheid van de Belastingdienst door onder andere burgemeesters zal in de toekomst met de totstandkoming van de

¹⁰ Zie ook: Brief naar de TK d.d. 11 juli 2018 inzake "Versterking aanpak ondermijning: stand van zaken uitvoering ambities regeerakkoord" van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Met opmerkingen []: Externe overheidssamenwerking moet in ieder geval blijven staan bij MKB.

Overkoepelende tekst afstemmen met de hier opgenomen teksten.

ondermijningsbeelden alleen maar prominenter 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. Bij het bepalen van de inzet door de Belastingdienst worden naast het fiscale belang ook het maatschappelijke belang en de beschikbare capaciteit meegewogen.

Integraal Afpakken

Het afpakken van crimineel en/of illegaal verkregen inkomen en/of vermogen (waaronder de fiscale invordering) heeft een hoge prioriteit van dit Kabinet¹¹. Het innen van, binnen de samenwerkingsverbanden, opgelegde aanslagen is een tijdrovend en arbeidsintensief proces. Integraal zicht op inkomens- en/of vermogensbestanddelen ontbreekt vaak maar is onontbeerlijk om daadwerkelijk tot inning over te gaan. 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.

Overige ontwikkelingen

De internationalisering van fraude is een ontwikkeling die de komende jaren nadrukkelijke aandacht zal krijgen. Fraude, maar ook ondermijnende criminaliteit, houdt niet op bij onze grens. Samenwerking met andere (internationale) overheden is dan ook onontbeerlijk, bijvoorbeeld ten behoeve van het innen van belastingaanslagen.

Ook zal de publiek-private samenwerking en burgerparticipatie bij de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit de komende jaren meer aandacht krijgen. Vanuit het besef dat de overheid niet alleen deze misstanden kan aanpakken c.q. signaleren zullen deze vormen van samenwerking in de toekomst nadrukkelijker worden gezocht.

Dienstverlening aan andere onderdelen van de Belastingdienst

Vanuit de doelgroep MKB-ondernemers worden diensten verleend aan andere onderdelen van de Belastingdienst. Ook deze kosten capaciteit; voorbeelden zijn waarde-onderzoek, de deurwaarderij en inlichtingenuitwisseling met het buitenland.

2.7 Doelgroep Toeslaggerechtigden

2.7.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

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

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van vier toeslagregelingen: de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Deze uitvoering vindt plaats op basis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en specifieke wet- en regelgeving. Bijzonder is dat de Belastingdienst de toeslagregelingen uitvoert in opdracht van andere departementen: het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid is opdrachtgever voor de

¹¹ Toekomstagenda ondermijning

kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget, het ministerie van Binnenlandse Zaken is dat voor de huurtoeslag en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is opdrachtgever voor de zorgtoeslag. Huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn bedoeld als inkomensondersteuning. De kinderopvangtoeslag is bedoeld ter stimulering van de arbeidsparticipatie. Voor burgers is de systematiek van toeslagen complex; het blijkt moeilijk om een goede aanvraag te doen, terwijl zij ook moeilijk in kunnen schatten wat de impact is van wijzigingen in hun situatie. Dat zij zelf verantwoordelijk zijn, maakt hen extra onzeker.

Gemeenschappelijk kenmerk van de toeslagen is dat het recht op en de hoogte van de toeslagen (mede) afhankelijk is van het huishoudinkomen in het toeslagjaar zelf. Onder meer doordat de exacte hoogte van het inkomen pas na afloop van het toeslagjaar vast komt te staan, vloeien uit de latere definitieve toekenning terugvorderingen en nabetalingsvoort. De toeslagsystematiek blijkt voor veel burgers lastig; zij moeten een schatting maken van hun inkomen in het lopende jaar en moeten wijzigingen in hun situatie tijdens het toeslagjaar direct doorgeven. De groep toeslaggerechtigden is zeer omvangrijk en divers van samenstelling. De mate van zelfredzaamheid wisselt daardoor sterk. Een deel van de toeslaggerechtigden zoekt dan ook hulp bij de Belastingdienst, bij maatschappelijke dienstverleners waarmee de Belastingdienst samenwerkt en bij mensen in hun eigen omgeving. De toeslagregelingen kennen relatief eenvoudige grondslagen. De gegevens voor deze grondslagen zijn voor het overgrote deel te verkrijgen vanuit authentieke registraties of vanuit (doorgaans) betrouwbare derdenregistraties. Door gebruik te maken van deze gegevens voldoet de Belastingdienst aan de rechtmatigheidsnorm (in minder dan 1% van de gevallen een onjuiste definitieve toekenning). Om beter inzicht te krijgen in nalevingstekorten wordt ingezet op het uitvoeren van a-selectie steekproeven op de verschillende toeslagen; daarnaast vinden effectmetingen plaats op de interventies die zijn gepleegd.

De aanpak van de Belastingdienst richt zich op het vergemakkelijken van de regelnaleving door de burger, waardoor het aantal nabetalings en terugvorderingen wordt beperkt, evenals de hoogte van het bedrag. Het hele palet aan handhavinginstrumenten van dienstverlening tot strafrecht wordt ingezet, waarbij data-analyse helpt bij het verkrijgen van inzicht in de (mogelijke) nalevingsrisico's. Kern is dat interventies, in dienstverlening maar ook in fraudepreventie en -detectie, zo vroeg mogelijk in het proces plaatsvinden. Onderdeel van de dienstverlening is het zoveel mogelijk vooraf invullen van gegevens in de aanvragen, het door de Belastingdienst zelf aanbrengen van wijzigingen en wanneer dat niet kan het attenderen van de burger op de noodzaak om te muteren. Burgers die niet compliant zijn en bewust onjuiste gegevens gebruiken bij de aanvraag of de mutatie, wordt het zo moeilijk mogelijk gemaakt om het fout te doen; dit betekent dat voor eenmaal ontdekte fenomenen structurele maatregelen worden genomen om die in de toekomst te ondervangen of om die vroegtijdig te detecteren.

2.7.2 Beschikbare capaciteit; noodzakelijke inzet

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*

Muteren voor burgers en attenderen van burgers

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. Die situatie kan zich voordoen wanneer er actuelere gegevens zijn uit een aangifte inkomensheffing of er nieuwere loongegevens zijn uit het afgelopen of lopende jaar. De burger krijgt een brief of een bericht in het portal waarin hij wordt gewezen op de mutatie en op het feit dat hij zelf verantwoordelijk is voor een juiste opgave. Indien hij daarmee akkoord is, hoeft hij niets te doen. Indien hij niet akkoord is, kan hij zelf een wijziging doorvoeren. Wanneer de Belastingdienst niet helemaal zeker 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.

Muteren en attenderen zijn erop gericht dat burgers zoveel mogelijk goede aanvragen doen en op het juiste moment de goede mutaties doorgeven waardoor het aantal terugvorderingen afneemt en de bedragen kleiner worden.

Help de helper

Samen met een uitgebreid netwerk van onder andere sociaal raadslieden, intermediairs en Toeslagen Servicepunten (TSP's) krijgen burgers die dat nodig hebben hulp bij het indienen van een aanvraag of mutatie. Er zijn een 155 TSP's, daarmee is er landelijke dekking. In de Randstad is de dekkingsgraad qua aantallen TSP hoger. Buiten de Randstad zijn er TSP's gevestigd die in de loop van de week op diverse locaties werken. TSP's kunnen aanvragen/wijzigingen van toeslagen regelen via het Portaal voor TSP's, zonder dat een DigiD van de toeslaggerechtigde nodig is. Een andere voorziening om burgers te helpen is gebaseerd op overeenkomsten met zogeheten Toeslagendienstverleners (TDV). 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. Zij kunnen geen aanvragen/wijzigingen namens burgers inschieten in het Portaal voor TSP's aanbrengen. Met een inbelcode kunnen zij wel 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 raadslieden 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.

Effect van deze activiteiten is dat de burger wordt geholpen het goed te doen; de hulp is toegankelijk en laagdrempelig. Hij is erop gericht een grotere toekenningszekerheid te bieden en het verschil tussen de voorlopige en de definitieve toekenning kleiner te maken, met minder terugvorderingen.

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 en een algoritme. Deze wijziging werd in het verleden uitgevoerd op basis van een indexering, maar die bleek minder goed aan te sluiten bij het werkelijke inkomen. 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. Door zoveel mogelijk in de actualiteit te werken wordt de toekenningszekerheid vergroot en neemt het gemiddelde verschil tussen de voorlopige en de definitieve toekenning en neemt het aantal definitieve toekenningen zonder verschil toe.

Op deze actie wordt een effectmeting uitgevoerd om te bepalen of het handelen het gewenste resultaat heeft, namelijk minder en gemiddeld lagere terugvorderingen bij definitief toekennen. In het kader van de 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. Door de MAC voelt de burger zich geholpen en nemen diens administratieve lasten af.

Buitentoezicht

Bij twijfel of de gepresenteerde digitale of administratieve werkelijkheid overeenkomt met de echte werkelijkheid kan er buitentoezicht worden ingesteld; dat gebeurt door medewerkers vanuit het segment MKB. De onderzoeken kunnen leiden tot het terugvorderen van eerder verstrekte voorschotten of tot het opleggen van boetes of het instellen van strafrechtelijke vervolging. Thematische en doelgerichte acties gericht op specifieke groepen of situaties met een verhoogd risico maken onderdeel uit van deze aanpak. Deze aanpak leidt ertoe dat, voor zover mogelijk in de actualiteit, wordt vastgesteld of op juiste gronden aanspraak wordt gemaakt op een toeslag.

Samenwerking met andere instanties

De Belastingdienst zoekt de samenwerking op met andere instanties, bijvoorbeeld de Centrale Opvang Asielzoekers (COA). Door te investeren in de contacten (een vaste contactpersoon houdt de lijnen kort) en in voorlichting worden fouten voorkomen en gaat de keten beter functioneren. Uiteindelijk leidt deze aanpak tot minder oen minder hoge terugvorderingen.

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. Een van de maatregelen is het uitbreiden van de gegevensstroom van kinderopvangorganisaties naar de Belastingdienst. Medio 2018 is het zo dat 10% van die organisaties voor 20% van de kinderen die opvang genieten maandelijks informatie aan de Belastingdienst levert. 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. Op basis van een voorspellend model wordt in beeld gebracht bij wie binnen zes maanden dwanginvorderingsmaatregelen kunnen worden verwacht. Via casemanagement wordt dan ingegrepen: de casemanager legt contact met de burger om gezamenlijk na te gaan hoe tot een

betalingsregeling kan worden gekomen. 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.

Versterken digitaal toezicht

In de uitvoering wordt gebruik gemaakt van een data- en analyseomgeving om kennis en inzicht te vergaren en deze om te zetten in een evenwichtige mix van dienstverlening en toezicht. In 2019 wordt de monitorfunctie versterkt en worden contacten met de branche geïntensiveerd. In dat laatste kader wordt onderzocht of het mogelijk is te komen tot goede software (al dan niet gecertificeerd), waardoor aan de 'voorkant' fouten worden afgevangen. Het toezicht verschuift dan als het ware van de Belastingdienst naar degen die deze software gebruikt; de Belastingdienst toetst dan slechts marginaal op wat zij aanleveren.

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. Gemiddeld wordt jaarlijks zo'n 30.000 uur beschikbaar gesteld voor toeslagzaken.

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.

Ontwikkeling

Indicatorenmodel

2.8 Specifieke thema's

2.8.1 Brexit

In principe verlaat het Verenigd Koninkrijk (VK) op 29 maart 2019 de EU. Wanneer er geen uitredingsovereenkomst tot stand komt, is er sprake van een zogeheten harde Brexit. Er wordt onderhandeld over een gelimiteerde overgangperiode van 29 maart 2019 tot en met 31 december 2020; die zou moeten worden vastgelegd in een uitredingsovereenkomst. In een dergelijke periode zal het VK dan geen lid meer zijn van de Unie, maar wel worden behandeld alsof het een EU-lid is en dus qua rechten en plichten ook nog onderdeel is van de interne markt.

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 aangiftevolumen, 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. De noodzakelijke voorbereidingen op de Brexit zijn gestart. Hierbij moet noodzakelijkerwijze rekening worden gehouden met een Brexit-scenario zonder overgangperiode.

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 Fusierichtlijn. 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 EU-fusierichtlijn. De vrijstelling in de Nederlandse fiscale wetgeving is in dat geval niet langer van toepassing. Een ander voorbeeld betreft de fiscale eenheid. Wanneer het VK uit de EU/EER treedt zijn fiscale eenheden tussen Nederlandse entiteiten die verbonden zijn via in het VK gevestigde maatschappijen niet langer mogelijk. Als gevolg van de Britse EU/EER uitreding zullen fiscale eenheden die reeds bestaan via in het VK gevestigde entiteiten 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.

Ook MKB-ondernemers zullen de effecten van de Brexit ondervinden. 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 politieke 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. Sindsdien heeft een interne werkgroep met input van twee externe deskundigen een werkdocument gemaakt. In dit werkdocument zijn de huidige situatie en mogelijke opties voor een herziening van de praktijk op de onderdelen i) inhoud, ii) proces en iii) transparantie in kaart gebracht. Vervolgens heeft in augustus/september een internetconsultatie plaatsgevonden waarin betrokkenen werden uitgenodigd om mee te denken over de nieuwe inrichting van de rulingpraktijk. De input vanuit de internetconsultatie en de additionele input van de externe deskundigen wordt meegenomen in de uiteindelijke plannen voor de nieuwe vormgeving van de rulingpraktijk. De staatssecretaris is voornemens deze plannen aan het eind van 2018 aan de Tweede Kamer aan te bieden. In 2019 zal de Belastingdienst de nieuwe vormgeving van de rulingpraktijk implementeren. Voor eventuele wijzigingen op het gebied van de inhoud en proces van afgifte van rulings moet de Belastingdienst beleidsbesluiten aanpassen. Eventuele proceswijzigingen voert de Belastingdienst ook door in de organisatiestructuur. 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.

2.9 Doelgroepoverstijgende thema's

2.9.1 *Fraudebestrijding en aanpak op Ondernijning ondermijnende criminaliteit – Witwassen en Verborgene vermogen*

Om de primaire taak van de Belastingdienst goed te kunnen vervullen, streeft de Belastingdienst een zo hoog mogelijk niveau van 'compliance' (mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen) na. De bereidheid van burgers en bedrijven om compliant te zijn neemt af als fraude niet wordt aangepakt. Fraude levert daarmee schade aan de schatkist op. Daarnaast heeft de Belastingdienst ook een maatschappelijke taak om de samenleving te beschermen tegen fraude. In het Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit. Naast het ter beschikking stellen van financiële middelen in de vorm van onder andere een Ondernijningsfonds, zal ook een Ondernijningswet de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit de benodigde stimulans geven. Een belangrijk onderdeel van de fraudeaanpak is 'Integrale samenwerking'. Vanuit de integrale samenwerking wordt gekeken naar welke publieke- of private partij in de keten de beste mogelijkheden heeft om effectieve barrières op te werpen om fraude te voorkomen of te bestrijden. Deze samenwerking vindt op verschillende niveaus plaats. De integrale fraudeaanpak werkt over de directies en onderdelen heen.

Met opmerkingen [] : Tekst moet nog uitgelijnd worden met de tekst bij MKB.

Met opmerkingen [] : hier worden termen als ondermijning en ondermijnende criminaliteit door elkaar gebruikt. Wij houden de laatste term altijd aan omdat deze minder breed is dan de term ondermijning.

(Particulieren, MKB, GO, Toeslagen, Douane, FIOD, CAP, DF&A) en heeft de [] MKB als proceseigenaar fraude.

Bij de aanpak van fraude werkt de Belastingdienst samen met andere overheden in de vorm van verschillende samenwerkingsverbanden zoals LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), LIEC/RIEC (Landelijk/Regionaal Informatie en Expertise Centrum), FEC (Financieel Expertise Centrum) en IKZ (Informatie Knooppunt Zorgfraude). Al deze samenwerkingsverbanden zien op de aanpak van fraude, zij het dat zij elk andere speerpunten hebben. 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 FEC verband wordt o.a. met de AFM en DNB samengewerkt om financieel economische criminaliteit te bestrijden en de integriteit van de financiële sector te versterken en in IKZ-verband bestaat specifieke aandacht voor fraude in het zorgdomein.

Binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit participeert de Belastingdienst op [] niveau in het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) en op directie niveau in de stuurgroep LIEC. In opdracht van het SBO gaat een operationeel team de beweging wat betreft de aanpak van georganiseerde, ondermijnende, criminaliteit aanjagen.

De interventies die door de samenwerkende partners worden uitgevoerd kennen zowel een preventief als een repressief karakter en bestaan uit bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscaalrechtelijke interventies. Het SBO heeft besloten dat de focus binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit de komende jaren zal worden gericht op de illegale drugsindustrie en de daarmee gepaard gaande ondermijnende effecten op de samenleving en de verwevenheid van onder- en bovenwereld waarbij de aandacht niet alleen gericht wordt op de drugsproductie en -handel als zodanig, maar vooral ook op de onderliggende gelegenheidsstructuren, het met de drugsindustrie samenhangende criminele verdienmodel (witwassen, criminele investeringen in bijvoorbeeld vastgoed) en criminele dienstverleners.

Ondermijning-Ondermijnende criminaliteit

Zoals uit de passage hierboven blijkt, doet de Belastingdienst concernbreed al veel aan de bestrijding van ondermijning. De verschijningsvormen van ondermijning zijn echter zeer divers en criminelen weten op steeds handiger manieren de mazen van de wet te vinden. Om meer en beter zicht te krijgen op de mate van ondermijnende criminaliteit zullen in de toekomst (lokale en regionale) ondermijningsbeelden de basis vormen voor de aanpak. Naast het zicht krijgen op de mate van ondermijnende criminaliteit zal dit ook de awareness bij partijen verhogen. De Belastingdienst hecht veel waarde aan de totstandkoming van regionale ondermijningsbeelden, omdat het de basis kan zijn voor een gemeenschappelijk kader van prioriteiten. Vanuit die prioriteiten maakt de Belastingdienst keuzes voor wat betreft de inzet van capaciteit.

Arbeidgerelateerde fraude

Ook in LSI verband vinden soortgelijke ontwikkelingen plaats waar het bijvoorbeeld de totstandkoming van de "sociale kaart van Nederland" betreft. De Belastingdienst is lid van de stuurgroep LSI.

Ondermijning is nu al een aspect van veel van de onderzoeken die de FIOD verricht. Binnen de taakgebieden van de FIOD en binnen de bestaande structuren heeft het aspect ondermijning aandacht en is de verbinding met de partners belegd. In 2019 zal extra analysecapaciteit worden ingezet en zullen de regio's worden ondersteund bij het in kaart brengen van de ondermijning (ondermijningsbeelden).

Daarnaast zal de FIOD in voorkomende gevallen ondermijning gerelateerde onderzoeken doen indien die passen binnen zijn taakgebieden. De RIEC structuur is ondersteunend in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zowel de Belastingdienst als de FIOD zullen een bijdrage leveren aan de integrale samenwerking in RIEC verband. Toenemende aandacht voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit heeft consequenties voor het capaciteitsbeslag van alle partners. Voor de Belastingdienst betekent dit structurele deelname aan integrale gremia, bijdragen aan het opstellen van regionale ondermijningsbeelden, maar ook individuele casusanalyses en het uitvoeren van onderzoeken.

Witwassen

Witwassen heeft een sterk ondermijnd karakter en draagt er aan bij dat criminaliteit in stand blijft, criminelen een economische machtsbasis opbouwen, er oneerlijke concurrentie optreedt en legitieme branches worden gecorrumpeerd. Witwasbestrijding vraagt een intensieve en interactieve aanpak doordat criminelen steeds slimmere werkwijzen en nieuwe technologieën toepassen waarbij landsgrenzen overschreden worden. Het Anti Money Laundering Centre (AMLC) heeft hier samen met regionale witwas opsporingsteams een belangrijke rol te vervullen. Het AMLC is een kennis- en expertisecentrum waar publieke en private, nationale en internationale partijen samenwerken op strategische en operationeel niveau. Door themagericht te werken vindt verdieping plaats en worden partners gevonden die passen bij een thema en actuele ontwikkelingen. De huidige thema's zijn New Payment Methods, Verborgene Vermogen en Trade Based Money Laundering.

Op internationaal niveau wordt er onder andere samengewerkt in de Risks, Trends and Methods Group van de Financial Action Task Force (FATF) met als doel om gezamenlijk de witwasbestrijding te verbeteren. Verder vindt intensieve samenwerking plaats binnen de EU Policy Cycle 2018-2022 (EMPACT). Binnen dit EU-programma is Nederland (AMLC) sinds 2018 co-driver voor EU priority Criminal Finances, Money laundering and facilitate Assets Recovery (witwasbestrijding). Binnen deze priority zijn zes strategische doelen geformuleerd die door de EU-landen worden uitgewerkt en uitgevoerd op onderdelen zoals intelligence, strafrechtelijke onderzoeken, preventie en het verzamelen van kennis. Onderwerpen die voorkomen zijn onder meer new payment methods, professional enablers en cash seizures. Coördinatie vindt plaats in nauwe samenwerking met de Nationale Politie, Frankrijk en Europol. In 2020 neemt Nederland het driverschap over en hiervoor worden in 2019 de nodige voorbereidingen getroffen.

Het AMLC heeft verschillende tools ontwikkeld waarmee grote hoeveelheden data kunnen worden bevestigd, geanalyseerd en gevisualiseerd. Ook geven de tools de mogelijkheid om verbanden tussen verschillende databronnen te detecteren. De AMLC tools zorgen voor het versterken van de informatiepositie binnen de strafrechtelijke onderzoeken maar zijn bijvoorbeeld ook met succes ingezet bij de analyse van de Paradise Papers. In 2019 worden de AMLC tools verder uitgebouwd en nieuwe databronnen verkend.

Publiek-private samenwerking is uitdrukkelijk onderdeel van de witwasbestrijding, in het bijzonder de samenwerking met banken. Op dit terrein zijn goede vorderingen gemaakt die in 2019 verder opgepakt en verdiept zullen worden. Via uitwisselingsprogramma's met enkele banken wordt strategische kennis en expertise gebundeld op het thema witwassen. Via expertsessies en samenwerking met het publiek-private domein zal deze expertise verder worden uitgedragen.

De volgende onderwerpen volgen nog:

- *verborgen vermogen, nadere afstemming is vereist i.v.m. de onder constructie zijnde Prinsjesdagbrief. In het concept is overigens wel al de spreektekst van 5 september verwerkt.*
- *doorontwikkeling horizontaal toezicht (alleen procedureel?)*
- *toezichtsplannen Wet DBA en deeleconomie*

3 Personeel

3.1 Werving

De uitdaging voor de Belastingdienst is het realiseren van een ordentelijke en beheerste modernisering en het tegelijkertijd toerusten van het personeel voor de modernste manieren van toezicht op en interactie met burgers en bedrijven. Daarbij vindt een verschuiving plaats naar meer hoger gekwalificeerde medewerkers en moeten de gevolgen van de uitstroom van personeel opgevangen worden. De grote personele uitstroom en verschuiving naar meer hoger gekwalificeerd personeel maken de uitvoering van de taken door de Belastingdienst kwetsbaar. Daartoe wordt voor 2019 sterk geïnvesteerd in de werving van personeel.

De nieuwe instroom van personeel uit deze werving gaat primair worden ingezet op het borgen van de uitvoering 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.

In 2019 bedraagt de verwachte instroombehoefte ca 2.000 FTE.

In 2019 wordt op het gebied van werving het volgende gerealiseerd:

- Voldoende instroom en doorstroom om de stabiliteit (kwantiteit en kwaliteit) van de uitvoering te borgen;
- Een zodanige inrichting van het instroomproces dat de jaarlijkse instroom 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 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.
- Uitzendkrachten worden versneld aangenomen om op die plekken waar de taakuitvoering kwetsbaar is, snel extra capaciteit beschikbaar te hebben.
- Intensiveren van de arbeidsmarktcommunicatie om de Belastingdienst stevig neer te zetten als aantrekkelijke werkgever.

Voor de middellange termijn wordt een Meerjarige Personeelsplanning voor de periode 2019-2023 opgesteld. Dit beschrijft de trends en ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de Belastingdienst en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn voor het personeelsbeleid en hoe daarop de komende tijd dient te worden geanticipeerd.

3.2 Reorganisatie topstructuur

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst is de herinrichting van de topstructuur van de Belastingdienst met voorrang opgepakt. Een goede aansturing vanuit het departement begint met goede sturing binnen de Belastingdienst zelf. Kernelementen van de nieuwe topstructuur zijn het consequent doorvoeren van lijnsturing, het invoeren van een onafhankelijke control- en risicomanagementfunctie, het verleggen van de focus in de top op de aansturing van het primaire proces en het verkleinen van het aantal managementlagen.

Kwartiermakers zijn bezig met het inrichten van de lagen onder de topstructuur, volgens de afgesproken organisatieprincipes. Met de afronding van de implementatie van deze topstructuur zet de organisatie een stap voorwaarts naar een toekomstvast organisatiestructuur.

In 2019 wordt op het gebied van de reorganisatie topstructuur het volgende gerealiseerd:

- De implementatie van de topstructuur is in 2019 afgerond.
- Alle medewerkers zijn geplaatst conform de in de topstructuur beschreven organisatiestructuur.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Het afronden van de laatste 4 van de 24 organisatie- en formatierapporten en deze voorleggen voor een adviesaanvraag aan de medezeggenschap.
- Gestructureerd overleg met de medezeggenschap.
- Een ordentelijke afronding van het plaatsingsproces voor alle betrokken medewerkers.

3.3 Leiderschap en samenwerking

Om te werken vanuit de visie en strategie van de Belastingdienst en om de gewenste verandering van koers en resultaten te realiseren is een juiste bedrijfscultuur van de organisatie van vitaal belang. De Belastingdienst heeft daartoe een gemeenschappelijke richting ontwikkeld, met waarden en normen, die bepalen hoe we binnen de organisatie met elkaar, met onze taak, het management en de buitenwereld omgaan. Elk van deze aspecten wordt vertaald naar een concreet en normatief kader.

Binnen dit raamwerk van de bedrijfscultuur zijn ook ten aanzien van leiderschap kaders opgesteld, die zowel aansluiten bij de missie/visie en de topstructuur van de Belastingdienst, als bij de Rijksoverheid, het kerndepartement en wetenschappelijke inzichten. Verbetering binnen de organisatie is nodig op het gebied van rolvast leiderschap (duidelijk en menselijk). De kern daarbij is gedragsverandering, waarbij het gedrag van de top de grootste hefboom vormt.

In 2019 wordt op het gebied van leiderschap het volgende gerealiseerd:

- Management en medewerkers hebben een meer volwassen samenwerkingsrelatie.
- Medewerkers en het management zijn er meer bewust van dat leiderschap voor hen beiden geldt.
- Visie, strategie en resultaten zijn bekend bij alle medewerkers.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn onder meer:

- Leidinggevend en medewerkers werken conform het in de topstructuur beschreven sturingsmodel (lijnsturing en ketensturing).
- Permanente aandacht voor leiderschapsontwikkeling.
- De visie van de Belastingdienst is vastgesteld en wordt actief bekend gemaakt binnen de organisatie.
- Leiderschap is een vast onderwerp van de periodieke voortgangsgesprekken Belastingdienst en zijn directeuren.

4 ICT

4.1 Domeinarchitectuur, applicatielandschap en technische schuld

Het informatievoorzieningslandschap (IV-landschap) van de Belastingdienst omvat ongeveer 900 applicaties, waarvan een kleine 400 zijn ontwikkeld door de IV-organisatie en ruim 500 lokaal ontwikkelde applicaties. Het is een groot en uiterst complex landschap, onder meer door het grote aantal ingewikkelde koppelingen en onderlinge afhankelijkheden. Dit IV-landschap wordt gekenmerkt door zodanig hoge onderhouds- en beheerkosten dat binnen het beschikbare budget nog nauwelijks ruimte voor vernieuwing blijft. Daarnaast is in veel gevallen sprake van suboptimale of verouderde systemen, waardoor de continuïteit van de bedrijfsprocessen op middellange en langere termijn in gevaar komt. Aanpassingen vanuit bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving vragen vaak grote inspanningen.

De Belastingdienst vormt haar huidige IV-landschap om naar een toekomstvast 'slank' systemenlandschap en een wendbare en robuuste informatievoorziening. Met lagere onderhouds- en beheerlasten, die ruimte creëren voor een stabiel groter aandeel aan inspanning voor vernieuwing. En waar ook functionele wijzigingen sneller en tegen lagere kosten kunnen worden doorgevoerd. De wendbaarheid van het systeemlandschap wordt daardoor verbeterd en daarmee het handelingsperspectief voor de wetgever.

Vanwege de noodzaak om complexe delen van het IV-landschap te moderniseren/vernieuwen, de afhankelijkheden die daarbij bestaan tussen domeinen en de schaarste in de portfolioruimte, is het noodzakelijk dat eerst domeinarchitecturen worden opgesteld zodat de doorontwikkeling van het proces- en IV-landschap de komende jaren 'onder architectuur' plaatsvindt. De 19 domeinen die de Belastingdienst kent, corresponderen allen met een keten of dienstonderdeel uit de Topstructuur.

In 2019 wordt op het gebied van ICT het volgende gerealiseerd:

- Doorontwikkeling van het proces- en IV-landschap in lijn met architectuurskaders
- Een verdere verkleining van de technische schuld
- Een verdere vergroting van de wendbaarheid (doorlooptijd terugbrengen)
- Een gezondere kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Uiterlijk in de eerste helft van 2019 zijn alle 19 domeinarchitecturen voor de Belastingdienst geactualiseerd.
- 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 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.

4.2

Projecten

De Belastingdienst staat voor de opgave om werkprocessen te moderniseren en tegelijkertijd de continuïteit te borgen. Deze vernieuwingsprojecten binnen de Belastingdienst zijn specifiek gericht op:

- Beter toezicht en invordering door risico-gestuurd toezicht en invordering in te voeren, doorlooptijden te verkorten, de interne processen te digitaliseren en te vernieuwen en de handhavingsmethodes te verbeteren.
- Betere interactie met en dienstverlening aan belastingbetalers door de door de gebruiker gewenste kanalen te ontsluiten, doorlooptijden te verkorten, één klantbeeld te creëren en de interne processen te digitaliseren en te vernieuwen en effectievere methodes in te zetten.
- Goedkopere processen door te digitaliseren en te automatiseren, fouten te reduceren, onnodige interactie te voorkomen en te concentreren op werk dat waarde toevoegt.
- Meer in control door de managementinformatie voor sturing en verantwoording en het daaraan gerelateerde instrumentarium te ontwikkelen.

De kern van de vernieuwing is de modernisering van de interactie met burger en bedrijf, informatiegestuurd toezicht, de ontwikkeling van data-analyse, de ontwikkeling van managementinformatie voor de sturing, en modernisering van het IV-landschap. Om deze doelstellingen te bereiken zoekt de Belastingdienst aansluiting op de vele technische en digitale uitdagingen en maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen waarmee hij zich geconfronteerd ziet. Succesvolle vernieuwing is alleen mogelijk als de Belastingdienst de drie grote kwetsbaarheden voortvarend aanpakt: de gevolgen van de uitstroom van personeel, de complexe en verouderde ICT en de sturing.

In 2019 wordt op het gebied van projecten het volgende gerealiseerd:

- Realiseren van generieke voorzieningen
- Realiseren van vernieuwingsprojecten
- Sturing op beheersing vernieuwing

Met de gekozen richting van Beheerst Vernieuwen, gefocust op personeel, ICT en beheersing, en de daarvoor ontwikkelde bestedingsplannen wordt het geheel aan activiteiten en projecten binnen de Belastingdienst voortaan anders gestructureerd dan voorheen het geval was onder de Investeringsagenda. Inhoudelijk blijven de projecten en activiteiten bestaan. Met de meerjarige bestedingsplannen en bijbehorende vrijgave van middelen in de begroting is er nu meer zekerheid voor de financiering van de projecten. Hierdoor kan de benodigde capaciteit beter worden ingepland, wat de realisatie ten goede zal komen. De resultaten hiervan komen tot uiting in de verantwoording over het Jaarplan van de Belastingdienst en in het Jaarverslag van het ministerie van Financiën (IX).

5 Beheersing

5.1 Doorontwikkeling sturing en control

De Belastingdienst kent een interne planning & control cyclus met bijbehorende producten, die een goede planning, sturing en verantwoording van de organisatie moeten ondersteunen. Vanuit verschillende trajecten en onderzoeksrapporten zijn aanbevelingen gedaan deze cyclus verder te ontwikkelen. Dit om van een incrementele (ad hoc) cyclus door te groeien naar meer volwaardige en structurele planning & control.

De basis hiervoor is inmiddels gelegd. Dit heeft geleid tot een voorspelbare planning & control cyclus die verder vooruit kijkt. Van hieruit verschuift nu de focus naar de uitvoering van deze ontworpen cyclus: het beter werkend krijgen ervan in de praktijk. Doel is een goed functionerende planning & control-cyclus die ook aansluit bij de begrotingscyclus van het Rijk en optimaal wordt ondersteund vanuit stuurinformatie die binnen de Belastingdienst voorhanden is.

In 2019 wordt op het gebied van de doorontwikkeling van de planning & control cyclus het volgende gerealiseerd:

- Een beter functionerende interne planning & control cyclus om het management van de Belastingdienst te voorzien van de juiste informatie om te handelen.
- Een verbeterde aansluiting tussen de interne planning & control cyclus en externe informatievoorziening.
- Een goede inbedding van het Jaarplan Belastingdienst in deze cyclus, inclusief de voortgang- en verantwoordingsrapportages hierover.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Een versnelling van de interne planning & control-cyclus. Tenminste twee jaar voorafgaande aan het uitvoeringsjaar wordt gestart met de uitwerking van speerpunten, beleidsprioriteiten en risico's voor het uitvoeringsjaar.
- Het stroomlijnen van de interne rapportagestructuur. Losse, interne (verantwoordings)rapportages binnen de Belastingdienst worden afgeschaft of ondergebracht in de bestaande rapportagestructuur.
- Uitwerking van een optimale ondersteuning van de P&C-cyclus vanuit de doorontwikkelde stuurinformatie (zie ook volgende paragraaf).

5.2 Managementinformatie

Sturing op zowel *going concern* als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over prestaties, budget en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Om over de vereiste stuurinformatie te beschikken is een omvangrijke slag nodig in de gegevens en administraties van de Belastingdienst.

Zo worden beleidsdoelen op strategisch niveau onvoldoende vertaald tot doelstellingen en stuurindicatoren op operationeel niveau. Een koppeling tussen doelen, budgetten en verantwoordelijkheden binnen de Belastingdienst is bovendien onvoldoende helder. Gewerkt wordt aan een beter inzicht in de uitgaven per proces, subject en wet en vooral op de verwachte ontwikkeling van deze uitgaven. Al deze ontwikkelingen maken onderdeel uit van een samenhangende aanpak van de verbetering van managementinformatie binnen de Belastingdienst.

In 2019 wordt op het gebied van managementinformatie het volgende gerealiseerd:

- Er is een duidelijke relatie gelegd tussen de hoofddoelstelling van de Belastingdienst (compliance) en de daarvan afgeleide subdoelstellingen
- Er is inzicht in de toerekening van ontvangsten en uitgaven naar middel, doelgroep (subject) en proces
- Het management ontvangt samenhangende informatie over doelen, prestaties, budget en de inzet van personeel en ondersteunende (ICT-)middelen.
- Verdere stappen naar een verbetering van de bedrijfsvoeringssystemen voor het kunnen genereren van ondersteunende managementinformatie.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Actualiseren van de uitvoerings- en toezichtsstrategie van de Belastingdienst.
- Uitwerking en vaststellen van de samenhang tussen doelen en indicatoren op verschillende niveaus door ontwikkeling van een beleidstheorie gekoppeld aan de uitvoerings- en toezichtsstrategie.
- 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.

5.3 Risicomanagement

Risicomanagement maakt onlosmakelijk deel uit van een professionele planning en controlcyclus. Bij lijnsturing is risicomanagement een instrument van het primaire proces en geniet dit aandacht vanuit hoogste leiding vanuit de Belastingdienst. Risicomanagement binnen de Belastingdienst moet gaan verworden tot een continu proces, waarbij periodiek risico-analyses gemaakt worden en bekeken wordt of de weging van bestaande risico's nog klopt, er nieuwe risico's zijn of er risico's zijn die zich niet meer voor kunnen doen. De doelen en gedetecteerde risico's worden daarbij toebedeeld aan (keten)verantwoordelijken in de lijn en maken onlosmakelijk onderdeel uit van de planning & control-cyclus.

Internationale vergelijkingen op dit terrein leren dat het implementeren van risicomanagement een langere adem kent. Dit omdat een cultuuromslag nodig is om voor een goede werking en inbedding van risicodenken en -management in de praktijk.

In 2019 wordt op het gebied van risicomanagement het volgende gerealiseerd:

- Het op orde brengen van de basis van risicomanagement. Centraal daarbij staan de ontwikkeling van het risico-instrumentarium en het onderbrengen van risicomanagement in de planning & controlcyclus.

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Een meerjarig plan van aanpak gericht op een structurele implementatie van risicomanagement.

- Het omzetten van de huidige versnipperde aanpak van risico's naar een meer integrale aanpak, via o.a. definities, risicocategorieën, risicoweging en risicomonitoring. Daarbij zal ook aansluiting worden gezocht op de topstructuur en binnen producten uit de planning & control cyclus.
- Uitvoeren van een risicoassessment met de top van de Belastingdienst, gericht op de strategische meerjarendoelen.

Bijlage I: Ontwikkelstappen Jaarplan

PM