Ministerie van Financiën

Extern Jaarplan Belastingdienst 2019

Versie 0.9

Datum	18 oktober 2018
Status	Concept

LET OP: DE VISUALS IN DEZE VERSIE ZIJN OUD! EERDER GEMAAKTE OPMERKINGEN ZIJN VERWERKT IN DE VISUALS, ZIE DAARVOOR DE OSAGE-VERSIE.

Colofon

Titel	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 Inleiding—7
1.2 Context—8
1.3 Opgave Belastingdienst—10
1.4 Leeswijzer—11

2 Uitvoering en toezicht—13~~12~~
2.1 Belastingdienst in beeld:—13~~12~~
2.2 Inleiding—13~~12~~
2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving—14~~13~~
2.4 Uitvoerings- en toezichtstrategie—14~~13~~
2.5 Activiteiten 2019—18~~16~~
2.6 Doelgroep particulieren/niet-winst—19~~17~~
2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—19~~17~~
2.6.2 Capaciteitsinzet—20~~18~~
2.6.3 Activiteiten in 2019—20~~18~~
2.6.4 Vernieuwingen—23~~21~~
2.7 Doelgroep MKB-ondernemers—25~~22~~
2.7.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—25~~22~~
2.7.2 Capaciteitsinzet—26~~23~~
2.7.3 Activiteiten in 2019—28~~24~~
2.7.4 Vernieuwingen—30~~26~~
2.8 Doelgroep Toeslaggerechtigden—32~~27~~
2.8.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld—32~~27~~
2.8.2 Capaciteitsinzet—33~~28~~
2.8.3 Activiteiten in 2019—33~~28~~
2.9 Specifieke thema's—37~~32~~
2.9.1 Tijdige betaling: procesvernieuwingen—37~~32~~
2.9.2 Brexit—38~~33~~
2.9.3 Herijking rulingpraktijk—38~~33~~
2.9.4 Doorontwikkeling horizontaal toezicht—38~~33~~
2.9.5 Internationale activiteiten—39~~34~~
2.9.6 Fraudethema's: ondermijnende criminaliteit, witwassen en vermogen in het buitenland—40~~34~~

3 Beheerst vernieuwen—43~~37~~
3.1 Inleiding—43~~37~~
3.2 Personeel—44~~38~~
3.3 ICT—46~~40~~
3.3.1 ICT binnen de Belastingdienst—46~~40~~
3.3.2 Sturen op beheerste vernieuwing: werken onder architectuur—47~~41~~
3.3.3 Vermindering technische schuld en vergroting wendbaarheid—48~~42~~
3.4 Sturing en beheersing—49~~43~~
3.4.1 Topstructuur, leiderschap en cultuur—49~~43~~
3.4.2 Managementinformatie—50~~44~~
3.4.3 Risicomanagement—51~~45~~

Bijlage: Indicatoren Rijksbegroting IX—53~~47~~

CONCEPT

1 Naar een jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'

1.1 Inleiding

De Belastingdienst voert een cruciale maatschappelijke taak uit. Hij moet er voor zorgen dat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen op het gebied van belastingen, douane en toeslagen, om zodoende te zorgen voor een continue stroom aan belastinginkomsten en een correcte vaststelling en uitbetaling van toeslagen. De Belastingdienst wil voor de samenleving (de politiek, belastingplichtigen, toeslaggerechtigden, samenwerkingspartners) aanspreekbaar zijn op zijn prestaties en op de keuzes die hij maakt in uitvoering en toezicht. Om hiervan rekenschap te kunnen geven zal voortaan, in aansluiting op de jaarlijkse begroting van het ministerie van Financiën IX, een jaarplan Belastingdienst naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

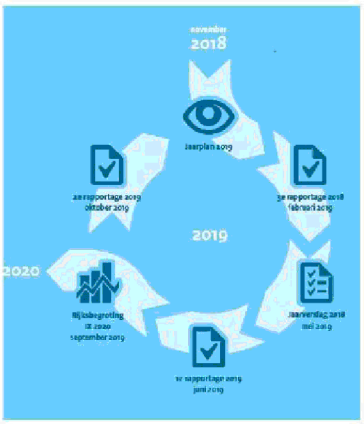
Vorig jaar ontving de Tweede Kamer de zogeheten Handhavingsbrief[1]. Deze brief beschreef de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. De handhavingsbrief maakt nu integraal onderdeel uit van dit jaarplan. Met de handhavingsbrief, en nu met het jaarplan, willen wij de Tweede Kamer vooraf inzicht geven in de opgaven waarvoor de Belastingdienst zich in de uitvoering van zijn taken gesteld ziet en de keuzes die wij daarin maken.

Het voorliggende Jaarplan Belastingdienst 2019 is de eerste versie van dit jaarplan 'nieuwe stijl'. Er is sprake van een ontwikkeltraject; niet alle onderdelen zijn zo ver uitgewerkt dat al sprake is van een integraal, voldragen jaarplan. De komende jaren ontwikkelen wij het jaarplan werkende weg. In dit jaarplan voor 2019 wordt de aanpak uitgewerkt voor drie specifieke doelgroepen: burgers die aangifte doen voor inkomensheffing niet-winst (in het vervolg van dit jaarplan aangeduid als particulieren), MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden.

Naast de uitwerking van de uitvoerings- en toezichtstrategie voor de drie genoemde doelgroepen, gaan wij in dit jaarplan in op de stappen die de Belastingdienst zet ten aanzien van ICT en procesverbeteringen, personeel en verbetering van de sturingsinformatie.

Bij een jaarplan hoort uiteraard een rapportage. In 2020 verschijnt de Jaarrapportage Belastingdienst voor het eerst. Deze sluit aan op het Jaarplan Belastingdienst 2019. De jaarrapportage zal mee-evolueren met de ontwikkeling van het jaarplan. Ook informeren wij de Tweede Kamer volgend jaar over de voortgang door middel van voortgangsrapportages. Deze rapportages laten de voortgang zien ten aanzien van de doelen in het jaarplan en laten ook zien hoe de Belastingdienst presteert op de prestatieafspraken die in begroting van Financiën IX zijn opgenomen. Met de voortgangsrapportages en de afsluitende jaarrapportages wordt er drie keer per jaar over het jaarplan gerapporteerd. Deze rapportages komen straks in de plaats van de huidige twee halfjaarsrapportages. De contactmomenten met de Tweede Kamer zijn grafisch weergegeven in figuur x op pagina x.

[1] *Kamerstukken*~~Kamerstuk~~*Kamerstukken II 2017/18, 31 066, nr. 390*



1.2 Context

Op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen voert de Belastingdienst de heffing en inning van de rijksbelastingen uit. Het voorliggende jaarplan beschrijft op hoofdlijnen de uitvoerings- en toezichtstrategie en vervolgens de activiteiten die wij in 2019 uitvoeren en tot merkbare effecten leiden voor burgers, bedrijven en de organisatie van de Belastingdienst. De activiteiten worden mede beïnvloed en bepaald door de politieke opdracht aan de dienst, de maatschappelijke ontwikkelingen en de actualiteit.

Werken voor anderen

De Belastingdienst heeft meerdere opdrachtgevers. Naast het heffen en innen van belasting- en premieontvangsten werken wij in opdracht van andere ministeries en van de EU. Zo voeren wij de toeslagregelingen uit voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Verder voeren wij onder verantwoordelijkheid van diverse ministeries (Financiën, Justitie en Veiligheid, Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) werkzaamheden uit op het gebied van witwassen, economische handhaving, toezicht op olie- en gasmaatschappijen en uitvoeren verhuurderheffing. De Douane voert op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (afgekort als VGEM) taken uit voor de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tevens voert de Douane op grond van Europese regelgeving de controle op fiscale en niet-fiscale aspecten uit. Daarnaast voert de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst handhavingstaken uit op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Binnenlandse Zaken
Justitie en Veiligheid
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
.....
.....

De Fiscale beleidsagenda

De 'Fiscale beleidsagenda', die de staatssecretaris op 23 februari 2018 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, presenteert een vijftal beleidsprioriteiten waarbij met name 'het aanpakken van de internationale belastingontwijking en –ontduiking' en 'het inzetten op een betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het belastingstelsel' van belang zijn. Laatstgenoemde prioriteit dient als kompas bij elke aanpassing van wetgeving; de uitvoering is gebaat bij eenvoudige, solide en fraudebestendige wetgeving. De Belastingdienst levert de onderbouwing in de vorm van uitvoeringstoetsen, die inzicht geven in de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de fraudebestendigheid en de uitvoeringskosten.

De implementatie van nieuwe wetgeving vergt veel van de Belastingdienst, vooral in de ICT. De staat van de ICT kent zijn beperkingen ten aanzien van de realisatie van nieuwe wensen. Dat pleit in beginsel voor terughoudendheid in wetswijzigingen Tegelijkertijd geldt dat huidige wetgeving ingewikkeld is en moeilijk uitvoerbaar. Dat pleit voor wetswijzigingen die de uitvoering en het toezicht gemakkelijker moeten maken. De paradox is dat dergelijke gewenste wetgeving op dit tmoment afstuit op de onmogelijkheid deze (snel) in te voeren.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De Belastingdienst verwerkt grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers en bedrijven. Deze gegevens zijn vaak onderdeel van (keten)samenwerking met andere (overheids)instanties. Met persoonsgegevens moet zorgvuldig worden omgegaan, hetgeen sinds 25 mei 2018 wordt onderstreept door de AVG. De Belastingdienst heeft in het traject voor implementatie van de AVG een aantal tekortkomingen in de naleving geconstateerd. Er zijn al verschillende maatregelen genomen om deze te weg te nemen, maar een aantal maatregelen moet nog uitgevoerd worden. Een voorbeeld betreft het creëren van een wettelijke grondslag voor het gebruik van het BSN op het IB47 formulier, waarmee de Belastingdienst informatie verzamelt voor het toezicht op resultaat uit overige werkzaamheden bij de heffing van de inkomstenbelasting. De verwerking van het BSN voor dit doel is nu gestaakt, in afwachting van het realiseren van de benodigde wettelijke grondslag.
Het streven is om uiterlijk 25 mei 2019 de vereiste maatregelen voor implementatie van de AVG te hebben uitgevoerd. Naleving van de AVG is echter geen statisch gegeven, maar een continu proces en vereist voortdurende zorg van de Belastingdienst om in overeenstemming met de normen. Dit mede vanwege het feit dat de AVG veel open normen bevat, die ruimte laten voor aanpassing van te nemen maatregelen op de specifieke kenmerken van een verwerking en de privacy-risico's die daarmee samenhangen.

Digitaliseringsagenda overheid

Als één van de grote overheidsdienstverleners leveren wij een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de kabinetsvoornemens ten aanzien van de digitale overheid. Vanuit het oogpunt van burger en bedrijf is het daarbij van belang dat er sprake is van één herkenbaar, consistent overheidsbeleid, zodat burgers en bedrijven weten wat hun rechten en plichten op dit gebied zijn. De coördinerend bewindspersoon, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft in dat kader op 13 juli 2018 de 'Agenda Digitale Overheid NL'[2] naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin schetst hij een aantal beleidsuitgangspunten van het Kabinet die ook voor de

[2] ~~Vindplaats~~ *Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 549*

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: we zullen aan deze groep voorzieningen bieden waardoor zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Strategische ontwikkelingen

De Belastingdienst moet in zijn strategie inspelen op ontwikkelingen in de samenleving, zoals de toenemende internationalisering, ontwikkelingen in het ondernemerschap (steeds flexibeler) en de opkomst van de digitale economie. Het is één van onze opgaven om zo dicht mogelijk op de actualiteit een adequaat antwoord te vinden op deze ontwikkelingen. Soms lukt dat niet en moet een beroep worden gedaan op de wetgever om een nieuw maatschappelijk fenomeen op te nemen in wet- of regelgeving. Omdat wetgeving per definitie volgend is op maatschappelijke ontwikkelingen, moet voor de tussentijd in de toezichtspraktijk een aanpak worden uitgedacht. Voorbeeld hiervan is de discussie over het toezicht op de naleving van de regels omtrent de arbeidsrelatie tussen opdrachtgever en zzp-ers.

Overige externe factoren

Naast deze strategische ontwikkelingen zullen er altijd actuele zaken spelen waarop de Belastingdienst in moet spelen en die van invloed zijn op onze inzet van capaciteit en aanwending van middelen. Een actueel voorbeeld is de Brexit (zie paragraaf 2.9.2). Ook de externe vraag naar de bijdrage van de Belastingdienst bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zal in de toekomst prominenter worden (zie paragraaf 2.9.6).

Met opmerkingen [redacted]: Wij stellen voor om te verwijzen naar hfdst 2.7.3. Dit is passender omdat hier de "spanning" wordt aangegeven (mkb)

De nummering in de visuals loopt niet parallel met de te reviewen teksten. Daardoor klopt in de opgemaakte tekst de verwijzing niet.

heeft opmaak toegepast: Markeren

1.3 Opgave Belastingdienst

We staan voor de opgave de huidige continuïteitsproblemen te verhelpen en tegelijk beheerst te vernieuwen. Door beheerst te vernieuwen willen we onze uitvoering en toezicht structureel verbeteren. Helaas hebben zich in 2018 meerdere problemen voorgedaan. Momenteel staat bijvoorbeeld de dienstverlening door de BelastingTelefoon onder grote druk en kan de stroom aan bezwaren niet binnen de afgesproken normen worden afgedaan. Met onze meerjarige aanpak werken we aan structurele verbeteringen zodat deze problemen in de toekomst worden voorkomen. In dit jaarplan beschrijven we welke activiteiten we in 2019 uitvoeren om de vernieuwing te realiseren.

In zijn brief van 26 april 2018 aan de Tweede Kamer is uiteen gezet op welke wijze de verbeteringen worden aangepakt.[3] De aanpak 'beheerst vernieuwen', is erop gericht om gefaseerd en beheerst voortgang te boeken op een overzichtelijk aantal projecten. Met deze aanpak doet de Belastingdienst een stap terug in tempo om daarna beter te kunnen presteren. Deze opgave berust op drie pijlers: een kwantitatief en kwalitatief voldoende personeelsbestand, de ICT op orde en adequate sturing en beheersing. Deze vernieuwingsoperatie is hard nodig en

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

randvoorwaardelijk om de uitvoerings- en toezichtstrategie optimaal te kunnen uitvoeren en essentieel om uit de huidige problemen te komen.
In zijnoplossen'vernieuwingen
Met 'beheerst vernieuwen' is er voor gekozen de veranderopgave van de Belastingdienst stap-voor-stap aan te pakken. Dat betekent wel dat de voorziene vermindering van het (administratieve en handmatige) werk zich in een lager tempo voltrekt, terwijl in bepaalde processen medewerkers al zijn vertrokken. Dat vraagt om (tussen)oplossingen die tijdelijke extra inhuur vergen of die ten koste gaan van andere werkzaamheden.

Voor personeel geldt verder dat door de uitstroom van ervaren medewerkers als gevolg van de vertrekregeling er zowel een kwantitatieve als kwalitatieve mismatch is tussen de benodigde medewerkers en de feitelijke bezetting. De inzet is om door forse inspanningen te leveren op instroom de kwantitatieve mismatch in 2019 te verkleinen.

Met opmerkingen [redacted]: Wil je hiermee ook tot uitdrukking brengen dat de werkpakketreductie achterblijft?

De werving gebeurt in een krappe arbeidsmarkt waar bij de categorieën medewerkers die de Belastingdienst zoekt, schaarste bestaat (fiscalisten, accountants, ICT'ers en data-analisten). De nieuwe medewerkers zullen bovendien niet direct inzetbaar zijn: we moeten hen opleiden en begeleiden in hun nieuwe functie. Het inwerken vergt tevens tijd van de zittende medewerkers, tijd die zij niet aan het primaire proces kunnen besteden. Dit is een investering waarbij de kost voor de baat uitgaat.

De huidige staat van de ICT van de Belastingdienst kent zijn beperkingen ten aanzien van de realisatie van de gewenste automatisering en digitalisering van de werkprocessen. Implementatie van nieuwe wetgeving, borging van de continuïteit en vernieuwingsprojecten vechten om de voorrang waar het de beschikbare ICT-capaciteit betreft.

De aanpak met betrekking tot de drie pijlers (personeel, ICT en sturing en beheersing) moet zorgen voor een stevig fundament waarop vernieuwing kan plaatsvinden en de continuïteit kan worden geborgd. Het zal duidelijk zijn dat in 2019 de gewenste vernieuwingen in uitvoering en toezicht nog niet hun volle beslag zullen hebben. Het gaat hier om een meerjarig traject.

Samenvattend zijn de speerpunten van 2019:

- Beheerst vernieuwen
  - ICT (o.a. applicatielandschap en domeinarchitecturen)
  - P&O (o.a. werving; HRM informatie)
  - Sturing en beheersing (o.a. stuurinformatie, risicomanagement)
- Problemen oplossen
  - Dienstverlening BelastingTelefoon
  - Bezwaarschriften
  - Erf- en Schenk op orde.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we eerst een toelichting op de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. Vervolgens gaan wij in op de activiteiten voor 2019 voor de doelgroepen particulieren (die aangifte doen voor inkomensheffing niet-winst), MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden. Per

doelgroep worden aan het slot van elke paragraaf de vernieuwingen gemeld waarvan het effect in 2019 merkbaar zal zijn voor burger of bedrijf.

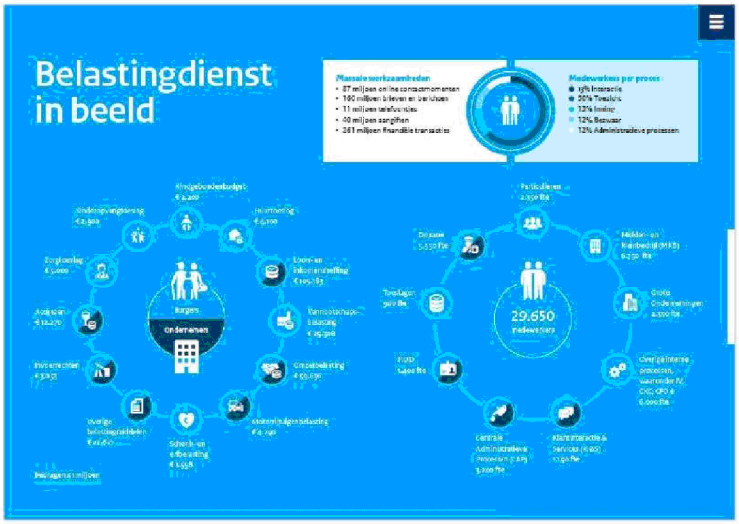
Met opmerkingen [redacted]: Let op: Ik kan niet inschatten in hoeverre de huidige portfolio en stapelingsdiscussie van invloed is op de realisatie van de vernieuwingen. Is de onzekerheid van de ICt in voldoende mate verweven in de tekst. Vechten om voorraang doet dit voldoende recht aan de huidige inventarisatie die loopt. Het veiligste is geen onderwerpen benoemen.

In hoofdstuk 3 beschrijven wij de activiteiten die we in 2019 willen uitvoeren voor de drie pijlers personeel, ICT en sturing en beheersing.

In de bijlage zijn de prestatie-indicatoren uit de begroting van het ministerie van Financiën IX 2019 opgenomen.

2 Uitvoering en toezicht

2.1 Belastingdienst in beeld:



2.2 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij eerst op hoofdlijnen een toelichting op de uitvoerings- en toezichtstrategie. Deze strategie is in 2017 door de Belastingdienst vastgesteld en op hoofdlijnen neergelegd in de begroting IX 2018[4]. De term 'handhavingstrategie' is vervangen door uitvoerings- en toezichtstrategie; dit geeft beter weer dat zowel de uitvoering als het toezicht hetzelfde doel dienen, het bevorderen van compliance. Dan volgt de kern van dit jaarplan, namelijk de beschrijving van de activiteiten in 2019 voor de drie doelgroepen particulieren voor het onderdeel inkomensheffing-niet winst, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden. Per doelgroep worden aan het slot van elke paragraaf de vernieuwingen genoemd in de werkprocessen waarvan het effect in 2019 merkbaar zal zijn voor burger of bedrijf.

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

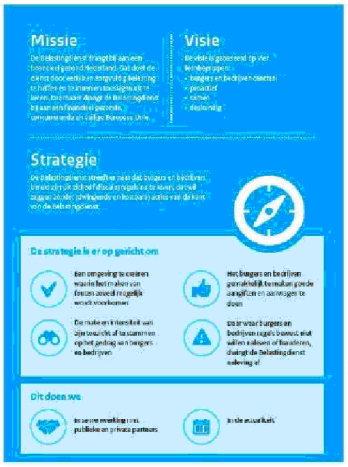
2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving

In hoofdstuk 1 is al gesteld dat de uitvoering en het toezicht zijn gebaat bij eenvoudige, solide en fraudebestendige wetgeving. Met uitvoeringstoetsen geeft de Belastingdienst inzicht in de gevolgen voor de uitvoering van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (gevolgen voor de processen van dienstverlening, toezicht, inning en fraudebestrijding en administratieve last). 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. Vastgestelde uitvoeringstoetsen worden bij indiening van het wetsvoorstel door het opdrachtgevende ministerie meegestuurd naar de Tweede Kamer als bijlage bij de memorie van toelichting. Om een indruk van de omvang van de werkzaamheden te geven: in 2017 heeft de Belastingdienst 122 voorstellen voor wet- en regelgeving beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarnaast zijn voor circa 60 amendementen verkorte uitvoeringstoetsen opgesteld. Gemiddeld worden elk jaar een honderdtal uitvoeringstoetsen opgesteld. Daaraan leveren circa 200 medewerkers al dan niet voltijds een bijdrage. De Belastingdienst is niet alleen uitvoerder van fiscale wetgeving, maar voert ook wetten uit waarvoor het opdrachtgeverschap bij andere departementen ligt (premies, toeslagen, douane, opsporing). Ook voor die wetsvoorstellen voert de Belastingdienst uitvoeringstoetsen uit. In 2019 worden de eerste ex-post toetsen verwacht waarbij de gerealiseerde impact van de ex-ante toets wordt geëvalueerd. Met de inzichten van ex-post toetsen worden zo nodig kaders aangepast om de leercirkel van de Belastingdienst ten aanzien van het maken van schattingen te vergroten en onzekerheidsmarges van schattingen te verkleinen.

2.4 Uitvoerings- en toezichtstrategie

De hoofdlijn

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



Jaarlijks vertalen wij de strategie naar concrete activiteiten per doelgroep, dat wil zeggen per groep van burgers of bedrijven met samenhangende kenmerken. Keuzes worden zo mogelijk bepaald op basis van het te bereiken effect. Dit betekent dat op basis van beschikbaar inzicht in het niveau van naleving wordt gekeken welke mix van instrumenten het grootste effect op de naleving zal hebben. ~~Het (meerjarig) inzicht in de oorzaken van niet-naleving voor particulieren en MKB-ondernemingen verkrijgen wij met name door middel van statistische steekproeven. Ook dient de uitkomst van deze steekproeven als een soort vangnet onder de strategie om aan te kunnen geven wat er aan restrisico's overblijft, na inzet van alle middelen. Het aselecte karakter van steekproeven maakt bovendien dat er een zekere onvoorspelbaarheid zit in ons toezicht: elke belastingplichtige kan in beginsel controle verwachten. Wij gebruiken de steekproeven ook nog voor andere doeleinden, zoals het creëren van onvoorspelbaarheid in ons toezicht.~~

Met opmerkinge Ik blijf moeite hebben met het zo nadrukkelijk beschrijven van de waarde van de steekproeven. Ook de opmerking van de onvoorspelbaarheid van toezicht is marginaal. Nog geen 4.000 onderzoeken op 2.000.000. Ik stel voor om dit niet op te nemen. Ook gelet op de discussie over een andere manier van inzicht krijgen op de nalevingsbeelden.

Het alleen verwijderen van de toevoeging van Particulieren en MKB is onvoldoende.

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

Keuzeproces capaciteitsinzet

De Belastingdienst is een uitvoerings- en toezichtorganisatie. We voeren verschillende soorten taken uit, zoals het heffen en innen van belastingen, het toekennen en uitkeren van toeslagen, het behandelen van bezwaren, beroepen en klachten. Om naleving te bevorderen en niet-naleving tegen te gaan, beschikken wij over een reeks van instrumenten op het gebied van dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding.

We zullen altijd keuzes moeten maken waar we onze capaciteit inzetten omdat we geacht worden niet alleen effectief te zijn, maar ook efficiënt. Vanuit die optiek is het uitgesloten om op alle individuele gevallen gericht toezicht uit te oefenen. Om

onze capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten, prioriteren we onze taken. De prioritering volgt de lijnen uit de strategie, namelijk: we willen fouten voorkomen, we maken het gemakkelijk om een goede aangifte en aanvraag te doen, we stemmen de interventie af op het gedrag van burger en bedrijf en bij bewust niet-naleven dwingen we naleving af.

Wij vinden allereerst dat we taken waarbij burgers en bedrijven een initiatief nemen, zoals telefonisch contact of een verzoek om vooroverleg, of waar een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt, zoals het behandelen van een bezwaar of klacht, altijd moeten worden gedaan. Daarnaast worden afspraken met de Tweede Kamer uiteraard hoog geprioriteerd, evenals afspraken van de Belastingdienst met externe partijen, bijvoorbeeld op het gebied van externe overheidssamenwerking, afspraken die belangrijk zijn vanwege de maatschappelijke rol die de Belastingdienst vervult. Verdere keuzes voor onze inzet op dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding maken we op basis van de beschikbare capaciteit, waarbij we gebruik maken van de beschikbare informatie over de houding en het gedrag van groepen van burgers of bedrijven.

Dit keuzeproces is nog in ontwikkeling omdat - zoals de Algemene Rekenkamer in haar rapport over het Handhavingsbeleid van de Belastingdienst constateert[5] - we enerzijds 'nog informatie missen voor de verdere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid' en anderzijds 'een beperkt zicht hebben op de kosten en baten van onze handhavingsinstrumenten'. Verder zijn de prestatie-indicatoren in de begroting nog onvoldoende scherp gedefinieerd en in lijn met de uitvoerings- en toezichtstrategie. Daarnaast passen sommige indicatoren, zoals ~~het binnenhalen van e~~en normbedrag aan correctieopbrengsten specifiek via boekenonderzoeken, ~~passen~~ niet goed bij de strategische doelstelling van bevordering van nalevingsbereidheid. Dit hindert in de praktijk de optimalisering van ons keuzeproces. Vandaar dat wij de samenhang tussen de prestatie-indicatoren en onze strategie willen versterken om zo de sturing te kunnen verbeteren (zie par.3.4.2.). Dit geven we in 2019 verder vorm.

Met opmerkingen : Binnenhalen verwijderen. Daarin zit de suggestie van corrigeren en ook realiseren van de invordering. Dat doet geen recht aan de doelstelling. En ook niet aan de realiteit.

heeft opmaak toegepast: Markeren

heeft opmaak toegepast: Markeren

De inzet van instrumenten

Om de naleving te bevorderen of te borgen zetten wij een mix van instrumenten in. Net als veel buitenlandse belastingdiensten maken wij al enige jaren een beweging van het zoveel mogelijk achteraf controleren van individuele aangiften waar al een fout in zit, naar een strategie waarin het maken van fouten in aangiftes en aanvragen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Box: Uitvoerings- en toezichtstrategie en boekenonderzoeken

Werken volgens de uitvoerings- en toezichtstrategie houdt in dat nalevingstekorten eerst op oorzaken worden geanalyseerd. Daarop wordt een pakket aan maatregelen ontwikkeld en vervolgens ingezet om fouten te voorkomen en nalevingstekorten aan te pakken. Voorbeelden om fouten te voorkomen zijn: verbetering van de website, gerichte uitlegbrieven, verbetering in de softwarepakketten van ondernemers, aanspreken van de fiscaal dienstverleners (waarmee in één keer een veelheid aan belastingplichtigen worden bereikt), horizontaal toezicht, ondersteunende communicatie door betrokken derde partijen als Kamer van Koophandel, starterscampagne, fora fiscaal dienstverleners en

[5] *Kamerstukken~~Vindplaats rapport + paginanummer~~Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 319* https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/11/30/handhavingsbeleid-belastingdienst

salarisadministrateurs. Er zal daarnaast ook altijd een vorm van repressieve controle nodig blijven. Aangiftecontroles en eventueel boekenonderzoeken blijven daarom een noodzakelijk onderdeel van een omvattende aanpak, teneinde het nalevingstekort zo klein mogelijk te maken. Daarbij is een telefoontje, brief, bedrijfsbezoek of gesprek met de fiscaal dienstverlener vaak even effectief en zeker efficiënter dan een relatief duur boekenonderzoek. In deze aanpak is een boekenonderzoek 'een' middel in plaats van 'het' middel om nalevingsbereidheid te bereiken. De strategie van de Belastingdienst houdt in dat boekenonderzoeken steeds gerichter worden ingezet.

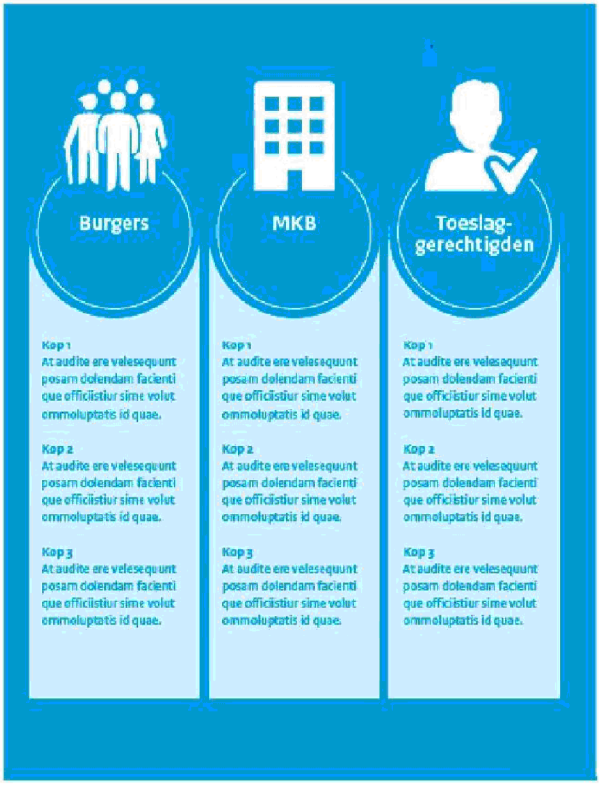
In de set van instrumenten is de volgende verdeling te maken:

1. Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten: dit omvat gerichte communicatie over het voorinvullen van de aangifte, het afsluiten van convenanten met bedrijven of fiscaal dienstverleners en het voeren van vooroverleg met de belastingplichtige of met zijn fiscaal adviseur

2. Dienstverlening: dit omvat diverse vormen en momenten van interactie met burger of bedrijf (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners

3. Toezicht en fraudeaanpak: dit omvat controle vanuit het kantoor, controle ter plaatse (boekenonderzoeken), samenwerking met externe (overheids)partners, boeteoplegging, opsporing en inzet van het strafrecht.

2.5 Activiteiten 2019

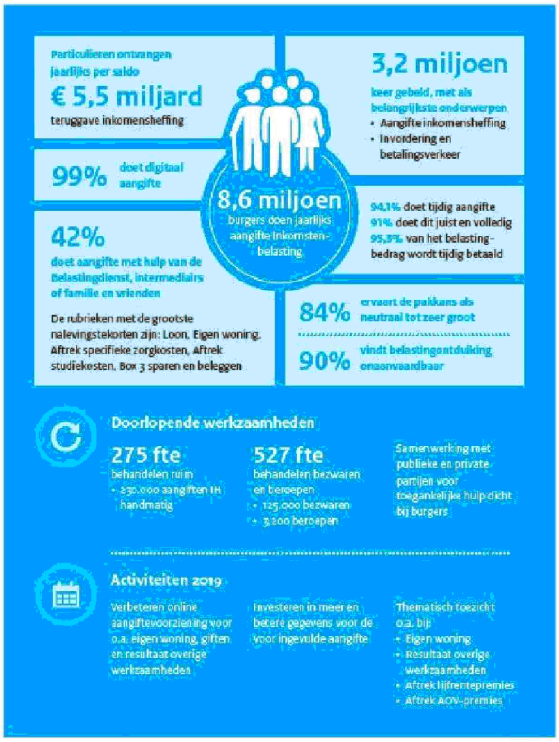


In bovenstaande visual worden de activiteiten voor de doelgroepen particulieren ih-niet winst, mkb-ondernemingen en toeslaggerechtigden genoemd, onderverdeeld in activiteiten m.b.t. het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht.

Naast deze visual wordt in tekst toegelicht welke doorlopende activiteiten gedaan worden, zoals heffing, inning, behandeling bezwaar/beroep/klacht, beantwoorden telefoon en vooroverleg.

2.6 Doelgroep particulieren/niet–winst

2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld



Circa 12 miljoen burgers en bedrijven, waarvan 8,6 miljoen binnen de doelgroep particulieren/niet winst[6], 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 zijn wij er in geslaagd het burgers veel makkelijker te maken om aan hun verplichtingen te voldoen. De mate waarin burgers in staat zijn zelf, dus zonder hulp, aan hun verplichtingen te voldoen verschilt. De digitalisering speelt bij deze doelgroep een steeds grotere rol: ruim 99% doet, met of zonder hulp, inmiddels digitaal aangifte.

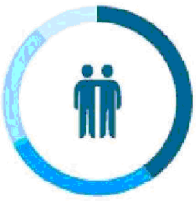
[6] Het cijfer betreft particuliere belastingplichtigen die niet verbonden zijn aan een bedrijf Burgers die gerelateerd zijn aan een bedrijf zoals ondernemers, directeuren-groot aandeelhouders (DGA's) en de partners en kinderen van ondernemers en DGA's worden tot de doelgroep MKB-ondernemingen gerekend. Het gaat bij deze laatste groep om circa 3 miljoen burgers.

Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie particulieren

Om te kunnen werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie is het meerjarenplan Particulieren 2019-2023 opgesteld. Doel hiervan is gericht keuzes te maken in een meerjarig perspectief om de grootste nalevingstekorten in de inkomensheffing (niet-winst) terug te dringen. In 2019 behandelen we de aangifte inkomensheffing 2017. We streven er naar dit in 2019 af te ronden om zodoende een eerste stap te zetten om met actuelere gegevens toezicht uit te kunnen voeren. Ook zetten we in op een structurele afname van de nalevingstekorten in de rubrieken 'Eigen Woning' en 'Resultaat uit overige werkzaamheden'. Door onze kennis over de nalevingstekorten verder te vergroten en gebruik te maken van een breed palet van instrumenten – variërend van een betere interactie met burgers, een goed gebruik van gegevens tot aan gerichter toezicht op de aangiftes – zetten we in op een structurele afname van deze nalevingstekorten in de komende vijf jaar.

2.6.2 *Capaciteitsinzet*

Om alle activiteiten voor de doelgroep particulieren uit te voeren, zetten we ongeveer 2.2002 fte in. Deze capaciteit wordt voor een groot deel ingezet op activiteiten die vastliggen. Het gaat dan om activiteiten als het inwinnen en verwerken van gegevens ten behoeve van de vooraf ingevulde aangifte, het behandelen van ingediende aangiften en opleggen van definitieve aanslagen en het innen van verschuldigde belasting of het betalen van teruggaven. Ook het beantwoorden van vragen via de Belastingtelefoon en het behandelen van klachten en bezwaar- en beroepschriften binnen wettelijke termijnen horen hier bij.



Interactie	34%
Toezicht	26%
Inning	10%
Bezwaar	20%
Administratieve processen	10%

Ook voor toezichtactiviteiten geldt dat een groot deel vastligt op grond van de wettelijke taak en de prestatieafspraken in de begroting. Daarnaast vragen verouderde systemen inzet van toezichtcapaciteit om verstoringen in het proces te verhelpen. Voor de directie Particulieren geldt bovendien dat in 2019 de doorstroom van medewerkers naar de andere directies hoger zal zijn dan de verwachte instroom bij de directie Particulieren. De resterende capaciteit die na de hiervoor genoemde activiteiten nog beschikbaar is, zetten we in op de behandeling van risicovolle aangiften, thematisch toezicht en de bestrijding van fraude.

Met opmerkingen Dan graag afstemmen hoe we dat vanuit MKB moeten beschrijven.

Met opmerkingen Deze tekst wordt nog aangepast

2.6.3 *Activiteiten in 2019*

<u>Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten</u>

- *Online aangiftevoorziening*

De Belastingdienst verricht activiteiten die ertoe leiden dat burgers bij het doen van aangifte over het belastingjaar 2018 in 2019 kunnen beschikken over meer en beter vooraf ingevulde gegevens[7] en verder het vereenvoudigen van de wijze waarop de uitvraag in de online aangiftevoorziening plaatsvindt, waarvan het effect na 2019 merkbaar zal zijn:

- 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 vooraf ingevulde aangifte (VIA) staan (bijvoorbeeld de bankgegevens van kinderen en loon)
- Het voor de VIA ontsluiten van bij de Belastingdienst al bekende gegevensstromen (bijvoorbeeld leningen tussen particulieren ter financiering van de eigen woning)
- ~~Het kunnen doen van aangifte op mobiele apparaten~~
- Onderzoek naar nieuwe gegevensstromen, zoals bij de rubriek resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor het wetgevingstraject rond de financieringskosten bij de eigen woning.
- Onderzoek of het mogelijk is burgers met een eenvoudige fiscale situatie ook een eenvoudig digitaal aangiftebiljet aan te bieden met alleen voor hen relevante vooraf ingevulde rubrieken.

- *Handhavingscommunicatie*

Om fouten te voorkomen zetten wij tevens het instrument van communicatie in. Op Belastingdienst.nl en via social media informeren wij burgers het hele jaar door hoe ze zo goed mogelijk een aangifte kunnen doen. In de aangifteperiode worden zij hier extra op gewezen en wijzen wij specifieke groepen op specifieke aandachtspunten. Waar mogelijk geven wij burgers zo gericht mogelijk informatie die past bij wijzigingen in hun persoonlijke situatie, bijvoorbeeld over de fiscale consequenties bij het bereiken van de pensioenleeftijd. Voor fiscale en maatschappelijke dienstverleners hebben we specifieke communicatiemiddelen met aanvullende, ondersteunende informatie.

Box: brief over onjuiste verdeling/toedeling inkomen in aangifte

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

<u>Dienstverlening</u>

- *BelastingTelefoon*

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

Jaarlijks wordt de Belastingtelefoon zo'n 3 miljoen keer gebeld door burgers of intermediairs. We beantwoorden vooral vragen over de aangifte en over inning en betalingen. Het aanbod van telefonie kent vooral een piek in de aangifteperiode. In 2019 zetten we bijna 700 fte in om al deze vragen van burgers met betrekking tot inkomstenbelasting te beantwoorden.

- *Samenwerking met publieke en private partijen: hulp bij aangifte*

Het verlenen van hulp bij het doen van aangifte is ook een vast onderdeel van onze dienstverlening. Ongeveer 70.000 burgers worden hiermee jaarlijks geholpen. Burgers maken bij het doen van aangifte gebruik van hulp van de Belastingdienst zelf en van maatschappelijke dienstverleners als sociaal raadslieden, belastingwinkels, vakbonden, seniorenorganisaties en welzijnsinstellingen. Wij bevorderen deze ondersteuning door 'de helpers te helpen' met onder meer relatiebeheer en actuele informatie. Door het aanbieden van de digitale leeromgeving Kennisnetwerk maken wij het mogelijk dat alle hulpaanbieders – zowel maatschappelijk dienstverleners als studenten die bijdragen aan de hulp bij aangifte door de Belastingdienst – zich kunnen scholen in hulpverlening bij belasting- en toeslagzaken. Tweemaal per jaar organiseren wij informatiebijeenkomsten waarvoor maatschappelijke dienstverleners, gemeenten en bibliotheken worden uitgenodigd. In het kader van het help de helper beleid bevorderen wij tevens de samenwerking tussen maatschappelijk dienstverleners en bibliotheken, waarbij maatschappelijk dienstverleners in de bibliotheek hulp bij belasting- en toeslagzaken organiseren.
Een bijzondere vorm van ondersteuning, die zich niet direct richt op het doen van aangifte, betreft de informatiebijeenkomsten 'schuldhulpverlening gemeenten'. Deze bijeenkomsten maken de gemeenten wegwijs binnen de Belastingdienst zodat zij voor burgers die problematische belasting- of toeslagenschulden hebben de juiste weg weten te bewandelen.

- *Bezwaarbehandeling*

De huidige aantallen bezwaarschriften en de gemiddelde behandelduur vergen extra inzet van capaciteit die ten koste gaat van andere (toezicht)activiteiten. Wij werken aan structurele verbetering van het bezwaarproces om daarmee aan burgers en bedrijven snel duidelijkheid te geven over de inhoud van hun bezwaar en om efficiënter te kunnen werken. Een eerste stap is de mogelijkheid voor burgers om digitaal bezwaar te maken. Ook de wettelijke regeling dat aanvullingen door burgers op de ingediende aangifte niet meer automatisch als formeel bezwaar wordt aangemerkt, valt hieronder. De effecten hiervan zullen naar verwachting in 2019 zichtbaar worden. Zie ook paragraaf 2.66.4.

Toezicht en fraudeaanpak

- *Behandeling aangiften*

Aangiften waarin fouten zijn gemaakt, worden zowel geautomatiseerd (massaal) als handmatig gecorrigeerd. Geautomatiseerde correctie vindt voornamelijk plaats op de rubrieken loon en heffingskortingen.
De capaciteit voor de handmatige behandeling zetten we primair in voor de jaarlijks uit te voeren steekproefonderzoeken en de andere verplichte toezichtactiviteiten (zoals de aanpak van onjuiste verdeling van aftrekposten tussen partners, het

verhelpen van procesverstoringen en de behandeling van fraudesignalen). Na de inzet op de jaarlijks verplichte activiteiten blijft er beperkte capaciteit beschikbaar voor behandeling van overige aangiften met betrekking tot de belangrijkste nalevingstekorten (in de rubrieken eigen woning, resultaat overige werkzaamheden, aftrek lijfrentepremies en aftrek AOV-premies) en op individuele posten met een hoog risico. Door de extra inzet in 2018 op de uitvoering van erf- en schenkbelasting is achterstand ontstaan bij de aangiftebehandeling inkomensheffing. In 2019 worden de aangiften voor het belastingjaar 2016 en 2017 behandeld voor definitieve vaststelling van de aanslag. Vanaf maart 2019 worden de aangiften inkomensheffing 2018 ingediend; deze aangiften worden pas in 2020 behandeld, met uitzondering van massaal automatisch corrigeren en voorlopige teruggaven.

- *Fraudeaanpak*

Voor de doelgroep particulieren kiezen wij om redenen van effectiviteit bewust voor de inzet van het grootste deel van de fraudecapaciteit op het aanpakken van systeemfraude. Een voorbeeld van systeemfraude vormen facilitators die op systematische wijze voor belastingplichtigen onjuiste aangiften doen op de rubrieken aftrek zorgkosten of giften. In de afgelopen aangiftecampagne hebben we de publiciteit gezocht met de boodschap: 'als het te mooi is om waar te zijn, dan klopt de informatie van de facilitator niet'. Door deze aanpak van facilitators zien we op onderdelen dat de fraude in de aangiften inkomensheffing in de navolgende jaren vaak geheel stopt. Door daarnaast al bij de administratieve verwerking van de aangiften te selecteren op vreemde fenomenen, worden al voor het toezicht geldstromen gestopt. De aanpak wordt in 2019 gecontinueerd. Deze aanpak gaat van het zogenaamde keukentafelgesprek tot strafrechtelijke vervolging. Samen met de FIOD, het Openbaar Ministerie en andere overheden, pakt de Belastingdienst fraude aan. Ook hier maken we keuzes om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

2.6.4 *Vernieuwingen*

In het kader van de vernieuwing van de werkprocessen lopen de volgende projecten waarvan het effect volgens planning in 2019 merkbaar zal zijn voor de doelgroep particulieren.

- *Deformaliseren van bezwaar*
  Dit betreft het niet langer als bezwaar behandelen van door burgers ingediende wijzigingen en aanvullingen op een aangifte, maar als verzoek om ambtshalve aanpassing van de aangifte Dit geldt vanaf 2018 voor ingediende wijzigingen door burgers via MijnBelastingdienst.nl; er wordt aan gewerkt dit ook voor door de fiscaal dienstverlener ingediende wijzigingen te laten gelden. Voor de Belastingdienst betekent dit een eenvoudiger en minder tijdrovend verwerkingsproces van deze wijzigingen.
- *Online bezwaarvoorziening*
  De nieuwe online bezwaarvoorziening biedt burgers, en uiteindelijk ook gemachtigden, de mogelijkheid om eenvoudig digitaal bezwaar in te dienen, inclusief de mogelijkheid om bijlagen toe te voegen en de status van het bezwaar in te zien. In eerste instantie komt deze voorziening beschikbaar voor het middel Inkomensheffing. Het aantal belastingmiddelen wordt de komende jaren uitgebreid.

- *Middeling*
  Het huidige handmatige proces wordt vervangen door een geautomatiseerd middelingsproces, waarmee het voor de belastingplichtigen eenvoudiger is om een verzoek tot middeling in te dienen en de Belastingdienst efficiënter kan werken.

2.7 Doelgroep MKB-ondernemers

2.7.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

De doelgroep MKB bestaat uit zo'n twee miljoen entiteiten. Een entiteit kan een onderneming zijn, maar ook een samenstel van gerelateerde ondernemingen en natuurlijke personen. Het aantal MKB-entiteiten groeit jaarlijks met circa 100.000. .Binnen dat ondernemersbestand vinden veel mutaties plaats: er zijn veel starters, maar ook veel bedrijven die hun activiteiten na korte of langere tijd moeten staken. Op basis van de criteria fiscaal belang en fiscaal risico wordt in de aanpak een scheiding aangebracht tussen het middenbedrijf (400.000 entiteiten) en het kleinbedrijf (1,6 miljoen entiteiten). Op basis van deze dynamische indeling geeft MKB - gegeven de beschikbare behandelcapaciteit - de mate, vorm en intensiteit van de te verlenen aandacht richting. Het MKB draagt jaarlijks circa € 70 miljard bij aan de schatkist; 88% van dit bedrag komt van de ondernemingen uit het middenbedrijf. ~~het overgrote deel hiervan~~ Het ondernemersbestand kent een grote dynamiek, niet alleen door de voortdurende mutaties in het bestand, maar ook door de grote diversiteit in omvang, van middelgrote bedrijven tot zzp'ers en burgers die louter fiscaal als ondernemer worden aangemerkt. In het midden- en kleinbedrijf is een grote rol weggelegd voor de fiscaal dienstverleners in het aangifteproces.

Met opmerkingen [redacted]: Toch weer toegevoegd. Om onderbouwing aan te geven waarom we knip aanbrengen. Overigens is de 88% een cijfer dat wij niet hebben aangeleverd. Vanwege de onduidelijkheid had ik voorgesteld circa 90%.

Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie

Om in te kunnen spelen op zowel de maatschappelijke verwachtingen als alsmede de constante groei van het ondernemersbestand, is de noodzaak groot om volledig te werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie.
Dit betekent dat we meer dan nu het geval is vooraf in het proces willen interveniëren om fouten te voorkomen in plaats van achteraf fouten te corrigeren. We willen langs de volgende lijnen hierin verbetering aanbrengen. Op de eerste plaats zetten we in op het samenwerken met partijen in de markt die de administratie van de ondernemer faciliteren. Oogmerk is dat de markt een zoveel mogelijk geautomatiseerde administratieve 'keten' creëert. De keten bestaat uit het vastleggen door de ondernemer van de transacties in de boekhouding tot en met het doen en betalen van belastingaangiften. Als in de (boekhoud)software in deze keten gebruik wordt gemaakt van standaarden en van controleregels wordt het bedrijven gemakkelijk gemaakt om fouten in aangiften te voorkomen. In de tweede plaats werken wij aan het versterken van de samenwerking met ~~de~~ fiscaal dienstverleners die beschikken over kennis, motivatie en toestemming van de klant om bij de aangifte meer compliance te bewerkstelligen op de tijdigheid van indiening en de volledigheid en juistheid van de aangifte, en in beperkte mate de tijdigheid van betaling. In de derde plaats werken we aan verbetering van het inzicht in de nalevingseffecten van de verschillende activiteiten en de beschikbaarheid van managementinformatie. In de vierde plaats versterken we de centrale regie, dat wil zeggen het meer landelijk kiezen van toezichtactiviteiten en de inzet van instrumenten.

Met opmerkingen [ ] even bespreken.

heeft opmaak toegepast: Markeren

2.7.2 *Capaciteitsinzet*

We zetten circa 8.0000 fte (2017) aan directe capaciteit in voor uitvoering van en toezicht op de fiscale regelgeving voor MKB-ondernemers. De verdeling van deze capaciteit over de daarvoor uitgevoerde processen is weergegeven in figuur x.

Met opmerkingen [ ] Zoveel FTE hebben we niet bij de BD ;-)

interactie	6%
toezicht	58%
inning	15%
bezwaar	9%
administratieve processen	12%

Het merendeel van de capaciteit wordt ingezet op activiteiten die vastliggen. Het gaat hierbij om de registratie van belastingplichtigen, behandeling van aangiften en opleggen van aanslagen, het innen van verschuldigde belasting en vooroverleg. Het behandelen van klachten, bezwaar- en beroepschriften binnen de wettelijke termijn en het beantwoorden van vragen via de Belastingtelefoon maken ook onderdeel uit van de doorlopende vaste activiteiten. Daarnaast hebben we onder andere afspraken gemaakt over het realiseren van correctieopbrengsten door middel van boekenonderzoeken en voeren we politieke toezeggingen uit in het kader van overheidsbrede samenwerking in de fraudebestrijding. Verder voeren we thematisch en risicogericht (individueel) toezicht uit. De resterende capaciteit zetten we in op de relatie met fiscaal dienstverleners, het geven van voorlichting en het doen van actualiteitsbezoeken.

2.7.3 *Activiteiten in 2019*

Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

- *Samenwerking met publieke en private partijen*

Om zoveel mogelijk onjuiste aangiften te voorkomen, werken wij samen met softwareontwikkelaars, fiscaal dienstverleners en andere overheidsorganisaties. Van deze activiteiten maakt onderdeel uit:

- het faciliteren dat de markt een zoveel mogelijk geautomatiseerde administratieve keten creëert
- het overeenkomen van convenanten in het kader van horizontaal toezicht
- het onderhouden van de fora fiscaal dienstverleners en salarisadministrateurs.
- het geven van voorlichting aan fiscaal dienstverleners (intermediairdagen) en de samenwerking met de Kamer van Koophandel bij startende ondernemers.

- *Handhavingscommunicatie*

In 2019 voeren wij een campagne uit ten behoeve van startende ondernemers. We hebben geconstateerd dat bij startende ondernemers vaak dezelfde fouten voorkomen. De campagne is gericht op het vergroten van het bewustzijn van de startende ondernemer dat een goede voorbereiding op de fiscale aspecten van het ondernemerschap van groot belang is.

Box: aardbevingsschade en fiscale gevolgen

In het voorjaar van 2018 is een Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen ingesteld. De Belastingdienst heeft op basis van de voorlopige werkwijze een toelichting gepubliceerd met betrekking tot de fiscale behandeling van compensatie van schade door aardbevingen[8]. De vergoedingen kunnen gevolgen hebben bijvoorbeeld voor het box 3 vermogen of in de winst vallen. Hiermee wordt zoveel mogelijkheid helderheid vooraf geschetst over de fiscale behandeling van een vergoeding. Ook voorkomen we zo veel mogelijk (onaangename) verrassingen voor belastingplichtigen.

Dienstverlening

- *BelastingTelefoon*

Voor inhoudelijke vragen over de inkomstenbelasting en omzetbelasting of inning en betalingen weten ondernemers en hun intermediairs de Belastingtelefoon goed te vinden. Jaarlijks zorgen zij voor bijna 3 miljoen telefonische vragen aan onze Belastingtelefoon. In 2019 verwachten we een vergelijkbaar aanbod aan de telefoon van MKB-ondernemers of hun intermediairs, waarvoor we bijna 400 fte inzetten.

- *Bezwaarbehandeling*

Met opmerkingen [redacted]: Zoals al eerder gemeld is het vreemd om bezwaar bij dienstverlening op te nemen.

Met opmerkingen [redacted]: Tekst is conform tekst [redacted]

[8] Antwoorden op vragen van het lid Nijboer (PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Economische Zaken en Klimaat over onvoorziene fiscale gevolgen van de bevingsschade (9-4-2018)

De huidige aantallen bezwaarschriften en de daarmee gemoeide behandelduur, met name bij de inkomensheffing en de omzetbelasting, vergen extra inzet en capaciteit die ten koste gaat van andere (toezicht)activiteiten. Wij werken aan structurele verbetering van het bezwaarproces om daarmee burgers en bedrijven snel duidelijkheid te kunnen geven over de inhoud van hun bezwaar en om efficiënter te kunnen werken. De eerste stappen, voor de bezwaren inkomensheffing van burgers zonder winstaangifte, zijn inmiddels gezet. Voor burgers met een onderneming, bedrijven en hun gemachtigden zijn de voorzieningen om digitaal bezwaar te kunnen maken in voorbereiding. Deze voorzieningen zullen, per belastingmiddel, volgordelijk ter beschikking komen.
Daarnaast zal de wettelijke regeling, dat aanvullingen op de ingediende aangifte inkomensheffing niet meer automatisch als formeel bezwaar worden aangemerkt, een meer automatische verwerking van deze wijzigingen mogelijk maken. Ook voor de omzetbelasting wordt een dergelijke verbetering voorbereid. De effecten van de verbeteringen voor burgers met een onderneming en bedrijven zullen vanaf eind 2019 stapsgewijs zichtbaar worden.

Toezicht en fraudeaanpak

- *Toezicht individuele aangiften*

Met behulp van selectie- en risicomodellen bepalen wij welke individuele aangiften een nadere beoordeling krijgen en met welke diepgang. Bij de beoordeling houden we rekening met het voortraject, bijvoorbeeld of het een aangifte betreft van een fiscale dienstverlener waarmee een convenant is afgesloten. De beoordeling kan aanleiding zijn tot een telefonisch contact, het stellen van schriftelijke vragen, een bedrijfsbezoek of het instellen van een boekenonderzoek.

- *Toezicht starters*

De Belastingdienst ontvangt informatie van de Kamer van Koophandel over de registratie van een nieuwe ondernemer. Deze informatie wordt eerst door ons beoordeeld met behulp van een risicomodel voordat een btw-nummer wordt toegekend. Die beoordeling kan leiden tot het niet registreren als btw-ondernemer. Ook daarna wordt de starter onder toezicht gehouden. Na negen maanden en na 30 maanden vindt opnieuw een beoordeling plaats en worden de meest risicovolle belastingplichtigen aan nader toezicht onderworpen. Dit toezicht kan variëren van een telefoontje tot een boekenonderzoek.

- *Thematisch toezicht*

Naast het toezicht op individuele risicovolle aangiftes wordt thematisch toezicht uitgevoerd. Thematische acties kunnen voortvloeien uit politieke toezeggingen (bijvoorbeeld het toezicht op schijnzelfstandigheid[9] en buitenlandse kentekens), afspraken met andere toezichthouders en op basis van nalevingsbeelden. De aanpak van nalevingstekorten in de horeca, de landbouw en buitenlandse kentekens worden gecontinueerd. In 2019 wordt de huidige aanpak van de uitzendbranche en de autohandel, die nu nog vooral bestaat uit boekenonderzoeken, opnieuw bezien in het licht van de uitvoerings- en toezichtstrategie en willen we meer het accent

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

leggen op preventieve interventies. Ook zal er extra aandacht zijn voor het gebruik van zogeheten keurmerkkassa's (onder andere in de horeca).

- *Fraudeaanpak*

De inzet in fraudebestrijding is in de eerste plaats gericht op het stoppen van de activiteiten van onder meer beroepsmatige fraudeurs; deze activiteiten zijn in sterke mate ondermijnend en veroorzaken maatschappelijke onrust. Naast deze aanpak van frauduleuze personen richt de fraudebestrijding zich op fenomenen en thema's. Wij werken daarbij samen met de FIOD en het OM. Het is van belang in een zo vroeg mogelijk stadium fraudegevallen te detecteren. Een goed voorbeeld hiervan is de aanpak van btw-carrouselfraude.

- *Externe overheidssamenwerking*

De Belastingdienst geeft de samenwerking met andere overheden vorm ~~in via~~ middels de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), het Landelijk/Regionaal Informatie en Expertise Centrum (LIEC/RIEC) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). In LSI-verband bestaat er specifieke aandacht voor arbeidsgerelateerde fraude binnen het sociale zekerheidsdomein, zoals bij fraude in de uitzend- en schoonmaakbranche. In LIEC/RIEC-verband wordt de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit vormgegeven, bijvoorbeeld de aanpak van criminele motorbendes.

In RIEC-verband wordt in samenwerking met de andere overheidsorganisaties gewerkt aan het opstellen van lokale en regionale ondermijningsbeelden. Met name de regionale ondermijningsbeelden zijn voor de Belastingdienst van belang omdat wij op basis hiervan prioriteiten in toezicht en opsporing kunnen gaan stellen. De roep om meer betrokkenheid van de Belastingdienst zal in de toekomst met de totstandkoming van de ondermijningsbeelden alleen maar sterker worden. Meer zicht op de problematiek doet de vraag naar interventies verder toenemen. Er kan een spanning ontstaan tussen het tegemoet komen aan deze vraag en de taken die voortvloeien uit de permanente opdracht van de Belastingdienst en daarmee samenhangende politieke toezeggingen.

Het afpakken van crimineel of illegaal verkregen inkomen of vermogen (waaronder de fiscale invordering) heeft een hoge prioriteit van dit kabinet.[10] Het innen van, binnen de samenwerkingsverbanden, opgelegde aanslagen is een tijdrovend en arbeidsintensief proces. Integraal zicht op inkomens- en/of vermogensbestanddelen ontbreekt vaak. Het in een zo vroeg mogelijk stadium zicht krijgen op verhaalsmogelijkheden inclusief de (internationale) juridische mogelijkheden is één van de speerpunten van de Belastingdienst binnen de aanpak van fraude en ondermijnende criminaliteit.

2.7.4 *Vernieuwingen*

In het kader van de vernieuwing van de werkprocessen lopen de volgende projecten waarvan het effect volgens planning in 2019 merkbaar zal zijn voor de doelgroep MKB-ondernemers.

- *Automatisch ingevulde btw en winstaangifte zzp*

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

Met opmerkingen bij het onderdeel Toeslagen, zie ik dat Fraudeaanpak een apart genummerd kopje heeft. Dat loopt wat uit de pas met de rest van het doc.

Met opmerkingen Die eerste zin nog eens lezende, lijkt het er nu op dat we in eerste aanleg alleen preventief werken om beroepsmatige fraudeurs te stoppen. Dat is natuurlijk niet zo. Dit geldt voor de volle breedte van (potentiële) fraudegevallen. Voor 'beroepsmatig' zou dan 'onder meer' kunnen staan.

heeft opmaak toegepast: Markeren

heeft opmaak toegepast: Markeren

Met opmerkingen ik kan niet inschatten hoe de huidige stapelings- en portfoliodiscussie zich gaat ontwikkelen. Er zijn op dit moment zoveel onzekerheden dat ik niet kan inschatten hoe eea zich gaat ontwikkelen.

Het is dan ook de vraag of het verstandig is dit hier op te nemen. Daarnaast wordt over de HIA apart gerapporteerd.

Met opmerkingen Nummering sluit niet aan met osage versie.

Er wordt gewerkt aan een automatisch ingevulde aangifte voor zzp'ers. 'Automatisch ingevuld' betekent daarbij dat de gegevens in de aangiften rechtstreeks ontleend worden aan de administratie van de ondernemer. Dat betekent onder andere dat de administratie gevoerd wordt met gecertificeerde online boekhoudsoftware, waarbij er een rechtstreekse koppeling met de bankrekening van de ondernemer is en er gemakkelijk betaald kan worden met iDEAL. De verwachting is dat deze aanpak ertoe leidt dat het voeren van een administratie, het doen van aangiften en betalen gemakkelijker wordt en de kwaliteit van de aangiften toeneemt.

~~Er komt een automatisch vooraf ingevulde aangiften voor zzp'ers. 'Automatisch ingevuld' betekent daarbij dat de gegevens in de aangiften rechtstreeks ontleend worden aan de administratie van de ondernemer. Dat betekent onder andere dat de administratie gevoerd wordt met gecertificeerde online software, waarbij er een rechtstreekse koppeling met de bankrekening van de ondernemer is. De verwachting is dat deze aanpak ertoe leidt dat het voeren van een administratie en het doen van aangiften voor zzp'ers veel gemakkelijker wordt en de kwaliteit van de aangiften toeneemt.~~

- *Afschaffen 1e handmatige aangifte OB*

De papieren startersaangiften voor de omzetbelasting worden gedigitaliseerd en voor elk tijdvak apart beschikbaar gesteld. Handmatige werkzaamheden voor de registratie van nieuwe ondernemers en het versturen van de aangifte worden gedigitaliseerd. ~~Door het verdwijnen van handmatige processen is er minder risico op tikfouten.~~

- *Online bezwaarvoorziening*

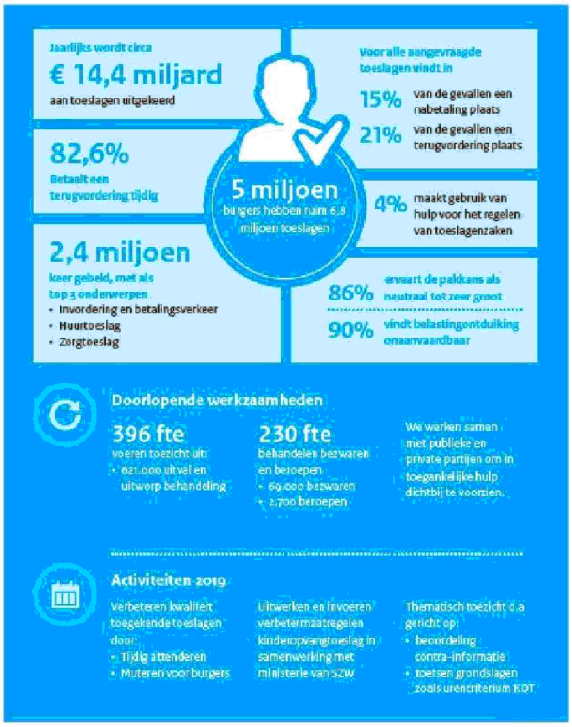
De nieuwe Online bezwaarvoorziening biedt naast particulieren ook ondernemers de mogelijkheid om eenvoudig digitaal bezwaar te kunnen maken, inclusief de mogelijkheid om bijlagen bij te voegen en de status van het bezwaar in te zien. Uiteindelijk zal dit ook mogelijk worden voor een gemachtigde. Het betreft een generieke voorziening die eerst voor het middel inkomensheffing en verder in 2019 voor de omzetbelasting ter beschikking zal komen.

heeft opmaak toegepast: Markeren

Met opmaak: Inspringing: Links: 1,27 cm, Geen opsommingstekens of nummering, Spatiëring tussen Aziatische tekst en nummers niet aanpassen, Lettertype-uitlijning: Basislijn

2.8 Doelgroep Toeslaggerechtigden

2.8.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld



De doelgroep toeslaggerechtigden bestaat uit een omvangrijke en diverse groep van burgers die zich kenmerkt door een wisselende mate van redzaamheid. Door de toeslagensystematiek van voorlopige toekenningen op basis van inkomensschattingen door de burger zelf, moeten er bij de definitieve vaststelling van de toeslag correcties worden aangebracht, wat zowel nabetalingen als terugvorderingen tot gevolg heeft.

Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie: indicatorenmodel

De Belastingdienst/Toeslagen heeft naar aanleiding van de in 2016 uitgevoerde beleidsdoorlichting[11] een indicatorenmodel ontwikkeld. Dit model moet inzicht geven in de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid. De effectiviteit van het handhavingsbeleid wordt de komende jaren inzichtelijk gemaakt aan de hand van

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

jaarlijks herhaalde metingen van 25 gedefinieerde indicatoren. Het model moet inzicht geven in welke mate het beleid bijdraagt aan de volgende doelstellingen: een klantgerichte dienstverlening, de rechtmatige toekenning van toeslagen en een efficiënte uitvoering van processen. Het model heeft als doel trendmatig inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid per toeslagjaar en over de jaren heen. Bij wijze van test is het model voor het eerst toegepast op toeslagjaar 2016 en 2017. In 2019 analyseren wij de resultaten met het doel het model te verbeteren of te verfijnen.

2.8.2 *Capaciteitsinzet*

Voor de doelgroep toeslaggerechtigden zetten we circa 1.500500 fte aan directe capaciteit in. Met deze capaciteit zorgen we er voor dat we aanvragen en mutaties binnen de wettelijke termijnen behandelen, verwerken we de benodigde gegevens zodat de toeslagen goed berekend kunnen worden en behandelen we klachten, bezwaren en beroepen binnen de wettelijke termijn. Ook het beantwoorden van vragen via de Belastingtelefoon hoort hier bij. Veel controles zijn geautomatiseerd en kunnen op basis van actuele derden-gegevens worden uitgevoerd. In aanvulling daarop voeren we handmatig toezicht uit op basis van risicoselecties en specifieke thema's. De verdeling van deze capaciteit over de daarvoor uitgevoerde processen is weergegeven in figuur x.

Interactie	30%
toezicht	17%
inning	23%
bezwaar	15%
administratieve processen	15%

2.8.3 *Activiteiten in 2019*

<u>Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten</u>

- *Wijzigingen in (inkomens)situatie doorvoeren voor burgers en attenderen van burgers*

Door het zelf doorvoeren van wijzigingen in hun (inkomens)situatie en het proactief attenderen willen wij bereiken dat burgers zoveel mogelijk goede aanvragen doen en tijdig mutaties doorgeven, waardoor het aantal terugvorderingen (en de hoogte ervan) afneemt. Wanneer wij over actuelere gegevens beschikken wordt het inkomen dat door de burger gebruikt is voor het aanvragen van het voorschot op een toeslag door ons aangepast. Wanneer we er niet helemaal zeker van zijn dat een nieuw gegeven tot aanpassing van een toeslag moet leiden, sturen we burgers een brief of bellen hen over een mogelijke wijziging van hun inkomen of van een ander relevant gegeven voor toeslagen.

<u>Dienstverlening</u>

- *BelastingTelefoon*

De meeste vragen die toeslaggerechtigden aan de Belastingtelefoon stellen gaan over betalingen en terugvorderingen. Inhoudelijke vragen gaan vooral over huurtoeslag en zorgtoeslag. Jaarlijks doen ruim 2 miljoen toeslaggerechtigden of hun intermediairs een beroep op de Belastingtelefoon. In 2019 zetten we circa 500 fte in om al deze vragen met betrekking tot toeslagen te kunnen beantwoorden.

- *Samenwerking met publieke en private partijen*

Samen met een uitgebreid netwerk van onder andere sociaal raadslieden, intermediairs en Toeslagen Servicepunten krijgen burgers die dat nodig hebben hulp bij het indienen van een aanvraag of mutatie. Er is een landelijk dekkend netwerk van servicepunten, 155 in getal. De servicepunten kunnen via een speciaal portaal het aanvragen of wijzigen van toeslagen regelen.

Een andere voorziening om burgers te helpen is gebaseerd op overeenkomsten met zogeheten Toeslagendienstverleners. Deze helpen ook bij het vervullen van toeslagformaliteiten. Het gaat om gemeentes, bewindvoerders, juridisch loketten, kleinere welzijnsorganisaties, maar ook om kinderopvangorganisaties en verhuurders. Ook hier is een landelijke dekking. Zij kunnen telefonisch contact opnemen met het Belcentrum van Toeslagen en in bijzijn van de toeslaggerechtigde vragen stellen over individuele dossiers. De Belastingdienst zorgt voor voorlichting en opleiding, alsmede een vast aanspreekpunt voor deze dienstverleners.

- *Massaal Automatisch Continueren*

Jaarlijks voeren wij vóór het begin van het nieuwe toeslagjaar de actie Massaal Automatisch Continueren uit. Bij deze actie bepalen we voor de meerderheid van de toeslagbetrokkenen een actueel inkomen op basis van de bij ons beschikbare inkomensgegevens. Op deze manier krijgt de burger het voorschot waar hij recht op heeft en worden hoge terugvorderingen na afloop van het jaar zoveel mogelijk voorkomen. In het kader van MAC krijgt de burger een brief of wordt hij er via het portaal 'mijn toeslagen' op gewezen dat het inkomen is aangepast. Indien hij akkoord is, hoeft hij niets te doen. Zo niet, dan kan hij zelf een wijziging doorvoeren.

Toezicht en fraudeaanpak

- *Thematisch toezicht*

Wij voeren thematische toezichtacties uit die gericht zijn op specifieke groepen of situaties met een verhoogd risico op fouten. In 2019 voeren we toezichtacties uit die gericht zijn op groepen waarvan is geconstateerd dat deze relevante wijzigingen niet (tijdig) doorgeven en op groepen waarvan uit analyse is gebleken dat een aspect van de aanvraag niet juist is, zoals bijvoorbeeld bij huiseigenaren die huurtoeslag aanvragen voor de eigen woning. Daarnaast vragen we aanvragers waarvan de kinderen naar de basisschool of de middelbare school gaan proactief hun kinderopvangtoeslag te wijzigen. Met behulp van een risicoclassificatiemodel selecteren we risicovolle aanvragen voor huurtoeslag en kinderopvangtoeslag en mutaties voor controle.

- *Buitentoezicht*

Bij twijfel of de gepresenteerde administratieve werkelijkheid overeenkomt met de echte werkelijkheid stellen wij buitentoezicht in. Dergelijke onderzoeken voeren we uit bij kinderopvangorganisaties om op basis van de aanwezige administratie te kunnen vaststellen wat de feitelijke situatie is. De onderzoeken kunnen leiden tot het terugvorderen van eerder verstrekte voorschotten, tot het opleggen van boetes of het instellen van strafrechtelijke vervolging.

- *Fraudeaanpak*

Onze fraudeaanpak is vooral gericht op het voorkomen van structureel misbruik. Een belangrijk onderdeel van onze aanpak is het analyseren van fraudepatronen en –fenomenen en gebruik van contra-informatie. Data-analyses en onderzoeken naar individuele fraudesignalen en georganiseerde fenomenen geven inzicht in kenmerken van misbruik of gehanteerde werkwijzen in het geval van georganiseerd misbruik. Dit inzicht kan zowel leiden tot het treffen van structurele maatregelen ter voorkoming van een fenomeen als tot nieuwe toezichtthema's.

Het strafrecht wordt met name ingezet in de gevallen waarbij sprake is van samenspanning tussen de aanvragers en facilitators die ter ondersteuning van de aanvraag valse stukken gebruiken, en op het georganiseerd misbruik van gegevens van het Landelijk Register Kinderopvangcentra en Peuterspeelzalen (LRKP). Wij besteden extra aandacht aan faillerende kinderopvangorganisaties omdat er in die situaties een hoger risico op fraude lijkt te bestaan.

- *Externe overheidssamenwerking*

Wij nemen deel aan diverse projecten in het kader van het convenant Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Dit geldt met name de gebiedsgebonden aanpak van bewoningsvraagstukken en wijkgerichte aanpak. In deze projecten worden als risicovol aangemerkte adressen bezocht ter beoordeling van bewoning om vast te stellen of bijvoorbeeld toeslagen terecht worden verstrekt. We leveren daarvoor selecties van te onderzoeken adressen aan. Adressen worden door de gemeenten gecontroleerd en eventuele aanpassingen in de inschrijving in de basisregistratie personen (BRP) worden verwerkt in de verstrekte toeslagen. Tevens wordt ingezet op intensivering van de samenwerking met de GGD met betrekking tot het toezicht op kinderopvangorganisaties.

- *Verbetermogelijkheden Kinderopvangtoeslag*

Het kabinet heeft besloten dat de Belastingdienst verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de kinderopvangtoeslag en dat een aantal knelpunten in de uitvoering zal worden aangepakt. De Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken nauw samen om de verbetermaatregelen te realiseren. De maatregelen zijn vooral gericht op het terugdringen van zowel de hoogte van terugvorderingen als van het aantal terugvorderingen. Een van de maatregelen is het uitbreiden van de gegevensstroom van kinderopvangorganisaties naar de Belastingdienst. Deze aanpak is erop gericht het aantal terugvorderingen vanwege niet-bestede opvanguren substantieel terug te dringen. Een tweede maatregel betreft het intensief begeleiden van burgers bij wie er kans is op het ontstaan van schulden. 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.

2.9 Specifieke thema's

2.9.1 *Tijdige betaling: procesvernieuwingen*

Eén van de factoren om de nalevingsgedrag van burgers en bedrijven te meten is de tijdige betaling van de verschuldigde belastingen en de tijdige terugbetaling van onterecht verkregen toeslagen.[12] Om het burgers en bedrijven zo eenvoudig mogelijk te maken om aan deze plicht te voldoen, wordt een aantal nieuwe voorzieningen ontwikkeld, waarvan het effect volgens planning in 2019 merkbaar zal zijn voor burger en bedrijf.

- *Toegang belastingbetaler tot debiteuren-informatie op MijnBD*
  Momenteel is de burger voor inzicht in de vorderingen van de Belastingdienst, aanvragen om betalingsregelingen en mutaties hoofdzakelijk aangewezen op telefonische ondersteuning door de Belastingtelefoon of het doen van schriftelijke verzoeken. De burger wordt niet optimaal bediend en het proces leidt tot onnodig werk bij de Belastingdienst. Wij werken daarom aan de ontwikkeling van een online portaal waar burgers en bedrijven terecht kunnen om hun geldzaken te bekijken en te regelen. Met een vorderingenoverzicht op een persoonlijk domein via belastingdienst.nl krijgen burgers en ondernemers zelf digitaal inzicht in wat ze nog moeten betalen aan- of ontvangen van de Belastingdienst. De eerste stap is het tonen van informatie over Inkomstenbelasting en Zorgverzekeringswet. Hierna wordt het vorderingenoverzicht stap voor stap uitgebreid met overige vorderingen (Toeslagen, Omzetbelasting, Motorrijtuigenbelasting).
- *Betalen met iDeal*
  Burgers ~~en bedrijven~~ kunnen op een Belastingdienst-portaal verschuldigde betalingen voldoen via iDeal. Omdat zij via iDeal automatisch het juiste betaalkenmerk gebruiken, leidt dit tot minder fouten. Minder onjuiste naheffingen en boetes leiden vervolgens ook tot minder bezwaren.
- *Betalingsregeling Burger*
  Er komt een signaalmodel Betalingsregeling Burger die het proces om verzoeken om een betalingsregeling gericht en snel af te handelen, eenvoudiger maakt, namelijk door betaalcapaciteit, betaal- en uitstelgedrag in het verleden te classificeren.
- *Automatische Incasso betalingsregelingen*
  Particulieren en ondernemers krijgen de mogelijkheid om hun belastingschuld in termijnen te betalen door middel van een automatische incasso. Door de automatische incasso's hoeven wij geen acceptgiro's meer te versturen. De klant kan door deze manier van betalen geen termijn vergeten. Wij besparen kosten omdat we betalingsregelingen niet meer handmatig hoeven te bewaken en betalingen niet meer handmatig hoeven af te boeken.

Met opmerkingen [redacted]**:** Wij hebben een stevig probleem met tekst in 2.9.1. over aanbieding iDEAL aan ondernemers in BD-portaal.
Zie mijn tekstvoorstel (twee woorden schrappen) met de opmerking erbij. We kijken nu juist (onder andere) naar dit punt als opdracht van Driehoek FIZ/UHB voor kaderontwikkeling tbv Focuspunt 1 Ontwikkelagenda MKB. Op de uitkomst daarvan moeten we niet vooruitlopen. Dit is bedreigend voor het succes van AWA. De onderbouwing voor deze wijziging is reeds eerder aangeleverd.

Met opmerkingen [redacted]**:** De verwijzing naar ondernemers moet er uit.

[12] De andere factoren zijn: juiste en tijdige registratie voor belastingplicht, tijdige aangifte en juiste en volledige aangifte.

2.9.2 *Brexit*

Door de Brexit ontstaat er een nieuwe buitengrens voor Nederland en de EU. Direct gevolg is dat voor het goederenverkeer van en naar het Verenigd Koninkrijk douaneformaliteiten nodig zijn en dat de Douane hierop toezicht moet uitoefenen. 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. Dit betreft met name de toename van het berichtenverkeer en het tijdig aansluiten van veel nieuwe klanten. De impact op de systemen zelf is beperkt, waarbij Douane werkt op basis van aanwijzingen van de Europese Commissie.
Omdat per maart 2019 nog niet alle benodigde douaniers inzetbaar zijn, zal door herprioritering van de capaciteit en werkzaamheden voorrang worden gegeven aan het opvangen van de directe gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, zoals het kunnen verwerken van de extra stroom douaneaangiften. Gedurende 2019 loopt de werving door, zodat binnen afzienbare tijd het volledige extra aantal fte in de douaneorganisatie aan het werk is.
Naast Douane heeft de Brexit ook impact op de directies Grote Ondernemingen, MKB en FIOD. De exacte impact is afhankelijk van de toekomstige relatie die de EU en het Verenigd Koninkrijk na de uittreding overeenkomen. Voor Grote Ondernemingen zijn er naar verwachting gevolgen voor verschillende belastingmiddelen, met name de vennootschapsbelasting en de btw. Ook MKB-ondernemers zullen de effecten van de Brexit ondervinden, vooral op het gebied van de btw. Onze aanpak is er op gericht MKB-ondernemers met gerichte communicatie maximaal voor te bereiden. Daarnaast zal het werk zo worden ingericht dat verwachte pieken in werkaanbod worden opgevangen Dat laatste ziet in het bijzonder op het door de inspecteur afgeven van zogeheten artikel 23-vergunningen voor de btw. Daarnaast is door de Brexit de kans reëel aanwezig dat het Verenigd Koninkrijk niet meer deelneemt aan de politiële en justitiële samenwerkingsverbanden. Daardoor zullen opsporingshandelingen, zoals informatie-uitwisseling, tijdrovender en complexer worden. zal een extra beslag leggen op de personele capaciteit van de FIOD.

2.9.3 *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. Eind 2018 gaan hier voorstellen voor naar de Tweede Kamer. In 2019 zal de Belastingdienst de nieuwe vormgeving van de rulingpraktijk implementeren. Mogelijke wijzigingen op het gebied van transparantie over rulings vergen, afhankelijk van het definitieve plan van de staatssecretaris, in 2019 de nodige capaciteit van de Belastingdienst.

2.9.4 *Doorontwikkeling horizontaal toezicht*

Met opmerkingen Tekst wordt nog aangepast nav opmerkingen

In 2018 is een project gestart om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiency van horizontaal toezicht. Een van de kenmerken van horizontaal toezicht is dat deze werkwijze het voor de Belastingdienst mogelijk moet maken zoveel mogelijk in de actualiteit te werken. Als deze werkwijze goed wordt uitgevoerd door (grote) ondernemingen, fiscale dienstverleners én de Belastingdienst worden fiscale risico's vroegtijdig onderkend en besproken, zodat tijdrovende discussies achteraf

kunnen worden voorkomen en belastinginkomsten worden zeker gesteld. In de praktijk blijkt echter ook dat de verwachtingen over de verantwoordelijkheden van de Belastingdienst, ondernemingen en fiscaal dienstverleners soms verschillen. Wij willen de eigen medewerkers, ondernemingen en adviseurs meer duidelijkheid bieden over de plaats van horizontaal toezicht in zijn uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst en de manier waarop en de mate waarin horizontaal toezicht een bijdrage levert aan de naleving. Tussen juni 2018 en medio 2019 worden in- en externe partijen (medewerkers, bedrijfsleven, wetenschap, beroeps- en koepelorganisaties (van fiscaal dienstverleners)) geconsulteerd over hun ideeën over horizontaal toezicht. In het project worden deze ideeën gewogen en getoetst op meerwaarde en uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd onderzoeken we de bijdrage van de activiteiten binnen horizontaal toezicht aan de naleving. Hetzelfde geldt voor de vraag of dit op een kosten-efficiënte manier gebeurt. We onderzoeken tevens hoe andere toezichthouders in Nederland een toezichtstrategie vorm en inhoud geven die aansluit bij de aanbevelingen in het rapport Toezien op Publieke Belangen van de WRR (een governance benadering van toezicht). De resultaten van al deze activiteiten worden voorgelegd aan een externe klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van wetenschap, bedrijfsleven en adviseurs. Medio 2019 ronden we het project af. De Tweede Kamer zal te zijner tijd over de uitkomsten worden geïnformeerd. Tot dat moment zetten we huidige werkwijze voort.

2.9.5 *Internationale activiteiten*

Trends als globalisering en digitalisering maken dat wij voor een effectieve en efficiënte uitvoering van ons werk steeds meer in een internationaal verband afstemmen en afspraken maken. Een voorbeeld hiervan is de automatische inlichtingenuitwisseling die de laatste jaren via de zogenoemde Common Reporting Standards (CRS) vorm heeft gekregen. Ook ontwikkelingen als de Brexit hebben een evident internationale component.

Voor 2019 zetten we in op een juiste balans tussen kennis halen en brengen in het internationale werkveld. We participeren in internationale fora waar voor de Belastingdienst belangrijke besluiten worden genomen, te weten het Forum on Tax Administration (FTA) van de OESO, de 'Heads of Tax Administration' van de EU, de samenwerkende Belastingdiensten in de G28 en de Wereld Douane Organisatie.

- Op EU-niveau participeren we in een aantal uitvoerende comités en binnen de OESO in enkele werkgroepen. In deze overleggremia worden nieuwe ontwikkelingen besproken en afspraken gemaakt voor een juiste implementatie en uitvoering van EU-regelgeving en OESO richtlijnen.
- Voor het Forum on Tax Administration leidt Nederland het project Joint Audit. Met dit project wordt onderzocht of niet meer gezamenlijke boekenonderzoeken in één audit team van twee of meerdere landen kunnen worden uitgevoerd. Doel van het project is lessen uit de huidige te trekken en best practices te delen. Het rapport wordt in maart 2019 verwacht.
- Een ander project waaraan wij deelnemen is de Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration. Deze samenwerking biedt een platform voor de leden actief samen te werken in de strijd tegen belastingontwijking.
- We participeren in een aantal andere OESO-projecten die zijn gericht op het gezamenlijk door landen vaststellen van risico's en het versterken van naleving door met name grote ondernemingen, zoals het International Compliance Assurance Programme en het Comparative Risk Assessment Initiative. Ook

besteden we capaciteit aan projecten voor het belasten van de deeleconomie en het gebruik van Application Programming Interfaces.
- Via het Fiscalis-programma van de EU werken we intensief samen met de andere EU-landen op het gebied van informatie-uitwisseling en best practices. We werken nauw samen met de partners binnen de Benelux-Unie om grensoverschrijdende problematiek efficiënt en effectief aan te pakken.

De Belastingdienst verleent ook in 2019 technische assistentie aan een aantal landen.
- In de eerste plaats zijn dat de andere landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, Curaçao, Aruba en Sint Maarten.
- Daarnaast ondersteunen we activiteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking met een programma voor technische assistentie.
- Ook dragen we bij aan de programma's voor de kiesgroeplanden die Nederland vertegenwoordigt in het Internationale Monetaire Fonds, de Wereldbank en de European Bank for Reconstruction and Development.

2.9.6 *Fraudethema's: ondermijnende criminaliteit, witwassen en vermogen in het buitenland*

- *Inleiding*

De Belastingdienst heeft een maatschappelijke taak om een bijdrage te leveren aan de rijksbrede aanpak om de samenleving te beschermen tegen fraude. Als fraude niet wordt aangepakt levert dat schade op aan de schatkist. Het regeerakkoord besteedt nadrukkelijk aandacht aan de bestrijding van fraude en ondermijnende criminaliteit. Intensieve samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden is daarbij cruciaal. Alle onderdelen van de Belastingdienst hebben hiermee te maken. De Belastingdienst werkt samen met andere overheden in verschillende samenwerkingsverbanden zoals de Landelijke Stuurgroep Interventieteams, het Landelijk/Regionaal Informatie en Expertise Centrum (LIEC/RIEC), het Financieel Expertise Centrum en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ).

heeft opmaak toegepast: Markeren

- *Ondermijnende criminaliteit*

In LIEC/RIEC-verband wordt de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit vormgegeven. 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. 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 (lokale en regionale) ondermijningsbeelden de basis vormen voor de aanpak en voor de inzet van capaciteit. Veel van de delicten waar de FIOD in samenwerking met de diverse partners opsporingsonderzoek naar doet, zijn delicten die geschaard kunnen worden onder de noemer ondermijnende criminaliteit. Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van J&V loopt het traject voor het indienen van een bestedingsplan voor het ondermijningsfonds (incidenteel geld) en het structurele bedrag dat ter beschikking wordt gesteld voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Onderdeel van dit bestedingsplan is dat de Belastingdienst/FIOD in 2019 extra analysecapaciteit inzet.

Met opmerkingen : Definitieve toekenning van de gelden heeft nog niet plaatsgevonden. Zou hier toch enig voorbehoud in zinsnede inbouwen.

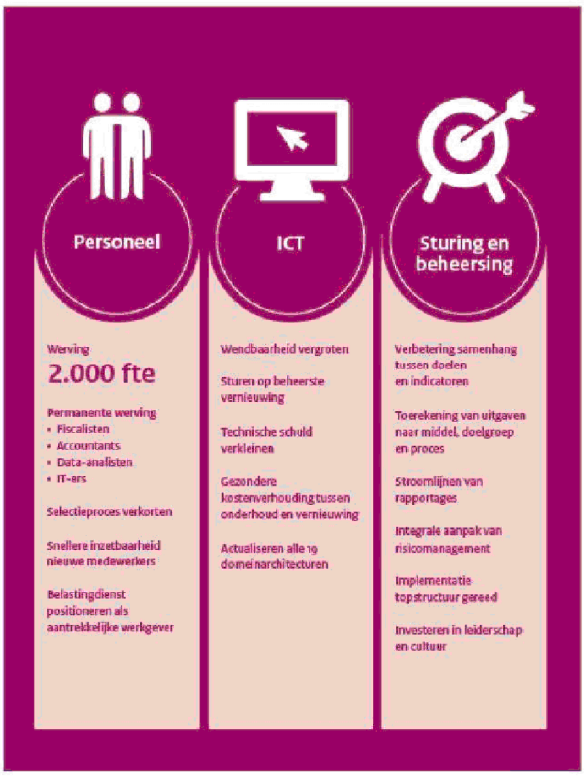
- *Witwassen*

Witwassen heeft een sterk ondermijnend karakter en draagt er aan bij dat criminelen een economische machtsbasis opbouwen, er oneerlijke concurrentie optreedt en legitieme branches in de verleiding komen ook te frauderen. De bestrijding van witwassen gebeurt door opsporing en vervolging, maar ook door het criminelen zo moeilijk mogelijk te maken om van hun criminele opbrengst te profiteren. Witwasbestrijding vraagt een interactieve en internationaal georiënteerde aanpak doordat criminelen steeds slimmere werkwijzen en nieuwe technologieën toepassen waarbij landsgrenzen overschreden worden. Het Anti Money Laundering Centre (AMLC) van de FIOD vervult hierin samen met regionale witwasopsporingsteams een belangrijke rol. Het AMLC is een kennis- en expertisecentrum waar publieke en private, nationale en internationale partijen samenwerken op strategisch en operationeel niveau. Het AMLC heeft verschillende tools ontwikkeld waarmee grote hoeveelheden data kunnen worden bevraagd, geanalyseerd en gevisualiseerd. 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.
Op internationaal niveau zijn er ook diverse samenwerkingsverbanden. Binnen de EU is Nederland sinds 2018 medetrekker voor de EU priority 'Criminal Finances, Money laundering and facilitate Assets Recovery'. 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 uitgediept zullen worden. Via uitwisselingsprogramma's met enkele banken wordt strategische kennis en expertise gebundeld.

- *Vermogen in het buitenland*

De bestrijding van verborgen vermogen is voor het kabinet een belangrijk speerpunt. In het regeerakkoord staat dat naar aanleiding van de Panama Papers de informatiepositie en opsporingscapaciteit van de Belastingdienst wordt versterkt. In 2019 zet de Belastingdienst extra capaciteit in ten behoeve van het programma Vermogen in het buitenland. De doelstelling van dit programma is om belastingplichtigen niet in de verleiding te laten komen inkomen en vermogen buiten beeld van de fiscus te houden door dit in het buitenland te stallen. Dit geldt zowel voor particulieren als voor bedrijven. De Nederlandse Belastingdienst ontvangt daarover vanuit het buitenland een steeds grotere hoeveelheid fiscaal relevante informatie. Er worden 50 nieuwe medewerkers aangetrokken met internationale oriëntatie, bestaande uit een mix van data-analisten, (forensische) accountants, controlemedewerkers, een fiscaal procesadvocaat en fiscalisten. Door data-analyse en dataverrijking is de verwachting dat er in de toekomst steeds meer onderzoeken kunnen worden uitgevoerd.

3 Beheerst vernieuwen



3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn eerder de drie pijlers genoemd die nodig zijn om het functioneren van de Belastingdienst op peil te houden en tegelijkertijd te kunnen werken aan de vernieuwing van onze processen. Hiermee werken we toe naar een kwantitatief en kwalitatief voldoende toegesneden personeelsbestand, een modernisering van het IV-landschap en de vernieuwing van werkprocessen en het inrichten van een adequate sturing en beheersing. Dit hoofdstuk beschrijft de ambities voor 2019 voor de drie pijlers van 'beheerst vernieuwen'.

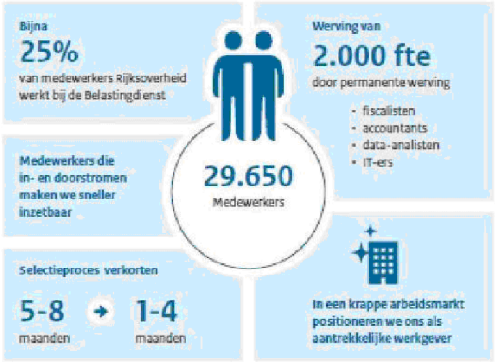
De eerste pijler van 'beheerst vernieuwen' betreft de personeelssituatie bij de Belastingdienst. We hebben te maken met permanent wervingsopgave. Nieuwe instroom van personeel is voor onze organisatie van cruciaal belang, mede gelet op het feit dat de komende jaren de leeftijdsgebonden uitstroom aanzienlijk gaat toenemen. Tegelijkertijd houden we er rekening mee dat de Belastingdienst niet onbeperkt nieuwe medewerkers kan aannemen.

Er zitten grenzen aan de mate waarin nieuwe instroom door de organisatie kan worden opgevangen. Ook moeten we anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. We treffen daarom maatregelen voor het aantrekken van voldoende nieuwe medewerkers, met de juiste kwaliteit en daarbij rekening houdend met ons absorptievermogen. Dit staat verder uitgewerkt in paragraaf 3.2.

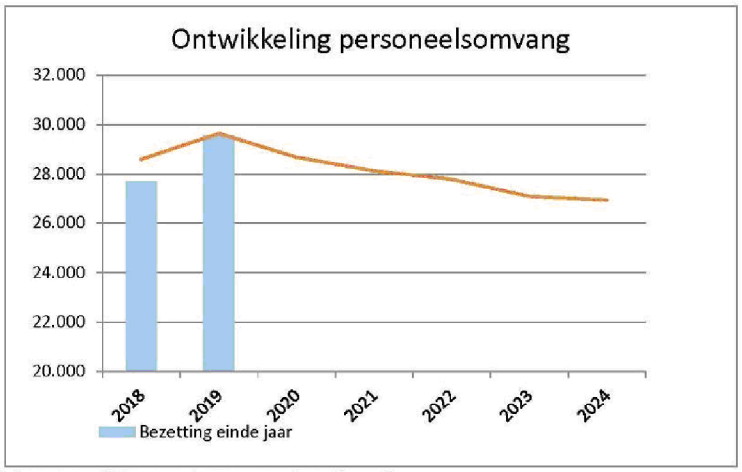
De tweede pijler van 'beheerst vernieuwen' is het op orde krijgen van de ICT. De huidige staat van de ICT kent zijn beperkingen. Het ICT-landschap bestaat uit 900 applicaties met ingewikkelde koppelingen en onderlinge afhankelijkheden. Ook is er in veel gevallen sprake van verouderde systemen, zijn de uitgaven voor beheer en onderhoud hoog en vragen aanpassingen van applicaties als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving vaak grote inspanningen. Door het reduceren van het achterstallig onderhoud, ook wel technische schuld genoemd, werken we aan een gezondere kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing. Ook werken we de komende jaren aan de wendbaarheid van ons systeemlandschap en het verkorten van doorlooptijden. Dit staat uitgewerkt in paragraaf 3.3.

De derde pijler van 'beheerst vernieuwen' richt zich op de beschikbaarheid van goede informatie voor sturing en verantwoording, de wijze waarop wij omgaan met risicomanagement en het verbeteren van de sturing op en door Belastingdienst. Via onze nieuwe topstructuur zetten we in op een duidelijke scheiding tussen beleid, uitvoering en ondersteuning. Om te sturen op 'going concern' en vernieuwing werken we aan adequate en samenhangende informatie over onze prestaties in relatie tot het budget en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Risicomanagement moet onlosmakelijk deel gaan uit maken van de planning & control-cyclus. Dit staat uitgewerkt in paragraaf 3.4.

3.2 Personeel



De Belastingdienst is een grote, dynamische organisatie van 29.650 medewerkers. Ruim een kwart van de medewerkers van de Rijksoverheid is hier werkzaam[13]. De uitstroom van ervaren medewerkers leidt tot een mismatch tussen de benodigde en onze feitelijke bezetting.
Mede hierdoor is er sprake van een kwalitatieve en kwantitatieve disbalans in de organisatie, wat de uitvoering van onze taken kwetsbaar maakt. Daarvoor komt nu extra capaciteit beschikbaar in 2019.



[nieuwe grafiek – nog toevoegen door Osage]

Voor volgend jaar zetten wij in op een groei van de omvang van ons personeelsbestand met 2.290 fte. Dit om te groeien van 27.360 fte nu naar 29.650 fte per eind 2019.Voor het realiseren van deze groei bedraagt onze wervingsbehoefte circa 3.000 tot 4.000 medewerkers. Daarmee anticiperen wij ook op de vastgelegde en reguliere uitstroom binnen onze organisatie in 2019. PM – aantallen nog matchen met kamerbrief werving. Een wervingsbehoefte van deze omvang vergt een stevige herinrichting van ons instroomproces. Ook is de wervingscapaciteit stevig uitgebreid. De instroom van nieuw personeel wordt onder meer ingezet op het heffen van belastingen, het uitkeren van toeslagen en het op peil houden van dienstverlening en toezicht.

Tegelijkertijd blijven we ook investeren in onze zittende medewerkers, omdat zij doorslaggevend zijn voor het behalen van resultaten en verbeteringen in ons werk. Daarbij zetten we in op leren en ontwikkelen, op beroepsvaardigheden, op wendbaarheid en op goede interne doorstroommogelijkheden. De Belastingdienst sluit in dat kader aan bij het strategisch personeelsbeleid Rijk, gericht op gekwalificeerd en gemotiveerd personeel. Paragraaf 3.4 beschrijft de hiermee samenhangende stappen op het gebied van leiderschap en cultuur.

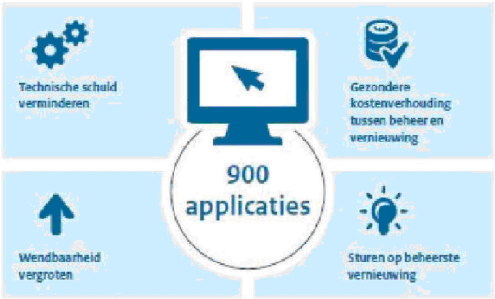
[13] Waar in deze paragraaf wordt gesproken over medewerkers, is dit uitgedrukt in full-time equivalenten (fte). Met de Rijksoverheid wordt hier specifiek bedoeld de sector Rijk (exclusief politie en Defensie).

Veel maatregelen op het gebied van personeel zijn in 2018 reeds gestart en zullen in 2019 worden voortgezet. Deze concrete activiteiten zijn:

- We benaderen de arbeidsmarkt actief om de beste mensen binnen te halen. Daarbij worden vier functiegroepen permanent geworven: fiscalisten, accountants, data-analisten en IT-ers.
- Selectieprocedures worden verkort, zodat de huidige termijn van 5-8 maanden tussen het bekend worden van de vacature tot aan daadwerkelijke instroom, wordt verkort naar 1-4 maanden.
- Nieuwe medewerkers moeten snel inzetbaar zijn. We ontwikkelen een 'onboarding'-programma gericht op introductie, opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers. Ook gaan we meer aandacht besteden aan interne doorstroom.
- Via een meerjarige personeelsplanning geven we stapsgewijs invulling aan het strategisch personeelsbeleid Rijk 2025. Centraal hierin staat de ontwikkeling van onze medewerkers.
- Wij maken naast het eigen Employability Center ook gebruik van marktpartijen die gespecialiseerd zijn in werving en selectie. Daarnaast wordt aangesloten op Rijksbrede wervingsprogramma's.
- Wij vergroten de zichtbaarheid van de Belastingdienst op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktcommunicatie wordt versterkt om de Belastingdienst steviger neer te zetten als aantrekkelijke werkgever. Dit doen we door onder meer stages, gastcolleges, vak-events en 'summer courses' en de inzet van op maat gesnede media.

3.3 ICT

3.3.1 ICT binnen de Belastingdienst



Het ICT-landschap van de Belastingdienst kent 19 domeinen waarin 900 applicaties draaien. Van deze 900 applicaties zijn er ongeveer 400 centraal en 500 lokaal. Het

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

portfolio van de Belastingdienst bestaat uit projecten op het gebied van continuïteit, wetgeving, modernisering IV (verkleinen technische schuld, vergroten wendbaarheid en verbeteren kostenverhouding onderhoud versus vernieuwing) en vernieuwing. De vraag aan ICT-capaciteit laat door de stapeling van initiatieven een spanningsveld zien en opzichte van de beschikbare capaciteit. Dit vraagt om voortdurende aandacht in de besturing van onze ICT-portfolio. De 'business' zit daarbij nadrukkelijk zelf aan het stuur.

In 2019 wordt de toegezegde externe doorlichting[14] van de IV-organisatie uitgevoerd. In deze doorlichting zal aandacht worden besteed aan medewerkers (deskundigheidsbevordering), middelen (effectiviteit) en systemen. Het doel is om inzichten te verkrijgen die bijdragen aan een structurele verbetering van de kwaliteit van de ICT-organisatie. De doorlichting start in de eerste maanden van 2019 en kent een verwachte doorlooptijd van drie tot zes maanden.

Op het gebied van vernieuwing is onze opgave om werkprocessen te moderniseren en tegelijkertijd de continuïteit te borgen. Deze vernieuwingsprojecten moeten bijdragen aan een betere toezicht en invordering, een betere interactie en dienstverlening, goedkopere processen en meer in control komen. In hoofdstuk 2 zijn onze activiteiten op dit vlak beschreven, gericht op betreffende doelgroepen.

Belangrijke inhoudelijk thema's binnen het portfolio voor 2019 zijn:
- Het realiseren en implementeren van standaardoplossingen, zogenoemde generieke voorzieningen.
- Het uitvoeren van projecten ten behoeve van procesvernieuwingen.

Deze inhoudelijke samenhang tussen deze thema's leggen we vast in domeinarchitecturen. Dit om hier ook in samenhang op te kunnen sturen.

3.3.2 *Sturen op beheerste vernieuwing: werken onder architectuur*

Verschillende initiatieven en ontwikkelingen binnen de Belastingdienst hebben een effect op het ICT-landschap. Zo is er sprake van functionele vernieuwing vanuit wetgeving, vernieuwingen in het kader van verandertrajecten en continuïteit, en effecten vanuit het verminderen van onze technische schuld en het vergroten van de wendbaarheid. Sturen op de inhoudelijke samenhang gebeurt op basis van de vastgestelde architectuur binnen die 19 domeinen. In een domeinarchitectuur beschrijven we zowel de huidige situatie, de gewenste situatie (gebaseerd op de meerjarige organisatiedoelen) als de meerjarige, beheerste ontwikkeling van de huidige naar de gewenste situatie.

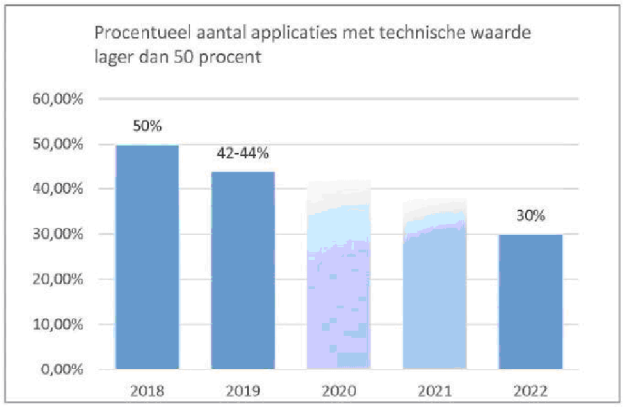
Medio 2019 zijn de architecturen van alle 19 domeinen getoetst en vastgesteld. Ook is een proces ingericht voor de 'governance' van de architectuur, waarin:
- We domeinarchitecturen minimaal eenmaal per jaar actualiseren en opnieuw vaststellen.
- De architectuurtoets in het portfolioproces zijn opgenomen, als onderdeel van het portfolioprioriteringsproces.
- Binnen ons programma- en projectmanagement de architectuurtoets onderdeel vormt van de projectstart en bij decharge van het opgeleverde projectresultaat.

[14] Kamerstuk 31066 nr. 433 Brief van de Staatssecretaris van Financiën inzake externe doorlichting IV-organisatie

Alle projecten die een ICT-component kennen van meer dan € 5 miljoen zullen worden aangemeld bij het Bureau ICT Toetsing (BIT). De projecten worden jaarlijks op het Rijks-ICT-Dashboard gepubliceerd.

3.3.3 *Vermindering technische schuld en vergroting wendbaarheid*

[nieuwe grafiek – nog opnemen in visuals Osage – tussendoelen 2020/2021 zijn bewust minder scherp gevisualiseerd. Einddoel 2022 wel]



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

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

Concrete activiteiten die daartoe in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- Het aantal centrale applicaties met achterstallig onderhoud (technische schuld) brengen we stapsgewijs terug van nu 50% naar ca. 30% in 2022. De streefwaarde voor 2019 bedraagt 44%.

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

- Voor geselecteerde systemen werken we in 2019 aan een verbetering van de wendbaarheid. Deze wendbaarheid van applicaties wordt bepaald op basis van scores op een vragenlijst waarmee de wendbaarheid van een applicatie wordt uitgedrukt. Dit komt tot uiting in de jaarlijkse Parameterbrief aan de Tweede Kamer.
- De uitgavenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing bedraagt op dit moment 90:10. De streefwaarde voor 2019 bedraagt 80:20. In 2020 moet de uitgavenverhouding verschuiven naar 70:30. In de uitgavenverhouding komen de effecten tot uiting vanuit het verkleinen van de technische schuld, het verhogen van de wendbaarheid en vernieuwing.

3.4 Sturing en beheersing

Vanuit 'beheerst vernieuwen' kent de pijler sturing en beheersing twee invalshoeken. De eerste invalshoek betreft de sturing op en binnen de Belastingdienst. Dit is gericht op de onderwerpen leiderschap, cultuur en organisatiestructuur. De tweede invalshoek is gericht op sturing en beheersing via samenhangende managementinformatie en een integrale aanpak van risicomanagement.

3.4.1 Topstructuur, leiderschap en cultuur

In lijn met aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst passen we de topstructuur van de Belastingdienst aan, zoals beschreven in paragraaf 3.1. De implementatie van deze nieuwe topstructuur is gestart. Parallel daaraan investeren we in leiderschap en cultuur. Dit om binnen de complexe, dynamische omgeving van de Belastingdienst de gewenste resultaten te kunnen realiseren.

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

De basis hiervoor wordt gevormd door gedeelde waarden binnen onze organisatie. Deze gaan over geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid. De realisatie van onze visie en strategie, waaronder de veranderopgave van onze organisatie, vraagt om aanvullende waarden. Deze gaan over resultaatgerichtheid, samenwerking, pro-activiteit en deskundigheid. Hieraan gaan we in 2019 verder invulling geven. Voor leiderschap staat leidinggeven in een complexe omgeving en met een complexe opgave centraal, met vanzelfsprekend een goede interactie tussen leidinggevende en medewerker. Uitgangspunt is dat de leiding van de Belastingdienst beschikt over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen in balans is. Ook aan de ontwikkeling van het leiderschap geven we in 2019 invulling.

Concrete activiteiten die in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:
- Afronding van de implementatie van de nieuwe topstructuur.
- Afronding van de plaatsing van alle medewerkers in deze organisatiestructuur[16].
- De visie, strategie en gewenste resultaten van de Belastingdienst zijn bekend bij al onze medewerkers.
- Onze gewenste kernwaarden en cultuur dragen we op meerdere fronten proactief uit binnen de organisatie.
- Leidinggevenden en medewerkers werken conform de uitgangspunten van de topstructuur.
- Managers en medewerkers investeren in een volwassen samenwerkingsrelatie.
- Er wordt een onderzoek uitgevoerd naar de versterking van de cultuur van het ministerie van Financiën (de Belastingdienst en de onderdelen van het kerndepartement die met de Belastingdienst samenwerken). Specifiek gaat het onderzoek in op de positieve en negatieve impact van ongeschreven regels. Het onderzoek moet handelingsperspectieven gaan bieden richting de gewenste cultuur.

3.4.2 *Managementinformatie*

De Belastingdienst is door zowel de Algemene Rekenkamer als verschillende commissies (Commissie de Jong, COB) geadviseerd om de informatievoorziening te verbeteren. De Tweede Kamer is de laatste jaren meermalen verrast door onvoorziene verstoringen in het primaire proces. De beleidsdoorlichting Belastingdienst 2017 doet concrete aanbevelingen om de sturing, beheersing en verantwoording te verbeteren.

Om deze informatievoorziening te verbeteren om zo op die manier over de gewenste stuur- en managementinformatie te beschikken, is eerst en vooral een ordeningsslag nodig in de gegevens en administraties van de Belastingdienst. Er is een veelheid aan gegevens en informatie aanwezig waarvan in samenhang bepaald moet worden in hoeverre deze geschikt is ten behoeve van de gewenste stuur- en managementinformatie. Strategische beleidsdoelen moeten worden vertaald in doelstellingen en stuurindicatoren en de koppeling tussen doelen en verantwoordelijkheden binnen de Belastingdienst moet worden verduidelijkt Tevens zal er worden gewerkt aan een beter inzicht in de uitgaven per proces, subject en wet.

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

Een goede sturing en beheersing binnen de Belastingdienst vergt de beschikbaarheid van samenhangende managementinformatie, als onderdeel van een goed werkende planning & control-cyclus. Voor een goede verantwoording over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is eveneens een verbetering van de managementinformatie nodig.

De managementinformatie zal daarom op diverse onderdelen worden verbeterd. We werken de beleidsstrategie uit, zodat de toezicht en uitvoering in samenhang wordt beschreven. Het uitbrengen van een jaarplan en bijbehorende voortgangsrapportages is een belangrijke stap in het in samenhang verantwoorden over toezicht en uitvoering. Met de uitwerking van de beleidsstrategie zal deze samenhang in de jaarplancyclus ook duidelijker zichtbaar worden.

Daarnaast vertalen we de strategische doelstelling van compliance, zoals deze is opgenomen in begroting IX, in operationele tussendoelen en bijbehorende prestatie-indicatoren. Hierbij brengen we vervolgens een koppeling aan tussen deze doelen en de beschikbare capaciteit. Dit vergt inzicht in de ontvangsten en de uitgaven per bedrijfsproces, doelgroep en belastingmiddel. We zullen dit inzicht daarom verbeteren.

Om het bovenstaande beheerst en in samenhang uit te voeren, starten we in 2019 een programma ter verbetering van de managementinformatie binnen de Belastingdienst.

In 2019 zullen we de volgende activiteiten uitvoeren ter verbetering van de managementinformatie:

- Gekoppeld aan de uitvoering- en toezichtstrategie stellen we de samenhang tussen doelen en indicatoren op verschillende niveaus vast.
- We zullen ook in 2019 doorgaan met het ontwikkelen van 'nieuwe' KPI's. Dit is een meerjarig traject tot aan de Rijksbegroting 2021. In de Rijksbegroting 2020 zullen de tussenresultaten opgenomen worden.
- We ontwikkelen een uitgavenmodel en een budgetmodel zodat uitgaven en budgetten naar proces, subject en wet inzichtelijk zijn, consistent met de ingevoerde topstructuur.
- We stellen een governance voor managementinformatie op. Hiermee ordenen we de veelheid aan beschikbare gegevens naar zinvolle, samenhangende informatie.
- We stroomlijnen interne stuur- en verantwoordingsrapportages, waardoor managementinformatie efficiënter en eenduidiger beschikbaar komt. Deze nieuwe rapportagesystematiek start vanaf januari 2019.
- We starten met het inrichten van een systeem ingericht op van een structurele voorziening van managementinformatie op het gebied van financiën, processen en personeel.

3.4.3 Risicomanagement

Risicomanagement maakt onderdeel uit van een volwassen planning & control-cyclus. Binnen de Belastingdienst is er nu nog sprake van een versnipperde aanpak van risico's. Een samenhangende aanpak ontbreekt. Risicomanagement en risicodenken moeten voor onze medewerkers en het management de normaalste zaak van de wereld worden. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat het implementeren hiervan meerdere jaren in beslag neemt. Dit omdat een cultuuromslag nodig is voor

een goede werking en inbedding van risicodenken en risicomanagement in de praktijk.

Concrete activiteiten die in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- We komen tot een meerjarig plan van aanpak gericht op een structurele implementatie van risicomanagement. Doel is het omzetten van de huidige versnipperde aanpak van risico's naar een meer integrale aanpak, via definities, risicocategorieën, risicoweging en risicomonitoring.
- Het opzetten van risicomanagement als instrument en het uitrollen hiervan binnen onze organisatie. Als onderdeel hiervan zal vanaf 2019 een pilot plaatsvinden bij een van de operationele dienstonderdelen.
- We brengen risicomanagement onder binnen de planning & controlcylus. Dit moet leiden tot een beter en samenhangend zicht op risico's voor de interne en externe informatievoorziening.
- We voeren een risicoassessment uit met de top van de Belastingdienst, gericht op de strategische meerjarendoelen.

Bijlage: Indicatoren Rijksbegroting IX

Over de voortgang van het Jaarplan 2019 zal drie keer per jaar gerapporteerd worden. Basis daarvoor is de informatie die in hoofdstuk 2 en 3 van dit Jaarplan is opgenomen. In de voortgangsrapportages zal ook gerapporteerd worden over de voortgang van prestatie-indicatoren uit de Rijksbegroting. Volledigheidshalve is in deze bijlage een overzicht van deze indicatoren opgenomen.

Tabel met opmaak

Prestatie-indcatoren IX 2019

Algemene doelstelling	Waarde 2016	Waarde 2017	Streefwaarde 2018	**Streefwaarde 2019**
Bedrijven				
Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen	94,9%	95,3	>95%	>95%
Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen	99,2%	99,3	>99%	>99%
Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort MKB[17]	5,2%	n.n.b.	<6%	<6%
Burgers				
Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren[18]	1,0%	0,9%	<1,1%	< 0,9%
Bedrijven en burgers				
Percentage aangiften inkomensheffingen en vennootschapsbelasting tijdig ontvangen	94,5%	n.v.t.	>94%	>94%
Tijdige betaling van belastingen en premies	98,4%	98,4%	>98%	>98%
Oninbare belastingen en premies	0,3%	0,3%	<0,6%	<0,6%

Dienstverlening	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	81%	86%	90-95%	90-95%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	98%	98%	90-95%	90-95%
Klanttevredenheid	n.v.t.	80%	Minimaal 70% van de bellers, website- en	Minimaal 70% van de bellers,

[17] Zowel voor MKB als particulieren betreft het nalevingstekort een netto cijfer: saldo van correcties ten nadele van de belastingplichtige en correcties in het voordeel van de belastingplichtige.
[18] Zie voetnoot hierboven.

		6,6%	baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden) en maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager	website- en baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden) en maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager
Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst	13.105	11.145	Minder klachten over het handelen van de Belastingdienst dan vorig jaar	Minder klachten over het handelen van de Belastingdienst dan vorig jaar

Toezicht Belastingen	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Percentage grote ondernemingen waarvan de klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is	81%	86,5%	85%	88%
Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant	5,7%	5,8%	6-8%	6-8%
Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling IH (betreft Particulieren en MKB)[19]	€ 1,5 mld.	€ 2,3 mld.	€ 1,6 mld.	€ 1,2 mld.
Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vpb MKB	€ 1,6 mld.	€ 1,5 mld.	€ 1,4 mld.	€ 1,35 mld.
Bruto correctie opbrengsten boekenonderzoeken MKB	€ 985 mln.	€ 877 mln.	€ 770 mln.	€ 735 mln.
Bezwaren ingediend na een correctie door de Belastingdienst (betreft IH)	8,6%	10,2%	8-12%	<8%

Toeslagen	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Rechtmatige toekenning van toeslagen	Gerealiseerd	Gerealiseerd	De score van fouten en	De score van fouten en

[19] Betreft correcties op het verzamelinkomen.

	onzekerheden ligt onder de rapporteringsgrens op artikelniveau	onzekerheden ligt onder de rapporterings-

				grens op artikelniveau[20]
Het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag > € 500	91,6%	92,2%	91%	91%

Inning	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Achterstand invordering	2,6%	2,7%	2,5–3%	3-3,5%
Inning invorderingsposten binnen een jaar	57,2%	54,5%	55-65%	55-65%

Massaal proces	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Voorinvulling van gegevens IH (VIA)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	65%
Garantieregeling IH 2018: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	99,5%	99,5%	100%	100%
Definitief vaststellen toeslagen	89,7%	85,5%	85%	85%

[20] Dit betreft het artikel van het desbetreffende beleidsdepartement.

Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald[21]	99,9%	99,96%	99,9%	99,9%
Afname van het aantal ernstige productieverstoringen (damages)	56	70	Minder verstoringen dan vorig jaar	Minder verstoringen dan vorig jaar

FIOD	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie	80%	84%	82-85%	82-85%
Gerealiseerde incasso-opbrengsten (mln. €)	€ 274 mln.	€ 169 mln.	€ 83 mln.	€ 126 mln.
Omgevingsgerichte strafonderzoeken (% opsporingsuren)	20%	31%	>40%	>40%

Douane	**Waarde 2016**	**Waarde 2017**	**Streefwaarde 2018**	**Streefwaarde 2019**
Juiste invoeraangiften	100	n.v.t.[22]	≥100	≥100
Waardering bedrijfsleven	101	n.v.t.[23]	≥100	≥100

Budgettaire gevolgen van beleid IX

Tabel met opmaak

Begroting (x € 1.000)	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Belastingen (uitgaven)	3.069.422	3.067.468	2.776.428	2.581.801	2.427.636	2.424.215	2.386.072
Belastingen (belastingontvangsten)	136.288.069	140.941.937	153.306.358	157.421.892	163.504.377	169.946.315	176.698.527
Belastingen (overige ontvangsten)	852.939	842.409	852.334	839.644	836.786	837.899	837.899
Douane (uitgaven)	0	0	416.151	427.177	422.267	421.987	421.487
Douane (ontvangsten)	0	0	605	605	605	605	605

(*) Met de Rijksbegroting 2019 zijn middelen vanuit de Aanvullende Post van Financiën overgeheveld naar het begrotingsartikel van de Belastingdienst. De resterende budgetten op de Aanvullende Post in het kader van 'beheerst vernieuwen' worden op een later begrotingsmoment aangevraagd.

[21] De cijfers over 2015 en 2016 zijn op maandbasis berekend en niet gecorrigeerd voor productieverstoringen in het betaalverkeer. Vanaf 2017 wordt in de berekening rekening gehouden met productieverstoringen.
[22] Deze meting is over 2017 niet beschikbaar.
[23] Deze meting komt bij het Jaarverslag 2018 beschikbaar.