

B. BELEIDSVERSLAG

3. Beleidsprioriteiten

3.1 Verantwoording beleidsprioriteiten

Inleiding

Het jaar 2020 was in meerdere opzichten een bewogen jaar voor het ministerie van Financiën. Ons land werd in het voorjaar van 2020 overvallen door corona. Een pandemie die sinds februari 2020 diepe sporen nalaat in onze samenleving. De hele samenleving heeft zich moeten aanpassen om het virus te beheersen. Corona is een aanslag op ons, onze samenleving en onze economie. Zo zijn er het afgelopen jaar diverse steun- en herstellepakketten gepresenteerd met als doel het zo veel mogelijk behouden van de werkgelegenheid en het beperken van de schade voor werkenden en het bedrijfsleven, en daarmee voor de samenleving en de economie. Een overzicht van de maatregelen die het ministerie van Financiën heeft genomen is opgenomen in de bijlage bij dit beleidsverslag. In thema 1 (Nederland financieel gezond) wordt hier nader op ingegaan.

Daarnaast stond de problematiek bij de kinderopvangtoeslag vol in de schijnwerpers. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft op 17 december 2020 haar eindverslag aangehouden aan de Kamervoorzitter. Gerelateerd aan de problematiek rondom Toeslagen is op 11 januari 2020 de Kamer geïnformeerd over het besluit de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën. In thema 2 (Belastingdienst: goede uitvoering en toezicht) wordt hier nader op ingegaan.

In dit beleidsverslag kijken we terug op de beleidsprioriteiten uit de beleidsagenda van de begroting 2020 die onderverdeeld zijn in vier thema's. Deze vier thema's weerspiegelen het gehele werkterrein van het ministerie van Financiën; zowel binnen de landgrenzen als in Europese en internationale context.

Thema 1. Nederland financieel gezond

Geen bijdrage BD

Thema 2. Belastingdienst: goede uitvoering en toezicht

De Belastingdienst heeft een roerig jaar achter de rug. De minister van Financiën heeft op 11 januari 2020 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin interventies worden aangekondigd op vier gebieden: (1) het versterken van de ambtelijke aansturing van Belastingdienst, Toeslagen en Douane; (2) het zorgen voor verbeteringen in de managementinformatie en ICT; (3) het verbeteren van de dienstverlening naar burgers en bedrijven; (4) het hewerkstelligen van een cultuur binnen de Belastingdienst met oog voor de menselijke maat en een veilige werkomgeving. Douane en Toeslagen worden ontvlechten van de Belastingdienst om op termijn als zelfstandige onderdelen een plaats te krijgen binnen het ministerie van Financiën. Er zijn drie nieuwe aangesteld voor Toeslagen, de Douane, en de Belastingdienst. Daarnaast is besloten een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane op te richten. Deze toezichthouder zal met name de aandacht voor de rechtsstatelijkheid van het functioneren van de Belastingdienst dienen te versterken.

De Belastingdienst ervaart al langer de noodzaak zich om te vormen tot een eigentijdse en moderne Belastingdienst en daarmee de aansluiting te vinden op de vele digitale uitdagingen en ontwikkelingen waarmee de maatschappij en dus ook de Belastingdienst wordt geconfronteerd. De brief van 14 september 2020 van de beide staatssecretarissen aan de Kamer met als titel 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' getuigt daar opnieuw van. Het verandertraject heeft - in combinatie met organisatorische aanpassingen zoals de aanpassing van de topstructuur - de afgelopen jaren een groot beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van medewerkers en managers. De organisatorische aanpassingen zijn nog niet volledig afgerond. Ondanks het feit dat relevante stappen zijn gezet met de activiteiten van Beheerst Vernieuwen (met zijn pijlers Personeel, ICT, Sturing en beheersing en Cultuur), is de Belastingdienst nog niet robuust genoeg om snel essentiële verbeteringen door te voeren.

Dienstverlening moet fundamentele transformatie ondergaan

Het bureau EY heeft in 2020 opdracht gekregen onderzoek te doen naar een fundamentele transformatie van de dienstverlening bij de Belastingdienst. Op 14 september 2020 heeft de Tweede Kamer het eerste deelrapport, de probleemanalyse, ontvangen als bijlage bij de brief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland'. Op 26 november 2020 heeft de beide staatssecretarissen het tweede rapport 'Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie' naar de Kamer gestuurd. Deze handelingsperspectieven hebben betrekking op zowel Belastingdienst als Toeslagen voor de komende drie tot vijf jaar. In het eerste kwartaal van 2021 zal de Kamer worden geïnformeerd over de aanpak van de fundamentele transformatie van dienstverlening.

In 2020 zijn de eerste stappen om de dienstverlening te verbeteren in gang gezet. De Kamer is hierover geïnformeerd in de hiervoor genoemde brief van 14 september 2020. Om het contact met burgers en bedrijven te verbeteren, wordt ingezet op uitbreiding van de mogelijkheden van persoonlijk contact (zoals bezoeken, bellen, digitaal contact of contact via een intermediair). Verder is geïnvesteerd in de zogeheten Stellateams, bijvoorbeeld door hen meer ruimte te geven voor maatwerk om problemen op te lossen. Onderzocht wordt hoe de bereikbaarheid van de halies kan worden verbeterd, zodat iedereen binnen een redelijke afstand terecht kan bij een halie. Daarnaast wordt onderzocht of de fiscale hulp naar de burger toe kan komen, bijvoorbeeld via locatiebezoeken aan GGZ's en verzorgingstehuizen. Het bestaande kennisnetwerk voor maatschappelijk dienstverleners wordt uitgebreid met een forumfunctionaliteit. Bij de Voorlopige aangifte is de toelichting op de voorlopige aanslag verbeterd, zodat voor de burger duidelijker wordt wat te doen als hij het er niet mee eens is.

In het voorjaar 2020 heeft het kabinet aanvullende middelen vrijgemaakt om structurele verbeteringen te realiseren bij de dienstverlening. Deze middelen worden ingezet om de bereikbaarheid te verbeteren door de wachttijden te verminderen en meer mensen in één contact met de BelastingTelefoon te kunnen helpen. De verbeteringen die zijn gerealiseerd bij de Belastingtelefoon zijn zichtbaar in een betere klanttevredenheid. Op kleine schaal is gestart met de mogelijkheid een terugbelverzoek aan te maken als de wachttijden bij de BelastingTelefoon oplopen. Burgers en bedrijven worden dan op rustiger momenten teruggeheld. Vanaf 1 maart 2020 is gestart met een pilot op Instagram; deze is eind 2020 succesvol afgerond. Met dit kanaal lijkt de Belastingdienst een manier te hebben gevonden om jongeren beter te kunnen bereiken. Daarnaast is een pilot met videobellen en met live chat in voorbereiding. Beide pilots worden volgend jaar uitgevoerd.

Toeslagen is in 2020 met het Programma Vernieuwing Dienstverlening gestart. Dit is toegelicht in de derde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag die de Kamer op 29 september 2020 ontving. Toeslagen heeft eerst en vooral gewerkt aan het op sterkte brengen van de organisatie. Daarnaast zijn de eerste verbeteringen ontwikkeld: pilots met persoonlijke begeleiding, de lancering van de Kinderopvangtoeslag-app en een digitale uploadfunctie voor in te sturen documenten voor burgers. Toeslagen vervolgt het programma Vernieuwing Dienstverlening en werkt in 2021 verder aan het ouders proactief attenderen met brieven, appberichten of andere kanalen als grondslagen van hun kinderopvangtoeslag lijken af te wijken van actuele gegevens.

Toeslagen in het teken van de kinderopvangtoeslagaffaire

Gedurende het hele jaar 2020 is hard gewerkt aan de problematiek rond de kinderopvangtoeslag. Toeslagen stond voor de opgave te herstellen wat fout is gegaan en te leren van deze fouten. Er is door de Belastingdienst een tijdelijke crisisorganisatie opgericht om de hersteloperatie vorm te geven, de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). UHT is een organisatie met circa 500 fte. Het doel was om op 1 juni 2020 de gehele herstelorganisatie operationeel te hebben. Dat bleek niet realistisch. Bij brief van 18 augustus 2020 heeft de staatssecretaris de Kamer gemeld dat de herstelorganisatie nog onvoldoende robuust was ingericht om de gewenste mate van snelheid, zorgvuldigheid en dienstverlening te kunnen bieden, met als gevolg dat het aantal ouders dat in 2020 kon worden uithetaald lager was dan de eerdere inschatting van 5.500.

UHT heeft prioriteit gegeven aan het bieden van directe hulp aan ouders in acute probleemsituaties, naast het goed inrichten van de organisatie. Vanaf begin november 2020 is UHT gestart met de integrale beoordelingen van ouders. Eind 2020 hebben zich daar ruim 9.000 ouders voor aangemeld. De persoonlijk zaakbehandelaars, beoordelaars en vaktechnisch coördinatoren hebben zich gericht op de 430 ouders in acute en schrijnende situaties. Op 22 december 2020 heeft het kabinet besloten alle getroffen ouders een aanbod te doen om vooruitlopend op de afhandeling van hun dossier een bedrag van € 30.000 uit te keren. Dit bedrag wordt niet verrekend met lopende toeslagen en hoeft niet terug te worden betaald. Ouders die al eerder een bedrag hebben ontvangen, worden aangevuld tot € 30.000. De uitvoering wordt zo snel mogelijk opgepakt, beginnend met eerste betalingen in januari zodat alle ouders uiterlijk mei het aanbod zullen hebben gekregen. De Tweede Kamer is in 2020 over de problematiek van de kinderopvangtoeslag periodiek geïnformeerd door middel van specifieke voortgangsrapportages kinderopvangtoeslag.

Daarnaast is ook veel aandacht besteed aan het verbeteren van het toeslagenstelsel op het gebied van maatwerk en praktische rechtsbescherming. Ook zijn de eerste stappen op weg naar een nieuw toeslagenstelsel gezet. Op 30 juni 2020 is de Wet hardheidsaanpassing Awir aangenomen door de Eerste Kamer en op 7 juli 2020 is deze in werking getreden. De wetswijzigingen ingevolge de Wet hardheidsaanpassing Awir zijn van groot belang voor de hersteloperatie en creëren een wettelijke grondslag voor de compensatieregeling, hardheidsregeling, vangnetbepaling en O/GS-tegemoetkoming in de Awir. Daarnaast is door deze wetswijziging een hardheidsclausule en een bepaling met het evenredigheidsbeginsel opgenomen in de Awir. Door deze wetswijzigingen is er een wettelijke grondslag gecreëerd voor de herstelbetalingen en is er meer maatwerk mogelijk in de uitvoering van de toeslagregulering door de Belastingdienst/Toeslagen.

Verder is de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen bij het Belastingplan 2021 behandeld en aangenomen. De wetswijzigingen ingevolge deze wet hebben tot doel om de menselijke maat in het toeslagenstelsel te verhogen, de praktische rechtsbescherming van de burgers te verbeteren en schrijnende situaties als gevolg van partnerschap te voorkomen. Daarnaast is met dit wetsvoorstel geregeld dat ouders die voor 1 november 2020 een verzoek voor herstel hebben ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen, een eenmalige tegemoetkoming hebben gekregen van € 750.

Het kabinet onderzoekt opties voor een alternatief toeslagenstelsel. Op 14 december 2020 is de Eindrapportage Alternatieven voor

het toeslagenstelsel aan de Eerste en Tweede Kamer verstuurd.¹ Met deze rapportage wordt een brede set aan opties gegeven om bij een komende formatie te kunnen besluiten om het toeslagenstelsel, geheel of gedeeltelijk, te hervormen of zelfs af te schaffen. Na het eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen is in interdepartementaal verband onderzocht of en hoe de herstelregelingen uitgebreid konden worden naar andere toeslagen. In december heeft dit geleid tot een kabinetsbesluit om de compensatieregeling, de OGS-tegemoetkoming en de vangnetregeling te verbreden naar andere toeslagen (niet-KOT). De komende periode wordt dit kabinetsbesluit verder uitgewerkt, zodat vanaf het moment dat wetgeving gereed is, mensen die zich melden ook snel geholpen kunnen worden. Bovendien is de noodvoorziening opengesteld voor gedupeerden van andere toeslagen die nu al bekend zijn bij UHT. In 2021 wordt gezien wanneer en hoe de groep gedupeerden van andere toeslagen betrokken en ingepast kan worden in de hersteloperatie om niet-KOT gedupeerden in een acute en schrijnende situatie met spoed te kunnen helpen.

Toezicht onder druk

In 2020 zijn zowel externe als interne factoren van invloed geweest op de opzet en uitvoering van de uitvoerings- en toezichtstrategie. Dit betrof in de eerste plaats de niet voorziene coronafactor. Daarnaast speelde de kwestie over het oneigenlijk gebruik van de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) en andere applicaties in het risicoselectieproces. Sinds de uitbraak van corona heeft de Belastingdienst sommige toezichtactiviteiten opgeschort. Gedurende de lockdowns waren fysieke controles en boekenonderzoeken niet mogelijk. Bij brief van 10 juli 2020 hebben de staatssecretarissen van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over het externe onderzoek naar de Fraude Signalerings Voorziening (FSV). Er bleek niet te worden voldaan aan wettelijke vereisten, waaronder de AVG, en noodzakelijke waarborgen rond risicoselectieprocessen en behandeling van fraudesignalen zijn onvoldoende. Een aantal risicomodellen zijn, al dan niet tijdelijk, uitgezet. Bij brief van 13 oktober 2020 heeft de Tweede Kamer het plan van aanpak Herstellen, Verbeteren en Borgen (HVB) ontvangen gericht op het wegnemen van deze onrechtmatigheden en het verbeteren en waarborgen van de gegevensverwerkingen en data-analyses door de Belastingdienst.

Op meerdere momenten heeft de Tweede Kamer zorgen geuit over het dalende niveau van toezicht achteraf door de Belastingdienst. Naar aanleiding van die zorgen onderzoeken opdrachtgever DGFZ en de Belastingdienst als opdrachtnemer gezamenlijk wat een acceptabel niveau is van toezicht achteraf. In het eerste kwartaal van 2021 wordt de Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.

Het kabinet heeft in 2020 financiële middelen ter beschikking gesteld voor het multidisciplinair interventieteam ondermijning (MIT). De Belastingdienst krijgt met de dienstonderdelen MKB, FIOD en Douane een actieve rol in het MIT. Het doel van het MIT is, naast het (strafrechtelijk) aanpakken van criminele kopstukken, het duurzaam verstoren van criminele ondermijnende (bedrijfs)processen. Belangrijk onderdeel hierbij zijn de financiële en digitale facilitators.

De witwasbestrijding bleef ook in 2020 in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan. Dat betekende voor de FIOD en het Anti Money Laundering Centre (AMLC) voortdurende inzet op onderwerpen als publiek-private samenwerking (PPS), internationale ontwikkelingen en aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Beheerst vernieuwen (personeel, ICT, sturing en cultuur)

Met Beheerst vernieuwen wordt beoogd voor de bedrijfsvoering de randvoorwaarden te creëren voor een goed functioneren van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. In de eerste en tweede Voortgangsrapportage Jaarplan 2020 Belastingdienst is de Tweede Kamer tussentijds over deze onderwerpen gerapporteerd.

Personeel

De doelstelling voor 2020 was oorspronkelijk een instroom te bewerkstelligen van 1.850 tot 2.150 nieuwe medewerkers. Door de bij Voorjaarsnota 2020 toegekende extra middelen is de formatie van de Belastingdienst opgehoogd naar 31.155 fte in 2020. Daarmee is de totale instroomopgave toegenomen naar ruim 5.000 fte. Het absorptievermogen van de Belastingdienst is niet toereikend om alle benodigde medewerkers al in 2020 in te laten stromen. Daarom is ervoor gekozen om de werving te spreiden over 2020 en 2021. Uit 2020 zijn 2.750 nieuwe medewerkers ingestroomd. Daarmee houdt de Belastingdienst een onderbezetting van 1.400 tot 1.500 fte. De onderbezetting is grotendeels opgevangen door de inzet van externe inhuur en uitzendkrachten.

ICT

De Belastingdienst had in 2020 als doelstelling het achterstallig onderhoud (technische schuld) van het ICT-landschap te verkleinen tot maximaal 39%. De stand is eind 2020 uitgekomen op 36%. Daarmee is de Belastingdienst goed op koers om het uiteindelijke doel van maximaal 30% eind 2022 te realiseren. Op advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) is in 2020 gewerkt aan een verbeterde prioritering van de ICT-werkpakketten voor 2021 en 2022. Daarnaast is in 2020 het ICT-Verbeterprogramma van start gegaan met als doel de ICT-uitvoeringsorganisatie én de sturing op de uitvoering van de ICT-projecten binnen de Belastingdienst zodanig te verbeteren dat deze doelmatiger en effectiever kunnen opereren. In de brief van 14 september 2020

¹ Aanbiedingsbrief Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Kamerstuk | Rijksverheid.nl

aan de Tweede Kamer 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland'² is dit programma nader toegelicht. Het Verbeterprogramma dient eind 2022 te worden afgerond.

Sturing en beheersing

De planning voor 2020 van het programma ter verbetering van managementinformatie en risicomanagement is grotendeels gehaald. In de eerste plaats is een nieuwe set van kritische prestatie-indicatoren (kpi's) ontwikkeld die beter aansluit bij de strategie van de Belastingdienst. Deze vernieuwde set is opgenomen in de Begroting IK 2021. Verder is een verbeterde versie van het conerndashboard beschikbaar gekomen voor het topmanagement. Daarnaast is voor de keten Bezwaar, beroep en klachten een dashboard beschikbaar gekomen voor de sturing en is risicomanagement ingericht. De ketens Auto, Overige middelen³, Schenk- en erfbelasting Toeslagen, Inning en betalingsverkeer worden afgerond in het eerste kwartaal van 2021. De dashboards bevatten logistieke sturingsinformatie zoals doorlooptijden van bezwaren en aangiften.

Cultuurprogramma

In 2019 is begonnen met het programma leiderschap en cultuur voor de Belastingdienst. In april is de externe klankbordgroep gestart die als opdracht heeft de organisatie een spiegel voor te houden op het gebied van leiderschap en cultuur en over deze onderwerpen gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. Verder zijn twee personeelsraadsleden actief die voor een jaar zijn aangesteld om in de organisatie signalen op te halen over mogelijke onregelmatigheden en advies uit te brengen over de opvolging van deze signalen. Verder heeft Deloitte een onderzoek uitgevoerd naar de cultuur van de Belastingdienst dat op 25 mei 2020 naar de Tweede Kamer is gestuurd. In de brief van 14 september 2020 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland' is het cultuurprogramma nader ingevuld.

Fiscaal beleid en uitvoering

2020 werd ook op het gebied van fiscaal beleid in hoge mate bepaald door de coronacrisis. Zo zijn via het Belastingplan 2021 extra maatregelen getroffen om economische groei in de coronacrisis te stimuleren. Uitvoerbaarheid van het belastingstelsel is het kompas bij aanpassingen van belastingwetgeving. Iedere nieuwe wet is daarom begeleid door een uitvoeringstoets. Om het takenpakket van de Belastingdienst niet onnodig te verzwaren, is voor nieuwe duale en niet-fiscale taken een afwegingskader ingevoerd, dat uitgaat van 'nee, tenzij'. Ook 'uitvoerbaarheid' door belastingplichtigen is belangrijk. Daarom worden belastingvoorstellen die aan het parlement worden voorgelegd in het vervolg voorzien van de zogenoemde Doenvermogenstoets.

Thema 3. Nederland in Europa en de wereld

Brexit

Sinds 1 februari 2020 maakt het Verenigd Koninkrijk formeel geen deel meer uit van de Europese Unie. Op 24 december is er een handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK per 1 januari 2021 tot stand gekomen, waarmee een 'no-deal' Brexit is voorkomen. Tevens presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor de Brexit Adjustment Reserve (BAR); een speciaal instrument buiten de plafonds van het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021-2027) bedoeld om de negatieve economische gevolgen van Brexit in de zwaarst getroffen lidstaten en sectoren te verzachten.

Het handelsakkoord brengt in beginsel met zich mee dat geen sprake zal zijn van tarieven en quota. Wel is er sprake van verschillende andere handelsbelemmeringen. Door de afgesproken overgangperiode veranderde er voor burgers en bedrijven vrijwel niets tot en met 31 december 2020. Het was lang onzeker of er een handelsakkoord zou komen. In de voorbereiding en de communicatie daarbij rekening gehouden met alle scenario's. Voor financiën lag bij de voorbereiding het zwaartepunt op het terrein van Douane, financiële diensten en de belastingdienst. De Douane heeft circa 930 medewerkers geworven en opgeleid ter voorbereiding van de Brexit. Ook is een 40-tal huisvestingsprojecten gerealiseerd. Ondernemers die handel drijven met het VK hebben verschillende brieven ontvangen over de voorbereidende maatregelen die zij in 2020 al konden treffen. Door middel van de intensieve voorbereidingen, de communicatie-inzet richting het bedrijfsleven, het inrichten van een crisisstructuur, de (operationele en bestuurlijke) oefeningen en de aansluiting bij partners binnen de logistieke keten heeft de Douane zich voorbereid op 1 januari 2021.

² De keten Overige middelen omvat tien belastingsoorten. Het programma ondersteunt de keten bij de kansspelbelasting en de overdrachtsbelasting.

³ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 648

4. Beleidsartikelen

Artikel 1 Belastingen

A. Algemene doelstelling

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

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

B. Rol en verantwoordelijkheid

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

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

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

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

Op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en de Invorderingswet 1990 voert de Belastingdienst de heffing en inning van de rijksbelastingen uit. Op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) voert de Belastingdienst/Toeslagen de toeslagregelingen uit voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten voert de Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) de handhavingstaken uit op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

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

C. Beleidsconclusies

Het fiscale pakket dat getroffen is naar aanleiding van de coronacrisis heeft een forse inzet van de Belastingdienst gevraagd. De Belastingdienst heeft sinds de start van de coronacrisis een aantal fiscale maatregelen uitgevoerd om ondernemers en andere belastingplichtigen bij te staan in deze financieel moeilijke tijden. De belangrijkste maatregel is het ruimhartige beleid voor uitstel van belastingbetaling voor ondernemers.

De Belastingdienst heeft bij Voorjaarsnotabesluitvorming 2020 extra middelen gekregen voor de uitvoering van de toeslagenregelingen, het verbeteren van dienstverlening, het borgen van stabiliteit van de cruciale processen en het tegengaan van ondermijning en witwassen.

Toeslagen heeft eerst en vooral gewerkt aan het op sterkte brengen van de organisatie. Ook is gestart met het Programma Vernieuwing Dienstverlening. Daarnaast is een specifieke organisatie opgericht voor het herstel van de fouten bij de kinderopvangtoeslag. Het reguliere proces van toeslagen heeft stabiel gepresteerd, de streefwaarden van de prestatie-indicatoren zijn gehaald.

Wat betreft de doelstellingen voor dienstverlening blijkt dat de realisatie op diverse onderdelen is verbeterd. De gemiddelde

bereikbaarheid van de Belastingtelefoon is in 2020 toegenomen van 84% naar 88%, daarmee is het echter nog niet op het gewenste niveau van minimaal 90%. De klanttevredenheid voldeed bij alle onderdelen aan de normen. De doelstelling van tijdige afhandeling van de ingediende bezwaren binnen de Awb-termijn is echter niet gerealiseerd.

Wat betreft de doelstellingen van toezicht en massale processen zijn, met een enkele uitzondering, de gewenste prestaties behaald. Hetzelfde geldt voor het tegengaan van ondermijning en witwassen.

Compliance

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

Tabel 8 Realisatie prestatie-indicatoren Compliance (meetbare gegevens)

Per jaar ¹	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Bedrijven						
Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen	94,9%	95,3%	95,6%	95,6%	>95%	95%
Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen	99,2%	99,3%	99,1%	99,1%	>99%	99%
Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort MKB ²	5,2%	n.v.t.	5,7%	n.v.t.	<6%	pm
Burgers						
Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren	1,0%	0,9%	0,7%	n.v.t.	<0,7%	0,5%
Bedrijven en burgers						
Percentage aangiften Inkomensheffingen en vennootschapsbelasting tijdig ontvangen	94,5%	n.v.t. ³	94,7%	91,9%	>94%	92,4%
Tijdige betaling van belastingen en premies	98,4%	98,4%	98,5%	98,5%	>98	98,5%
Oninhare belastingen en premies	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	<0,6%	0,1

¹ Het jaartal is het jaar waarin de uitkomsten van de metingen worden gerapporteerd.

² Het nalevingstekort betreft uitsluitend de positieve correcties (correcties ten nadele van de belastingplichtige).

³ N.v.t. betekent dat in het gegeven jaar de (streef)waarde van de prestatie-indicator niet of anderszins is gemeten en/of gerapporteerd in de begroting, waardoor vergelijking over de jaren niet mogelijk is.

Toelichting

Percentage tijdige aangiften omzetbelasting en loonheffing

Beide streefwaarden zijn nagenoeg gehaald.

Percentage tijdige aangiften inkomensheffingen en vennootschapsbelasting

PM

Juist en volledig aangiften doen

PM

Oninhare belastingen en premies

PM

Belastingmoraal

De Belastingdienst meet ieder jaar met de Fiscale Monitor de belastingmoraal bij de belangrijkste doelgroepen:

Tabel 9 Realisatie kengetallen Belastingmoraal (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Realisatie 2020
Belastingontduiking is onaanvaardbaar ¹	92%	91%	93%	93%	92%
Zelf belasting ontduiken is uitgesloten	89%	87%	87%	88%	89%
Belasting betalen betekent iets	37%	40%	43%	39%	45%

Tabel 10 Budgettaire gevolgen van beleidsartikel 1 Belastingen (bedragen x € 1.000)

					Realisatie	Vastgestelde begroting	Verschil
	2016	2017	2018	2019	2020	2020	2020
Verplichtingen	3.651.055	2.936.066	3.347.387	2.993.664	3.381.468	2.864.839	516.629
Waarvan betalingsverplichtingen:	3.650.902	2.935.908	3.347.080	2.993.549	3.381.259	2.864.439	516.820
Waarvan garantieverplichtingen:	153	158	307	115	209	400	-191
Procesrisico's	153	158	307	115	209	400	-191
Uitgaven (1) + (2)	3.323.566	3.069.422	3.182.409	3.061.677	3.365.384	2.944.639	420.745
(1) Programma-uitgaven	136.211	145.397	217.078	530.241	626.144	495.609	130.535
Bekostiging	5.789	6.170	6.104	9.378	41.950	6.178	35.772
Vergoeding proceskosten	5.789	6.170	6.104	9.378	41.950	6.178	35.772
Garanties	0	0	0	156	209	245	-36
Garantie procesrisico's	0	0	0	156	209	245	-36
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	0	0	0	15.697	17.632	14.908	2.724
Waarderingskamer	0	0	0	2.011	2.017	1.953	64
Kadaster	0	0	0	9	1.972	1.971	1
Kamer van Koophandel	0	0	0	4.141	2.009	4.270	-2.261
Overige bijdrage ZBO's/RWT's	0	0	0	9.537	11.635	6.714	4.921
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	0	0	0	8.089	7.766	437	7.329
Internationale Douaneraad	0	0	0	168	232	175	57
Overige internationale organisaties	0	0	0	7.921	7.534	262	7.272
Opdrachten	0	0	0	267.513	338.799	258.961	79.838
ICT opdrachten	0	0	0	216.681	285.239	209.043	76.196
Overige opdrachten	0	0	0	50.833	53.560	49.918	3.642
Bijdrage agentschappen	0	0	64.593	118.097	94.986	104.880	-9.894
Logius	0	0	0	112.999	89.106	104.690	-15.584
CIBG	0	0	0	338	0	190	-190
Overig	0	0	64.593	4.760	5.880	0	5.880
Bijdrage aan medeoverheden	0	0	0	0	10.786	0	10.786
Bijdrage aan medeoverheden	0	0	0	0	10.786	0	10.786
Rente	130.422	139.227	146.381	111.310	114.016	110.000	4.016
Belasting- en invorderingsrente	130.422	139.227	146.381	111.310	114.016	110.000	4.016
(2) Apparaatsuitgaven	3.187.355	2.924.025	2.965.330	2.531.436	2.739.240	2.449.030	290.210
waarvan: Uitvoering fiscale wet-	11.885	13.283	13.312	13.879		13.000	-13.000

en regelgeving
en douanetaken Caribisch
Nederland

Personele uitgaven	2464.980	2284.363	2302.651	2197.950	2371.674	2109.698	261.976
waarvan: Eigen personeel	2.203.409	2.097.312	2.098.935	1.916.735	2.032.512	1.868.318	164.194
waarvan: Inhuur externen	261.571	187.051	203.716	272.715	332.297	233.664	98.633
waarvan: Overig Personeel				8.501	6.865	7.716	- 851
Materiële uitgaven	722.375	639.662	662.679	333.485	367.566	339.332	28.234
waarvan: ICT	224.413	190.759	267.080	14.165	19.830	22.188	- 2.358
waarvan: Bijdrage SS0's	216.934	209.007	166.004	213.648	219.164	199.745	19.419
waarvan: Overige	281.028	239.896	229.595	105.672	128.571	117.399	11.172
Ontvangsten (3) + (4)	121.876.136	137.141.007	144.168.866	157.215.788	136.754.113	156.369.310	- 19.615.197
(3) Programma-ontvangsten	121.850.938	137.109.749	144.130.146	157.057.332	136.677.510	156.326.216	- 19.648.706
waarvan: Belastingontvangsten	121.044.798	136.288.069	143.236.163	155.984.044	135.911.857	155.435.235	- 19.523.378
Rente	361.879	414.676	452.990	601.114	468.137	474.377	- 6.240
Belasting- en inworderingsrente	361.879	414.676	452.990	601.114	468.137	474.377	- 6.240
Boetes en schikkingen	245.675	199.225	200.135	229.203	154.613	203.777	- 49.164
Ontvangsten boetes en schikkingen	245.675	199.225	200.135	229.203	154.613	203.777	- 49.164
Bekostiging	198.586	207.780	240.859	242.970	142.903	212.827	- 69.924
Kosten vervolging	198.586	207.780	240.859	242.970	142.903	212.827	- 69.924
(4) Apparaatontvangsten	25.198	31.258	38.720	158.456	76.603	43.094	33.509

E. Toelichting op de instrumenten

Verplichtingen

De verplichtingen in 2020 vallen voor € PM mln. hoger uit ten opzichte van de vastgestelde begroting voor 2020. De hogere realisatie op de verplichtingen hangt voor een deel samen met de hogere uitgaven (€ PM mln.). Dit deel wordt toegelicht bij de uitgaven.

Bij begroting 2021 is het verplichtingenbudget in 2020, los van de uitgaven, opgehoogd met € 313 mln. vanwege de herijking van de meerjarige verplichtingen. De herijking van de meerjarige verplichtingenraming is een van de verbeteracties die is uitgevoerd naar aanleiding van de onvolkomenheid verplichtingenbeheer Belastingdienst.

Daarnaast is het verplichtingenbudget voor externe inhuur bij de 2e suppletore begroting 2020 met ca. € 30 mln. opgehoogd, terwijl het kasbudget voor externe inhuur is verlaagd met € 59 mln. De verplichtingenrealisatie van externe inhuur ligt hoger dan de kasrealisatie aangezien de inhuurcontracten voor 2021 in 2020 worden aangegaan. De hogere verplichtingen voor externe inhuur in 2021 zijn het gevolg van de extra activiteiten die zijn gemeld in de eerste suppletore begroting 2020 en ontwerp-begroting 2021 ten behoeve van het op orde brengen van de Belastingdienst.

PM slotwet mutaties: een aantal contracten zijn verlengd en voor een ander bedrag verplicht dan eerder gedacht. PM welke contracten dat zijn. PM oorzaak minder verpl. bij over materieel, minder verpl. bij ict opdrachten en meer verpl. bij overige opdrachten en meer verpl. bij eigen personeel.

Uitgaven

De uitgaven zijn in totaal € PM mln. hoger dan in de ontwerp-begroting geraamd. De belangrijkste oorzaken van hogere uitgaven worden hieronder vermeld.

Bekostiging (+ € pm mln.)

De uitgaven voor bekostiging zijn € pm mln. hoger dan begroot. Dit komt door de compensatie van gedupeerden voor de herstelacties toeslagen, waarvoor bij de Voorjaarsnota 2020 middelen beschikbaar zijn gesteld. Naast compensatiemiddelen is tevens een eenmalige tegemoetkoming van € 750 betaald aan alle ouders die zich voor 1 november bij de Belastingdienst hadden gemeld als gedupeerde.

Opdrachten (+ € PM mln.)

In het kader van «Belastingdienst op orde» zijn er extra middelen beschikbaar gesteld voor de ICT-organisatie om de problematiek aldaar en de steeds groter wordende afhankelijkheid van ICT dienstverlening aan te pakken. Ook prijsstijgingen en het vergroten van de netwerk- en opslagcapaciteit heeft geleid tot een hogere realisatie. PM slotwetmutatie

Bijdrage aan medeoverheden (+ € 10,8 mln.)

De Belastingdienst heeft een akkoord met de VNG gesloten om de betrokken gemeenten voor € 11 mln. in 2020 te compenseren voor de kosten die gepaard gaan met de hulp die gemeenten bieden aan toeslagengedupeerden. Hiervan wordt € 0,2 mln. in het btw-compensatiefonds gestort. De derde voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag⁴ gaat nader in op de samenwerking met gemeenten in relatie tot de herstelorganisatie.

Rente (+ € PM mln.)

De uitgaven voor de belasting- en invorderingsrente zijn € PM mln. hoger dan begroot. Dit is met name het gevolg van hogere belastingteruggaven en -verminderingen waarover rente moet worden vergoed. De als gevolg van de coronacrisis genomen maatregel om de belastingrente te verlagen naar 0,01% heeft een neerwaarts effect gehad op de uitgaven.

Personele uitgaven (+ € PM mln.)

De personele uitgaven zijn € PM mln. hoger dan begroot. Dit komt door extra personele uitgaven voor het op orde brengen van de Belastingdienst waarvoor in de 1e suppletore begroting 2020 en begroting 2021 middelen zijn toegekend. Daarnaast zijn de loonkosten gestegen als gevolg van een stijging in de cao-lonen en zijn er incidenteel hogere uitgaven als gevolg van de invoering van het Individueel Keuzebudget (IKB). De eerder toegekende budgetten om de Belastingdienst op orde te brengen, zijn niet geheel besteed, voornamelijk als gevolg van de coronacrisis. Hierdoor is bijvoorbeeld de werving vertraagd en waren er minder reis- en verblijfkosten.

De stijging van inhuur externen wordt veroorzaakt door de extra uitgaven die samenhangen met 'Belastingdienst op orde', zoals meer inhuur van externen voor de ICT-organisatie en voor de herstelorganisatie Toeslagen.

Materiële uitgaven (+ € PM mln.)

Gezien de uitbreiding van personeel in het kader van «Belastingdienst op orde» vallen de uitgaven aan huisvesting, facilitaire dienstverlening en werkplekondersteuning ook hoger uit.

Ontvangsten

De ontvangsten, exclusief de belastingontvangsten, vallen in totaal € PM mln. lager uit.

Belastingontvangsten (+ € PM mld.)

Voor een toelichting op de belastingontvangsten, zie het FJR.

Rente (+ PM mln.)

De ontvangsten voor de belasting- en invorderingsrente zijn € pm mln. hoger dan begroot in de ontwerpbegroting 2020. Als gevolg van de coronamaatregelen, waarbij de rente tijdelijk verlaagd is naar 0,01%, zijn dit voorjaar lagere ontvangsten aan belasting- en invorderingsrente geraamd. Dit heeft geleid tot neerwaartse bijstellingen in incidentele suppletore begrotingen. Dat de gerealiseerde ontvangsten in 2020 hoger zijn dan begroot, komt door hogere ontvangsten aan rente (4% of 8% voor vpb) over hogere belastingaanslagen uit eerdere belastingjaren. Bij een rente van 0,01% worden er namelijk nihil nieuwe rentevorderingen opgebouwd.

Boetes en schikkingen (- € PM mln.)

De ontvangsten aan boetes en schikkingen zijn € pm mln. lager dan begroot in de ontwerpbegroting 2020. Dit komt vooral door de als gevolg van de coronacrisis genomen maatregel om gedurende het verleende betalingsuitstel van belastingen geen betaalverzuimboetes op te leggen. Dit heeft geleid tot neerwaartse bijstellingen in incidentele suppletore begrotingen. De verzuimboete brengt de Belastingdienst normaliter in rekening als een belastingplichtige niet (tijdig) betaalt.

Bekostiging (- € PM mln.)

De opbrengsten van kosten vervolging zijn € pm mln. lager dan begroot in de ontwerpbegroting 2020. Dit komt vooral door de als gevolg van de coronacrisis genomen maatregel om gedurende het verleende betalingsuitstel van belastingen de

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 31 066 IX, nr. 704

(dwang)invordering op te schorten. Dit heeft geleid tot neerwaartse bijstellingen in incidentele suppletoire begrotingen. Aan belastingplichtigen worden normaliter de kosten doorberekend van invorderingsmaatregelen (onder andere aanmaningen, dwangbevelen en beslaglegging).

Apparaatsontvangsten (+ € pm mln.)

De Belastingdienst heeft conform Rijkswide afspraken meer facilitaire diensten en diensten op het gebied van ICT aan andere overheidspartijen geleverd dan vooraf begroot. Hierdoor zijn meer vergoedingen ontvangen.

F2. Belastingdienst

Dienstverlening

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

Doelbereiking

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

Tabel T1 Realisatie prestatie-indicatoren Dienstverlening (meethare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020 ¹	Realisatie 2020
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	82% ²	88%	78%	68%	90-95%	79,3%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	98%	98%	98%	96,6%	90-95%	93,3%
Klanttevredenheid (score 3 of hoger)	n.v.t.				Minimaal 70% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden)	
- telefonie		77%	73%	75,6%		80,5%
- websites		82%	79%	84,6%		85,5%
- balie		80%	82%	82,3%		80,0%
Klanttevredenheid (score 1,5 of lager)	n.v.t.				Maximaal 10% van de bellers, website- en balie-bezoekers	
- telefonie		7%	10%	8,2%		6,1%
- websites		5%	5%	2,6%	scoort een 1,5 of lager	2,3%
- balie		7%	6%	6,3%		6,2%
Zorgvuldig handelen van de Belastingdienst (aantal ontvangen klachten)	13.105	11.145	12.393	12.294	Minder klachten over het handelen van de Belastingdienst dan vorig jaar	9.632

¹ Enkele streefwaarden van de Belastingdienst worden weergegeven in handbreedtes. Hiermee geeft de Belastingdienst per prestatie-indicator aan wat de onder- en de bovengrens is.

² De scores 2016 en 2017 zijn t.o.v. begroting 2019 gecorrigeerd i.v.m. dubbelstellingen BPM en MRB en tevens is 2017 bij Douane op niet beschikbaar gesteld omdat de Douane over het jaar 2017 geen bestuurlijke informatie kon vastleggen vanwege de implementatie van een nieuwe applicatie.

Toelichting

Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn

In 2020 is het percentage Awb-conform afgehandelde bezwaren gestegen van 68% naar 79%. Dit is een verbetering ten opzichte van 2019. De oude voorraad bezwaarschriften was dit jaar nog van invloed op de realisatie. In 2020 zijn de achterstanden bij de bezwaarbehandeling voor de inkomensheffing weg gewerkt, hiervoor zijn onder andere extra uitzendkrachten ingezet.

Toezicht

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

Doelbereiking

De werkzaamheden voor het toezicht zijn gebaseerd op de uitvoering- en toezichtstrategie, die erop gericht is om het naleven van fiscale verplichtingen zo eenvoudig mogelijk te maken en fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Binnen de Belastingdienst worden daarom voortdurend afwegingen gemaakt over de inzet van de beschikbare capaciteit. In 2020 zijn zowel externe als interne factoren van invloed geweest op de opzet en uitvoering van de uitvoerings- en toezichtstrategie. Dit betrof in de eerste plaats de niet voorziene coronafactor. Daarnaast speelde de kwestie over het oneigenlijk gebruik van de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en andere applicaties in het risicoselectieproces. Een aantal risicomodellen is uitgezet, en deze worden pas weer gehanteerd nadat is aangetoond dat zij aan alle vereisten op het gebied van zorgvuldige gegevensverwerking voldoen.

Sinds de uitbraak van corona heeft de Belastingdienst bepaalde toezicht- en inningsactiviteiten opgeschort. De directies MKB en Grote ondernemingen (GO) hebben de buitenactiviteiten, zoals het afleggen van bedrijfsbezoeken en het opstarten en afronden van boekenonderzoeken op locatie, vanaf eind maart 2020 opgeschort met uitzondering voor enkele specifieke gevallen, bijvoorbeeld in geval van ondermijning en vrees voor verduistering. In de zomer zijn de buitenwerkzaamheden hervat tot het moment dat tweede coronagolf weer noopte tot restricties. Andere toezichtactiviteiten zijn wel zoveel mogelijk doorgegaan. Aanvullend heeft de directie GO een instrument (Corona Impact Tool) voor grote ondernemingen ontwikkeld om het klantbeeld te verrijken met informatie over de gevolgen van de coronacrisis op de bedrijfsvoering van deze ondernemingen. Daardoor is GO beter in staat geweest de inzet van toezichtinstrumenten te differentiëren en maatwerk te leveren, gericht op dienstverlening en passend voor de individuele onderneming. De opsporingswerkzaamheden van de FIOD zijn in 2020 zoveel mogelijk doorgegaan. Sinds maart 2020 is de invordering van belastingen grotendeels stopgezet en zijn deurwaarders niet ingezet in de reguliere inningsprocessen. Toeslagen heeft in 2020 keuzes moeten maken vanwege de beschikbare capaciteit. Veel capaciteit is ingezet op de bredere hersteloperatie. Binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit is voorrang gegeven aan de werkzaamheden nodig om burgers op tijd hun toeslag toe te kennen en uit te betalen. Het gevolg van deze keuze is geweest dat toezicht op de juistheid van toeslagaanvragen, wijzigingen en onze overige dienstverlening aan burgers op een lager niveau is komen te liggen dan normaal gesproken.

Het percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant is niet gehaald. Ook de beoogde correctieopbrengsten bij de aangiftebehandeling vennootschapsbelasting MKB en boekenonderzoeken MKB zijn niet gerealiseerd. De overige realisaties zijn op het gewenste niveau.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Belastingheffing en toeslagen zijn gevoelig voor Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O), omdat de hoogte van de heffing en de verplichting tot betalen afhankelijk zijn van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Het toezicht door de Belastingdienst wordt uitgevoerd binnen de beschikbaar gestelde personele en financiële middelen. Verder zijn er maatschappelijke begrenzingen door wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving, die controle mogelijkheden beperken of verhinderen. Dit betekent dat ook bij een toereikend M&O-beleid sprake blijft van inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en de juistheid van de (toeslag)uitgaven. Deze onzekerheid is niet nader kwantificeerbaar.

Aanpak Verhuld Vermogen

Met het programma Verhuld Vermogen wordt beoogd te voorkomen dat belastingplichtigen in de verleiding komen om inkomen en vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst te houden. Als gevolg van de coronacrisis heeft dit programma in 2020 vertraging opgelopen. Niettemin was de totale opbrengst van het programma in 2020 ongeveer € 190 miljoen aan belastingcorrecties inclusief rente en boete. Ook de strafrechtelijke aanpak door de FIOD heeft vertraging ondervonden. Het aantal uren dat aan het thema Verhuld Vermogen is besteed ligt lager dan in 2019. In de onder handen genomen zaken zijn de geboekte resultaten goed.

Aanpak arbeidsgerelateerde fraude

In het kader van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) werkt de Belastingdienst samen met andere toezichthouders (UWV, SVB, Inspectie SZW, Politie, OM en IND) aan fraudebestrijding binnen het sociale domein. In 2020 is aandacht besteed aan de thema's horeca, schoonmaak, malafide facilitators en wijkgerichte aanpak. Daarbij is de Belastingdienst verantwoordelijk voor het thema horeca. De activiteiten hebben als gevolg van corona (opschorten buitentoezicht) en andere prioriteiten vertraging opgelopen. In 2020 heeft de Belastingdienst binnen de LSI-samenwerking € 1,1 PM mln. aan aanslagen opgelegd (2019: € 5,8 mln.).

Aanpak georganiseerde criminaliteit en ondermijning

De Belastingdienst heeft ook in 2020 een belangrijke bijdrage geleverd aan de aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. De activiteiten binnen het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC) strekken zich uit van het verstrekken van informatie tot het uitvoeren van operationele activiteiten. Samen met onder andere gemeenten, Politie en Openbaar Ministerie (OM) wordt vooral aandacht besteed aan de aanpak van de illegale drugsindustrie. Verder is er aandacht voor de andere thema's binnen de LIEC/RIEC-samenwerking zoals vastgoedfraude, georganiseerde hennepcultuur, witwassen en mensenhandel en -smokkel. Tot slot wordt ook samengewerkt binnen de zogenaamde regionale handhavingssnelwegen, bijvoorbeeld bij de aanpak van de Outlaw Motorcycle Gangs.

In 2020 heeft de Belastingdienst binnen de LIEC/RIEC-samenwerking voor € 1,1 PM mln. (exact bedrag pas medio februari 2021 bekend bij [redacted] MKB) aan aanslagen opgelegd (2019: € 115,2 mln.). Met het strafrechtelijk afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel was in 2020 een bedrag gemoeid van € 1.128,1 mln. (2019: € 887,7 mln.). Verder is voor € 492,8

mln. conservatoir beslag gelegd (2019: € 156,3 mln.). In 2020 heeft de RIOD 907 onderzoeken afgerond, waarvan 319 op verzoek van het buitenland.

Witwassen

De witwasbestrijding bleef ook in 2020 in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan. Dat betekende voor de RIOD en het Anti Money Laundering Centre (AMLC) voortdurende inzet op onderwerpen als publiek-private samenwerking (PPS), internationale ontwikkelingen en aanpak van ondermijnende criminaliteit. De geïntensiverde samenwerking met de banken is in 2020 van start gegaan. De aanpak van Trade Based Money Laundering is het eerste project waarin overheid en banken op nieuwe wijze zijn gaan samenwerken. Het project is in januari 2020 gestart en zat eind 2020 in een afrondende fase met als concrete producten een indicatorenlijst en een barrièremodel voor de automobielsector

Tabel 12 Realisatie prestatie-indicatoren Toezicht Belastingen (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Percentage grote ondernemingen waarvan de klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is ¹	81%	86,5%	87,5%	93,9%	89%	94,7%
Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant	5,7%	5,8%	5,9%	6,0%	6-8%	5,5%
Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling IH (Particulieren en MKB) ²	€ 1,5 mld.	€ 2,3 mld.	€ 1,7 mld.	€ 1,9 mld.	€ 1,45 mld.	€ 3,7 mld.
Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vpb (MKB)	€ 1,6 mld.	€ 1,5 mld.	€ 1,7 mld.	€ 1,8 mld.	€ 1,5 mld.	€ 1,43 mld.
Bruto correctie opbrengsten boekenonderzoeken (MKB)	€ 985 mln.	€ 877 mln.	€ 834 mln.	€ 898 mln.	€ 735 mln.	€ 678 mln.
Percentage bezwaren ingediend na een correctie IH door de Belastingdienst	8,6%	10,2%	8,2%	8,7%	<8%	7,4%

Toelichting

Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant

Het percentage kasopbrengsten MKB-ondernemingen onder fiscaal dienstverleners convenant blijft beneden de norm. In verhouding is de kasopbrengst MKB ondernemingen onder fiscaal dienstverleners convenant minder gegroeid dan de groei van het aantal MKB-ondernemingen in de betreffende periode

Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vennootschapsbelasting (Vpb)

De realisatie ligt net onder het beoogde bedrag. Daarbij speelt dat een aantal te onderzoeken bedrijven in 2020 zijn overgeheveld van de directie MKB naar de directie Grote ondernemingen. De correctieopbrengsten bij deze bedrijven worden financieel-technisch toegerekend aan de behandelende directie Grote ondernemingen.

Bruto correctie opbrengsten boekenonderzoeken

De streefwaarde is niet gehaald. Dit houdt verband met het feit dat als gevolg van de coronamaatregelen vanaf maart 2020 de boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken zijn opgeschort en, na een korte periode van hervatting in september, naar aanleiding van de nadere kabinetsmaatregelen wederom opgeschort.

Tabel 13 Realisatie prestatie-indicatoren Toezicht Toeslagen (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Rechtmatige toekenning van toeslagen	Gerealiseerd	Gerealiseerd	Gerealiseerd	Gerealiseerd	De score van fouten en onzekerheden ligt onder de rapporteringsgrens op artikelniveau ¹	pm ²
Het percentage definitief toegekende toeslagen met een terug te betalen bedrag ≤ € 500 ³	91,6%	92,2%	93,3%	94,6%	91%	95%

¹ Dit betreft de artikelen van de desbetreffende beleidsdepartementen SZW, VWS en BZK.

² Voor het rapporteren van fouten en onzekerheden gelden kwantitatieve rapportagegrenzen op artikelniveau, die jaarlijks in de Rijksbegrotingsvoorschriften worden vastgelegd.

³ Voor kinderopvangtoeslag wordt een grens van € 1.000 aangehouden. Bij de toekenningen van kinderopvangtoeslag gaat het veelal om hogere bedragen dan bij toeslagen voor de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Toelichting

Tabel 14 Realisatie prestatie-indicatoren Inning (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Achterstand invordering	2,6%	2,7%	2,9%	3,0%	3-3,5%	7,5%
Inning invorderingsposten binnen een jaar	57,2%	54,5%	58,3%	58,7%	55-65%	53,8%

Toelichting

Achterstand Invordering' en 'Inning invorderingsposten binnen één jaar'

De streefwaarden van deze beide prestatie-indicatoren zijn niet gerealiseerd. Dit houdt verband met de coronamaatregelen. In de eerste plaats door het ruimhartig toekennen en verlengen van bijzonder uitstel van betalingen voor ondernemers. In de tweede plaats zijn in een groot deel van het jaar geen dwanginvorderingsmaatregelen (dwanghevelen en beslag) opgestart.

Massale processen

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

Doelbereiking

Alle realisaties die betrekking hebben op onderstaande prestatie-indicatoren zijn op het gewenste niveau uitgezonderd het aantal productieverstoringen (damage). Dit wordt hierna toegelicht.

Tabel 15 Realisatie prestatie-indicatoren Massale processen (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Voorinvulling van gegeven IH (VIA)	n.v.t.	n.v.t.	64,8%	68,5%	65%	68,7%
Garantieregeling IH 2018: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli hericht	99,5%	99,5%	100%	100%	100%	100%
Definitief vaststellen toeslagen	89,7%	85,5%	89,2%	87,8%	85%	90,6%
Percentage toeslagen dat tijdig ¹ wordt uitbetaald ²	99,9%	99,96%	99,95%	99,8%	99,9%	99,9%
Aantal ernstige productieverstoringen (aantal damages)	56	70	69	67	Minder verstoringen dan vorig jaar	77

¹ Tijdig is als het voorschot voor de komende maand op de 20e van de voorafgaande maand voor 24.00 uur op de rekening van de toeslaggerechtigde is bijgeschreven. Indien de 20e in het weekend of op een feestdag valt, wordt het voorschot van de toeslag de volgende werkdag uitbetaald.

² De cijfers over 2016 zijn op maandbasis berekend en niet gecorrigeerd voor productieverstoringen in het betaalverkeer. Vanaf 2017 wordt in de berekening rekening gehouden met productieverstoringen.

Toelichting

Aantal (ernstige) productieverstoringen (aantal damages)

De telling van het aantal productieverstoringen (damages) ziet op verstoringen in het massale gegevensverwerkende proces die leiden tot overlast aan, benadeling van of onjuiste informatievoorziening aan burgers en/of bedrijven en/of schade voor de kasstroom van het Rijk en/of imagoschade voor het Rijk. Het aantal productieverstoringen is in 2020 gestegen ten opzichte van 2019 (77 in 2020 tegen 67 in 2019). De toename komt door een aantal werkzaamheden die handmatig uitgevoerd moesten worden, met name de herstelwerkzaamheden Toeslagen en corona. De meeste damages raken verhoudingsgewijs een klein aantal belastingplichtigen en worden vooral als damage gekwalificeerd vanwege overlast voor burgers en bedrijven en vanuit imagoschade. Doordat vanwege corona medewerkers vanuit huis moesten werken was de afstemming, met name bij handmatig ingrijpen in de massale processen, extra lastig waardoor er door miscommunicatie fouten konden ontstaan.

Tabel 16 Volumeontwikkeling belastingplichtigen en toeslaggerechtigden (aantallen x 1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020
Belastingplichtigen IB/IH	8.268	8.150	8.160	8.279	8.430
Belastingplichtigen Vpb	952	977	1.002	1.024	1.059

Inhoudingsplichtigen LB/LH	678	696	716	716	725
Belastingplichtigen OB	1.854	1.907	1.997	1.968	1.991
Toeslaggerechtigden	5.570	5.486	5.469	5.483	5.729

Toelichting

De cijfers tonen een groei bij alle middelen.

Tabel 17 Ingediende aangiften inkomstenbelasting (belastingjaar t-1; aantallen x 1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020
Ontvangen aangiften	11.705	11.797	12.079	12.676	12.664
Waarvan digitaal	11.403	11.524	11.825	12.429	12.445
Waarvan papier	302	272	253	247	220

Toelichting

Verreweg de meeste belastingplichtigen kiezen er jaarlijks voor om de aangifte in te dienen via de website van de Belastingdienst. De dalende trend in het aantal aangiften op papier zet in 2020 door.

Tabel 18 Realisatie prestatie-indicatoren FIOD (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie	80%	84%	87%	84%	82-85%	72%
Gerealiseerde incasso-opbrengsten ¹	€ 273,5 mln.	€ 169,3 mln.	€ 101,6 mln.	€ 189,8 mln.	€ 126,3 mln.	€ 6,7 mln.
Omgevingsgerichte strafonderzoeken (% opsporingsuren)	20%	31%	36%	40%	>40%	44%

Toelichting

Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie

De streefwaarde is niet gerealiseerd. Er zijn dit jaar minder FIOD-onderzoeken behandeld. In overleg met het OM is per onderzoek bekeken of alternatieve afdoening (zonder tussenkomst van de rechter) een optie is. De coronacrisis heeft tot gevolg gehad dat er in 2020 een aantal maanden niet tot nauwelijks capaciteit bij de rechthallen beschikbaar was voor FIOD-onderzoeken. Gevolg hiervan is geweest dat er door het Functioneel Parket (FP) naar andere afdoeningsmodaliteiten is gekeken. Daarnaast is in een grote strafzaak veel geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs. Het percentage veroordelingen en transacties zonder dat rekening wordt gehouden met de strafzaak waar de septs in hebben plaatsgevonden, is 83%.

Gerealiseerde incasso-opbrengsten (FIOD)

De streefwaarde is niet gerealiseerd. Voor de realisatie van de incasso is de FIOD afhankelijk van het OM en Zittende Magistratuur (ZM). Vertraging van lopende onderzoeken waarin incasso een belangrijke rol speelt komt, afgezien van corona, ook voort uit een gewijzigde procedure om (grote) transacties te accorderen.

Artikel 6 Btw-compensatiefonds

A. Algemene doelstelling

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

B. Rol en verantwoordelijkheid

Het Btw-compensatiefonds (BCF) is opgericht om btw weg te nemen als factor in de afweging van decentrale overheden tussen uithesteden en inbesteden (uitvoering door de eigen organisatie). Decentrale overheden kunnen betaalde btw terugvragen bij het BCF. De betaalde btw moet daarvoor aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de btw betaald zijn over een niet-ondernemerstaak en mag er geen sprake zijn van verstrekking aan een individuele derde. Voorbeelden van taken waarvoor gemeenten en provincies btw kunnen terugvragen zijn: inzameling van huisvuil, onderhoud aan gebouwen, straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer.

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

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

C. Beleidsconclusies

Naar analogie van de normeringssystematiek (zie bijlage 11 van de miljoenennota voor een toelichting) is het accres van het BCF gedurende 2020 en 2021 bevroren. Daarmee wordt het plafond enkel nog gewijzigd voor taakmutaties en niet voor loon-, prijs- en volumeontwikkelingen.

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

In 2020 is gestart met de nieuwe beleidsdoorlichting die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid over de periode 2015 tot 2020 onder de loep neemt. De conclusies van deze beleidsdoorlichting worden naar verwachting eind 2021 met de Tweede Kamer gedeeld.

Compensatie

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

Controle- en toezichtsbeleid, uitvoering- en toezichtstrategie

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

De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is het onderhouden en versterken van de compliance bij belastingplichtigen. Hierbij maakt de Belastingdienst gebruik van de mogelijkheden die klanthandeling in de actualiteit biedt. Een gemeente of provincie werkt daarbij zichtbaar aan het onderhouden en versterken van de fiscale beheersing, met als doel het

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

Activiteiten 2020

Op 1 januari 2014 waren er 403 gemeenten. Het toezicht BCF richt zich zowel op bestaande als reeds opgeheven gemeenten. Op 1 januari 2020 zijn er 366 gemeenten en daarnaast de 12 provincies.

Eind 2020 is 97,3% van de 367 gemeenten beoordeeld op de mogelijkheid voor klantbehandeling in de actualiteit. De Belastingdienst heeft met circa 45% van de gemeenten en provincies een individueel toezichtconvenant gesloten.

Door de maatregelen voor Covid-19 konden er minder controles worden uitgevoerd.

In 2020 zijn bij 12 gemeenten specifieke boekenonderzoeken voor het BCF uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben per saldo geleid tot een totaal correctiebedrag van € 508.374 wat neerkomt op een gemiddelde controleopbrengst van € 42.365. In het correctiebedrag zijn 2 negatieve correcties opgenomen voor een totaal van € 1.139.032.

Tabel 32 Realisatie prestatie-indicator BCF (meetbare gegevens)

	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Streefwaarde 2020	Realisatie 2020
Percentage gemeenten en provincies waarvan klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is ¹	90,5%	95,2%	96,4%	97,3%	95%	97,3

¹ De term klantbehandeling in de actualiteit vervangt de term horizontaal toezicht uit het vorige jaarverslag. De definitie is uitwisselbaar, d.w.z. dat de achterliggende metingen niet zijn aangepast. Het streven is met gemeenten en provincies waar mogelijk in de actualiteit te werken. Voor gemeenten en provincies die hiervoor in aanmerking komen, biedt horizontaal toezicht doorgaans de beste mogelijkheden om in de actualiteit te werken.

Toelichting

Eind 2020 is de beoordeling voor ruim 97,3% van alle gemeenten en provincies uitgevoerd. Dit betreft cumulatieve stand ultimo 2020. Niet alle beoordelingen hebben in 2020 plaatsgevonden.

D. Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 33 Budgettaire gevolgen van beleidsartikel 6 Btw-compensatiefonds (bedragen x € 1.000)

	2016	2017	2018	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Vastgestelde begroting 2020	Verschil 2020
Verplichtingen	3.003.566	3.029.706	3.286.561	3.422.490	3.599.086	3.426.667	172.419
Uitgaven	3.003.566	3.029.706	3.286.561	3.422.490	3.599.086	3.426.667	172.419
Bijdragen aan medeoverheden	3.003.566	3.029.706	3.286.561	3.422.490	3.599.086	3.426.667	172.419
waarvan: bijdragen aan gemeenten	2.618.435	2.630.051	2.881.223	2.955.990	3.178.000	3.014.557	163.443
waarvan: bijdragen aan provincies	385.131	399.655	405.338	466.500	421.086	412.110	8.976
Ontvangsten	3.003.566	3.029.706	3.286.561	3.422.490	3.599.086	3.426.667	172.419

E. Toelichting op de instrumenten

Verplichtingen en Uitgaven

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

Ontvangsten

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

Plafond

Tabel 34 Plafond Btw-compensatiefonds (bedragen x € 1.000)

	Realisatie 2020	Vastgestelde begroting 2020	Verschil 2020
Plafond	PM	3.426.667	PM
Waarvan stand Miljoenennota 2020	3.426.667	PM	
Waarvan overheveling i.v.m. taakmutaties	PM		
Waarvan accres	PM		
Uitgaven	3.599.086	3.426.667	172.419
Waarvan gemeenten	3.178.000	3.014.557	163.443
Waarvan Provincies	421.086	412.110	8.976
Ruimte onder plafond	PM	PM	PM
Waarvan gemeenten	PM	PM	PM
Waarvan Provincies	PM	PM	PM

Het plafond op het BCF is gekoppeld aan de accrespercentages zoals deze volgen uit de normeringssystematiek voor het Gemeentefonds en Provinciefonds. Het plafond wordt tevens aangepast voor taakmutaties (zoals decentralisaties) die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Als het plafond overschreden wordt, komt het verschil ten laste van het Gemeentefonds en Provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste van het Gemeentefonds en Provinciefonds. De toevoeging of uitname moet worden verdeeld over gemeenten en provincies. Er is tussen decentrale overheden en het Rijk afgesproken dit te doen op basis van de verhouding van wat de gezamenlijke gemeenten en provincies in het afgelopen jaar ook daadwerkelijk hebben ontvangen uit het BCF⁵.

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

In de volgende tabel worden de openstaande voorschotten weergegeven. Er zijn in 2020 meer nieuwe voorschotten verstrekt dan afgerekend. Het openstaande saldo aan voorschotten is daarom gestegen in 2020.

Tabel 35 Voorschotten Btw-compensatiefonds (bedragen x € 1)

Saldo per 1 januari 2020	151.074.214
Bedrag nieuwe voorschotten 2020	PM
Bedrag afgerekende voorschotten 2020	PM
Saldo per 31 december 2020	PM

⁵ https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/130120_conclusies_hof_in_casu_onderhandelaarsakkoord.pdf

Artikel 9 Douane

A. Algemene doelstelling

Algemene en operationele doelstelling Douane

De Douane houdt toezicht op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer, het heffen en innen van invoerrechten en belastingen en het handhaven wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid, economie, gezondheid en milieu. Daarnaast heft en int de Douane in het binnenland accijnzen en verbruiksbelastingen. Zo draagt zij bij aan een solide financiering van de publieke taken, aan een veilige samenleving en aan een sterke, aantrekkelijke en eerlijke (interne) markt.

De Douane voert haar opdrachten uit op grond van het Douanewetboek van de Unie (DWU) en tientallen Europese verordeningen. Samen met andere lidstaten en de Europese Commissie stelt Nederland deze EU-wetgeving vast en wordt het Europees douanebeleid geformuleerd. In de Wereld Douane Organisatie werkt Nederland ook mondiaal aan beleidsvorming op douaneterrein. Hierdoor profiteert het bedrijfsleven in én buiten de EU van gestroomlijnde procedures.

De opgave wordt samengevat met de letters ABC:

- Afdracht van douanerechten, belastingen bij invoer en binnenlandse accijnzen (A)
- Bescherming van de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen (B)
- Bijdrage aan de versterking van de Nederlandse en Europese concurrentiepositie (C)

B. Rol en verantwoordelijkheid

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beleid en de wet- en regelgeving inzake douaneformaliteiten en douanerechten. Dit is hoofdzakelijk Europese wet- en regelgeving. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving inzake binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen.

De minister bevordert via de inzet van de Douane de naleving van wet- en regelgeving. Dit gebeurt door het leveren van passende en faciliterende dienstverlening door bijvoorbeeld zorg te dragen voor een goed werkend aangiftesysteem. Maar ook door processen juist en tijdig uit te voeren, door adequaat toezicht uit te oefenen en door naleving te stimuleren en waar nodig deze naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen.

Op grond van het Douanewetboek van de Unie (DWU), Europese verordeningen, de Algemene douanewet en andere nationale wet- en regelgeving handhaaft de Douane fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving in opdracht van acht beleidsdepartementen. Binnen het ministerie van Financiën is het directoraat-generaal Fiscale Zaken de coördinerend opdrachtgever voor alle douanetaken.

C. Beleidsconclusies

De algemene doelstelling komt voor de Douane tot uiting in de doelstellingen voor Afdracht, Bescherming en Concurrentiepositie.

Tabel 36 Realisatie prestatie-indicatoren Douane (meetbare gegevens)

	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Streefwaarde	Realisatie
	2017	2018	2019	2020	2020
Afdracht: Juiste invoeraangiften	n.v.t. ¹			≥ 100	
Beschermen: Uitvoering afspraken niet-fiscale taken	n.v.t. ²	n.v.t.	n.v.t.	≥ 95	volgt
Concurrentiepositie: Waardering bedrijfsleven	104,3	107,2	105,8	≥ 100	104,3

– Deze meting is voor 2017 niet beschikbaar

2 In verband met de nieuwe indicator zijn van eerdere jaren geen waarden opgenomen

3 Deze cijfers wijken af van het jaarverslag 2019. Deze neerwaartse bijstelling wordt veroorzaakt door volgt.

Met deze prestatie-indicatoren laat de Douane duidelijker de relatie zien tussen de strategische doelen en de prestaties. De indicator juiste invoeraangiften voor de doelstelling Afdracht is nog niet gerealiseerd en de indicator waardering bedrijfsleven voor de doelstelling Concurrentiepositie is wel gerealiseerd. De realisatie van de doelstelling Beschermen volgt

Toelichting

Afdracht:

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

Juiste invoeraangiften

De Douane zorgt dat afdracht van douanerechten, belastingen bij invoer en binnenlandse accijnzen zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. Dit houdt in dat de verschuldigde douanerechten en belastingen worden vastgesteld, geheven en geïnd. De geïnde bedragen worden afgedragen aan:

- de Europese Unie (douanerechten);
- de Nederlandse schatkist (accijnzen en verbruiksbelastingen en omzetbelasting bij invoer).

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

Uitkomst toelichting volgt

Beschermen:

Uitvoering afspraken niet-fiscale taken

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

Deze B-doelstelling, beschermen van de samenleving, betreft de niet-fiscale taken van de Douane. Hieronder valt een breed scala van taken op het terrein van veiligheid, gezondheid, milieu en economie. Dit houdt vooral in dat onveilige of ongewenste goederen de EU niet, of alleen onder bepaalde voorwaarden, mogen binnenkomen en vaak ook niet mogen verlaten. Bovendien geldt dat voor de uitvoer van bepaalde goederen beperkende maatregelen kunnen gelden en dat voorkomen moet worden dat goederen een ongewenste bestemming krijgen.

Deze opdrachtgevende beleidsdepartementen voor deze taak zijn de ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Deze opdrachtgevers nemen hun verantwoordelijkheid voor de handhaving doordat zij in de voorbereiding van het jaarlijkse handhavingsplan aangeven welke beleidsverplichtingen er zijn en welke wensen zij hebben. De planning en realisatie van de afspraken over de uitvoering van onze taken is onderwerp van gesprek in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemersberaad Douane (OOD). De prestatie-indicator 'Uitvoering afspraken niet-fiscale taken' (B) is via dit beraad in overleg met de betrokken partijen ontwikkeld en richt zich op de mate waarin we de (periodieke) afspraken over deze taken uitvoeren. De doelstelling kent een vaste jaarlijkse streefwaarde van $\geq 95\%$.

Het Handhavingsplan 2020 hield rekening met een Brexit per 1 februari 2020. Vanwege wederom uitstel van de Brexit heeft, net als in 2019, nader overleg met de opdrachtgevers plaatsgevonden over de allocatie van de capaciteit die voor toezicht op de goederenstroom van en naar het VK was gereserveerd. Vanwege de Covid-19 pandemie is vanaf maart 2020 een nieuwe werkelijkheid ontstaan, waarbij de Douane haar werkzaamheden in overleg met de departementen heeft geprioriteerd. Hoogste prioriteit bleef het uitvoeren van de douanetaken voor wat betreft de gezondheid van de burgers en de veiligheid van onze samenleving. Omdat hierbij als randvoorwaarde gold (en geldt) dat de gezondheid van de eigen medewerkers voorop staat, heeft

de Douane protocollen ontwikkeld. Hiermee kon de handhaving zo snel mogelijk stapsgewijs weer worden opgeschaald. Naast de gevolgen voor de handhaving van de Douane zelf heeft de uitbraak van de pandemie ook effecten op de mondiale vervoersbewegingen: goederen- en passagiersstromen zijn gewijzigd in omvang en karakter in alle modaliteiten. Ondanks de opschaling bij Douane leidde het gewijzigde aanbod ertoe dat niet alle vooraf geplande controles uitgevoerd konden worden.

Concurrentiepositie:

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

Waardering bedrijfsleven

De Douane draagt bij aan versterking van de Nederlandse en Europese concurrentiepositie. Dit doet de Douane enerzijds door toe te zien op naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Anderzijds bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk logistiek oponthoud en lage administratieve lasten en toezicht voor het bonafide bedrijfsleven.

De waardering bedrijfsleven is een indicator gericht op het versterken van de concurrentiepositie. De Douane peilt regelmatig de waardering van het bedrijfsleven. Voor het meten en verbeteren van de dienstverlening door de Douane aan het bedrijfsleven wordt het instrument Bewijs van Goede Dienst ingezet. Hierin zijn doelstellingen opgenomen die in samenspraak met het bedrijfsleven tot stand zijn gekomen en waaraan zowel de Douane als het bedrijfsleven grote waarde hechten. De Douane heeft met het bedrijfsleven afspraken gemaakt over verbeteracties rondom dienstverlening en toezichtlasten.

De streefwaarde voor de begrotingsindicator (≥ 100) is in 2020 gerealiseerd. Ten opzichte van 2019 zijn bedrijven tevredener over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de Douane. De tevredenheid over inhoudelijke kennis en deskundigheid is iets afgenomen.

D. Budgettaire gevolgen van beleid *nb tekst & cijfers afkomstig CaF*

Tabel 37 Budgettaire gevolgen van beleidsartikel 9 Douane (bedragen x € 1.000) ¹							
	2016	2017	2018	2019	Realisatie 2020	Vastgestelde begroting 2020	Verschil 2020
Verplichtingen				393.471	424.389	440.852	- 16.463
Uitgaven (1) + (2)				391.518	425.114	440.852	- 15.738
(1) Programma-uitgaven				24.622	20.538	29.981	- 9.443
Bekostiging					834	0	834
Overige bekostiging					834	0	834
Bijdragen aan ZBO's en RWT's					1.012	0	1.012
Overige bijdrage ZBO's/RWT's					1.012	0	1.012
Opdrachten				21.804	15.677	27.881	- 12.204
ICT opdrachten				1.059	1.356	3.769	- 2.413
Overige opdrachten				20.745	14.321	24.112	- 9.791
Bijdrage aan agentschappen				2.818	3.015	2.100	915
Bijdrage overige agentschappen				2.818	3.015	2.100	915
(2) Apparaatsuitgaven				366.896	404.577	410.871	- 6.294
Personele uitgaven				364.127	402.233	404.202	- 1.969
Eigen personeel				358.089	395.076	397.079	- 2.003

Inhuur externen	5.885	6.977	6.968	9
Overig personeel	153	180	155	25
Materiele uitgaven	2.770	2.344	6.669	- 4.325
IGT	704	730	5.145	- 4.415
Bijdrage aan SSO's		392	0	392
Overig	2.066	1.222	1.524	- 302
Ontvangsten	990	995	605	390
Apparaatontvangsten	990	995	605	390

- Door het instellen van artikel 9 Douane per 1 januari 2019 zijn vergelijkende cijfers in eerdere jaren onderdeel van artikel 1 Belastingen. Alleen de directe verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de Douane, zoals personele en materiele uitgaven en de apparaatontvangsten die direct aan het dienstonderdeel Douane kunnen worden toegerekend, zijn in artikel 9 verantwoord

E. Toelichting op de instrumenten **mb tekst & cijfers afkomstig CaF**

Verplichtingen

Verplichtingen (- € 16,5 mln.)

Er is in 2020 per saldo voor een bedrag van € 16,5 mln. minder verplichtingen aangegaan dan begroot. De lagere realisatie op de verplichtingen hangt onder meer samen met de uitgaven die lager uitvallen dan begroot (€ 15,7 mln.). Dit deel wordt toegelicht bij de uitgaven.

(p.m.)

Uitgaven

Opdrachten (- € 12,2 mln.)

ICT opdrachten (-2,4 mln.)

Op basis van de realisaties vallen de uitgaven voor ICT opdrachten 2,4 mln. lager uit dan geraamd. Dit komt onder meer door lager uitgevallen uitgaven aan Inrichting team werkverdeelpunt, DWU vervoer en DCS Klantvragen.

Overige opdrachten (-€ 9,8 mln.)

De uitgaven van overige opdrachten vallen € 9,8 mln. lager uit dan begroot. Dit is onder meer het gevolg van vertraagde betalingen van scanapparatuur en accijnszegels (ca. € 3,6 mln.). Daarnaast heeft er een herschikking binnen artikel 9 plaatsgevonden om de betreffende middelen op de juiste subartikelen te verantwoorden (ca. 2,6 mln.).

F. Douanebeleid en wetgeving

Context

De stappen die in 2020 zijn gezet vloeiden voort uit de maatschappelijke context, de internationale positie en de speerpunten van de Douane. In internationale benchmarks op het gebied van logistiek en grensafhandeling behoort Nederland tot de top. De Douane heeft de ambitie om haar bijdrage aan die positie te continueren en een billijk evenwicht te bewaren tussen de invulling van de handhaving en het faciliteren van de logistiek. Het gaat dan om het controleren (en soms tegenhouden) van goederen op fiscale en veiligheidsaspecten, terwijl de Douane tegelijkertijd de logistieke stroom zo min mogelijk vertraagt.

Daarom gaat de Douane door met innoveren en zoekt de Douane onverminderd de samenwerking met partners in het publieke en private domein. Om onze internationale positie te behouden moet Nederland innoveren en anticiperen op technologieën en datastromen die bedrijven gebruiken in hun logistieke ketens.

De handhaving moet vernieuwd worden o.a. omdat het aantal aangiften fors stijgt. Deze stijging wordt veroorzaakt door autonome groei van e-commerce en door nieuwe Europese wet- en regelgeving. De Europese wet- en regelgeving verplicht ondernemers vaker en eerder aangifte te doen. De Douane wordt verplicht deze aangiften real time op risico's te beoordelen.

De groei van het aantal aangiften wordt als volgt geprognoseerd.

HIER KOMT EEN ACTUELE PROGNOSE KOMEN. DE TABEL UIT HET JAARPLAN 2021 IS INMIDDELS ACHTERHAALD.

In 2020 is daarom de strategie herijkt. De strategie steunt nu op de volgende drie doelen:

Slimme handhaving, soepele logistiek: de wijze waarop de Douane haar kerntaken vervuld is gebaseerd op onze visie dat de Douane toezicht houdt op honderd procent van de goederen met een verminderd aantal interventies op logische momenten in de logistieke keten van het bonafide bedrijfsleven. Om dit te bereiken maakt de Douane onderscheid tussen goederenstromen en de handhaving hierop: bedrijven de aandacht geven die past bij hun nalevingsgedrag.

Data-gedreven organisatie: de forse versnelling in de modernisering, innovatie en gedifferentieerde handhaving betekent ook dat de Douane haar in de uitvoering in hogere mate laten leiden door data en de kennis/informatie die daaruit kan worden afgeleid.

Professionele en integere Douane: De Douane wil een wendbare en integere organisatie zijn met een evenwichtig personeelsbestand. Wendbaar wil zeggen dat de Douane ontwikkelingen in de

omgeving tijdig onderkent en hierop anticipeert. Evenwichtig betekent dat het personeelsbestand een goede afspiegeling is van de maatschappij waardoor we een herkenbare overheid blijven. Integer houdt in dat het personeel van de Douane eerlijk en betrouwbaar is en volledig ten dienste van de belangen van de Nederlandse en Europese samenleving opereert.

Ook is een start gemaakt met herziening van het algemene douanebeleid. De belangrijkste aanscherping hierin ziet op effectiviteit: het versterkt inzetten op de beweging van sturing op output naar sturing op outcome. Hiermee volgen we ook een aantal van de conclusies en adviezen van de beleidsdoorlichting Douane die in 2020 door het Kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Deze outcome, het (maatschappelijke) effect, zal steeds meer de kern van het beleid, de strategie en uitvoering van de handhaving gaan bepalen. Data-gestuurde differentiatie in de handhaving is hierin een belangrijke pijler. De beoogde outcome valt binnen de beleidsterreinen van onze opdrachtgevers. Dat betekent dat de Douane met de opdrachtgevers vooraf gaat benoemen waar de handhaving zich op richt, wat we daarmee willen bereiken en wat we daarvoor gaan doen.

Kengetallen Douane

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

Tabel 38 Kengetallen			
	2018	2019	2020
<i>Correcties en processen-verbaal</i>			
<i>Veiligheid, Gezondheid,</i>			
<i>Economie en Milieu (VGEM)</i>			
<i>(aantallen x 1.000)</i>			
Correcties scan- en fysieke controles vracht	6,9	7,5	8,3
Correcties koeriers en postzendingen	13,6	7,8	4,9
Correcties passagiers	15,1	17,4	9,5
Correcties ambulante controles binnenland/buitengrens	1,4	1,6	1,8
Correcties administratieve controles	0,2	0,1	0,1
Processen-verbaal	13,7*	12,0*	6,5
<i>Ontwikkeling waarde Nederlandse internationale handel</i>			-
Aantal aangifteregels import, export en transit (aantallen x 1 mln.)	181,6	232,2	183,0

* de cijferreeks voor processen-verbaal is aangepast omdat de eerder gerapporteerde cijfers over 2018 en 2019 op onderdelen niet volledig waren

Toelichting

De daling van de correcties bij passagiers zijn een direct gevolg van de verminderde passagiersstroom vanwege Covid en de beperkingen voor het vliegverkeer in 2020. De daling van de correcties bij koeriers en postzendingen hangt samen met het feit dat de Douane het toezicht op de geneesmiddelenwet in 2020 heeft gericht op de handelszendingen. De daling van het aantal processen-verbaal hangt eveneens samen met de wijze van toezicht op de geneesmiddelenwet.