



Belastingdienst

# Jaarplan 2019 Belastingdienst



|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'</b> | <b>03</b> |
|          | Inleiding                                      | 04        |
|          | Context  | 04        |
|          | Opgave Belastingdienst                         | 06        |
|          | Leeswijzer                                     | 07        |

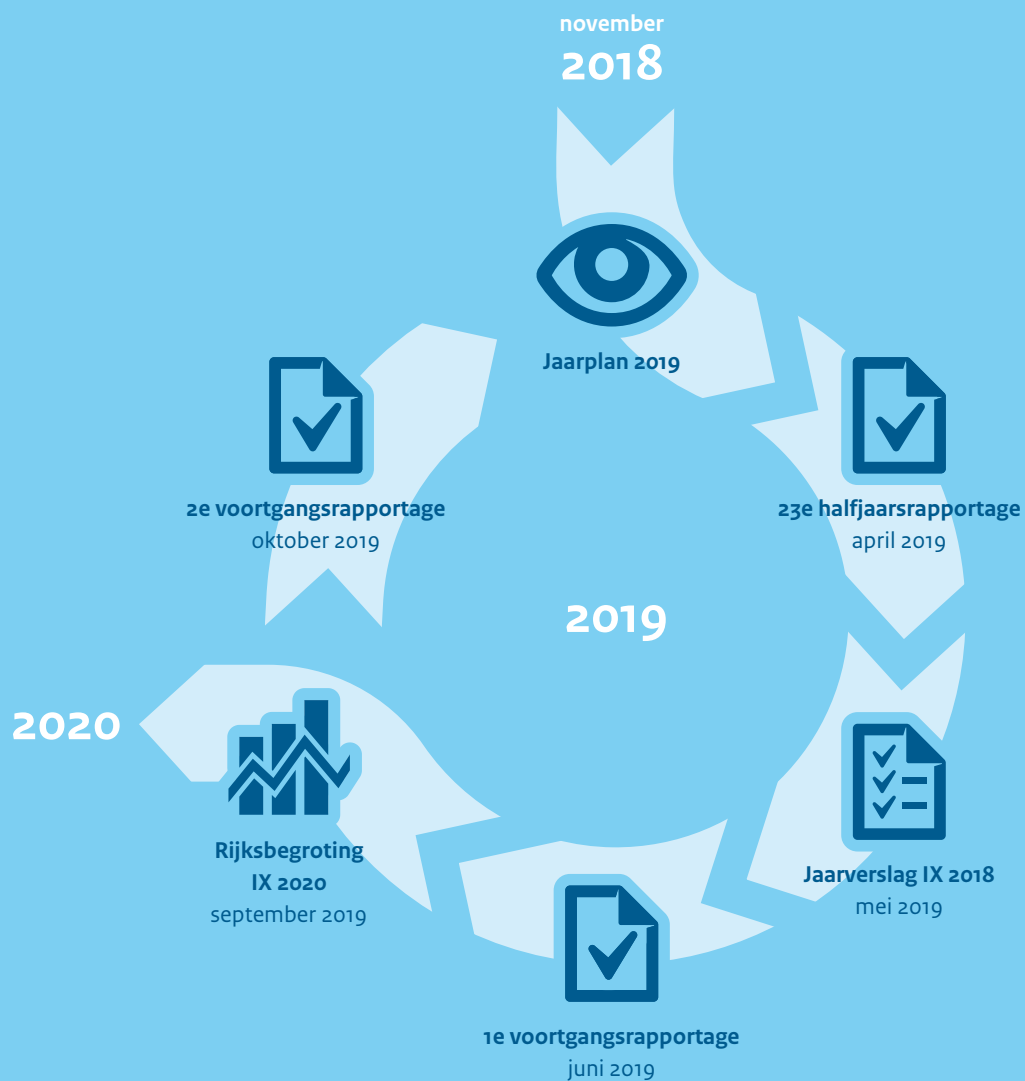


|          |                                      |           |
|----------|--------------------------------------|-----------|
| <b>2</b> | <b>Uitvoering en toezicht</b>        | <b>08</b> |
|          | Inleiding                            | 09        |
|          | Strategie                            | 10        |
|          | 3 doelgroepen van de Belastingdienst | 13        |
|          | Particulieren                        | 14        |
|          | MKB-ondernemers                      | 19        |
|          | Toeslaggerechtigden                  | 24        |
|          | Specifieke thema's                   | 28        |



|          |                            |           |
|----------|----------------------------|-----------|
| <b>3</b> | <b>Beheerst vernieuwen</b> | <b>32</b> |
|          | Inleiding                  | 33        |
|          | Personeel                  | 34        |
|          | ICT                        | 35        |
|          | Sturing en beheersing      | 38        |

|  |                 |           |
|--|-----------------|-----------|
|  | <b>Bijlagen</b> | <b>42</b> |
|--|-----------------|-----------|



# 1 Jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl'

## Transparant over onze plannen

Voor stabiele belastingopbrengsten en de rechtmatige uitkering van toeslagen moeten we heldere keuzes maken. We werken vanuit één strategie. We werken aan het vernieuwen van onze ICT, nemen de juiste mensen aan en verbeteren de kwaliteit van onze stuur- en managementinformatie. Om te laten zien wat we willen bereiken en hoe we dit willen doen, schrijven we jaarlijks een jaarplan.

## Van corrigeren naar voorkomen

De Belastingdienst werkt volgens de uitvoerings- en toezichtstrategie. We focussen op fouten voorkomen in plaats van fouten herstellen. We kiezen een aanpak die het mensen zo makkelijk mogelijk maakt om het goed te doen. We gaan 'beheerst vernieuwen' – stap voor stap richting moderne uitvoering en modern toezicht. Soms betekent dit pas op de plaats maken qua tempo, om vervolgens beter te kunnen presteren.

## Een beeldend, toegankelijk verhaal

We maken de activiteiten in ons jaarplan toegankelijk voor een groot publiek. Per doelgroep van de Belastingdienst schetsen we de kenmerken en benoemen we de toezichtacties in 2019. We vertellen ons verhaal beeldend en schrijven begrijpelijke taal. Zo bieden we vooraf inzicht in de plannen voor uitvoering en toezicht. Tussentijds rapporteren we over de voortgang. En achteraf maken we een jaarrapportage. Zo'n jaarrapportage maken we voor het eerst in mei 2020.

## 1.1 Inleiding

De Belastingdienst voert een cruciale maatschappelijke taak uit. We moeten 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 stabiele stroom aan belastinginkomsten en een correcte vaststelling en uitbetaling van toeslagen. We willen voor de samenleving (de politiek, belastingplichtigen, toeslaggerechtigden, samenwerkingspartners) aanspreekbaar zijn op de keuzes die we maken in uitvoering en toezicht en op onze prestaties. Om hiervan rekenschap te kunnen geven zullen we voortaan, in aansluiting op de jaarlijkse begroting van het ministerie van Financiën IX, een jaarplan Belastingdienst naar de Tweede Kamer sturen.

In december 2017 jaar ontving de Tweede Kamer de zogeheten Handhavingsbrief 2018.<sup>1</sup> Deze brief beschreef onze uitvoerings- en toezichtstrategie voor 2018. De handhavingsbrief maakt nu integraal onderdeel uit van dit jaarplan. Met de handhavingsbrief, en nu met het jaarplan, geven wij de Tweede Kamer vooraf inzicht 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 2019 Belastingdienst is de eerste versie van dit jaarplan 'nieuwe stijl'. Er is sprake van een ontwikkeltraject; 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 inkomstenbelasting niet-winst (in het vervolg van dit jaarplan aangeduid als particulieren), ondernemers in het Midden- en Kleinbedrijf en toeslaggerechtigden.

Naast de uitwerking van de uitvoerings- en toezichtstrategie voor de drie genoemde doelgroepen, gaan wij in hoofdstuk 3 in op beheerst vernieuwen; de stappen die we zetten ten aanzien van personeel, ICT en sturing en beheersing.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31 066, nr. 390.

Onze jaarplancyclus start met het opstellen van de Rijksbegroting hoofdstuk IX, gevolgd door het maken van het jaarplan. Met voortgangsrapportages en de afsluitende jaarrapportage wordt er drie keer over het jaarplan gerapporteerd. Deze rapportages komen straks in de plaats van de huidige twee halfjaarsrapportages. In 2020 verschijnt de jaarrapportage Belastingdienst voor het eerst. Deze sluit aan op het Jaarplan 2019 Belastingdienst. De jaarrapportage zal mee-evolueren met de ontwikkeling van het jaarplan. Tussentijds 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 we presteren op de prestatieafspraken die in de begroting van Financiën IX zijn opgenomen. De contactmomenten met de Tweede Kamer zijn weergegeven in de figuur op pagina 03.

## 1.2 Context

Op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen voeren we 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

Het ministerie van Financiën is onze belangrijkste opdrachtgever met de fiscale opdracht, die voor Douane en de systeemrol bij toeslagenregelingen. Naast het heffen en innen van belastingen, premies en accijnzen keren wij toeslagen uit. Daarbij werken wij ook in opdracht van andere ministeries en van de Europese Unie. 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 verhuurderheffing. De Douane voert op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (afgekort als VGEM) naast taken voor Financiën ook 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. De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst voert handhavingstaken uit op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

## 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. We leveren de onderbouwing in de vorm van uitvoeringstoetsen, die onder andere inzicht geven in de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de fraudebestendigheid en de uitvoeringskosten.

De implementatie van nieuwe wetgeving vergt veel van onze organisatie, 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 en moeilijk uitvoerbaar is. Dat pleit voor wetswijzigingen die de uitvoering en het toezicht gemakkelijker moeten maken. De paradox is dat dergelijke gewenste wetgeving op dit moment op gespannen voet staat met de mogelijkheid deze (snel) in te voeren.

## Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

We verwerken 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. We hebben in het traject voor implementatie van de AVG een aantal tekortkomingen in de naleving geconstateerd. Er zijn al verschillende maatregelen genomen om deze weg te nemen, maar een aantal maatregelen moet nog uitgevoerd worden. Een voorbeeld betreft een specifieke maatregel voor het gebruik van het burgerservicenummer op het IB47 formulier, waarmee we informatie verzamelen voor het toezicht op resultaat uit overige werkzaamheden bij de heffing van de inkomstenbelasting. De verwerking van het burgerservicenummer voor dit doel is nu gestaakt. Oplossingen hiervoor worden nu onderzocht. 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 te handelen. 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 burgers en bedrijven 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' naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>2</sup> Daarin schetst hij een aantal beleidsuitgangspunten van het kabinet die ook voor de Belastingdienst gelden. Gebruik van data, mogelijkheden van techniek, grondrechten en autonomie van burgers zijn onderwerpen die ook voor de inrichting van onze processen 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 wij zullen in deze tempoversnelling mee moeten. Daarbij verliezen we de zorg voor diegenen die (nog) niet mee kunnen komen in deze vergaande digitalisering niet uit het oog: we zullen deze groep voorzieningen bieden waardoor zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

## Strategische ontwikkelingen

Wij willen met onze strategie kunnen inspelen op ontwikkelingen in de samenleving, zoals de toenemende internationalisering, het steeds flexibeler worden van het ondernemerschap 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 opdrachtgevers en zzp'ers.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 549.

## Overige externe factoren

Naast deze strategische ontwikkelingen zullen er altijd actuele zaken spelen waarop we moeten inspelen en die van invloed zijn op onze inzet van capaciteit en aanwending van middelen. Een actueel voorbeeld is de Brexit (zie paragraaf 2.7.2). Ook de externe vraag naar de bijdrage van de Belastingdienst bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zal in de toekomst prominenter worden (zie paragraaf 2.7.6).

## 1.3 Opgave Belastingdienst

We staan voor de opgave de continuïteit te borgen en tegelijk beheerst te vernieuwen. Door beheerst te vernieuwen willen we onze uitvoering en ons toezicht structureel verbeteren. Helaas hebben zich in 2018 meerdere problemen voorgedaan. Momenteel staat bijvoorbeeld de dienstverlening door de BelastingTelefoon onder grote druk en kunnen we de stroom aan bezwaren niet binnen de afgesproken normen afhandelen. 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 de brief van 26 april 2018 aan de Tweede Kamer is door de staatssecretaris uiteengezet op welke wijze de verbeteringen worden aangepakt.<sup>3</sup> De aanpak 'beheerst vernieuwen' is erop gericht om gefaseerd en beheerst voortgang te boeken op een overzichtelijk aantal projecten. Met deze aanpak doen we een stap terug in tempo om daarna beter te kunnen presteren. De 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 randvoorwaardelijk om de uitvoerings- en toezichtstrategie optimaal te kunnen uitvoeren en essentieel om uit de huidige problemen te komen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31 066, nr. 403.

Met ‘beheerst vernieuwen’ kiezen we er voor om onze veranderopgave stap-voor-stap aan te pakken. Dat leidt ertoe dat het administratieve en handmatige werk langzamer afneemt dan voorzien, terwijl in bepaalde processen medewerkers al zijn vertrokken. Dat vraagt om 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.

De werving gebeurt in een krappe arbeidsmarkt waar in de categorieën medewerkers die we zoeken, 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 onze ICT 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 van de drie pijlers (personeel, ICT en sturing en beheersing) moet zorgen voor een stevig fundament waarop vernieuwing kan plaatsvinden en dat de continuïteit kan borgen. Het zal duidelijk zijn dat in 2019 de gewenste vernieuwingen in uitvoering en toezicht nog niet voltooid zijn. Het gaat hier om een meerjarig traject.

Samenvattend zijn de speerpunten van 2019:

- het bevorderen van naleving via onze uitvoerings- en toezichtstrategie.
- de voorbereidingen en werving in het kader van de Brexit.
- beheerst vernieuwen, door middel van personeel, ICT en sturing en beheersing.
- adequate aanpak van acute problematiek, zoals de dienstverlening bij de BelastingTelefoon en behandeling van bezwaren.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we eerst een toelichting op onze uitvoerings- en toezichtstrategie. Vervolgens gaan wij in op de activiteiten voor 2019 voor de doelgroepen particulieren (die aangifte doen voor inkomstenbelasting niet-winst), MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden. Per doelgroep vermelden we aan het einde van elke paragraaf de vernieuwingen waarvan het effect in 2019 merkbaar zal zijn voor burgers of bedrijven.

In hoofdstuk 3 beschrijven wij de activiteiten die we in 2019 willen uitvoeren voor de drie pijlers personeel, ICT en sturing en beheersing. Eén van die activiteiten is het ontwikkelen van prestatie-indicatoren die beter aansluiten bij onze uitvoerings- en toezichtstrategie.

In de bijlagen zijn de prestatie-indicatoren uit de begroting van het ministerie van Financiën IX 2019 opgenomen. Daarnaast hebben we in een overzicht de bronnen vermeld van de cijfers die in de visuals zijn gebruikt.

# 2 Uitvoering en toezicht

## Belastingdienst in beeld 2019

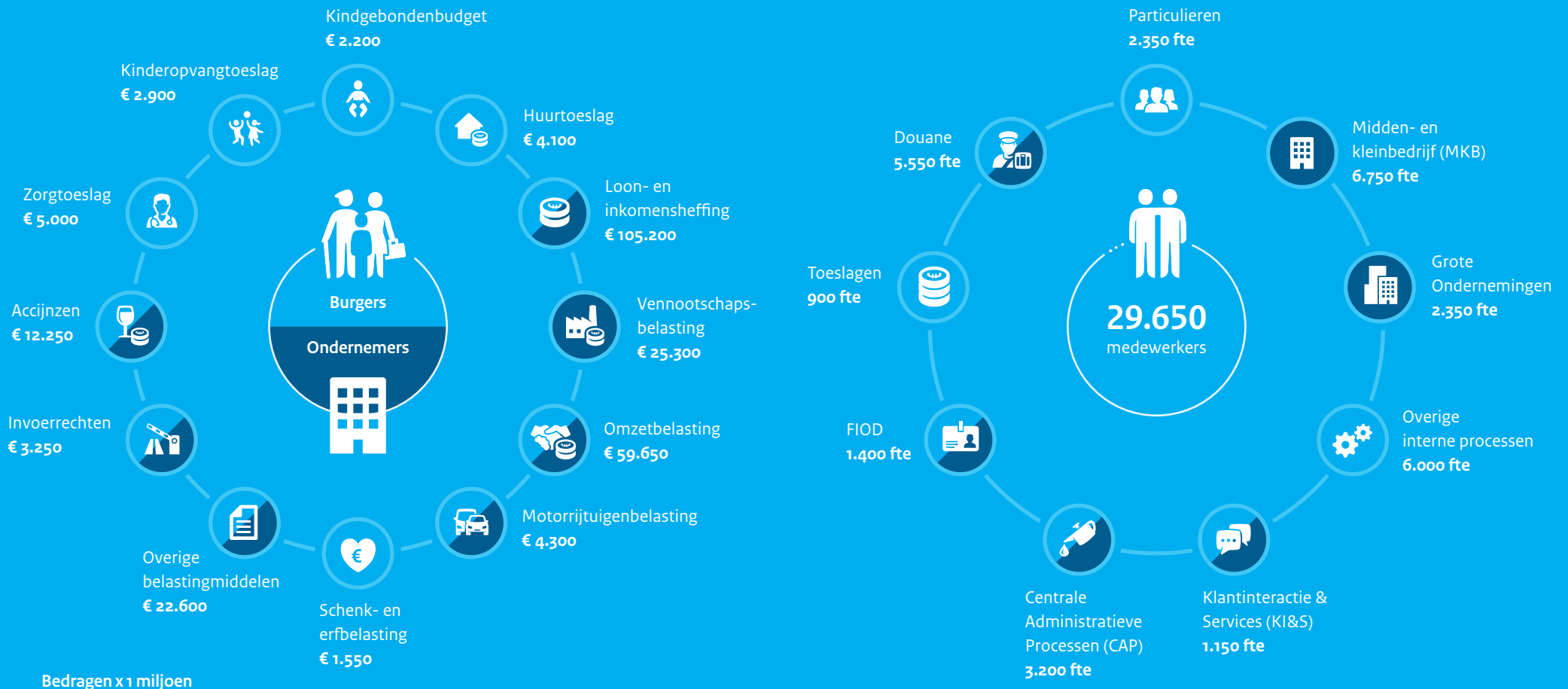
### Massale werkzaamheden

- 87 miljoen online contactmomenten
- 177 miljoen brieven en berichten
- 11 miljoen telefoontjes
- 40 miljoen aangiften
- 261 miljoen financiële transacties



### Medewerkers fiscale en toeslagen processen

- 13% Interactie
- 50% Toezicht
- 13% Inning
- 12% Bezwaar
- 12% Administratieve processen





## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij eerst op hoofdlijnen een toelichting op de uitvoerings- en toezichtstrategie. Deze strategie hebben we in 2017 vastgesteld en op hoofdlijnen neergelegd in de begroting IX 2018.<sup>4</sup> De term 'handhavingstrategie' is vervangen door uitvoerings- en toezichtstrategie; dit geeft beter weer dat uitvoering en toezicht hetzelfde doel dienen, het bevorderen van naleving. Dan volgt de kern van dit jaarplan, de beschrijving van de activiteiten in 2019 voor de drie doelgroepen: particulieren voor het onderdeel inkomstenbelasting-niet winst, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden. Per doelgroep noemen we aan het eind van elke paragraaf de vernieuwingen in de werkprocessen waarvan het effect in 2019 merkbaar zal zijn voor burgers of bedrijven. Vooraf staan we kort stil bij de rol van de wetgeving en de bijdrage van de Belastingdienst daaraan.

## 2.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wetgeving

In hoofdstuk 1 is al gesteld dat uitvoering en toezicht zijn gebaat bij eenvoudige, solide en fraudebestendige wetgeving. Met uitvoeringstoetsen geven we inzicht in de gevolgen voor de uitvoering van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (gevolgen voor de processen van dienstverlening, toezicht, inning en fraudebestrijding). Uitvoeringstoetsen komen tot stand in nauwe samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, waarbij elk onderdeel vanuit zijn eigen werkkterrein 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 hebben we meer dan 120 voorstellen voor wet- en regelgeving beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarnaast zijn voor circa 60 amendementen verkorte uitvoeringstoetsen opgesteld. Elk jaar stellen we zo'n honderd uitvoeringstoetsen op. Daaraan leveren circa 200 medewerkers – al dan niet voltijds – een bijdrage. We zijn niet alleen uitvoerder van fiscale wetgeving, maar voeren ook wetten uit waarvoor het opdrachtgeverschap bij andere departementen ligt (premies, toeslagen, douane, opsporing). Ook voor die wetsvoorstellen voeren we uitvoeringstoetsen uit. In 2019 verwachten we de eerste ex-post toetsen waarbij we de gerealiseerde impact van de ex-ante toets gaan evalueren. Met de inzichten van ex-post toetsen passen we zo nodig kaders aan om onze leercirkel voor het maken van schattingen te verbeteren.

---

<sup>4</sup> <https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf>

## Missie

De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie.

## Visie

De visie is gebaseerd op vier kernbegrippen:

- burgers en bedrijven centraal
- proactief
- samen
- deskundig

## Strategie

We streven er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst.



### De strategie is er op gericht om



een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen



het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken goede aangiften en aanvragen te doen



de mate en intensiteit van ons toezicht af te stemmen op het gedrag van burgers en bedrijven



naleving af te dwingen als burgers en bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen

### Dit doen we



in samenwerking met publieke en private partners



in de actualiteit

## Strategie

### Belastingmoraal en vertrouwen

Het is voor Nederland belangrijk dat iedereen die belasting moet betalen, dat ook doet. Liefst uit eigen beweging. Met zo weinig mogelijk kostbare acties door de Belastingdienst. Dat draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Iedereen die in aanmerking komt voor een toeslag, moet deze tijdig ontvangen. Dit zijn de doelen waar wij als Belastingdienst aan werken.

### Bewuste keuzes, mix van instrumenten

Om de belastingopbrengst te borgen, naleving te bevorderen en fraude te bestrijden werken we efficiënt en effectief. Op basis van gedragsinzichten stellen we onze acties vast. We kiezen bijvoorbeeld steeds vaker voor toezicht op afstand dan voor controle op locatie. We werken samen met partners binnen en buiten de overheid. Alles is erop gericht om fouten zo veel mogelijk te voorkomen. Makkelijker voor burgers en bedrijven, en goedkoper voor de Belastingdienst dan fouten corrigeren.

### Fouten voorkomen en adequaat toezicht

In 2019 verbeteren we de vooraf ingevulde aangiften en breiden we het aantal voorgevulde rubrieken uit. We continueren de samenwerking met fiscaal dienstverleners en intensiveren de hulp aan burgers en bedrijven. Als de naleving tekortschiet, passen we onze aanpak daarop aan. Zo krijgt iedereen de aandacht die hij verdient. Toezicht blijft altijd nodig. En bij fraude treden wij streng op.

## 2.3 Uitvoerings- en toezichtstrategie

### De hoofdlijn

Onze strategie laat zich in één zin samenvatten: we streven er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Deze strategie moet er voor zorgen dat het niveau van naleving, en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat binnenkomt, zo hoog 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 maken wij waar mogelijk op basis van het te bereiken effect. Dit betekent dat we op basis van beschikbaar inzicht in het niveau en de oorzaken van naleving kijken welke mix van instrumenten het grootste effect op de naleving zal hebben. Het (meerjarig) inzicht in het niveau en de oorzaken van niet-naleving verkrijgen wij onder andere door middel van statistische steekproeven. Ook dient de uitkomst van deze steekproeven als een soort vangnet, om aan te kunnen geven wat er aan restrisico's overblijft, na inzet van alle middelen. Het aselechte karakter van steekproeven maakt bovendien dat er een zekere onvoorspelbaarheid zit in ons toezicht: elke belastingplichtige kan in beginsel controle verwachten.

In navolging van de OECD zien we naleving als het juist en tijdig registreren voor belastingplicht, het tijdig doen van aangifte, het doen van een juiste en volledige aangifte en het tijdig betalen.

### Keuzeproces capaciteitsinzet

We zijn een uitvoerings- en toezichtorganisatie. We voeren verschillende soorten taken uit, zoals het heffen en innen van belastingen, premies en accijnzen, 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 het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding.

We maken altijd keuzes over waar we onze capaciteit inzetten. Zo zijn we niet alleen effectief, 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 burgers en bedrijven en bij bewust niet-naleven dwingen we naleving af.

Wij vinden allereerst dat er een aantal taken is dat we altijd moeten doen: taken waarbij burgers en bedrijven initiatief nemen, zoals telefonisch contact. Of waar een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt, zoals een verzoek om vooroverleg en het behandelen van een bezwaar, beroep of klacht. Daarnaast worden afspraken met de Tweede Kamer uiteraard hoog geprioriteerd, evenals afspraken die we maken met externe partijen, bijvoorbeeld op het gebied van externe overheidssamenwerking, afspraken die belangrijk zijn vanwege de maatschappelijke rol die we vervullen. Verdere keuzes voor onze inzet op dienstverlening, toezicht en fraudebestrijding maken we op basis van de inzetbare 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 – 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.<sup>5</sup> In samenhang met de ontwikkeling van het keuzeproces, is ook de manier waarop wij inzicht verkrijgen in het niveau van naleving in ontwikkeling. We voeren een herijking uit op het huidige gebruik van statistische steekproeven. Dit kan in 2019 leiden tot wijzigingen of aanvullingen op de huidige methodiek om nalevingbeelden te verkrijgen.

Verder zijn de prestatie-indicatoren in de begroting nog onvoldoende scherp gedefinieerd en nog niet in lijn met de uitvoerings- en toezichtstrategie. Ook passen sommige indicatoren, zoals een normbedrag aan correctieopbrengsten specifiek via boekenonderzoeken, 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 paragraaf 3.4.2). Dit geven we in 2019 verder vorm.

### De inzet van instrumenten

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

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 319.  
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/11/30/handhavingsbeleid-belastingdienst>

### Uitvoerings- en toezichtstrategie en boekenonderzoeken

Werken volgens de uitvoerings- en toezichtstrategie houdt in dat nalevingsstekorten 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 salarisadministrateurs. Er zal daarnaast ook altijd een vorm van 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 kan een telefoontje, brief, bedrijfsbezoek of gesprek met de fiscaal dienstverlener vaak even effectief en zeker efficiënter zijn 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 gericht worden ingezet.

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

- 1 **Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten:** gerichte communicatie over het vooraf invullen 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:** diverse vormen en momenten van interactie met burgers of bedrijven (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners.
- 3 **Toezicht en fraudeaanpak:** controle vanuit het kantoor, controle ter plaatse (boekenonderzoeken), samenwerking met externe (overheids)partijen, boeteoplegging, opsporing en inzet van het strafrecht.



## Particulieren

### Voorkomen van fouten

- verbeteren online aangifte
- communicatie gericht inzetten

### Dienstverlening

- antwoord geven op telefonische vragen
- hulp verlenen bij aangifte
- ondersteunen maatschappelijke dienstverleners
- beslissen op bezwaren

### Toezicht en fraudeaanpak

- steekproeven uitvoeren
- aangiften behandelen o.a. rubriek eigen woning
- systeemfraude bestrijden

### Vernieuwing

- bezwaarprocedure vereenvoudigen
- online bezwaarvoorziening maken
- het middelingsproces automatiseren



## MKB-ondernemers

### Voorkomen van fouten

- convenanten afsluiten
- samenwerken met softwareontwikkelaars
- gericht communiceren naar starters

### Dienstverlening

- antwoord geven op telefonische vragen
- beslissen op bezwaren

### Toezicht en fraudeaanpak

- individuele aangiften behandelen
- startende ondernemers monitoren
- toezichtacties uitvoeren bij o.a. landbouw, horeca, autohandel
- fraude bestrijden samen met andere overheden

### Vernieuwing

- pilot automatisch ingevulde btw- en winstaangifte voor zzp-ers uitvoeren
- 1e handmatige btw-aangifte afschaffen
- online bezwaarvoorziening maken



## Toeslaggerechtigden

### Voorkomen van fouten

- proactief gegevens wijzigen
- mensen in veranderende situaties proactief bevragen

### Dienstverlening

- antwoord geven op telefonische vragen
- samenwerken met maatschappelijk dienstverleners
- het inkomen voor het volgende toeslagjaar berekenen
- beslissen op bezwaren

### Toezicht en fraudeaanpak

- steekproeven uitvoeren
- individuele aanvragen controleren
- toezichtacties uitvoeren
- fraude bestrijden door data-analyse en behandelen signalen

### Vernieuwing

- beter informatie uitwisselen met kinderopvanginstellingen
- ouders helpen bij het schatten van opvanguren

## 3 doelgroepen van de Belastingdienst

Doelgroepen van de Belastingdienst zijn particulieren die aangifte inkomstenbelasting doen, MKB-ondernemers en burgers die één of meer toeslagen ontvangen. Naast onze doorlopende werkzaamheden verrichten we ook specifieke acties in 2019. Zoals afgesproken met de Tweede Kamer en andere ministeries.

### Particulieren

We maken het makkelijker om correct aangifte te doen. We verbeteren de online aangifte voor 2020. We gaan meer gegevens vooraf invullen. We controleren aangiften op veelgemaakte fouten. We beantwoorden vragen. En we helpen de dienstverleners die burgers ondersteunen bij hun aangifte. Tot slot blijven we systeemfraude aanpakken, bijvoorbeeld bij de aftrek van zorgkosten en giften.

### MKB-ondernemers

Wij helpen ondernemers hun belastingzaken zo makkelijk mogelijk te regelen. We intensiveren de samenwerking met ketenpartijen. Voor starters komt er een campagne over de fiscale aspecten van ondernemen. We blijven scherp toezicht houden; bijvoorbeeld in de vorm van thematisch toezicht of individuele behandeling van aangiften. Overheidsbreed werken we samen tegen fraude.

### Toeslaggerechtigden

Burgers die toeslagen ontvangen, geven relevante wijzigingen niet altijd tijdig door. Hierdoor is er vaak achteraf een verrekening nodig. Vervelend voor toeslaggerechtigden, bewerkelijk voor de Belastingdienst. Met gegevens van derden kunnen wij de inkomensschatting direct aanpassen, en zorgen voor een toeslag op maat. We investeren in het hulpverlenersnetwerk. En blijven bepaalde groepen nauwkeurig controleren.

Particulieren  
ontvangen per saldo  
**€ 5,5 miljard**  
teruggave inkomensheffing

**3,2 miljoen**

keer gebeld, met als  
belangrijkste onderwerpen

- Aangifte inkomensheffing
- Invordering en betalingsverkeer

**99%** doet digitaal  
aangifte

**8,6 miljoen**

particulieren  
doen aangifte  
Inkomsten-  
belasting

**94,1%** doet tijdig aangifte  
**91%** doet dit juist en volledig  
**95,3%** van het belasting-  
bedrag wordt tijdig betaald

**42%**

doet aangifte met hulp van de  
Belastingdienst, intermediairs  
of familie en vrienden

De rubrieken met de grootste  
nalevingstekorten zijn: Loon, Eigen woning,  
Aftrek specifieke zorgkosten, Aftrek  
studiekosten, Box 3 sparen en beleggen

**84%** ervaart de pakkans als  
neutraal tot zeer groot

**90%** vindt belastingontduiking  
onaanvaardbaar of is neutraal

(Cijfers 2017)



### Doorlopende werkzaamheden

Handmatig behandelen  
van aangiften  
inkomstenbelasting

Behandelen bezwaren  
en beroepen

Samenwerken met  
publieke en private  
partijen voor  
toegankelijke hulp  
dicht bij burgers



### Activiteiten 2019

Verbeteren online  
aangiftevoorziening voor  
o.a. de rubriek resultaat  
overige werkzaamheden

Investeren in meer en  
betere gegevens voor de  
voorgevulde aangifte

Thematisch toezicht  
o.a. bij:

- Eigen woning
- Resultaat overige  
werkzaamheden
- Aftrek lijfrentepremies
- Aftrek AOV-premies

## Particulieren

### Makkelijk gemaakt, correct aangegeven

Bijna iedereen die jaarlijks de aangifte inkomstenbelasting indient, doet dat digitaal. Veel mensen krijgen daarbij hulp van de Belastingdienst, een dienstverlener of familie en vrienden. Wij willen het mensen makkelijker maken om correct aangifte te doen. Ook houden we toezicht en bestrijden we belastingfraude. Hoe beter wij dit doen, des te groter het vertrouwen van de burgers in de Belastingdienst.

### Dienstverlening en toezicht

We behandelen aangiften inkomstenbelasting en corrigeren deze waar nodig. Jaarlijks focussen we op specifieke thema's binnen de aangifte. Ook beantwoorden we veel vragen over onderwerpen die met de aangifte te maken hebben. En helpen we de helpers: dienstverleners die mensen helpen bij hun aangifte, bieden wij extra ondersteuning.

### Makkelijker online aangifte doen

In 2019 verbeteren we de online aangifte voor 2020. We gaan meer vooraf invullen, zoals bankgegevens van kinderen en loongegevens. En die gegevens zijn van een hogere kwaliteit. Voor dienstverleners organiseren we informatiebijeenkomsten en actualiseren we de digitale leeromgeving. Tot slot blijven we samen met andere overheidsinstanties systeemfraude aanpakken, bijvoorbeeld bij de aftrek van zorgkosten en giften.

## 2.4 Doelgroep particulieren inkomstenbelasting niet-winst

### 2.4.1 Kenmerken van de doelgroep

Circa 12 miljoen burgers en bedrijven, waarvan 8,6 miljoen binnen de doelgroep particulieren/inkomstenbelasting niet-winst, hebben met de Belastingdienst te maken omdat ze aangifte doen voor de inkomstenbelasting; het beeld van de Belastingdienst in de samenleving wordt voor een belangrijk deel bepaald door hun ervaringen.<sup>6</sup> 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.

### Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie particulieren

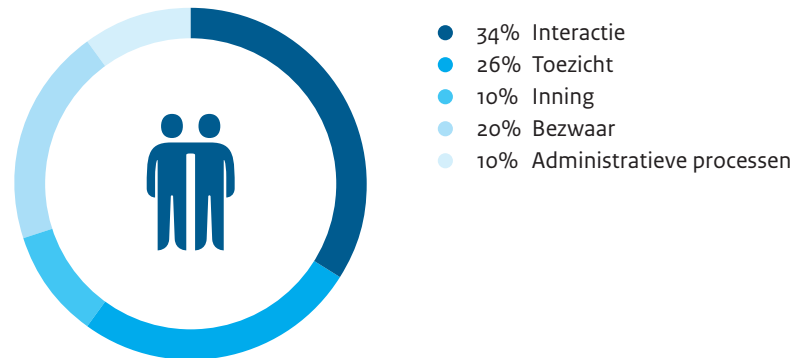
Om te kunnen werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie is het meerjarenplan particulieren 2019-2023 opgesteld. Doel hiervan is gericht keuzes te maken in een meerjarig perspectief om de grootste nalevingstekorten in de inkomstenbelasting (niet-winst) terug te dringen. In 2019 behandelen we de aangiften inkomstenbelasting 2016 en 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 en een goed gebruik van gegevens tot aan gericht toezicht op de aangiftes – zetten we in op een structurele afname van deze nalevingstekorten.

<sup>6</sup> 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.

### 2.4.2 Capaciteitsinzet

Om alle activiteiten voor de doelgroep particulieren uit te voeren, zetten we ongeveer 2.200 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.

#### Capaciteitsinzet voor doelgroep particulieren inkomstenbelasting niet-winst (gegevens 2017)



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. De dan nog beperkte 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.

We verwachten dat de instroom van medewerkers lager zal zijn dan de door- en uitstroom. Een gevolg hiervan kan zijn dat de inzet van capaciteit moet worden geherprioriteerd.

### 2.4.3 Activiteiten in 2019

#### Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

##### *Online aangiftevoorziening*

We werken eraan dat particulieren die in 2019 aangifte doen over 2018, dit kunnen doen met meer vooraf ingevulde gegevens. Bovendien hoeven zij minder vaak iets aan te passen omdat die gegevens van betere kwaliteit zijn. Ook vereenvoudigen we de wijze waarop de uitvraag in de online aangiftevoorziening plaatsvindt, waarvan het effect na 2019 merkbaar zal zijn. Onze activiteiten bestaan uit:

- 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 vooraf ingevulde aangifte ontsluiten van bij de Belastingdienst al bekende gegevensstromen (bijvoorbeeld leningen tussen particulieren ter financiering van de eigen woning).
- onderzoek naar nieuwe gegevensstromen, zoals bij de rubriek resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor het wetgevingstraject rond de financieringskosten van 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 ook 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 voor hen relevante aandachtspunten. Waar mogelijk geven wij burgers zo gericht mogelijk informatie die past bij hun persoonlijke situatie, bijvoorbeeld over de fiscale consequenties van de afkoop van lijfrente of over de aftrek van studiekosten bij studenten. Voor fiscaal en maatschappelijk dienstverleners hebben we specifieke communicatiemiddelen met aanvullende, ondersteunende informatie.

#### **Gerichte communicatie: brief over onjuiste verdeling of toedeling inkomen in aangifte**

We sturen een brief naar belastingplichtigen als we vermoeden dat zij in hun aangiften een onjuiste verdeling van inkomensbestanddelen in box 1 of onvolledige toedeling in box 3 hebben opgenomen. Hiermee verkleinen we de omvang van het werkpakket voor de Belastingdienst van onjuiste aangiften vanwege een onjuiste verdeling substantieel. Als de aangifte inkomstenbelasting 2017 van belastingplichtigen en fiscale partners bij de risicoselectie is uitgeworpen op onjuiste verdeling van inkomensbestanddelen van de eigen woning (box 1) en/of box 3, willen we hen in 2019 stimuleren om samen aangifte te doen. In de brief adviseren we om online én samen aangifte te doen, omdat het verdeelscherm in de online aangiftevoorziening ervoor zorgt dat er minder fouten in de verdeling van inkomensbestanddelen ontstaan.



## Dienstverlening

### *BelastingTelefoon*

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 particulieren met betrekking tot inkomstenbelasting te beantwoorden.

### *Samenwerking met publieke en private partijen*

Hulp bieden bij het doen van aangifte is een vast onderdeel van onze dienstverlening. Hiermee helpen we jaarlijks ongeveer 70.000 particulieren. Zij 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 in deze structurele verbetering is de mogelijkheid voor burgers om digitaal bezwaar te maken. Ook de wettelijke regeling dat aanvullingen door particulieren op de ingediende aangifte niet meer automatisch als formeel bezwaar worden aangemerkt, valt hieronder. De effecten hiervan zullen naar verwachting in 2019 zichtbaar worden. Zie ook paragraaf 2.4.4.

## Toezicht en fraudeaanpak

### *Behandeling aangiften*

Aangiften waarin fouten zijn gemaakt, corrigeren we zowel geautomatiseerd (massaal) als handmatig. 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 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 inkomstenbelasting. In 2019 worden de aangiften voor het belastingjaar 2016 en 2017 behandeld voor definitieve vaststelling van de aanslag. Vanaf maart 2019 worden de aangiften inkomstenbelasting 2018 ingediend; deze aangiften worden in 2020 behandeld, met uitzondering van massaal automatisch corrigeren en voorlopige teruggaven.

### Fraudeaanpak

Voor particulieren zetten wij het grootste deel van de fraudecapaciteit in op het aanpakken van systeemfraude. Een voorbeeld van systeemfraude is dat facilitators 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 inkomstenbelasting in de navolgende jaren vaak geheel stopt. Door daarnaast al direct bij binnenkomst van de ingediende aangiften geautomatiseerd te selecteren op vreemde fenomenen, worden al voor het individuele toezicht geldstromen gestopt. De aanpak wordt in 2019 gecontinueerd en gaat van het zogenaamde keukentafelgesprek tot strafrechtelijke vervolging. Samen met de FIOD, het Openbaar Ministerie en andere overheden, pakken we fraude aan. Ook hier maken we keuzes om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

### 2.4.4 Vernieuwingen

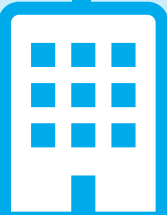
In het kader van de vernieuwing van werkprocessen lopen de volgende projecten waarvan het effect volgens planning in 2019 merkbaar zal zijn voor de doelgroep particulieren.

- **Deformaliseren van bezwaar**  
Door particulieren ingediende wijzigingen en aanvullingen op een aangifte worden als verzoek om ambtshalve aanpassing van de aangifte gezien, en hoeven daardoor niet meer als bezwaar te worden behandeld. Dit geldt vanaf 2018 voor ingediende wijzigingen door particulieren via Mijn Belastingdienst; er wordt aan gewerkt dit ook voor door de fiscaal dienstverlener ingediende wijzigingen te laten gelden. Voor ons betekent dit een eenvoudiger en minder tijdrovend verwerkingsproces van deze wijzigingen. Voor particulieren leidt dit tot een snellere afhandeling.
- **Online bezwaarvoorziening**  
De nieuwe online bezwaarvoorziening biedt particulieren, 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. Deze voorziening is in het voorjaar van 2018 beschikbaar gekomen voor het middel inkomstenbelasting. Het aantal belastingmiddelen wordt de komende jaren uitgebreid.
- **Middeling**  
Het huidige handmatige proces wordt vervangen door een geautomatiseerd middelingsproces, waarmee het voor particulieren eenvoudiger is om een verzoek tot middeling in te dienen en de Belastingdienst efficiënter kan werken.

MKB-ondernemingen dragen circa

**€ 70 miljard**

bij aan de schatkist



92,8% doet tijdig aangifte  
60,1% doet dit juist en volledig  
96,8% van het belasting bedrag wordt tijdig betaald

**2,7 miljoen**

keer gebeld, met als top 3 onderwerpen

- Invordering en betalingsverkeer
- Inkomstenbelasting
- Omzetbelasting

**2 miljoen**

entiteiten in het MKB



**73%**

van de ondernemers

geeft aan afhandeling van belastingzaken uit te besteden of hulp te krijgen

**85%** ervaart de pakkans als neutraal tot zeer groot

**96%** vindt belastingontduiking onaanvaardbaar of is neutraal

(Cijfers 2017)



### Doorlopende werkzaamheden

Handmatig behandelen aangiften inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en OB Negatief

Behandelen bezwaren en beroepen

Samenwerken met publieke en private partijen om structurele fouten te voorkomen en fraude te bestrijden



### Activiteiten 2019

Pilot automatisch ingevulde btw- en winstaangifte en samenwerking met software-ontwikkelaars van kassasystemen en boekhoudsoftware

Thematisch toezicht o.a. bij: starters, horeca-bedrijven, landbouw, uitzendbranche en autohandel

Versterken toezicht om risicogericht te kunnen behandelen en periodieke beoordelingen uit te voeren

## MKB-ondernemers

### Ondernemers helpen om correct aangifte te doen

MKB-ondernemingen betalen jaarlijks 70 miljard euro belasting. Ieder jaar komen er grote aantallen starters bij. We zien bij hen vaak dezelfde 'beginnersfouten'. Daarnaast wordt een groot deel van de ondernemers-aangiften niet juist en volledig gedaan. Veel geconstateerde fouten komen voort uit onwetendheid of slordigheid. Wij willen ondernemers helpen hun belastingzaken eenvoudig te regelen. Zo maken we het indienen van een correcte aangifte en een tijdige betaling zo makkelijk mogelijk.

### Externe samenwerking, onjuiste aangiften voorkomen

Om onjuiste aangiften te voorkomen, gaan we intensiever samenwerken met softwareontwikkelaars, fiscaal dienstverleners en andere overheidsinstellingen. We verleggen de focus van duur boekenonderzoek achteraf naar vroegtijdige acties die ervoor zorgen dat ondernemers uit zichzelf en makkelijk de regels correct kunnen naleven.

### Toezicht en een campagne voor starters

In 2019 blijven we toezicht houden. Met selectie- en risicomodellen bepalen wij welke individuele aangiften een nadere beoordeling krijgen. We zetten in op thematische acties, onder meer in de sectoren horeca en landbouw en op buitenlandse kentekens. Met een campagne bevorderen we dat starters zich goed voorbereiden, óók op de fiscale aspecten van ondernemen. Naast de eigen inzet op fraudebestrijding leveren wij ook een bijdrage aan de overheidsbrede bestrijding van fraude met gemeenschapsgelden.

## 2.5 Doelgroep MKB-ondernemers

### 2.5.1 Kenmerken van de doelgroep

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 staken. Het MKB draagt jaarlijks circa € 70 miljard bij aan de schatkist; circa 90% van dit bedrag komt van het middenbedrijf. Op basis van de criteria fiscaal belang en fiscaal risico maken we onderscheid tussen het middenbedrijf met 400.000 entiteiten en het kleinbedrijf met 1,6 miljoen entiteiten en variëren we onze aanpak, gegeven de beschikbare behandelcapaciteit. 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 (zoals zonnepaneelhouders). In het midden- en kleinbedrijf is een grote rol weggelegd voor de fiscaal dienstverleners in het aangifteproces.

#### Doorontwikkeling uitvoerings- en toezichtstrategie

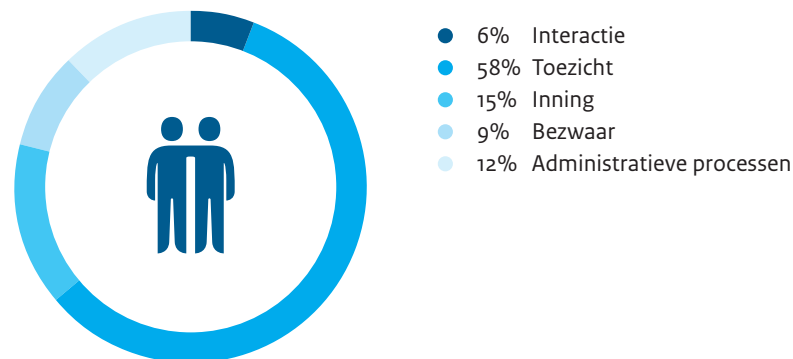
Om in te kunnen spelen op zowel de maatschappelijke verwachtingen als de constante groei van het ondernemersbestand, is de noodzaak groot om volledig te werken volgens de lijnen van de uitvoerings- en toezichtstrategie. Dit betekent dat we meer dan nu het geval is vooraf in het proces willen interveniëren 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 fiscaal dienstverleners die beschikken over kennis, motivatie en toestemming van de klant om bij de aangifte meer naleving 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.

### 2.5.2 Capaciteitsinzet

We zetten circa 8.000 fte 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 onderstaande figuur.

Capaciteitsinzet voor doelgroep MKB-ondernemers (gegevens 2017)



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.<sup>7</sup> 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.

### 2.5.3 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, expertsessies en een-op-eengesprekken door accountmanagers).
- de samenwerking met de Kamer van Koophandel bij startende ondernemers.

<sup>7</sup> In de Rijksbegroting is als prestatie-indicator opgenomen: Bruto correctie-opbrengsten boekenonderzoeken MKB (zie bijlage Indicatoren Rijksbegroting IX 2019).

##### *Handhavingscommunicatie*

In 2019 voeren wij een campagne uit voor startende ondernemers. We hebben geconstateerd dat bij startende ondernemers vaak dezelfde fouten voorkomen. Met deze campagne willen we startende ondernemers bewust maken van het belang van een goede voorbereiding op de fiscale aspecten van ondernemerschap.

#### **Gerichte communicatie: aardbevingsschade en fiscale gevolgen**

In het voorjaar van 2018 is een Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen ingesteld. We hebben op basis van de voorlopige werkwijze een toelichting gepubliceerd over de fiscale behandeling van compensatie van schade door aardbevingen.<sup>8</sup> De vergoedingen kunnen gevolgen hebben voor bijvoorbeeld box 1 (winst) of box 3 (vermogen). Hiermee wordt zoveel mogelijk helderheid vooraf gegeven over de fiscale behandeling van een vergoeding en voorkomen we (onaangename) verrassingen voor particulieren of ondernemers.

#### 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.

<sup>8</sup> Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 1720.

### Bezwaarbehandeling

De huidige aantallen bezwaarschriften en de daarmee gemoeide behandelduur, met name bij de inkomstenbelasting 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. 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 ter beschikking komen.

Daarnaast zal de wettelijke regeling, dat aanvullingen op de ingediende aangifte inkomstenbelasting niet meer automatisch als formeel bezwaar worden aangemerkt, een meer geautomatiseerde 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 fiscaal dienstverlener waarmee een covenant 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

We ontvangen informatie van de Kamer van Koophandel over de registratie van nieuwe ondernemers. Deze informatie wordt met behulp van een risicomodel eerst door ons beoordeeld voordat een btw-nummer wordt toegekend. Die beoordeling kan leiden tot het niet registreren als btw-ondernemer. Ook nadat ze geregistreerd zijn houden we starters onder toezicht. Na negen maanden en na dertig maanden vindt opnieuw een beoordeling plaats en worden de meest risicovolle ondernemers aan nader toezicht onderworpen. Dit toezicht kan variëren van een telefoontje tot een boekenonderzoek.

### Thematisch toezicht

Naast het toezicht op individuele risicovolle aangiften wordt thematisch toezicht uitgevoerd. Thematische acties kunnen voortvloeien uit politieke toezeggingen, bijvoorbeeld het toezicht op arbeidsrelaties en buitenlandse kentekens, afspraken met andere toezichthouders en op basis van nalevingsbeelden.<sup>9</sup> De aanpak van nalevingstekorten in de horeca, de landbouw en buitenlandse kentekens wordt 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 leggen op preventieve interventies. Ook zal er extra aandacht zijn voor het gebruik van zogeheten keurmerkassa'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 ondermijnd 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.

<sup>9</sup> [https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/toezichtsplan\\_arbeidsrelaties\\_dv115122ed.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/toezichtsplan_arbeidsrelaties_dv115122ed.pdf)

### Externe overheidssamenwerking

We geven de samenwerking met andere overheden vorm 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 ons 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.<sup>10</sup> 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.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29 911, nr. 167 Toekomstagenda Ondernijning.

### 2.5.4 Vernieuwingen

In het kader van de vernieuwing van de processen 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**  
Er wordt gewerkt aan een automatisch ingevulde aangifte voor zzp-ers. 'Automatisch ingevuld' betekent 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 is met de bankrekening van de ondernemer 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 worden en de kwaliteit van de aangiften toeneemt.
- **Afschaffen 1e handmatige btw aangifte**  
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.
- **Online bezwaarvoorziening**  
De nieuwe online bezwaarvoorziening biedt naast particulieren ook ondernemers de mogelijkheid om eenvoudig digitaal bezwaar te 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. Deze voorziening zal eerst voor de inkomstenbelasting ter beschikking komen en verder in 2019 ook voor de omzetbelasting.

Per saldo wordt circa  
**€ 12 miljard**  
aan toeslagen uitgekeerd

**82,6%**  
van het terug te vorderen  
bedrag wordt tijdig  
terugbetaald

**2,4 miljoen**  
keer gebeld, met als  
top 3 onderwerpen

- Invordering en betalingsverkeer
- Huurtoeslag
- Zorgtoeslag



**5 miljoen**  
burgers hebben ruim  
6,8 miljoen toeslagen

Voor alle aangevraagde  
toeslagen vindt in  
**24%** van de gevallen een  
nabetaling plaats  
**25%** van de gevallen een  
terugvordering plaats

**41%**  
van nieuwe aanvragers  
geeft aan hulp te hebben  
gehad bij de aanvraag

**86%** ervaart de pakkans als  
neutraal tot zeer groot  
**90%** vindt aanvragen van toeslagen  
o.b.v. bewust onjuiste gegevens  
niet aanvaardbaar of is neutraal

(Cijfers 2017)



### Doorlopende werkzaamheden

Handmatig  
behandelen van  
uitval en uitworp

Behandelen bezwaren  
en beroepen

Samenwerken met  
publieke en private  
partijen om in  
toegankelijke hulp  
dichtbij te voorzien



### Activiteiten 2019

Verbeteren kwaliteit  
toegekende toeslagen  
door:

- Tijdig attenderen
- Muteren voor burgers

Uitwerken verbeter-  
maatregelen  
kinderopvangtoeslag in  
samenwerking met  
ministerie van SZW

Thematisch toezicht  
o.a gericht op:

- beoordeling  
contra-informatie
- toetsen grondslagen  
zoals urencriterium KOT

## Toeslaggerechtigden

### Scherp op wijzigingen, juiste toeslag

Bij de aanvraag van een toeslag maken toeslaggerechtigden zelf vooraf een schatting van hun inkomen. Sommige toeslaggerechtigden moeten later geld terugbetalen, terwijl anderen juist nog geld krijgen. Vaak komt dit doordat zij wijzigingen niet of niet tijdig doorgeven. Omdat een terugvordering achteraf vervelend is voor toeslaggerechtigden en bewerkelijk voor de Belastingdienst, willen wij alle relevante wijzigingen snel kennen. Zodat een toeslag altijd op maat is.

### Proactief wijzigingen verwerken

We maken gebruik van gegevens van derden om wijzigingen te achterhalen. Als we deze wijzigingen proactief verwerken, voorkomen we veel verrekeningen na afloop van het jaar. We investeren in het hulpverlenersnetwerk dichtbij de burger. Toeslagenservicepunten en dienstverleners helpen toeslaggerechtigden bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van een wijziging. Wij bieden deze helpers passende ondersteuning.

### Checks en gerichte toezichtacties

Als de Belastingdienst beschikt over wijzigingen in het inkomen, passen we de schatting direct aan. Weten we niet zeker of iemands situatie verandert? Dan checken we dat. Bijvoorbeeld: we vragen ouders die kinderopvangtoeslag krijgen om zelf hun toeslag aan te passen wanneer hun kinderen naar school gaan. Daarnaast blijven we toezichtacties doen om veelgemaakte fouten te voorkomen. Zoals huiseigenaren die huurtoeslag aanvragen voor de eigen woning.



## 2.6 Doelgroep toeslaggerechtigden

### 2.6.1 Kenmerken van de doelgroep; nalevingsbeeld

De doelgroep toeslaggerechtigden bestaat uit een omvangrijke en diverse groep die zich kenmerkt door een wisselende mate van redzaamheid. Door de toeslagensystematiek van voorlopige toekenningen op basis van inkomenschattingen 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

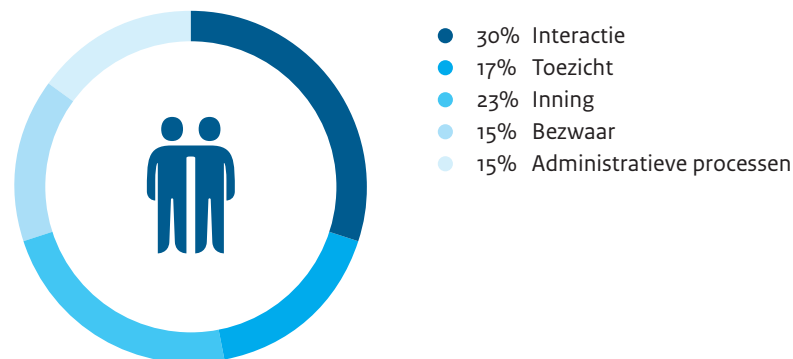
Naar aanleiding van de in 2016 uitgevoerde beleidsdoorlichting heeft Belastingdienst/ Toeslagen een indicatorenmodel ontwikkeld.<sup>11</sup> Dit model moet inzicht geven in de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid. De effectiviteit van het handhavingsbeleid wordt de komende jaren inzichtelijk gemaakt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

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 31 935, nr. 36.

### 2.6.2 Capaciteitsinzet

Voor de doelgroep toeslaggerechtigden zetten we circa 1.500 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 betalen we de toeslagen maandelijks op een vooraf gecommuniceerd moment uit. Het behandelen van klachten, bezwaren en beroepen binnen de wettelijke termijn en het beantwoorden van vragen via de BelastingTelefoon horen ook tot het takenpakket. 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 hieronder weergegeven.

#### Capaciteitsinzet voor doelgroep toeslaggerechtigden (gegevens 2017)



## 2.6.3 Activiteiten in 2019

### Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten

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

We gaan wijzigingen van burgers in hun (inkomens)situatie zelf doorvoeren en burgers proactief attenderen op eventuele wijzigingen. Zo willen wij bereiken dat burgers zoveel mogelijk goede aanvragen doen en tijdig mutaties doorgeven. Hierdoor neemt het aantal terugvorderingen en nabetalings (en de hoogte ervan) af. Als wij actuelere gegevens hebben, passen wij het inkomen aan dat door de burger gebruikt is om een voorschot op een toeslag aan te vragen. Als 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 we hen over een mogelijke wijziging van hun inkomen of van een ander relevant gegeven voor de berekening van toeslagen.

### Dienstverlening

#### *BelastingTelefoon*

De meeste vragen die toeslaggerechtigden aan de BelastingTelefoon stellen gaan over uitbetalingen 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 over toeslagen te kunnen beantwoorden.

#### *Handhavingscommunicatie*

Voor ouders die scheiden en een co-ouderschap aangaan is het soms lastig te begrijpen of zij recht hebben op kindgebonden budget en hoe dit samenhangt met het recht op kinderbijslag. Samen met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het ministerie van SZW gaan we meer informatie verstrekken aan ouders die scheiden, via websites en via instanties die veel met scheidende ouders te maken hebben.

We sturen samen met de SVB vanaf 2019 jaarlijks een geïndividualiseerde brief aan bij ons bekende co-ouders, waarin informatie wordt verstrekt over de mogelijkheden om kindgebonden budget aan te vragen en over de samenhang tussen kindgebonden budget en kinderbijslag.

#### *Samenwerking met publieke en private partijen*

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

Een andere voorziening om burgers te helpen is gebaseerd op overeenkomsten met toeslagendienstverleners. Deze dienstverleners 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. We zorgen voor voorlichting en opleiding en een vast aanspreekpunt voor deze dienstverleners.

#### *Massaal Automatisch Continueren*

Jaarlijks voeren wij vóór het begin van het nieuwe toeslagjaar de actie Massaal Automatisch Continueren (MAC) 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 toeslaggerechtigde het voorschot waar hij recht op heeft en worden hoge terugvorderingen na afloop van het jaar zoveel mogelijk voorkomen. In het kader van massaal automatisch continueren 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 en mutaties voor huurtoeslag en kinderopvangtoeslag voor controle.

### *Buitentoezicht*

Bij twijfel of de gepresenteerde gegevens overeenkomen met de feitelijke situatie stellen wij buitentoezicht in. Deze onderzoeken voeren we uit bij kinderopvangorganisaties om op basis van de aanwezige administratie te kunnen vaststellen wat de feitelijke situatie is. Dergelijke 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 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 de 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.

## 2.6.4 Vernieuwingen

### **Verbetermaatregelen 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 SZW 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: we gaan ouders ondersteunen bij het vooraf schatten van het aantal opvanguren en gaan hen attenderen op de noodzaak om wijzigingen door te geven.

## 2.7 Specifieke thema's

### 2.7.1 Tijdige betaling: procesvernieuwingen

Eén van de factoren om het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven te meten is de tijdige betaling van de verschuldigde belastingen en de tijdige terugbetaling van onterecht verkregen toeslagen.<sup>12</sup> 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 burgers en bedrijven.

- **Toegang belastingbetaler tot debiteuren-informatie op Mijn Belastingdienst**  
Momenteel zijn burgers voor inzicht in de vorderingen van de Belastingdienst, het aanvragen van betalingsregelingen en doorgeven van mutaties hoofdzakelijk aangewezen op telefonische ondersteuning door de BelastingTelefoon of het doen van schriftelijke verzoeken. Burgers worden niet optimaal bediend en het proces leidt tot onnodig werk bij ons. 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 kunnen 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.

<sup>12</sup> De andere factoren zijn: juiste en tijdige registratie voor belastingplicht, tijdige aangifte en juiste en volledige aangifte.

- **Betalingsregeling Burger**

Door het classificeren van betaalcapaciteit, betaal- en uitstelgedrag kunnen verzoeken om een betalingsregeling sneller afgehandeld worden. Hiervoor ontwikkelen we een signaalmodel Betalingsregeling Burger.

- **Automatische Incasso betalingsregelingen**

Particulieren en ondernemers krijgen de mogelijkheid om hun belastingenschuld in termijnen te betalen door middel van een automatische incasso. Door de automatische incasso's hoeven wij geen acceptgiro's meer te versturen. Particulieren en ondernemers kunnen door deze manier van betalen geen termijn meer vergeten. Wij besparen kosten omdat we betalingsregelingen niet meer handmatig hoeven te bewaken en betalingen niet meer handmatig hoeven af te boeken.

### 2.7.2 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 medewerkers 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 doelgroepgerichte 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 politieke en justitiële samenwerkingsverbanden. Daardoor zullen opsporings-handelingen, zoals informatie-uitwisseling, tijdrovender en complexer worden. Dit zal een extra beslag leggen op de personele capaciteit van de FIOD.

### 2.7.3 Herijking rullingpraktijk

De staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 18 februari 2018 aangekondigd de rullingpraktijk voor rulings met een internationaal karakter te willen herzien. Eind 2018 gaan hier voorstellen voor naar de Tweede Kamer.<sup>13</sup> In 2019 zullen we de nieuwe vormgeving van de rullingpraktijk 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.

### 2.7.4 Doorontwikkeling horizontaal toezicht

In 2018 zijn we een project gestart dat tot doel heeft de plaats van horizontaal toezicht in onze uitvoerings- en toezichtstrategie te verduidelijken, de gevolgen van recente (internationale) ontwikkelingen te onderzoeken en tot verbeteringsvoorstellen voor de werkwijze te komen. Daarnaast bezien we hoe we de transparantie over horizontaal toezicht kunnen vergroten.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2017/18, 25 078, nr. 187.

Een van de kenmerken van horizontaal toezicht is dat we beter in staat zijn in de actualiteit te werken. Als deze werkwijze goed wordt uitgevoerd door (grote) ondernemingen, fiscaal dienstverleners én de Belastingdienst worden fiscale risico's vroegtijdig onderkend en besproken, zodat tijdrovende discussies achteraf kunnen worden voorkomen, zekerheid ontstaat voor het bedrijfsleven 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 onze medewerkers, ondernemingen en adviseurs meer duidelijkheid bieden over de plaats van horizontaal toezicht in onze uitvoerings- en toezichtstrategie en over 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. We onderzoeken tevens de gevolgen van internationale ontwikkelingen, zoals de maatregelen die volgen uit de BEPS-agenda, de toenemende samenwerking tussen belastingdiensten en programma's van buitenlandse belastingdiensten die vergelijkbaar zijn met horizontaal toezicht.<sup>14</sup> We kijken verder hoe andere toezichthouders in Nederland omgaan met horizontalisering in hun toezichtstrategie. 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 de huidige werkwijze voort.

<sup>14</sup> BEPS: Base erosion and profit shifting. Op initiatief van OESO en EU zijn diverse actieplannen gestart met als doel dat ondernemingen belasting gaan betalen in het land waar de winst wordt gemaakt. Deze plannen moeten leiden tot afspraken tegen belastingontwijking door uitholling van de grondslag (base erosion) en winstverschuiving (profit shifting). Meer dan 100 landen hebben aangegeven de voorstellen van OESO te zullen implementeren.

### 2.7.5 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 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 overlegorganen worden nieuwe ontwikkelingen besproken en afspraken gemaakt voor een juiste implementatie en uitvoering van EU-regelgeving en OESO richtlijnen.
- 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.
- Voor het Forum on Tax Administration leidt Nederland het project Joint Audit. Met dit project onderzoeken we of we niet meer gezamenlijke boeken-onderzoeken in één audit team van twee of meerdere landen kunnen uitvoeren.
- Een ander project waaraan wij deelnemen is de Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration. Deze samenwerking biedt een platform voor de leden om 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.
- 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 kiesgroepen die Nederland vertegenwoordigt in het Internationale Monetair Fonds, de Wereldbank en de European Bank for Reconstruction and Development.

### 2.7.6 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).

#### *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 handigere manieren de wet te ontduiken en het toezicht te frustreren. 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 FIOD in 2019 extra analysecapaciteit inzet, onder voorbehoud van goedkeuring van het bestedingsplan.

#### Witwassen

Witwassen heeft een sterk ondermijnd karakter en draagt er aan bij dat criminelen een economische machtsbasis opbouwen, er oneerlijke concurrentie optreedt en legitieme branches worden gecorrumpeerd. 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) vervult hierin samen met regionale witwasopsporingsteams van de FIOD 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.

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 worden strategische kennis en expertises gebundeld.

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'.

#### 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. Daarnaast is de subdoelstelling om de belastingplichtigen die toch inkomen en vermogen in het buitenland verborgen houden, te detecteren en te corrigeren. Wij ontvangen daarover vanuit het buitenland een steeds grotere hoeveelheid relevante informatie en signalen. We trekken 50 nieuwe medewerkers aan 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 het in de toekomst steeds moeilijker wordt om buiten het zicht van de Belastingdienst vermogen in het buitenland te stallen.



## Personeel

Instroom

**3.450 fte**

### Permanente werving

- Fiscalisten
- Accountants
- Data-analisten
- IT-ers

Selectieproces verkort  
naar 1 - 4 maanden

Snellere inzetbaarheid  
nieuwe medewerkers door  
'onboarding'

Zichtbaarheid op  
arbeidsmarkt vergroten

Belastingdienst positioneren  
als aantrekkelijke werkgever

Meerjarige  
personeelsplanning



## ICT

Sturen op beheerste  
vernieuwing ICT

Vaststellen alle 19  
domeinarchitecturen

Architectuurtoets  
opnemen in portfolio-  
proces

Wendbaarheid vergroten

Technische schuld  
verkleinen van 50% naar  
maximaal 44%

Gezondere uitgaven-  
verhouding tussen onder-  
houd en vernieuwing

Onderzoek naar structurele  
verbetering kwaliteit  
ICT-organisatie



## Sturing en beheersing

Implementatie  
topstructuur gereed

Onderzoek naar  
versterking cultuur

Investeren in leiderschap  
en cultuur

Samenhang tussen  
doelen en indicatoren

Ontwikkeling nieuwe  
indicatoren

Toerekening uitgaven naar  
middel, doelgroep, proces

Verbeteren beschikbaarheid  
en kwaliteit stuur- en  
managementinformatie

Integrale aanpak van  
risicomanagement

# 3 Beheerst vernieuwen

Onze strategie vraagt om veranderingen op het gebied van personeel, ICT en sturing en beheersing. Op al deze terreinen moet veel gebeuren om de doelen die we stellen, daadwerkelijk te halen.

### Personeel

De komende tijd verlaten veel medewerkers de Belastingdienst. Om te zorgen dat het werk doorgaat, hebben we nieuwe mensen nodig: 3.450 fte in 2019. Tijdig de beste mensen werven met de juiste expertise – dat is de opgave. We worden zichtbaarder op de arbeidsmarkt en positioneren de Belastingdienst steviger als een aantrekkelijke werkgever. En we zorgen dat nieuwe mensen snel inzetbaar zijn.

### ICT

Er zijn veel verouderde systemen met achterstallig onderhoud. 900 applicaties met complexe koppelingen en onderlinge afhankelijkheden. We brengen het achterstallig onderhoud omlaag van 50% naar 44%. Ook verkorten we de doorlooptijden voor aanpassing van onze systemen. Zo worden we wendbaarder. Ook ontstaat er zo een gezondere balans tussen onderhoud en vernieuwing van ICT.

### Sturing en beheersing

We willen beter kunnen sturen. Dat vraagt om leiderschap en heldere managementinformatie. We werken samen vanuit één gedeelde visie en volgens onze nieuwe organisatiestructuur. We werken aan nieuwe kritische prestatie-indicatoren en we stroomlijnen onze rapportages. De huidige, versnipperde risicoaanpak zetten we om in integraal risicomanagement.



## 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn eerder de drie pijlers genoemd die niet alleen nodig zijn voor het functioneren van de Belastingdienst maar ook voor de vernieuwing van onze processen. Hiermee werken we toe naar een kwantitatief en kwalitatief voldoende toegenomen personeelsbestand, een modernisering van het IV-landschap en de vernieuwing van werkprocessen en het inrichten van adequate sturing en beheersing.<sup>15</sup> Dit hoofdstuk beschrijft de activiteiten voor 2019 voor de drie pijlers van ‘beheerst vernieuwen’.

De eerste pijler van ‘beheerst vernieuwen’ betreft onze personeelssituatie. We hebben te maken met een permanente 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 we niet onbeperkt nieuwe medewerkers kunnen aannemen. Er zitten grenzen aan de mate waarin de organisatie nieuwe instroom kan opvangen. 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.

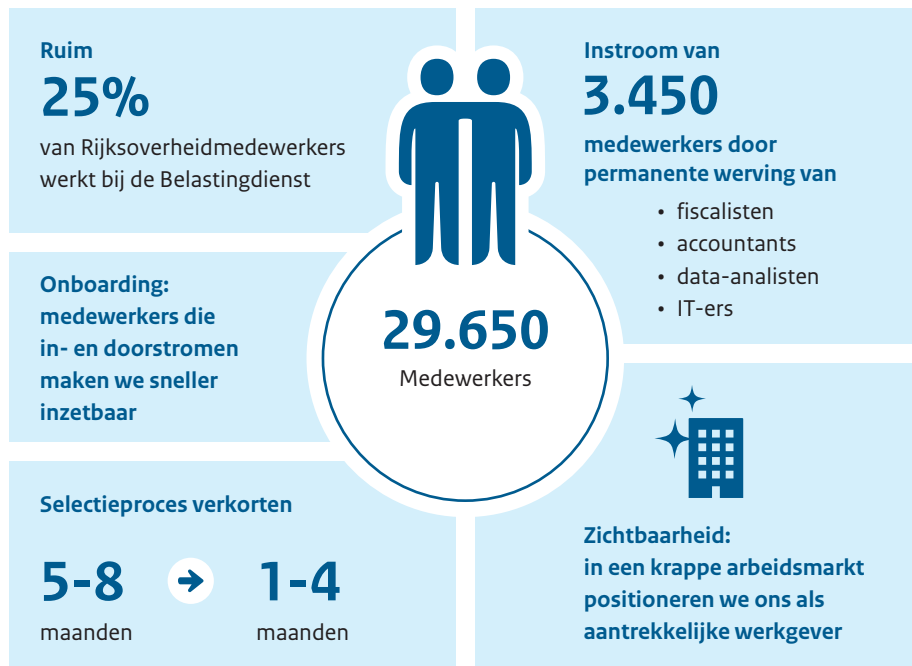
De tweede pijler van ‘beheerst vernieuwen’ is het op orde krijgen van de ICT. De huidige staat van de ICT kent zijn beperkingen. Het ICT-landschap bestaat uit ca. 900 applicaties met ingewikkelde koppelingen en onderlinge afhankelijkheden. Veel systemen zijn verouderd, de uitgaven voor beheer en onderhoud zijn hoog. Het aanpassen van applicaties vanwege nieuwe wet- en regelgeving vraagt vaak grote inspanningen. Door het reduceren van het achterstallig onderhoud (technische schuld), werken we ook aan een gezondere kostenverhouding tussen onderhoud en vernieuwing. Ook werken we de komende jaren aan de wendbaarheid van ons ICT-landschap 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 en beheersing. 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 uitmaken van de planning & control-cyclus. Dit staat uitgewerkt in paragraaf 3.4.

---

<sup>15</sup> Het IV-landschap betreft het geheel aan software, hardware, licenties, koppelingen, contracten etc.

## 3.2 Personeel



De Belastingdienst is een grote, dynamische organisatie. Ruim een kwart van de medewerkers van de Rijksoverheid is bij ons werkzaam.<sup>16</sup> 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 mismatch in de organisatie, wat de uitvoering van onze taken kwetsbaar maakt. Daarom blijven we de komende jaren doorgaan met het werven van personeel.

Wij zetten in op een stevige groei van de omvang van ons personeelsbestand, van 27.360 medewerkers in september 2018 naar 29.650 medewerkers eind 2019.<sup>17</sup> Voor het realiseren van deze groei bedraagt onze instroombehoefte komend jaar circa 3.450 medewerkers. Daarmee anticiperen wij ook op de vastgelegde en reguliere uitstroom binnen onze organisatie in 2019.<sup>18</sup> Een wervingsbehoefte van deze omvang vergt een herinrichting van ons instroomproces. Ook is de wervingscapaciteit stevig uitgebreid. We gaan de nieuwe medewerkers onder meer inzetten op het heffen van belastingen, het uitkeren van toeslagen, het op peil houden van dienstverlening en toezicht, data-analyse en het op orde brengen van onze ICT.

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. We sluiten 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.

<sup>16</sup> Met de Rijksoverheid wordt hier specifiek bedoeld de sector Rijk (exclusief politie en Defensie).

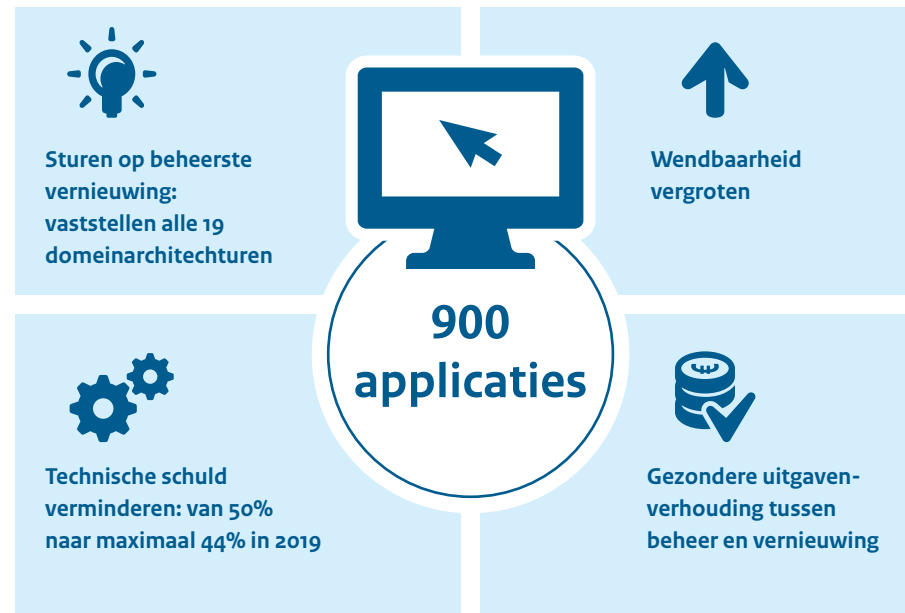
<sup>17</sup> Waar in deze paragraaf wordt gesproken over medewerkers, is dit uitgedrukt in full time equivalenten (fte).

<sup>18</sup> De totale uitstroom van personeel in 2019 wordt geschat op 1.600 fte.

Veel maatregelen op het gebied van personeel zijn in 2018 gestart en zetten we in 2019 voort. Concreet doen we in 2019 het volgende:

- we benaderen de arbeidsmarkt actief om de beste mensen binnen te halen. Daarbij werven we vier functiegroepen permanent: fiscalisten, accountants, data-analisten en IT'ers.
- we verkorten selectieprocedures, de periode tussen het publiceren van de vacature tot aan de daadwerkelijke instroom brengen we terug van de huidige 5-8 maanden 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 door met maatregelen die het interne doorstroomproces verbeteren. Doel is om de talenten en competenties van medewerkers te blijven matchen met het beschikbare werk.
- 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 gebruik van marktpartijen die gespecialiseerd zijn in werving en selectie. Daarnaast sluiten we aan op Rijksbrede wervingsprogramma's.
- wij vergroten de zichtbaarheid van de Belastingdienst op de arbeidsmarkt. We versterken de arbeidsmarktcommunicatie om de Belastingdienst steviger neer te zetten als een aantrekkelijke werkgever. Dit doen we door onder meer stages, gastcolleges, 'summer courses', deelname aan vak-events, zoekmachineoptimalisatie en de inzet van media op maat.

### 3.3 ICT



#### 3.3.1 ICT binnen de Belastingdienst

We hebben 19 ICT-domeinen waarin 900 applicaties draaien.<sup>19</sup> Van deze 900 applicaties zijn er ongeveer 400 centraal en 500 lokaal. Ons ICT-portfolio bestaat uit projecten op het gebied van continuïteit, wetgeving, modernisering IV (verkleinen technische schuld) en vernieuwing.

<sup>19</sup> Een domein komt overeen met een keten of een dienstonderdeel binnen de Belastingdienst, of is een combinatie hiervan.

De vraag aan ICT-capaciteit laat door de stapeling van initiatieven een spanningsveld zien ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Dit vraagt om voortdurende aandacht in de besturing van onze ICT-portfolio.

In 2019 wordt de toegezegde externe doorlichting van de IV-organisatie uitgevoerd.<sup>20</sup> In deze doorlichting zal aandacht worden besteed aan medewerkers (deskundigheidsbevordering), middelen (effectiviteit) en systemen. Het gaat daarbij om alle stappen, van begin tot eind, in ICT-projecten en om de continuïteit van het IV-landschap. Het doel is om inzichten te verkrijgen die bijdragen aan een structurele verbetering van de kwaliteit van onze ICT-organisatie. De doorlichting start in de eerste maanden van 2019 en kent een verwachte doorlooptijd van drie tot zes maanden.

Het is onze opgave om werkprocessen te moderniseren en tegelijkertijd de continuïteit te borgen. Deze modernisering moet bijdragen aan verbetering van toezicht en invordering, interactie en dienstverlening, efficiëntere processen en meer in control komen. In hoofdstuk 2 zijn onze activiteiten op dit vlak beschreven, gericht op de doelgroepen particulieren, MKB-ondernemers en toeslaggerechtigden.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 433.

Belangrijke inhoudelijk thema's binnen het portfolio voor 2019 zijn verder:

- het realiseren en implementeren van standaardoplossingen, zogenoemde generieke voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn portalen en voorzieningen voor document-, workflow- en casemanagement, dashboards en risicomodellen.
- het uitvoeren van projecten ten behoeve van procesvernieuwingen. Voorbeelden hiervan zijn de projecten 'betaling met iDeal' en 'automatische incasso betalingsregelingen'.

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.

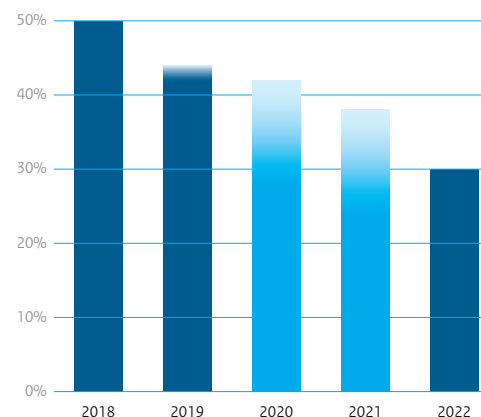
Medio 2019 hebben we de architecturen van alle 19 domeinen getoetst en vastgesteld. Ook hebben we een proces ingericht voor de ‘governance’ van de architectuur, waarin:

- we domeinarchitecturen minimaal eenmaal per jaar actualiseren en opnieuw vaststellen.
- de architectuurtoets in het portfolioproces is opgenomen, als onderdeel van het portfolioprioriteringsproces.
- binnen ons programma- en projectmanagement de architectuurtoets onderdeel is van de projectstart en bij decharge van het opgeleverde projectresultaat.

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

### 3.3.3 Verminderen technische schuld en vergroten wendbaarheid

Procentueel aantal applicaties met achterstallig onderhoud



Met het programma Modernisering IV-landschap maken we een belangrijk deel van de huidige centrale ICT-systemen robuuster en wendbaarder.<sup>21</sup> Technisch verouderde applicaties saneren we zoveel mogelijk. 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.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 304, bijlage programma Modernisering IV-landschap van de Belastingdienst.

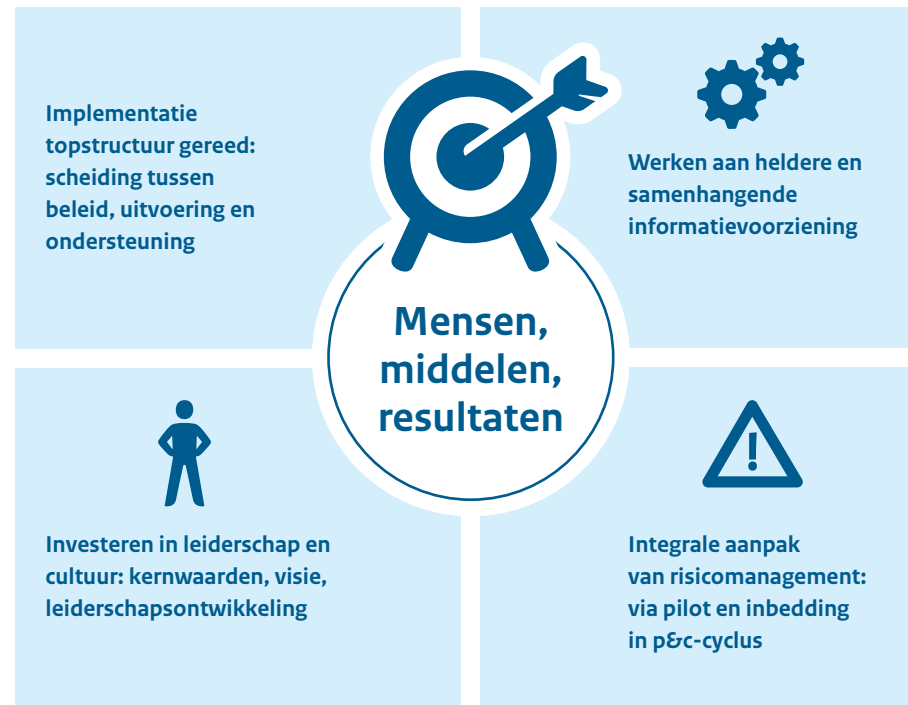
De doorlooptijden voor het maken of aanpassen van onze systemen zijn lang. Dit belemmert de wendbaarheid wat betreft ICT-ondersteuning om snel te kunnen inspelen op nieuwe wetgeving. De ambitie is om deze doorlooptijden terug te brengen.

Concrete activiteiten die in 2019 gaan plaatsvinden, zijn:

- we brengen stapsgewijs het achterstallig onderhoud (technische schuld) bij onze centrale applicaties terug van 50% in 2018 naar ca. 30% in 2022. De streefwaarde voor de technische schuld in 2019 bedraagt maximaal 44%.
- 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. Het wijzigen van de uitgavenverhouding is niet een op zichzelf staand resultaat, maar een effect van andere maatregelen. In de uitgavenverhouding komen de effecten tot uiting vanuit het verkleinen van de technische schuld, het verhogen van de wendbaarheid en vernieuwing. De streefwaarde voor 2019 bedraagt 80:20. In 2020 moet de uitgavenverhouding verschuiven naar een meer marktconforme 70:30.

### 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, waarbij er met een meerjarige focus wordt ingezet op 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 onze topstructuur aan, zoals beschreven in paragraaf 3.1. De implementatie van deze nieuwe topstructuur ronden we in 2019 af. Parallel daaraan investeren we in leiderschap en cultuur. Dit om binnen onze complexe, dynamische omgeving de gewenste resultaten te kunnen realiseren.

Deze versterking van leiderschap en cultuur zetten we in om beter te presteren richting burgers en bedrijven. Medewerkers en leidinggevendenden werken vanuit vakmanschap en een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten voor de korte en lange termijn. Hierbij werken we in een sfeer van samenwerking en onderlinge verbinding, maar ook met zakelijke omgangsvormen.

De basis hiervoor zijn de 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 onze leiding beschikt over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen te verbinden 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 de medewerkers in deze organisatiestructuur.
- onze visie, strategie en gewenste resultaten zijn bekend bij onze medewerkers.
- onze gewenste kernwaarden en cultuur dragen we op meerdere fronten proactief uit binnen de organisatie.
- leidinggevendenden en medewerkers werken conform de uitgangspunten van de topstructuur.
- leidinggevendenden en medewerkers investeren in een volwassen samenwerkingsrelatie.
- een onderzoek 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 Stuur- en managementinformatie

We zijn door de Algemene Rekenkamer, de Commissie de Jong en de Commissie Onderzoek Belastingdienst geadviseerd om de informatievoorziening te verbeteren.<sup>22</sup> De Tweede Kamer is de laatste jaren meermalen verrast door onvoorziene verstoringen in het primaire proces. Ook de beleidsdoorlichting Belastingdienst 2017 doet concrete aanbevelingen om de sturing, beheersing en verantwoording te verbeteren.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2016/2017, 31 066, nr. 330.

Commissie Management Informatie en Bekostigingsystematiek Belastingdienst, Rapport Bekostigingsystematiek voor de Belastingdienst, ABD TOPConsult, Den Haag, mei 2015.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31 935, nr. 44.

We willen onze informatievoorziening verbeteren waardoor we over de gewenste stuur- en managementinformatie kunnen beschikken. Hiervoor is eerst en vooral een ordeningslag nodig in onze gegevens en administraties. Er is een grote hoeveelheid aan gegevens en informatie aanwezig waarvan we in samenhang bepalen in hoeverre deze geschikt zijn voor de gewenste stuur- en managementinformatie.

Een goede sturing en beheersing vergt de beschikbaarheid van samenhangende stuur- en 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 stuur- en managementinformatie nodig.

We verbeteren de stuur- en managementinformatie daarom op diverse onderdelen. Het uitbrengen van een jaarplan en bijbehorende voortgangsrapportages is een belangrijke stap in het in samenhang verantwoorden over uitvoering en toezicht. Daarnaast vertalen we de strategische doelstelling van naleving, zoals deze is opgenomen in begroting IX, in operationele tussendoelen en bijbehorende prestatie-indicatoren. Vervolgens brengen we een koppeling aan tussen deze doelen en de beschikbare capaciteit en maken we de ontvangsten en uitgaven per bedrijfsproces, doelgroep en belastingmiddel inzichtelijk. Met deze verbeteringen op het gebied van stuur- en managementinformatie, zal de planning en verantwoording in de jaarplancyclus steeds scherper worden.

Om het bovenstaande beheerst en in samenhang uit te voeren, starten we in 2019 een programma ter verbetering van onze stuur- en managementinformatie.

In 2019 voeren we de volgende activiteiten uit ter verbetering van de managementinformatie:

- gekoppeld aan de uitvoering- en toezichtstrategie stellen we de samenhang tussen doelen en indicatoren op verschillende niveaus vast. Dit doen we door scherpere tussendoelen te formuleren tussen de algemene doelstelling van de Belastingdienst en de tactische en operationele doelen op de werkvloer.
- we zullen ook in 2019 doorgaan met het ontwikkelen van 'nieuwe' kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Ingezet wordt op minder indicatoren met meer zeggingskracht. 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 procesdoelgroep en wet inzichtelijk zijn, consistent met de ingevoerde topstructuur.
- we stellen een governance voor stuur- en managementinformatie op. Hiermee ordenen we de veelheid aan beschikbare gegevens naar zinvolle, samenhangende informatie ter verbetering van onze sturing.
- we stroomlijnen interne stuur- en verantwoordingsrapportages, waardoor stuur- en managementinformatie efficiënter en eenduidiger beschikbaar komt. Deze nieuwe rapportagesystematiek start begin 2019 en vormt de basis voor onze externe informatievoorziening.
- we starten met het inrichten van een structurele voorziening van stuur- en managementinformatie op het gebied van financiën, processen en personeel.



### 3.4.3 Risicomanagement

Risicomanagement maakt onderdeel uit van een volwassen planning & control-cyclus. Binnen onze organisatie is er nu nog sprake van een versnipperde aanpak van risico's. Een samenhangende aanpak ontbreekt. Risicomanagement en risicodenken moeten voor onze leidinggevenden en onze medewerkers de normaalste zaak van de wereld worden. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat het implementeren hiervan meerdere jaren in beslag neemt. Er is een cultuuromslag nodig 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. Het doel is om de huidige versnipperde aanpak van risico's om te zetten 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 onze operationele ketens.
- we brengen risicomanagement onder binnen de planning & controlcyclus. Dit moet leiden tot een beter en samenhangend zicht op risico's voor de interne en externe informatievoorziening.
- we voeren een risicoassessment uit met onze top, gericht op de strategische meerjarendoelen.

# Bijlagen

## Indicatoren Rijksbegroting IX 2019

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.

## Prestatie-indicatoren IX 2019

| Algemene doelstelling   | Waarde 2016 | Waarde 2017 | Streefwaarde 2018 | Streefwaarde 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------------|-------------------|
| <b>Bedrijven</b>  |             |             |                   |                   |
| Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen  |             | 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 <sup>24</sup>           | 5,2%        | n.n.b.      | <6%               | <6%               |
| <b>Burgers</b>  |             |             |                   |                   |
| Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren <sup>24</sup> | 1,0%        | 0,9%        | <1,1%             | < 0,9%            |
| <b>Bedrijven en burgers</b>   |             |             |                   |                   |
| 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%<br><br>6,6% | Minimaal 70% van de bellers, 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 | Minimaal 70% van de bellers, 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   |

<sup>24</sup> 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.

| 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) <sup>25</sup> | € 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%               |

<sup>25</sup> Betreft correcties op het verzamelinkomen.

| Toeslagen   | Waarde 2016  | Waarde 2017  | Streefwaarde 2018   | Streefwaarde 2019   |
|---|--------------|--------------|---|---|
| Rechtmatige toekenning van toeslagen  | Gerealiseerd | Gerealiseerd | De score van fouten en onzekerheden ligt onder de rapporteringsgrens op artikelniveau | De score van fouten en onzekerheden ligt onder de rapporteringsgrens op artikelniveau <sup>26</sup> |
| 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%            |

<sup>26</sup> Dit betreft het artikel van het desbetreffende beleidsdepartement.

### Budgettaire gevolgen van beleid IX<sup>30</sup>

| 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%                                |
| Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald <sup>27</sup>          | 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. <sup>28</sup> | ≥100              | ≥100              |
| Waardering bedrijfsleven | 101         | n.v.t. <sup>29</sup> | ≥100              | ≥100              |

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Deze meting is over 2017 niet beschikbaar.

<sup>29</sup> Deze meting komt bij het Jaarverslag 2018 beschikbaar.

| 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 (belasting-ontvangsten) | 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         |

<sup>30</sup> 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.

# Bronvermelding cijfers in de visuals

De cijfers betreffen kalenderjaar 2017, tenzij anders vermeld.

## Belastingdienst in beeld

| Gegevens                                     | Bron   |
|--|--|
| Belastingontvangsten                         | Miljoenennota 2019   |
| Toeslagenuitgaven                            | Begrotingshoofdstukken 2019<br>– XV Sociale zaken en Werkgelegenheid<br>– XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport<br>– VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<br>Miljoenennota 2019 |
| Massale werkzaamheden                        | Interne productie administraties Belastingdienst   |
| Procentuele verdeling medewerkers per proces | Interne tijd-werk registratie Belastingdienst  |
| Aantal medewerkers                           | Interne begrotingsadministratie Belastingdienst, betreft verwachte formatie kalenderjaar 2019  |

## Visual particulieren

| Gegevens   | Bron   |
|--|--|
| Aantal burgers dat aangifte inkomstenbelasting doet  | Heffingsadministratie en klantenadministratie Belastingdienst (belastingjaar 2016) |
| Per saldo door particuliere belastingplichtigen ontvangen teruggave inkomstenbelasting             | Financiële verantwoording Belastingdienst  |
| Percentage dat digitaal aangifte doet  | Productieadministraties Belastingdienst  |
| Percentage dat aangifte doet met hulp van de Belastingdienst, intermediairs of familie en vrienden | Fiscale monitor 2018   |
| Percentage tijdig aangifte doen  | Heffings- en klantenadministraties Belastingdienst                                 |
| Percentage juist en volledig aangifte doen   | Steekproef Particulieren voor belastingjaar 2015                                   |
| Percentage tijdig betaald belastingbedrag  | Invorderingsadministraties Belastingdienst   |
| Procentuele ervaren pakkans  | Fiscale monitor 2018   |
| Percentage aanvaardbaarheid belastingontduiking  | Fiscale monitor 2018   |
| Aantal keren gebeld  | Interne administratie Belastingtelefoon  |

## Visual MKB-ondernemers

| Gegevens   | Bron   |
|--|--|
| Aantal entiteiten  | Klantenadministratie Belastingdienst               |
| Belastingontvangsten   | Financiële verantwoording Belastingdienst          |
| Percentage ondernemers dat aangeeft de afhandeling van belastingzaken uit te besteden of hulp daarbij te krijgen | Fiscale monitor 2018                               |
| Percentage tijdig aangifte doen  | Heffings- en klantenadministraties Belastingdienst |
| Percentage juist en volledig aangifte doen   | Steekproef Ondernemingen voor belastingjaar 2014   |
| Percentage tijdig betaald belastingbedrag  | Invorderingsadministraties Belastingdienst         |
| Procentuele ervaren pakkans  | Fiscale monitor 2018                               |
| Percentage aanvaardbaarheid belastingontduiking  | Fiscale monitor 2018                               |
| Aantal keren gebeld  | Interne administratie Belastingtelefoon            |

## Visual toeslaggerechtigden

| Gegevens  | Bron  |
|---|---|
| Aantal huishoudens  | Toeslagen administratie Belastingdienst (toeslagjaar 2018, stand januari 2018)                          |
| Aantal toeslagen  | Toeslagen administratie Belastingdienst (toeslagjaar 2018, stand januari 2018)                          |
| Per saldo uitgekeerde bedrag toeslagen  | Financiële verantwoording Belastingdienst   |
| Percentage terugvorderingen dat tijdig betaald wordt  | Invorderingsadministraties Belastingdienst  |
| Percentage nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen   | Toeslagen- en invorderingsadministraties Belastingdienst (toeslagjaar 2015, stand per 31 december 2017) |
| Percentage terugvorderingen van teveel uitbetaalde toeslagen  | Toeslagen- en invorderingsadministraties Belastingdienst (toeslagjaar 2015, stand per 31 december 2017) |
| Percentage van nieuwe aanvragers dat aangeeft hulp te hebben gehad bij de aanvraag                                | Fiscale monitor 2018  |
| Procentuele ervaren pakkans   | Fiscale monitor 2018  |
| Percentage toeslaggerechtigden dat aangeeft aanvragen o.b.v. bewust onjuiste gegevens niet aanvaardbaar te vinden | Fiscale monitor 2018  |
| Aantal keren gebeld   | Interne administratie Belastingtelefoon   |

