

Belastingdienst Bedrijfsplan **2008 - 2012**

Voorwoord

De Belastingdienst staat op een keerpunt in zijn bestaan. Zo loopt de bestaande vormgeving van onze ICT-systemen achter bij de ontwikkeling van de publieke dienstverlening: burgers en bedrijven verwachten een hoge kwaliteit van de dienstverlening, snel en efficiënt, en met oog voor hun individuele behoeften.

Ook met alléén de gebruikelijke vormen van toezicht – het controleren van aangiften en bedrijfsadministraties – komen we er niet meer. Door de enorme volumegroei van belastingplichtigen, douaneklanten en toeslaggerechtigden in de afgelopen 25 jaar, dragen de traditionele toezichtvormen inmiddels te weinig bij aan het eindresultaat: op tijd de juiste aanslag, de juiste toeslag.

De Belastingdienst wordt, net als alle andere (semi-)overheden, steeds afhankelijker van anderen. Ontwikkelingen als basisregistraties en de basisvoorzieningen in e-overheid, maar ook ontwikkelingen als gezamenlijk handhaven, zowel bestuurlijk, strafrechtelijk of 'samen op straat', bepalen onverbiddelijk (en dat is ook nodig) mede de inrichting van de processen van de Belastingdienst.

De dienstverlening aan burgers en bedrijven stelt evenzeer steeds hogere eisen aan de actualiteit van onze gegevens, evenals overigens de gegroeide onderlinge verbondenheid van processen. Zo is in een paar jaar tijd het loongegeven van groot belang geworden voor processen als toeslagen, de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet en de voor-gevulde aangifte in de inkomstenbelasting.

De samenleving en daarmee ook de wetgeving is evident complexer geworden. Arbeidsrelaties gaan al langer veel verder dan 'in loondienst' of 'winstgenieters'. Wij kennen nu ook 'row-ers' (resultaat uit overige werkzaamheden), zzp-ers (zelfstandige zonder personeel) en dga's (directeur-groootaandeelhouder).

In de sfeer van de loonheffingen kennen de premies werknemersverzekeringen inmiddels vele differentiaties, waardoor de inhoudingsplichtigen nu jaarlijks samen zo'n 230 miljoen gegevens aanleveren.

Het op zichzelf uitgebalanceerde stelsel van vergoedingen en verstrekkingen in de loonbelasting is zo ingewikkeld geworden dat het vinden van de juiste weg gepaard gaat met hoge administratieve lasten. Toeslagen als de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag herbergen ook zeer specifieke beleidsmatige doelen in zich, waardoor de burgers ingewikkelde formulieren moeten invullen.

Het successierecht is niet meer toegesneden op de eisen van de tijd, waardoor handhaving bepaald niet eenvoudig is.

Ook de politiek kan haar wensen om administratieve lasten te verminderen of andere beleidswijzigingen te realiseren, niet meer altijd met de gewenste snelheid tot stand brengen vanwege het complexe stelsel van automatisering dat is ontstaan.

Bij onze Douane zien we dat langzaam maar zeker de aard van het werk ingrijpend verandert: minder invoerrechten en een kanteling van controle op inkomende goederen naar uitgaande goederen. Het tempo van deze verandering is onzeker en ook niet alleen door ons te beïnvloeden. Voor onze douanemensen is dat lastig en dat leidt tot gevoelens van onrust, die goed te begrijpen zijn.

Wij weten dat we op dit keerpunt met al die facetten staan. Wij weten ook wat wij moeten doen. Op het terrein van de ICT, de dienstverlening en de wetgeving staan zij in de vereenvoudigingsbrief van onze staatssecretaris aan de Tweede Kamer. De maatregelen voor de loonaangifteketen staan in de brief van de minister van SZW en onze staatssecretaris over de 'Integrale Probleemanalyse Loonaangifteketen'. En wat betreft het toezicht zijn wij, naast de traditionele vormen, op weg gegaan met horizontaal toezicht en 'samen': interventieteams, vrijplaatsenteams en gezamenlijke acties op straat en in wijken. Bij de Douane staat de richting vast, maar is het tempo onzeker.

Het realiseren van al die maatregelen kost tijd. Dat gaat bepaald niet van vandaag op morgen.

Dat geeft veel spanning. Die spanning uit zich in klachten van burgers en bedrijven. Die uit zich in de media. En die uit zich ook in onze dienst. We zetten veel capaciteit en geld in om in de ICT als ook handmatig noodscenario's te ontwikkelen. Medewerkers en management werken hard om de toegezegde doelstellingen te halen. Wat we kunnen doen, doen we. In 2007 hebben we het op de meeste gebieden ook beter gedaan dan in 2006.

We voelen ons ongemakkelijk omdat we desondanks ook fouten maken. Want we hebben ook meer klachten gekregen over met name de loonheffingen, de toeslagen en de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet. We kunnen niet beloven dat we ze op korte termijn niet meer zullen maken. We kunnen wel beloven dat we er alles aan doen om ze te voorkomen of ze goed te maken. Maar we moeten eerst over dat keerpunt heen om alles weer te krijgen zoals het moet.

Albert van der Meer

Theo Poolen

Willy Rovers

Jenny Thunnissen

Hans van der Vlist

Inhoud

1	Opdracht van de Belastingdienst	7
2	Afspraken en termijnen.....	13
3	Omgeving en koers.....	19
4	Doelen 2008 - 2012	27
	Informatie- en communicatietechnologie	29
	Massale processen en dienstverlening.....	31
	Toezicht, opsporing en rechtstoepassing	32
	Toeslagen.....	37
	Douane	37
	Personeel en bedrijfsvoering.....	38

1 Opdracht van de Belastingdienst

Permanente opdracht

De Belastingdienst verricht taken op de volgende gebieden:

- Heffing, controle en inning van rijksbelastingen;
- Toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen;
- Toezicht op de naleving van wetgeving op economisch-, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- Heffing en inning van premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen;
- Toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- Opsporing op al de hierboven genoemde terreinen.

Bij de uitvoering van deze taken houdt de Belastingdienst zich aan de volgende permanente opdracht:

De Belastingdienst voert de wet- en regelgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit. In zijn handelen streeft hij naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor burgers en bedrijven zijn onlosmakelijk aan zijn handelen verbonden.

Respect voor burgers en bedrijven

Respect voor burgers en bedrijven is onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de Belastingdienst in een democratische rechtsstaat. De erkenning van burgerlijke vrijheid en de daarmee gepaard gaande terughoudendheid van de overheid, mogen echter niet leiden tot verwaarlozing van de normstelling door de overheid. Bij burgers en bedrijven ligt de verantwoordelijkheid om uit eigen beweging datgene te doen wat democratisch tot stand gekomen wetgeving vraagt. Als de Belastingdienst misbruik en oneigenlijk gebruik van regels constateert, zal hij door zijn optreden de grenzen van toelaatbaarheid ondubbelzinnig markeren. De Belastingdienst is daarbij doordrongen van de betekenis van rechtsbescherming voor burgers en bedrijven. Het is zijn taak om burgers en bedrijven zo precies mogelijk te laten weten wat hun rechten en plichten zijn. De Belastingdienst neemt hun belangen en opvattingen serieus en wil daarover open en eerlijk communiceren. Dat vooronderstelt aan de kant van de Belastingdienst goede trouw en oordeelkundigheid. Door een betrouwbare en doeltreffende organisatie te zijn, levert de Belastingdienst een bijdrage aan het rechtsgevoel in de samenleving.

Wettelijk kader

Bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving hanteert de wetgever beginselen van rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Hij weegt die af tegen de doelen die hij met de wetgeving wil bereiken. Rechtsgelijkheid vereist dat de Belastingdienst zich inspant voor eenheid in beleid en uitvoering. Gelijke gevallen moeten door de gehele organisatie heen op basis van dezelfde uitgangspunten worden behandeld.

Vanzelfsprekend moet de Belastingdienst rechtmatig handelen. Dat wil zeggen: handelen in overeenstemming met het geschreven en ongeschreven recht. Wetten, jurisprudentie en beleidsregels worden op een juiste wijze toegepast, overeenkomstig bedoeling en strekking.

Om zijn taken te kunnen uitvoeren, beschikt de Belastingdienst over wettelijke bevoegdheden. De Belastingdienst hanteert deze bevoegdheden correct en houdt zich aan de wettelijke regels die er zijn om de rechten van burgers en bedrijven te beschermen.

Voorafgaand aan het tot stand komen van nieuwe wetgeving geeft de Belastingdienst aan welke uitvoeringsproblemen kunnen optreden en reikt oplossingen daarvoor aan. Toetsingscriteria zijn onder meer begrijpelijkheid, fraudebestendigheid, controleerbaarheid, administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven en de snelheid waarmee de nieuwe wetgeving moet worden geïmplementeerd. Uitvoerbaarheid en het kunnen werken binnen kaders op basis van uitvoeringsbeleid zijn essentiële ingrediënten voor toezicht en handhaving. Want de Belastingdienst is in de complexe en open Nederlandse samenleving niet bij machte 'honderd procent' controle uit te oefenen op de naleving van wetten. Steeds moet worden gezocht naar een balans tussen een gewenst niveau van toezicht en (kosten van) uitvoerbaarheid.

Houding en gedrag

De Belastingdienst moet kunnen garanderen dat vertrouwelijke gegevens worden beschermd en dat gegevens alleen worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Dat vereist volstrekte integriteit bij medewerkers die immers dagelijks in aanraking komen met vertrouwelijke informatie en met grote financiële belangen.

Iedere medewerker van de Belastingdienst is een ambassadeur van het publiek belang. Zijn of haar optreden draagt bij aan het naleven van verplichtingen door belastingplichtigen of kan daar afbreuk aan doen. De medewerkers nemen dan ook bij het uitvoeren van hun taken basiswaarden strikt in acht. Deze basiswaarden zijn: geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid.

In het verlengde hiervan hecht de Belastingdienst eraan dat zijn medewerkers:

- Betrokkenheid tonen bij de doelen van de organisatie;
- Handelen overeenkomstig hetgeen burgers en bedrijven van de Belastingdienst mogen verwachten;
- Correct en dienstverlenend optreden;
- In staat zijn tot onafhankelijke en deskundige oordeelsvorming;
- Iedere vorm van belangenverstrengeling vermijden;
- Voorbeeldgedrag tonen en elkaar aanspreken op hun gedrag en op gemaakte afspraken;
- Bereid zijn verantwoording af te leggen over hun handelingen en beslissingen.

Compliance: zelfredzaamheid en toezicht

In het werk draait het om compliance: de Belastingdienst is er om de (in beginsel aanwezig veronderstelde) bereidheid van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden om wettelijke verplichtingen na te komen, te onderhouden en te versterken. Er is sprake van compliance als burgers en bedrijven relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig het juiste bedrag betalen. Naast dienstverlenend en respectvol optreden bevordert de Belastingdienst compliance door correctieve actie en, in het uiterste geval, door strafrechtelijk afgedwongen naleving.

Hoe beter de dienst de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden kent, des te beter compliance kan worden bevorderd. Kennen houdt in: zicht hebben op wat de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden doen, wat daarvan de (fiscale) gevolgen zijn, tot welke (risico)groep van vergelijkbare belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zij behoren, aan welke verleidingen zij blootstaan om zich niet aan de regels te houden en wat er nodig is om ervoor te zorgen dat dit wel gebeurt.

De Belastingdienst kan niet alles controleren. Dat is ook niet nodig. De Belastingdienst richt zich bij het toezicht op die burgers en bedrijven bij wie zich het risico voordoet dat zij zich niet aan de wettelijke regels houden of hun belastingen niet betalen. Die risico's moeten worden afgedekt. Maar risico's zijn er in gradaties. Dat betekent dat de Belastingdienst afhankelijk van het risicogewicht zwaarder of minder zwaar controleert en ook gebruik maakt van horizontaal toezicht. Naast het risico laat de Belastingdienst ook meewegen of het om grote (financiële) belangen gaat. Om voorspelbaarheid te voorkomen worden er ook aselechte controles uitgevoerd. Bij gebleken fraude grijpt de Belastingdienst altijd krachtig in.

Groepen belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zijn niet of nog onvoldoende in staat zelfstandig aan hun verplichtingen te voldoen. De Belastingdienst ziet het als zijn taak de zelfredzaamheid van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zoveel mogelijk te versterken. Ook daarom doet hij aan dienstverlening in de vorm van actieve voorlichting en informatieverstrekking.

Aantrekkelijke werkgever

Om goed te kunnen werken, moet de Belastingdienst kunnen beschikken over voldoende deskundige en gemotiveerde mensen. Mensen die trots zijn op hun werk en zich betrokken voelen bij de publieke zaak. De Belastingdienst wil een aantrekkelijke werkgever zijn. Er wordt dan ook veel aandacht en zorg besteed aan goede arbeidsverhoudingen en -voorwaarden en aan de vak- en competentieontwikkeling van medewerkers.

De Belastingdienst betreft medewerkers intensief bij de doelen van de organisatie en bij verbeteringen en vernieuwingen van zijn werkprocessen. Hij wil zijn medewerkers ruimte en ondersteuning bieden om in hun werkkring verantwoordelijkheid te nemen, in zelfstandige samenwerkingsverbanden op te treden en al lerend aan een passende loopbaan te bouwen.

Presteren en verantwoorden

Als organisatie wil de Belastingdienst resultaatgericht, snel, accuraat en efficiënt werken: goed werk afleveren tegen aanvaardbare kosten. Wil de Belastingdienst goed blijven presteren, dan moet de blik naar buiten blijven gericht en moet de organisatie zich op tijd aanpassen aan nieuwe eisen en omstandigheden. De Belastingdienst wil een open en lerende organisatie zijn, die uitvoering geeft aan een samenhangend geheel van processen en waarin de medewerkers in staat zijn de resultaten te leveren die ze graag willen leveren.

De Belastingdienst heeft een publieke taak en legt een flink beslag op de algemene financiële middelen. Het is zijn plicht inzicht te geven in en publieke verantwoording af te leggen over de aanwending van toegekende middelen. Verantwoording begint bij openheid over het doen en laten. Het is aan de Belastingdienst om het verband aan te geven tussen de gemaakte plannen, de behaalde resultaten en de gemaakte kosten.

De Belastingdienst neemt zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hij heeft gekozen voor een duurzame bedrijfsvoering die in 2010 klimaatneutraal moet zijn. Dat betekent dat de uitstoot van broeikasgassen, veroorzaakt door onze activiteiten en aankopen, ongedaan wordt gemaakt. De gebouwen zijn duurzaam, er wordt energiezuinig gewerkt en het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen. Afval dat toch ontstaat wordt zoveel mogelijk voor hergebruik en recycling aangewend. Ook wordt het gebruik van biologische producten gestimuleerd. Het uitgangspunt is dat onze medewerkers reizen met het openbaar vervoer. Het wagenpark bestaat op termijn hoofdzakelijk uit energiezuinige en hybride auto's. Ook worden chauffeurs getraind om zuinig en veilig te rijden en zoveel mogelijk milieuvriendelijke brandstoffen te tanken.

2 Afspraken en termijnen

Zorgvuldigheid, respect en gelijke behandeling

- De Belastingdienst doet wat hij toezegt. Het geven van algemene informatie, zoals in een brochure en bij de BelastingTelefoon, is geen juridisch afdwingbare toezegging;
- De kantoren van de Belastingdienst behandelen belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, die in dezelfde situatie verkeren, op dezelfde manier;
- De Belastingdienst valt belastingplichtigen en toeslaggerechtigden niet vaker lastig dan strikt noodzakelijk;
- De Belastingdienst erkent het recht van de belastingplichtigen om zaken binnen het kader van de wet zo te regelen dat zo min mogelijk belasting wordt betaald;
- De Belastingdienst hanteert als uitgangspunt dat de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden de waarheid spreken en juiste en volledige informatie geven.

Bescherming persoonlijke gegevens

- De belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hebben recht op bescherming van hun persoonlijke gegevens;
- De belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hoeven niet meer gegevens te verstrekken dan nodig zijn om te kunnen bepalen hoeveel belasting zij moeten betalen of voor welke toeslagen zij in aanmerking komen;
- De Belastingdienst geeft geen gegevens van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden door aan anderen. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van fraudebestrijding en in het kader van gegevensuitwisseling met andere departementen of uitvoeringsorganisaties;
- De belastingplichtigen en toeslaggerechtigden mogen weten aan welke instanties hun persoonsgegevens zijn verstrekt;
- Op verzoek van de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden geeft de Belastingdienst aan welke persoonsgegevens bij hem bekend zijn. Indien dat nodig is, kunnen de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden vragen hun persoonsgegevens te verbeteren.

Voorlichting en externe contacten

- De belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hebben recht op goede voorlichting door de Belastingdienst. Indien de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden willen weten wat de (fiscale) gevolgen zijn van een verandering in hun persoonlijke situatie, dan kunnen zij dat navragen;
- De belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hebben er recht op te weten wat voor gevolgen een nieuwe wet of een wetswijziging kan hebben en welke actie zij daarvoor moeten ondernemen. Over veranderingen wordt zoveel mogelijk voor de uitvoeringsdatum gecommuniceerd;
- (Schriftelijke en elektronische) uitingen van de Belastingdienst zijn:
 - inhoudelijk en actueel juist;
 - taal- en rekenkundig correct;
 - logisch opgebouwd;
 - eenvoudig te begrijpen;
 - in een gepaste toonzetting geformuleerd;
 - passend en correct weergegeven.
- Vragen over belastingen en toeslagen kunnen de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden stellen aan één van de medewerkers van de BelastingTelefoon. Specifieke vragen over de eigen situatie van de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden worden binnen 2 x 24 uur beantwoord door het belasting- of toeslagkantoor in de eigen regio;

- De Belastingdienst verleent in een aantal gevallen hulp aan burgers bij het invullen van aangiftebiljetten inkomstenbelasting en het aanvragen van toeslagen;
- De Belastingdienst is goed bereikbaar:
 - website: 24 uur per dag, 7 dagen per week;
 - BelastingTelefoon: van 8.00 uur tot 20.00 uur (maandag tot en met donderdag) en van 8.00 uur tot 17.00 uur (vrijdag);
 - kantoren: van 8.00 uur tot 17.00 uur (maandag tot en met vrijdag);
 - voor douanekantoren gelden verschillende openingstijden, variërend van 8.00 uur tot 17.00 (maandag tot en met vrijdag) tot 24 uur per dag, 7 dagen per week;
- Het is belangrijk te weten wat belastingplichtigen en intermediaire organisaties van de Belastingdienst vinden. Via periodiek onderzoek ('Fiscale monitor') en overleg wordt geprobeerd dit te achterhalen;
- De Belastingdienst werkt, in voorlichtingsactiviteiten en andere activiteiten die zich aandienen, graag samen met instanties als vakbonden, sociale raadslieden, universiteiten en hbo's, consumentenverenigingen, ouderenorganisaties, intermediaire organisaties voor migranten, enz.

Behandeltermijnen

- Aangiften die op tijd zijn ingediend resulteren binnen drie maanden na het verstrijken van de aangiftetermijn in een (negatieve) voorlopige of definitieve aanslag. Dat betekent:
 - aangiften inkomstenbelasting: vóór 1 juli;
 - aangiften vennootschapsbelasting: vóór 1 oktober;
 - aangiften omzetbelasting en loonbelasting worden binnen één maand na binnenkomst afgedaan.
- Van de successieaangiften leidt 90% binnen drie maanden na binnenkomst tot een definitieve aanslag. Alle aangiften van schenkingen van ouders aan kinderen leiden binnen zes maanden na binnenkomst tot een aanslag. Alle overige schenkingsaangiften leiden binnen drie maanden tot een aanslag;
- De aangiften die niet op tijd zijn ingediend, leiden eveneens binnen drie maanden na binnenkomst tot een voorlopige aanslag en binnen één jaar na binnenkomst tot een definitieve aanslag. De wettelijke termijn hiervoor is drie jaar;
- Aanvragen voor de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag kunnen uiterlijk tot 1 april van het jaar volgend op het berekeningsjaar worden aangevraagd. Indien uitstel tot het doen van aangifte inkomstenbelasting is verleend, werkt dit uitstel ook door naar de aanvraagtermijn van de toeslag;
- Binnen acht weken na vaststelling van de aanslag inkomstenbelasting wordt de toeslag definitief toegekend;
- Binnen acht weken worden aanvragen voor toeslagen en wijzigingen verwerkt;
- Het verrekenen van terug te geven bedragen met nog openstaande aanslagen gebeurt binnen twee weken;
- Het doen van terugbetalingen bij een geconstateerde teveelbetaling gebeurt binnen een week;
- Aanvragen voor een verklaring arbeidsrelatie worden als regel binnen een week afgehandeld;
- Voor het opvoeren van een nieuwe ondernemer voor de inkomstenbelasting en het toekennen van een omzetbelastingnummer en een loonheffingnummer staat een termijn van vijf werkdagen;
- Op een bezwaarschrift wordt binnen zes weken na binnenkomst beslist en op verzoekschriften binnen acht weken. Als het toch langer duurt, krijgt de belastingplichtige of toeslaggerechtigde daarvan op tijd bericht;
- Over voorgenomen correcties en voorgenomen afwijzing van bezwaar- en verzoekschriften wordt altijd contact opgenomen met de belastingplichtige of toeslaggerechtigde. Als de belastingplichtige of toeslaggerechtigde vragen worden gesteld, heeft hij recht op een redelijke termijn om antwoord te geven. Die termijn wordt van te voren aangegeven;
- Bij ontvangst van correspondentie wordt een ontvangstbevestiging gestuurd. De Belastingdienst streeft ernaar verzoeken om informatie en overige correspondentie binnen een maand af te handelen. Uitzondering hierop is als het belastingkantoor contact moet zoeken met andere belastingkantoren of derden. Dan wordt de afhandeltermijn twee maanden;
- Klachten worden binnen zes weken behandeld. Als het toch langer duurt, krijgt de klager daarvan op tijd bericht.

3 Omgeving en koers

Omgeving en koers

Burgers en bedrijven maken deel uit van de samenleving en op grond daarvan komen zij bij de activiteiten die zij ontplooiën in aanraking met de overheid. Dichtbij is dat hun gemeente, die paspoorten en rijbewijzen uitgeeft, bestemmingsplannen wijzigt, vuil ophaalt, voorzieningen biedt voor burgers in problemen, of de politie die zowel bestraft als helpt. Wat verder weg zijn dat de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Nog verder weg zijn dat de ministeries, waar het beleid wordt gemaakt.

De directe contacten die burgers hebben met overheidsorganisaties bepalen voor een belangrijk deel hun opvattingen over "de overheid". Daarnaast spelen de media bij de beeldvorming een niet te onderschatten rol. Omgekeerd hebben overheden ook een beeld van "hun" burgers. Sterker, er is niet één beeld, er zijn (bijna) evenzoveel beelden als er overheden zijn. Beelden bepalen het gedrag, de activiteit, de aanpak; dat geldt zowel voor burgers en bedrijven als voor de overheid.

De Belastingdienst realiseert zich dat hij een blikvanger binnen de overheid is. Dat heeft te maken met de aantallen burgers en bedrijven die met de Belastingdienst te maken hebben en met de indringendheid waarmee de belastingheffing en de verstrekking van toeslag ingrijpen in het persoonlijke leven van burgers en in de bedrijfsvoering van ondernemingen: het gaat altijd over geld, over verplichtingen en over rechten. Bovendien is de regelgeving ingewikkeld, wat leidt tot onzekerheid (betaal ik niet teveel of krijg ik niet te weinig). Tot op zekere hoogte accepteren burgers en bedrijven hun positie ten opzichte van de Belastingdienst. Zij raken echter geïrriteerd op het moment dat zij vinden dat er een onevenwichtigheid ontstaat in de wederzijdse rechten en plichten. Wanneer de Belastingdienst fouten maakt ervaren burgers en bedrijven het als onrechtvaardig wanneer zij strikt aan formele regels en termijnen worden gehouden.

In deze complexe omgeving opereert de Belastingdienst; het blijvend waarmaken van zijn maatschappelijke rol vereist het permanent en steeds sneller inspelen op ontwikkelingen en trends.

Voor de periode 2008 tot 2012 signaleert de Belastingdienst de volgende thema's:

Wat burgers en bedrijven willen:

- Burgers en bedrijven willen steeds sneller zekerheid;
- Grote bedrijven worden geconfronteerd met nieuwe regelgeving die van hen eist dat zij transparanter worden en hun risico's vermelden; zij willen geen dingen dubbel doen of overbodig doen en verwachten dat toezichthouders onderling afstemmen en van elkaars informatie gebruik maken;
- Burgers en bedrijven blijven aandringen op het verminderen van hun administratieve lasten; hun beleving staat daarbij centraal: het gaat om merkbaar minder regeldruk.

De Belastingdienst biedt

Voor bedrijven zet de Belastingdienst, naast de traditionele vorm van toezicht, in op horizontaal toezicht. De Belastingdienst doet dat op grond van zijn beeld dat de meeste bedrijven en instellingen maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen. De ondernemer wil graag ondernemen en realiseert zich dat hij daarbij aan een aantal maatschappelijke spelregels moet voldoen. Daarbij beoordeelt hij de overheid als geheel en heeft hij, populair uitgedrukt, geen boodschap aan de binnen de overheid bestaande taakverdeling. Wat één tak van de overheid weet, weet "de overheid", is zijn beeld. De overheid erkent deze behoefte en werkt daarom aan een stelsel van basisregistraties die inhoud geven aan het uitgangspunt "eenmalige gegevensuitvraag, meervoudig gebruik". De Belastingdienst doet mee in deze ontwikkeling en gaat

de basisregistratie Inkomen voor zijn rekening nemen. De basisregistraties moeten zowel actueel als betrouwbaar zijn; voor de spanning tussen deze twee eisen, die zich voordoet bij het doorgeven van een mutatie door de burger en de tijd die nodig is voor het verwerken daarvan, moet een oplossing gevonden worden.

Voor de ondernemer is de accountant of de fiscaal intermediair een specialist die hij inhuurt om ervoor te zorgen dat hij geen problemen met de fiscus krijgt; onverwachte fiscale claims zijn zeer ongewenst, zeker bij beursgenoteerde ondernemingen die dergelijke “tegenvallers” moeten melden. Wat de ondernemer wil is snel definitieve zekerheid over zijn fiscale positie en bij voorkeur zonder “gedoe”. Door handavingsconvenanten af te sluiten met individuele grote ondernemingen, met brancheorganisaties en hun leden, en met fiscaal intermediairs komt de Belastingdienst tegemoet aan deze wens; ondernemer en Belastingdienst leggen daarbij hun kaarten open op tafel en vermijden daardoor onnodige scherpstrijperij.

Ten slotte heeft de ondernemer vaak het beeld dat de Belastingdienst het werk van zijn accountant of andere adviseur nog eens overdoet. Dat is toch niet nodig; hij huurt ze juist in omdat het professionals op hun vakgebied zijn. De Belastingdienst treedt in overleg met de organisaties van accountants en belastingadviseurs om in te spelen op dit beeld; natuurlijk is het zo dat als het werk goed is gedaan, niemand er behoefte aan heeft het over te doen. De mogelijkheden hiervan, bijvoorbeeld via certificering, worden onderzocht. De eerste stappen die zijn gezet op het terrein van de loonheffing en op het terrein van de Douane worden uitgebouwd.

Een kansrijke uitbreiding hiervan ziet op het van te voren beoordelen van software, zoals boekhoudprogramma's en kassa-programmatuur en op het geven van zekerheid vooraf ten aanzien van financiële diensten met fiscale aspecten, zoals hypotheke, lijfrentes en pensioenen.

Voor burgers werkt de Belastingdienst aan de invoering van de vooringevulde aangifte. Net als bij ondernemers heeft de Belastingdienst bij burgers het beeld dat de meesten maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen. Ook burgers hebben een hekel aan het doen van overbodige dingen; als de Belastingdienst, zo redeneren ze, al veel gegevens beschikbaar heeft, waarom dan nog een keer gevraagd? En burgers willen ook snel zekerheid; ze snappen niet dat er eerst, naar het lijkt zonder enige controle, naar aanleiding van hun ingediende aangifte een voorlopige aanslag wordt opgelegd, die pas veel later wordt gevolgd door een definitieve; en ze snappen het nog minder wanneer die definitieve aanslag op nul uitkomt. In de vooringevulde aangifte laat de Belastingdienst zien welke gegevens hij van de burger heeft; daar spreekt vertrouwen uit in die burger. De burger controleert de vermelde gegevens, corrigeert ze zondig en vult het ontbrekende aan. Hoe meer gegevens beschikbaar komen, en de Belastingdienst maakt daarover afspraken met de gegevensbronnen, hoe meer aangiften volledig kunnen worden vooringevuld. Dan kunnen ook direct definitieve aanslagen worden opgelegd en hoeft de burger, als hij na controle van de vooringevulde gegevens vaststelt dat alles klopt, zelfs de aangifte niet meer in te sturen.

De gehele overheid wil de administratieve lasten van burgers en bedrijven verminderen. Via horizontaal toezicht en de vooringevulde aangifte levert de Belastingdienst aan die vermindering een stevige bijdrage.

Het bedrijfsleven en de overheid zetten in op standaardisatie

Wereldwijd wordt ingezet op standaardisatie. Spelers als de WereldDouaneOrganisatie (WDO), de Verenigde Naties (VN) en de OESO zetten hier op in. Maar er zijn ook initiatieven die uit het bedrijfsleven komen; het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van XBRL en om het gebruik van open standaarden en open sources in de automatisering.

De achtergronden van deze ontwikkelingen zijn divers: WDO en VN zijn vooral gericht op het wereldwijd volgen van goederenstromen, onder andere als maatregel tegen terrorisme. OESO en XBRL zoeken naar methoden om door standaardisatie en harmonisatie de verschillende processen rond financiële rapportages te stroomlijnen.

De Belastingdienst biedt

De Belastingdienst werkt aan een reorganisatie van de Douane, waardoor deze dienst beter kan aansluiten op de wereldwijde ontwikkelingen ten aanzien van de goederenstromen en de bescherming van de samenleving tegen ongewenste activiteiten of producten. Drie bewegingen zijn daarbij te onderkennen:

- Fiscale taken nemen af (invoerrechten);
- De douane verlegt de aandacht van toezicht op binnenkomende goederen naar toezicht op uitgaande goederen;
- Horizontaal toezicht als uitgangspunt en verticaal toezicht indien nodig.

De Belastingdienst zet zich in voor het gebruik van XBRL in de rapportageketen. Allereerst door aan het bedrijfsleven de mogelijkheid te bieden aangiften voor de belangrijkste belastingmiddelen in XBRL in te zenden. Dat maakt het voor het bedrijfsleven aantrekkelijk te investeren in software die de hele keten, van primaire vastlegging in de boekhouding tot aan het verstrekken van rapportages aan Belastingdienst, CBS en Kamers van Koophandel, in XBRL ondersteunt (XBRL als voertuig voor financiële rapportages). Maar de Belastingdienst wil verder gaan. Daartoe wordt een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van XBRL GL (XBRL voor het vastleggen van gegevens op transactieniveau). In combinatie met horizontaal toezicht is hier winst te boeken zowel voor bedrijven als voor de Belastingdienst. Op langere termijn kan dit perspectieven openen voor het door de Belastingdienst in aangiften voorinvullen van bepaalde gegevens of zelfs voor het (gedeeltelijk) vervangen van een periodieke massale aangiftestroom door het gericht ophalen van gegevens die op een bepaald moment in het kader van toezicht noodzakelijk zijn.

E-overheid krijgt vorm en inhoud

Onder verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken (burgers) en Economische Zaken (bedrijven) wordt gewerkt aan de totstandkoming van een aantal overheidsbrede voorzieningen.

De Belastingdienst biedt

De Belastingdienst ondersteunt en stimuleert de ontwikkeling en het gebruik van generieke overheidsvoorzieningen. Wanneer de Belastingdienst als grote uitvoeringsorganisatie kiest voor een bepaalde voorziening, dan betekent dat een impuls bij de realisatie ervan en een omvangrijk gebruik na de invoering ervan. De Belastingdienst onderkent dat burgers en bedrijven belang hebben bij uniformiteit in hun contacten met de overheid. Alhoewel het lastig blijkt te zijn om het overheidsbreed eens te worden over generieke voorzieningen, zet de Belastingdienst hier toch op in. Liever wat later een uniforme regeling dan wat eerder allerlei verschillende regelingen.

Bij de overheidsbrede voorzieningen gaat het bijvoorbeeld om de gemeenschappelijke machtigingsvoorziening (GMV), mijnoverheid.nl (de persoonlijke internetpagina voor burgers), antwoord voor bedrijven.nl (de persoonlijke internetpagina voor bedrijven), e-formulieren.

In zijn bedrijfsarchitectuur kiest de Belastingdienst ervoor de contacten met burgers en bedrijven te laten lopen via overheidsvoorzieningen die worden beheerd door GBO-overheid. Dat vergroot de herkenbaarheid voor burger en bedrijf.

Burgers kiezen voor kleinschalig ondernemerschap

Het traditionele onderscheid loongenieter/ondernemer vervaagt. Steeds grotere aantallen mensen kiezen voor een zelfstandig bestaan als "resultaatgenieter", als zzp'er (zelfstandige zonder personeel) of als dga (directeur-groootaandeelhouder).

De Belastingdienst biedt

De Belastingdienst investeert in aandacht voor de startende ondernemer. De meester starters hebben in de beginperiode van hun onderneming behoefte aan ondersteuning, dus aan dienstverlening. De ervaring leert dat daardoor de mate van toezicht achteraf kan afnemen. In het kader van vereenvoudiging van de wetgeving wordt gezocht naar minder ingewikkelde regels voor arbeidsrelaties. Op dit moment werken de fiscale regels voor de verschillende vormen van maatschappelijke activiteiten niet neutraal uit; daardoor ontstaan er lastige discussies in de grensvlakken tussen de verschillende regelingen.

Niet alleen via wetgeving, maar ook via de uitvoering kunnen kleine, nieuwe ondernemingen worden ondersteund. Via standaardisatie en harmonisatie kan het voor hen gemakkelijker worden gemaakt om hun verplichtingen na te komen. De verdere ontwikkelingen op het gebied van XBRL kunnen hierbij helpen; mogelijk kunnen aangifteverplichtingen, bijvoorbeeld bij de omzetbelasting, hierdoor komen te vervallen.

Een deel van de burgers kan niet mee in de digitale samenleving

Nederland kent, binnen Europa, een verhoudingsgewijs grote pc-dichtheid en het percentage pc-bezitters dat gebruik maakt van internet is ook zeer hoog. Deze ontwikkeling heeft als neveneffect dat degenen die leven zonder pc of zonder internet maatschappelijk moeilijker kunnen functioneren. Bedrijven gebruiken in advertenties en bij acties bijna uitsluitend hun internetadres, steeds meer reisorganisaties schaffen hun kleurrijke catalogus af en vervangen die door boekingen via internet, banken willen graag af van dagafschriften enz.

De Belastingdienst biedt

Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking heeft te maken met de Belastingdienst. In zijn contacten met belastingplichtigen moet de Belastingdienst rekening houden met alle mogelijke soorten gebruikers.

Bij de aangifte inkomstenbelasting voor binnenlands belastingplichtigen betekent dit bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van drie versies van het aangifteprogramma (Windows, Linux, Apple) en bovendien van een papieren aangifte. En daarnaast zijn er nog bijzondere voorzieningen voor vakbonden, ouderenbonden en maatschappelijk intermediairs. Al die voorzieningen hebben hun eigen achtergrond, maar gezamenlijk zorgen ze voor veel complexiteit.

De samenleving mag enerzijds verwachten dat de Belastingdienst beslissingen neemt op bedrijfseconomische gronden, maar mag er anderzijds van uitgaan dat tegelijkertijd wordt voorzien in ondersteuning van diegenen die maatschappelijk minder weerbaar zijn. Dat betekent dus het anders omgaan met de dienstverlening voor deze groep (hulp aan huis, hulp aan de balie met toepassing van een Belastingdienstcomputer enz.).

Handhavingsorganisaties moeten samenwerken

Niet iedereen houdt zich aan zijn verplichtingen. In die gevallen is duidelijk repressief toezicht aan de orde. Handhavingsorganisaties moeten daarbij onverbiddelijk samenwerken, omdat steeds meer blijkt dat het ontduiken van verplichtingen zich niet tot één domein beperkt.

De Belastingdienst biedt

De Belastingdienst werkt met andere handhavingsorganisaties samen op controlerend, strafrechtelijk en bestuurlijk terrein. De vorm waarin burgers en bedrijven daar het meest mee te maken krijgen is die van het gemeenschappelijke toezicht buiten. De Belastingdienst kent intern zijn handhavingsspalet: het geheel van instrumenten om de naleving van de wetgeving op het gebied van Belastingen, Toeslagen en Douane te bevorderen dan wel af te dwingen. Al naar gelang de omstandigheden worden een of meer van die instrumenten ingezet (bij de aanpak gaat het om het inzetten van een bepaalde mix van instrumenten). Ook in de samenwerking met andere handhavingsorganisaties zijn er verschillende instrumenten inzetbaar: het gezamenlijk instellen van een boekenonderzoek, een gezamenlijke actie in een bepaalde branche en gezamenlijke acties op straat of in een buurt. Al naar gelang de omstandigheden wordt in gezamenlijkheid die aanpak gekozen die het meest effectief is om het ongewenste gedrag te corrigeren en die past binnen de mogelijkheden en bevoegdheden van de samenwerkende partners.

4 Doelen 2008 – 2012

Voor de periode 2008 – 2012 heeft de Belastingdienst zichzelf de volgende doelen gesteld:

- Complexiteitsreductie van de ICT. De belangrijkste doelstellingen van het programma complexiteitsreductie zijn het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, en het verkorten van de tijd die nodig is nieuwe wet- en regelgeving in de organisatie doorgevoerd te krijgen. De automatisering moet flexibeler, simpeler, robuuster en opener worden;
- De inrichting van de Basisregistratie Inkomen en verbetering van de gegevenshuishouding. De Belastingdienst wil meer gegevens kunnen delen en uitwisselen met burgers, bedrijven en andere overheidsinstanties. In het kader van het rijksbrede stelsel van basisregistraties wordt de Belastingdienst verantwoordelijk voor het verzamelen, registreren, valideren en verstrekken van inkomensgegevens (loon, inkomen). De Belastingdienst wil ervoor zorgen dat deze gegevens actueel, correct en bruikbaar zijn, en tijdig aangeleverd worden aan overheidsdiensten die ze nodig hebben;
- Verbetering van de massale processen en de dienstverlening. De massale processen worden dusdanig gestandaardiseerd en gedigitaliseerd, dat de werkzaamheden in het overgrote deel van de gevallen automatisch kunnen worden uitgevoerd. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat zij sneller zekerheid kunnen krijgen over hun fiscale positie. Voor de Belastingdienst betekent het dat de organisatie minder tijd kwijt is met het traditionele, bewerkelijke proces met zijn papieren berichten. Op deze wijze komt meer capaciteit beschikbaar voor intensief toezicht en dienstverlening. De kwaliteit van de antwoorden die de BelastingTelefoon aan burgers en bedrijven geeft, zal worden verbeterd. Er wordt toegewerkt naar een situatie waarin burgers in de gelegenheid worden gesteld op elk moment de eigen gegevens in te zien en bij te werken. Voor burgers blijft het mogelijk op papier aangifte te doen;
- Toezicht. De Belastingdienst wil het toezicht versterken. De Belastingdienst verbreedt zijn toezichtpallet: horizontaal toezicht, acties, handhavingscommunicatie, samenwerking met andere handhavers. De Belastingdienst wil steeds meer werken op basis van vertrouwen en afspraken vooraf, in plaats van controles achteraf. Hij wil het effect van zijn optreden vergroten en tegelijkertijd de administratieve lasten die met het toezicht zijn gemoeid verlagen. Het toezicht zal gericht zijn op het zo snel en zo actueel mogelijk vaststellen van de juistheid van gegevens;
- Opsporing. De opsporing zal zich meer gaan richten op grote zaken en/of zaken met een grote maatschappelijke uitstraling. Daarnaast zullen de processen toezicht en opsporing elkaar meer gaan versterken door een nauwere samenwerking;
- Toeslagen. Er komt een nieuw Toeslagen systeem. Daarnaast streeft de Belastingdienst, samen met de beleidsdepartementen, naar verdere vereenvoudigingen in de regelgeving. Doel is dat de burger sneller de juiste toeslag krijgt;
- Douane. De Douane wil samen met het bedrijfsleven werken aan het concretiseren van horizontaal toezicht. Het bestaande vergunningenproces wordt verbreed tot een systeem van certificering, waarin veiligheid centraal staat.

Informatie- en communicatietechnologie

Complexiteitsreductie

De Belastingdienst maakt bij zijn werkzaamheden veel gebruik van ICT-toepassingen, waarmee informatiestromen op een snelle wijze worden verwerkt. Zoals alle grote organisaties in de wereld die vroeg zijn begonnen met automatisering van hun processen, heeft ook de Belastingdienst te maken met een inmiddels complex stelsel van applicaties en bestanden met grote volumes, en te veel onderlinge afhankelijkheid van systemen. Dat heeft als effect dat er relatief hoge onderhoudskosten mee gemoeid zijn, dat implementatie van nieuwe wetgeving lang duurt en dat de kans op fouten wordt vergroot.

Om de gewenste vereenvoudiging te bereiken en tegelijkertijd beter tegemoet te komen aan de vraag van burger en bedrijfsleven, is een meerjarig programma opgezet dat uiteindelijk moet leiden tot een complete herinrichting van de massale processen. Er komt een architectuur waarin de flexibiliteit van systemen en het meervoudig gebruik van gegevens leidend zijn. Werkprocessen worden desnoeds aangepast aan het standaardproduct.

Het programma complexiteitsreductie kent twee sporen. Het eerste spoor is gericht op het optimaliseren van de huidige situatie: het waarborgen van de continuïteit van de huidige processen en het kunnen realiseren van noodzakelijke aanpassingen. Het tweede spoor is gericht op versimpeling en vernieuwing van de bedrijfsprocessen op langere termijn. Producten en voorzieningen die in de eerste fase worden gerealiseerd worden dusdanig generiek ontwikkeld, dat ze ook in fase twee inpasbaar zijn.

In de eerste fase van de complexiteitsreductie wordt in 2008-2009 wordt gewerkt aan vier kernactiviteiten:

- Opschonen van bestaande applicaties, licenties en technieken;
- Leveren van generieke basisvoorzieningen voor berichtenverkeer met burgers en bedrijven (poort), aanbieden van informatie (portal), controle op volledigheid en juistheid van output (productiebesturing), koppeling van systemen (servicebus), beheren en meervoudig gebruiken van data (gegevenshuishouding) en toegankelijkheid van persoons- en niet persoonsgebonden informatie (content management);
- Migreren van bestaande systemen op de nieuwe basisvoorzieningen en elimineren van overbodige systemen;
- Aansluiten van nieuwe systemen op de generieke basisvoorzieningen.

Op de langere termijn, met als tijdhorizon 2015, gaat de Belastingdienst zijn processen fundamenteel herzien; hij verlaat de oriëntatie op de belastingwetten en kiest voor een oriëntatie op bedrijfsfuncties. De belangrijkste bedrijfsfuncties zijn het verkrijgen van gegevens, het bepalen van grondslagen, het formaliseren van rechten en plichten en het afwickelen van de financiële positie. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat ingespeeld wordt op belangrijke gebeurtenissen in diens bestaan ('events') en op de daarbij behorende fiscale gevolgen. Hierdoor hoeft nog maar één keer informatie aangeleverd te worden om alle fiscale gevolgen, ongeacht het belastingmiddel, af te handelen. Om te kijken of de nieuwe procesinrichting werkt worden in 2008 in twee belastingregio's twee praktijkproeven gehouden. Voor burgers is dat de afhandeling van de gevolgen van overlijden en bij bedrijven gaat het om een praktijkproef voor startende ondernemers. Nadat de proef is geëvalueerd vindt de komende jaren stapsgewijze uitbreiding plaats in meer regio's met meer belastingsoorten en voor meer gebeurtenissen.

Gegevenshuishouding

Verbetering van de gegevenshuishouding is noodzakelijk om meer gegevens te kunnen delen en uitwisselen met burgers, bedrijven en andere overheidsinstanties. De komst van basisregistraties versterkt die ontwikkeling nog eens. De huidige gesloten en op interne gegevensverwerking gerichte infrastructuur voldoet niet meer. Zij zal plaats moeten maken voor een meer flexibele structuur waarin wordt gewerkt met open standaarden. Wat betreft de beveiliging zal, in plaats van met één beveiligingsniveau, gewerkt gaan worden met verschillende, op risico toegespitste beveiligingsniveaus.

Bij de inrichting van de gegevenshuishouding staan eisen van toegankelijkheid, eenduidigheid en informatiebeveiliging voorop. Samenwerking en de mogelijkheid gegevens met andere diensten uit te wisselen, worden uitgangspunt voor de procesontwerpen. De gegevens die bij de Belastingdienst binnenkomen en door hem worden beheerd, moeten ook weer gebruikt kunnen worden in de werkprocessen van andere overheidsinstanties en andere relevante externe partijen. Ook buiten Nederland. In het bijzonder bij de Douane neemt de geautomatiseerde informatie-uitwisseling over de grens jaarlijks toe.

Regiefunctie ICT

De Belastingdienst gaat de centrale sturing op de ICT-processen versterken. Het managementteam van de Belastingdienst wordt uitgebreid met een extra lid belast met de portefeuille ICT-regie en –architectuur. Tevens wordt bij het Directoraat-generaal Belastingdienst een apart eenheid ingericht die zorg draagt voor zowel de regie op de ICT-ontwikkelingen binnen de Belastingdienst als de regie op de aansluiting van de ICT-processen bij de Belastingdienst op de processen en producten van de e-overheid. Het team ondersteunt de politieke en ambtelijke leiding van de Belastingdienst bij de sturing op deze processen. Tot het werkterrein van het team behoort het sturen op bedrijfsarchitectuur, opdat de samenhang in de ICT-ontwikkelingen binnen de Belastingdienst op het hoogste bestuurlijke niveau gewaarborgd is. Een ander belangrijk aandachtsgebied betreft de samenwerking met andere overheden en organisaties, in het bijzonder de vraag wat de Belastingdienst op ICT-gebied zelf blijft doen en wat beter door andere partijen gedaan zou kunnen worden.

Massale processen en dienstverlening

Massaal is digitaal

Het huidige aangifteproces stamt uit de tijd dat de Belastingdienst afhankelijk was van de feiten die door de belastingplichtigen werden aangeleverd. Inmiddels is deze situatie veranderd. De Belastingdienst beschikt over een breed scala aan gegevens over burgers en zal door het operationeel worden van basisregistraties zijn informatiepositie verder kunnen versterken. De aandacht kan daardoor verschuiven van het achteraf toetsen van aangiftes naar directe beoordeling en acceptatie van feiten. In de toekomst zullen niet langer de aangiftes centraal staan, maar de veranderingen die zich in de actuele situatie van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden voordoen ('events'). Herziening van het aangifteproces heeft voor alle partijen grote voordelen. Het betekent dat de Belastingdienst af raakt van het enorm gecompliceerde logistieke aangifteproces met zijn miljoenen papieren berichten. Voor burgers en bedrijven wordt het gemakkelijker om aan hun verplichtingen te voldoen; zij krijgen sneller zekerheid over hun fiscale positie. Het zal nog een ruim aantal jaren duren voor de nieuwe processen volledig operationeel zijn. Het plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst dat medio 2007 naar de Tweede Kamer is gestuurd¹, gaat uit van een periode tot 2015. In de tussentijd zal in een aantal projecten, zoals de vooringevulde aangifte en de basisregistratie Inkomen, al delen van de nieuwe visie op het aangifteproces worden gerealiseerd.

Digitale diensten

Het digitale kanaal wordt steeds meer het primaire kanaal voor contacten met de Belastingdienst. Dit geldt zowel voor het doen van aangifte, het opleggen van aanslag of het aanvragen van een toeslag, als voor het verlenen van informatiediensten. Voor 2008 worden de volgende digitale diensten via internet voorzien. Voor burgers betreft het: het digitaal verzoeken om uitstel aangifte, het digitaal retourneren van digitale formulieren en de digitale indiening van bezwaarschriften. Voor bedrijven: verbetering van de website en het uitbreiden van digitale diensten via het persoonlijke domein.

De bestaande massale processen worden verder gestandaardiseerd en gedigitaliseerd. Niet alleen de reguliere verwerking van aangiftes en toeslagen, ook het massale toezicht en de administratieve processen, zullen in de toekomst als regel zonder menselijke tussenkomst worden afgedaan. Om de efficiency verder te vergroten, zullen deze – gestandaardiseerde en gedigitaliseerde – berichten centraal worden verwerkt. Door deze aanpak wordt tegelijkertijd capaciteit vrijgespeeld die nodig is voor verbetering van de dienstverlening en versterking van het toezicht.

Vooringevulde aangifte

Met de vooringevulde aangifte (VIA) wil de Belastingdienst zijn dienstverlening aan burgers verder verbeteren, namelijk door niet onnodig te vragen naar gegevens die de Belastingdienst al in huis heeft, en meer inzicht te geven in de informatie waarover de dienst beschikt. Bij de vooringevulde aangifte gaat de belastingplichtige controleren of de gegevens kloppen en compleet zijn. Hij kan ze zijn aangifte wijzigen en

¹ Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst, Tweede Kamer, 2006-2007, 31 066, nr. 2

eventueel aanvullen. In 2008 wordt met de voorgevulde aangifte proefgedraaid onder de medewerkers van de Belastingdienst. Bij goed resultaat zal vanaf 2009 de voorgevulde aangifte gefaseerd worden ingevoerd voor alle particuliere belastingplichtigen. De voorgevulde aangifte is digitaal en zal het elektronisch aangeven verder stimuleren. Dit neemt niet weg dat er naar verwachting een groep zal blijven die kiest voor het aangeven op papier. Die mogelijkheid blijft bestaan, zij het dat de aanbidding van voorgevulde gegevens op papier wel beduidend lagere service biedt.

Het is een proces van jaren om tot een zo volledig mogelijk voorgevulde aangifte te komen. Volledige voorinvulling wordt niet voor 2012 mogelijk. De basisregistratie Inkomens moet eerst worden ingericht, en er is overleg nodig met de aanleveraars van de gegevens om er voor te zorgen dat de gegevens juist, volledig en tijdig worden ontvangen. Om het voor de burger goed te doen, moet de gegevenskwaliteit zeer hoog zijn. Bij hoge kwaliteit ervaart de burger gemak; bij lagere kwaliteit het tegendeel. Hoge gegevenskwaliteit is daarom een onmisbare randvoorwaarde voor de voorgevulde aangifte. Gaandeweg beschikt de Belastingdienst over steeds meer gegevens die inzicht bieden in de situatie van de belastingplichtige. Dit biedt ook de mogelijkheid hem actief en op maat te ondersteunen in het nakomen van zijn plichten en uitoefenen van zijn rechten, in geval hij mogelijk nog geld terug krijgt.

Telefoon en balie

Telefoon en balie zullen de komende jaren nog belangrijke ondersteunende kanalen zijn voor het verlenen van informatiediensten. De balie zal op termijn verschuiven naar het gemeentelijk loket.

Bij de BelastingTelefoon gaat het een en ander veranderen. Het gaat uiteraard onverminderd om bereikbaarheid en het bieden van kwaliteit bij de beantwoording van vragen. Maar de BelastingTelefoon gaat ook nieuwe dingen doen. Dat nieuwe zit vooral in verbreding van het dienstenpakket van de BelastingTelefoon, waardoor minder doorverwijzingen naar andere organisatieonderdelen van de Belastingdienst nodig zijn. Feitelijk houdt dit in dat de BelastingTelefoon zich ontwikkelt tot een klantcontactcentrum. Daarnaast wordt in overleg met fiscale intermediairs gezocht naar specifieke mogelijkheden om de bereikbaarheid voor deze doelgroep te verbeteren.

- Bereikbaarheid: de Belastingtelefoon wil bereikbaar zijn. Bereikbaarheid betekent dat 80 à 85 % van de bellers na het doorlopen van het keuzemenu binnen honderd seconden een respondent aan de lijn krijgen;
- Eén contactmoment: het doel is om bellers in één contact te helpen: met één telefoontje wordt alles geregeld. Dat betekent dat werk dat nu op de regiokantoren gebeurt, zoals mutaties aanbrengen in de systemen en eenvoudige vragen van belastingplichtigen beantwoorden, voortaan door de Belastingtelefoon wordt afgehandeld;
- Kwaliteit: de Belastingtelefoon kent een aantal kwaliteitsdoelstellingen, die er toe moeten leiden dat de telefoniemedewerkers goed zijn opgeleid, de inhoud van het antwoord niet afhankelijk is van degene die de vraag beantwoordt en de Belastingtelefoon altijd de actuele informatie heeft. Door externe bureaus wordt gemeten of de goede antwoorden worden gegeven, en hoe het met de klanttevredenheid is gesteld.

Toezicht, opsporing en rechtstoepassing

Versterking toezicht

De Belastingdienst werkt aan versterking van zijn toezicht. Hij wil het effect van zijn optreden vergroten en tegelijkertijd de administratieve lasten die met het toezicht zijn gemoeid verlagen. Dit doet de Belastingdienst langs de lijnen die in de overheidsbrede kaderstellende visie op toezicht zijn ontwikkeld. Het is de belangrijkste opgave voor de komende jaren om het toezicht selectiever te maken en te kijken waar de verantwoordelijkheid met belastingplichtigen kan worden gedeeld. De basis van het optreden is vertrouwen. Daar waar het vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt het de belastingplichtige zo gemakkelijk mogelijk gemaakt. Daar waar het vertrouwen wordt geschonden wordt het toezicht aangescherpt en

treedt de Belastingdienst effectief en slagvaardig op. Door sterker te variëren in aanpak is de Belastingdienst in staat een toenemend klantenbestand met grotere dynamiek op een aanvaardbaar niveau van compliance te houden.

Bewust kiezen

Bepalend voor de aanpak van de handhaving is de optimale afstemming tussen de baten van handhaving en de kosten ervan. De beschikbare middelen worden ingezet daar waar de grootste compliance-effecten worden verwacht. Wat betreft de baten wordt niet alleen gelet op fiscale risico's of financiële belangen, maar ook op de maatschappelijk impact (risicomanagement). Het inzetten van handhavingsvormen gebeurt binnen de beperkingen van de budgettaire en personele capaciteit en is daardoor kwantitatief en kwalitatief ingekaderd. Handhavingsregie is het bewust kiezen van het te bereiken nalevingseffect en het daarvoor in te zetten handhavingsinstrumentarium.

Voor de aanpak van risico's heeft de Belastingdienst de beschikking over een breed scala aan handhavingsinstrumenten. Naast preventieve instrumenten zoals het beoordelen van wet- en regelgeving, communicatie, dienstverlening en bedrijfsbezoeken, staan repressieve instrumenten zoals boekenonderzoeken, fraudeonderzoeken, bestuurlijke boetes etc. Relatief nieuw in de mix zijn instrumenten als horizontaal toezicht, handhavingscommunicatie en samenwerking met andere handhavers. Repressieve instrumenten zijn niet altijd de meest geëigende middelen om blijvend een gedragsverandering te bewerkstelligen. Daar waar de belastingplichtigen in gebreke blijven uit onwetendheid of onkunde zijn voorlichting en dienstverlening, bijvoorbeeld door startersbezoeken, betere instrumenten.

Om evenwichtige keuzes in de handhaving te maken is het nodig te segmenteren. Segmentatie is het opdelen van het totale bestand van belastingplichtigen in groepen met samenhangende kenmerken, zoals financieel belang, complexiteit van de fiscale problematiek, omvang etc. De Belastingdienst onderscheidt vier segmenten: Particulieren, Midden- en kleinbedrijf (MKB), Middelgrote ondernemingen (MGO) en Zeer grote ondernemingen (ZGO). De kenmerken van het segment zijn bepalend voor de instrumenten die ingezet worden. Bij ZGO, een segment waarin de circa 2.000 grootste ondernemingen zijn opgenomen, zijn de inhoud van de fiscale problematiek en de omvang van de belangen van dien aard dat een aanpak 'op maat' noodzakelijk is. Tot het MGO-segment behoren circa 12.000 ondernemingen. Hier staat individuele klantbehandeling voorop. Bij het sterk groeiende MKB-segment is een dergelijke benadering niet doelmatig. Voor elk segment leidt de handhavingsregie tot een andere aanpak. Door de inzet op de verschillende instrumenten te normeren, komt de Belastingdienst tot een evenwichtige mix van preventief en repressief optreden.

Handhavingsregie wordt deels landelijk, deels regionaal vormgegeven. Effectiviteit en strategische belangen zijn bepalend voor de keuze of iets landelijk wordt geregisseerd of dat de regie bij de regio's ligt. Dit verschilt per segment en soms ook per handhavingsinstrument of belastingmiddel. Fiscaaltechnische risico's lenen zich het best voor centrale vaststelling. Andere beleidsaspecten krijgen naar hun aard met name regionaal invulling, zoals de aanpak van vrijplaatsen en de aanpak van starters. Het samenwerken met andere handhavers wordt eveneens veelal regionaal ingevuld. Een gedeelte van de toezichtscapaciteit wordt steekproefsgewijs ingevuld. Daardoor neemt niet alleen de onvoorspelbaarheid van de controles toe, maar ontstaat er bovendien een permanent onderzoeksbestand dat inzicht geeft in de bestaande risico's bij ondernemers.

Intelligence

De Belastingdienst versterkt zijn intelligence. Dit doet hij om bestuurders en managers in staat te stellen de juiste keuzes in de handhavingsregie te maken en om het effect van zijn handelen te optimaliseren. Keuzes worden gemaakt op basis van kennis van belastingplichtigen en van de effectiviteit van de in te zetten handhavingsinstrumenten. De basis voor de intelligence vormt allereerst de informatie waarover de Belastingdienst beschikt: uit aangiften, de basisregistraties, de inning, de invordering, de dienstverlening, de opsporing etc. Daarnaast bouwt de Belastingdienst zijn informatie- en kennispositie uit. Nieuwe informatierreinen worden ontgonnen om hierin fenomenen en trends te ontdekken. Om zicht te krijgen op de economische werkelijkheid is fysiek toezicht ('op straat') en digitaal toezicht (op internet) van groot belang. Via deze oog- en oorfuncties krijgt de Belastingdienst zicht op activiteiten die zich buiten de formele verbanden van de moderne informatiemaatschappij ontwikkelen. Door interventies van de Belastingdienst systematisch te meten, te analyseren en te

evalueren ontstaat inzicht in de (effecten van de) handhavinginstrumenten en kan de aanpak eventueel worden bijgesteld. Op die manier wordt de leercirkel vormgegeven.

De Belastingdienst heeft ervoor gekozen dat alle organisatieonderdelen (Belastingdienstregio's, Douane, FIOD-ECD en Toeslagen) hun eigen intelligence-organisatie hebben. Door de intelligence dicht bij het primaire proces te organiseren zijn de lijnen kort en gaat de informatieuitwisseling snel. Bovendien houdt de organisatie zo een overzichtelijke omvang. De aanpak en know how wordt wel gedeeld en de automatiseringsondersteuning bij de onderdelen geüniformeerd. De tactische/operationele intelligence wordt regionaal vormgegeven.

Horizontaal toezicht

Bewust kiezen betekent ook dat de Belastingdienst onderzoekt waar hij de verantwoordelijkheid voor de naleving met maatschappelijke partijen kan delen.

De Belastingdienst wil doorgaan met horizontaal toezicht: het afsluiten van handhavingconvenanten met grote ondernemingen, met brancheorganisaties en hun leden, en met intermediairs. Hij is van mening dat de meeste burgers, bedrijven en instellingen maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen. Door scherp te onderscheiden tussen risicovolle en minder risicovolle bedrijven, en aan bonafide bedrijven bepaalde toezichtstaken over te laten, ontstaat ruimte om in het eigen toezicht de mensen die het niet zo nauw nemen met de regels aan te pakken. Horizontaal toezicht wordt zo een effectieve aanvulling op het traditionele, verticale toezicht, waarbij de overheid van bovenaf controleert of de regelgeving correct wordt nageleefd.

Uitgangspunt is dat het toezicht opgepakt wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partners in de fiscale keten. De basiswaarden onder de samenwerking zijn vertrouwen, transparantie, gelijkwaardigheid en een erkenning van de wederzijdse belangen. De inzet van de samenwerking is zoveel mogelijk te proberen problemen vooraf op te lossen en dubbel werk in de keten te voorkomen. Door zo te werken kan de belastingplichtige sneller zekerheid worden geboden en hoeven er minder tijdrovende controles achteraf uitgevoerd te worden. Door het verhogen van rechtszekerheid en verminderen van administratieve lasten wil de Belastingdienst positief bijdragen aan het (fiscale) vestigingsklimaat. Met deze werkwijze loopt Nederland internationaal voorop. Door de OESO wordt versterking van de relatie tussen belastingplichtigen, belastingdiensten en adviseurs gepropageerd. De Nederlandse aanpak wordt hierbij als voorbeeld gegeven.

In het segment van (zeer) grote ondernemingen liggen duidelijke kansen voor horizontaal toezicht. De aanpak sluit aan bij internationale ontwikkelingen op het gebied van de financiële verslaglegging die zijn gericht op het verhogen en afdwingen van transparantie. De Belastingdienst wil het partnerschap met deze specifieke doelgroep versterken door het overleg te intensiveren. Het is de bedoeling dat beide partijen blijvend inzicht hebben in de actuele risico's en op de hoogte zijn van elkaars standpunten. Ook knelpunten in de uitvoering en consequenties van nieuwe regelgeving zijn onderwerp van gesprek.

Het horizontaal toezicht heeft ook voor het MKB-segment toegevoegde waarde. Gesprekspartners zijn brancheorganisaties. Met hen wordt bekeken of er branchespecifieke knelpunten kunnen worden opgelost op basis van een met de branche af te sluiten convenant. Afspraken over de wijze waarop gezamenlijk invulling wordt gegeven aan het daarmee gemoeide toezicht zijn daarbij uitdrukkelijk aan de orde.

In 2005 is een pilot gestart met 20 overwegend beursgenoteerde ondernemingen. Gezien de positieve ervaringen is de pilot in 2006 uitgebreid met nog eens 20 van dergelijke ondernemingen. Met een groot deel van deze ondernemingen is inmiddels een individueel handhavingconvenant gesloten. Inmiddels is het eerste deel van de pilot geëvalueerd. De resultaten zijn positief te noemen. Als voordeel van deze werkwijze wordt genoemd: het werken in de actualiteit, de snellere standpuntbepaling door de Belastingdienst en meer openheid tussen de partners. De komende jaren zal de lijn van individuele handhavingconvenanten verder worden doorgetrokken naar overige grote ondernemingen. De mate waarin een onderneming kan laten zien in control te zijn, zal bepalend zijn voor de vorm en intensiteit van het toezicht.

Specifiek aandachtspunt is de samenwerking met fiscale dienstverleners (accountants en consultants). Onderzocht wordt of met hen generieke afspraken kunnen worden gemaakt over de inhoud en kwaliteit van hun werkzaamheden zodat belastingplichtigen sneller zekerheid kan worden geboden. Vormen van certificering kunnen daarbij aan de orde zijn. In het MGO-segment is gestart met een pilot. Bekeken wordt of op individueel niveau met de onderneming en de externe adviseur afspraken gemaakt kunnen worden over de door de externe adviseur uit te voeren belastingcontrole bij die onderneming.

Controle loonheffing

Horizontaal toezicht speelt ook nadrukkelijk een rol bij het zekerstellen dat de loonaangiftegegevens tijdig, juist en volledig beschikbaar voor de afnemende diensten. Veel processen van de Belastingdienst zijn afhankelijk van een tijdige aanlevering en vaststelling van loongegevens. Daarvoor is het nodig dat toezicht op de loonheffing structureel in de actualiteit plaatsvindt en gericht is op het volledig binnenkrijgen van gegevens. Doel is dat op termijn 95% van de loongegevens zeker wordt gesteld via horizontaal toezicht en 5% via actueel toezicht. Concreet betekent dit dat de Belastingdienst convenanten wil afsluiten met grote loonadministratiebureaus en grote zelfaangevers. De controle verschuift van inkomstenheffing naar loonheffing. Daarbij staat de inhoudingsplichtige centraal: die wordt geholpen zijn loonaangifte op orde te brengen.

Zichtbaar toezicht

Om zichtbaar te zijn als handhaver blijft de Belastingdienst een substantieel aantal boekenonderzoeken uitvoeren. Naast de selectie op basis van risico en belang zal ook een groot aantal kleine onderzoeken worden uitgevoerd. Deze onderzoeken concentreren zich op één specifiek risico en kennen een kortere doorlooptijd.

Om zichtbaarheid te versterken wordt er waar mogelijk thematisch gewerkt. Thema's zien op een projectmatige aanpak, waarin bij voorkeur meerdere risico's bij objecten of subjecten, middelen, toezichtprocessen en -instrumenten worden betrokken. Nadrukkelijk wordt ook handhavingscommunicatie ingezet als instrument om de uitstraling van het optreden te vergroten. Om de impact van zijn optreden te vergroten zal de FIOD-ECD zich toeleggen op zaken met een grote maatschappelijke uitstraling zoals het bestrijden van witwassen. Het aantal acties wordt opgevoerd om onbekende belastingplichtigen en inkomensstromen op te sporen en om uitstaande belastingschulden te innen.

In 2008 wordt een volgende stap gezet naar meer thematisch en programmatisch handhaven. Het bestaande thema rond het vastgoed loopt door, met aandacht voor handel in onroerende zaken, makelaars en buitenlandse eigenaren. De doelgroepactie in het Particulierensegment sluit hierbij aan. De focus ligt op de verantwoording van bezittingen in box 3, in het bijzonder vastgoed. Er komen twee thema's bij, op het gebied van de loonheffingen en de arbeidsmarkt. Deelonderwerpen zijn o.a. illegale arbeid, inlenersaansprakelijkheid, malafide uitzendbureaus, schijn-zzp'ers (zelfstandige zonder personeel).

In het kader van zichtbaarheid wordt een groot aantal bedrijfsbezoeken en met name de bezoeken bij startende ondernemers uitgevoerd. Dit gebeurt in de overtuiging dat het daadwerkelijk beïnvloeden van het aangiftegedrag van ondernemers in de startfase van de onderneming vanuit het oogpunt van compliance het meest effectief is. Bedrijfsbezoeken hebben zowel een sterk dienstverlenend als een preventief toezichtkarakter. Tijdens de bezoeken wordt een beeld gevormd van de organisatie en mogelijke risico's in de administratieve organisatie. Startende ondernemers worden geïnformeerd over verplichtingen en eisen die aan hun administratie worden gesteld. Deze bezoeken zullen zoveel mogelijk in samenwerking met anderen worden gedaan: de Kamers van Koophandel, fiscale intermediairs en brancheorganisaties.

Samenwerking

Samenwerking - zowel horizontaal als verticaal - vergroot de effectiviteit van het toezicht en vermindert door het voorkomen van dubbel werk de administratieve lasten.

Samenwerking krijgt allereerst binnen de Belastingdienst steeds meer vorm: met name tussen de FIOD-ECD, de Douane en Toeslagen. Ter verbetering van de samenwerking tussen toezicht en opsporing gaan fiscale controlemedewerkers vaker samen met opsporingsmedewerkers op controle. Ook zullen bij landelijke en regionale acties en thema's steeds toezicht en opsporing

in onderlinge samenhang worden gezien. Beide processen zullen elkaar daardoor versterken. Deze versterking zit zowel in de informatiepositie als in de concrete aanpak van projecten.

Ook samenwerking met handhavers buiten de Belastingdienst wordt gezocht. Sommige misstanden waar verschillende soorten fraude bij elkaar komen, kunnen alleen goed met multidisciplinaire teams worden aangepakt. Daarom participeert de Belastingdienst in interventieteams, waarbij de gezamenlijke focus is gericht op het vaststellen van de bestuurlijke integriteit van de ondernemingen. Ook binnen de opsporing wordt er meer en meer gewerkt in multidisciplinaire teams, waarbij de FIOD-ECD nauw samenwerkt met andere opsporingsdiensten zoals VROM-IOD, SIOD en de Nationale Recherche, en met andere toezicht-houders zoals de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank. Vaak is de samenwerking nog wel repressief gericht. In de komende periode kan ook in de samenwerking met andere handhavers het 'vooraf werken' meer centraal worden gesteld. De Belastingdienst heeft inmiddels met veel gemeenten waar zich handhavingstekorten voordoen convenanten afgesloten over samenwerking en informatie-uitwisseling met betrekking tot de aanpak van 'overheidsvrijplaatsen'. Het initiatief bij de bestrijding van vrijplaatsen ligt bij de gemeenten. Ook politie en OM zijn convenantpartners.

Door de toenemende globalisering wordt ook samenwerking met partners in het buitenland steeds belangrijker en intensiever, bijvoorbeeld met betrekking tot de verzoeken tot wederzijdse bijstand. Fraude stopt niet bij de grens en voor een effectieve aanpak is samenwerking over de grenzen heen onontbeerlijk. De Belastingdienst wil bijdragen aan de verbetering van de internationale fraudebestrijding door het bundelen van kennis en het uitwisselen van gegevens binnen de Europese Unie. Voor niet-EU landen wordt gebruik gemaakt van de in bilaterale verdragen vastgelegde samenwerking en informatie-uitwisseling. Ook de internationale bijstand bij de invordering van belastingen wordt gebruikt in de strijd tegen de internationale fraude.

De zichtbaarheid van de Belastingdienst komt voor een belangrijk deel regionaal tot stand, in samenspraak en samenwerking met andere handhavers en met gemeenten. De interventieteams handhaven zichtbaar in vooraf geselecteerde industriegebieden, winkelcentra en buurten. In de interventieteams werkt de Belastingdienst samen met UWV, de gemeente, de politie, het OM, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de SVB. De landelijke stuurgroep staat onder leiding van het ministerie van SZW. Daarnaast verhoogt de Belastingdienst ook de zichtbaarheid met behulp van waarnemingen ter plaatse en voert hij acties uit met scanauto's. Daarbij gaat de aandacht uit naar openstaande belastingschulden en naar het privé gebruik van zakelijke leaseauto's. Ook enkele afzonderlijke branches krijgen bijzondere aandacht, zoals de taxibranche en de prostitutie.

Beleidsbesluiten

In de praktijk komen er voortdurend nieuwe vragen op over de interpretatie van fiscaal relevante feiten en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verzoeken om rechtszekerheid van individuele belastingplichtigen worden beantwoord door de behandelend inspecteur. Hij of zij is verantwoordelijk voor de behandeling, zowel voor de kwalitatieve inhoud als voor de doorlooptijd van het vooroverleg.

Uitgangspunt is dat regelgeving niet te gedetailleerd moet zijn en ruimte moet laten voor uitvoerende ambtenaren. Die lijn zal in de uitwerking van beleidsbesluiten worden doorgetrokken. Het is niet realistisch te denken dat een besluit alle mogelijke situaties in de toekomst volledig kan afdekken. De werkelijkheid is altijd fantasierijker en vindingrijker dan van tevoren bedacht. In plaats van uitvoerige beschrijvingen van casuïstiek te leveren, komt de nadruk bij het schrijven van de besluiten meer te liggen op de hoofdlijn en op de grenzen waarbinnen de uitvoerende inspecteurs zich moeten bewegen. Beleidsbesluiten worden in concept voorgelegd aan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van organisaties van belastingadviseurs. Het gaat daarbij om hun advies over uitvoerbaarheidsaspecten en consistentie, niet over de vraag of de besluiten wenselijk zijn.

Het streven is per onderwerp één beleidsbesluit te hebben en te houden, zodat iedereen het beleid dat bij een onderwerp hoort gemakkelijk kan vinden. Om het aantal beleidsbesluiten zo klein mogelijk te houden, zo rond de 500, wordt een

beleidsbesluit bij wijziging opnieuw uitgebracht en wordt het oude beleidsbesluit ingetrokken. In uitzonderlijke (spoed) gevallen kan een beleidsbesluit over een specifiek (deel)onderwerp gepubliceerd worden. Deze tijdelijke besluiten krijgen zoveel mogelijk een vervaldatum mee en worden zo snel mogelijk opgenomen in het algemene besluit over het onderwerp. Om de beleidsbesluiten actueel te houden worden ten minste één maal per jaar alle beleidsbesluiten op actualiteit beoordeeld en zo nodig aangepast. Beleidsbesluiten zijn digitaal raadpleegbaar op www.overheid.nl.

Toeslagen

Voor het proces Toeslagen staat de invoering van het nieuwe Toeslagen systeem centraal. Dit systeem zal naar verwachting voor het berekeningsjaar 2009 in gebruik worden genomen. Het nieuwe Toeslagen systeem is als eerste systeem binnen de Belastingdienst gebaseerd op gebeurtenissen die zich voordoen in het leven van een burger. Daarnaast is de keuze gemaakt om niet alle uitzonderingen en ingewikkelde berekeningen te automatiseren. Verder zal de Belastingdienst, samen met de beleidsdepartementen, streven naar verdere vereenvoudigingen op het gebied van de wet- en regelgeving op het gebied van de verschillende toeslagen. Dit alles moet er onder meer toe leiden dat de burger sneller de juiste toeslag krijgt.

Douane

Nederland is een belangrijke toegangspoort tot de Europese Unie. Dagelijks gaan enorme hoeveelheden goederen via ons land de Europese Unie in en uit: over land, over zee en door de lucht. Voor de Nederlandse economie en het Nederlandse bedrijfsleven is het van groot belang dat die goederenstromen snel worden afgehandeld. De werkzaamheden van de Douane worden voor een groot deel bepaald door zijn rol als bewaker van de buitengrens van de Unie. De invulling van deze rol vindt grotendeels plaats op basis van Europese wet- en regelgeving. De koers die de Europese Commissie in 2003 heeft geformuleerd voor de Douane, is inmiddels vastgelegd in wetgeving:

- Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens en de marktdeelnemers;
- Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen.

De Douane heeft, op basis van deze koers en de daarmee gepaard gaande wetwijzigingen, een beleidlijn uitgezet naar de toekomst. Kern hiervan is dat het werk van de Douane zoveel mogelijk aan de buitengrens wordt geconcentreerd, de mainports Rotterdam en Schiphol. De douaneorganisatie wordt hierop aangepast. In 2007 is een verander- en reorganisatieplan 2007 - 2012 opgesteld.

Eenvoudige en papierloze procedures

De Europese Commissie wil komen tot eenvoudige en papierloze procedures voor douanediens en het bedrijfsleven. Door al het berichtenverkeer elektronisch te maken, het douanestelsel te vereenvoudigen en te werken met supranationale regelingen, kunnen de administratieve lasten van het bedrijfsleven worden gereduceerd, en krijgt het level playing field in Europa werkelijk vorm.

Douane Nederland speelt een actieve rol in de eCustoms-projecten die gericht zijn op elektronisch berichtenverkeer op Europees niveau. De doelstelling is om in 2009 te komen tot volledig elektronische processen.

Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen en veiligheid

De Europese Commissie heeft de wetgeving op het gebied van het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie afgerond. Essentieel daarbij is dat een betere controle van de buitengrenzen op het terrein van veiligheid ertoe moet leiden dat bij grensoverschrijdende goederenbewegingen de safety van mensen en de security van goederen gegarandeerd zijn. De Commissie hanteert een ruime definitie van veiligheid: de samenleving moet worden beschermd tegen allerlei risico's met betrekking tot de domeinen openbare veiligheid, gezondheid, economische ordening en milieu (VGEM). Als 'poortwachter' van de interne markt moet de Douane ervoor zorgen dat goederen die een bedreiging kunnen vormen voor één van deze domeinen, aan de buitengrenzen van de Europese Unie worden gestopt.

Veiligheid kan niet worden bevorderd zonder goede samenwerking met het bedrijfsleven. De Douane werkt samen met het bedrijfsleven aan het concretiseren van het horizontaal toezicht. Het bestaande vergunningenproces wordt verbreed tot een systeem van certificering, waarin veiligheid centraal staat. Klanten worden gecertificeerd op de integriteit van de processen, de organisatie en het daarin werkzame personeel. De Douane maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van de veiligheidsprocedures en -initiatieven die ondernemingen en branches zelf al hebben ontwikkeld.

De Europese Commissie voert in 2008 de status in van zogenoemde Authorised Economic Operators (AEO's). Aan de AEO-status kunnen faciliteiten worden gekoppeld, zoals minder controles of voorrang bij controles.

Toezichtbeleid

In het toezicht zal een belangrijk onderscheid ontstaan tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde goederenstromen. Bij gecertificeerde ondernemingen wordt periodiek bezien of zij nog steeds voldoen aan de eisen die aan het certificaat zijn gesteld (interne veiligheidscontroles, integere procedures, werking van de systemen). Fysieke controles worden vooral toegepast op goederenstromen van niet-gecertificeerde klanten. Zij zullen zoveel mogelijk aan de buitengrens worden gecontroleerd. Dat betekent dat het werk met name naar de mainports Rotterdam en Schiphol verschuift en dat ook de inzet van medewerkers daar geconcentreerd wordt.

Het is niet de bedoeling dat de Douane alle veiligheidsrisico's zelf gaat afdekken. De Douane blijft een controledienst die toezicht houdt op het grensoverschrijdende goederenverkeer. Personencontrole behoort niet tot zijn werkerrein. Dat blijft de taak van gespecialiseerde handhaving- en opsporingsdiensten waar de Douane mee samenwerkt. De FIOD-ECD blijft het opsporingsapparaat van de Douane.

De Douane heeft de ambitie het knooppunt te worden waar alle informatie die betrekking heeft op het grensoverschrijdende goederenverkeer bij elkaar komt. Hiertoe worden samenwerkingsverbanden aangegaan met andere handhavingdiensten. De Douane zal een actievere rol gaan vervullen in het signaleren van risicovolle zendingen aan verschillende convenantpartijen en het completeren van deze informatie met relevante (klant, inkomens- en vermogens-)informatie die elders in de Belastingdienst beschikbaar is. De ontwikkeling van de intelligence-functie zal de komende jaren daarom grote aandacht krijgen.

De samenwerking met douaneorganisaties binnen de Europese Unie wordt hechter. Zo kan Douane Nederland controleopdrachten uitzetten in andere lidstaten, maar hij kan ook door andere douanediensten worden gevraagd controles uit te voeren. Controleresultaten van de ene douaneorganisatie binnen de Europese Unie worden door de andere overgenomen. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een Europese klant-behandeling, waarbij de zevenentwintig douaneorganisaties binnen de Europese Unie samenwerken als waren zij één.

Bij de (om)scholing en begeleiding van (zittend) personeel zal het accent steeds meer uitgaan naar de bestaande competenties en talenten van medewerkers. Zittende medewerkers krijgen de mogelijkheid via een procedure van Erkenning Verworven Competenties hun ervaring om te zetten in een erkend diploma.

Personeel en bedrijfsvoering

Personeel

Om in te kunnen spelen op de verwachte uitstroom vanwege de vergrijzing van het personeelsbestand, is een lijn ingezet naar een nieuwe arbeidsmarktstrategie. Dit betekent vroegtijdige werving en pro-actief benaderen van potentiële medewerkers, anticyclisch werven, het centraal plaatsen van de kandidaat in werving en selectie, en het boeien en binden van eigen medewerkers. De Belastingdienst wil een aantrekkelijke werkgever zijn voor kandidaten op de arbeidsmarkt en voor de zittende medewerkers. Hij investeert daarom in versterking van zijn werkgeversimago en goede ontwikkel- en groei-mogelijkheden voor diegenen die willen en kunnen. De Belastingdienst biedt individuele medewerkers de ruimte de gewenste combinatie 'werk en privé' te realiseren. Daarnaast zal de focus liggen op levensfasebewust personeelsbeleid en diversiteitbeleid. De Belastingdienst hecht aan een werkklimaat waarin medewerkers van alle leeftijden en diverse afkomst goed kunnen gedijen.

Ten opzichte van de formatie is er bij de Belastingdienst in totaliteit sprake van overbezetting. Deze overbezetting doet zich voor in de categorieën licht administratief, staf, ondersteuning en facilitair. Verder is er sprake van regionale verschillen in overbezetting. Tegelijkertijd is er sprake van een onderbezetting in de primaire processen van de Belastingdienst en Douane. De verwachtingen voor de langere termijn is dat de overbezetting afneemt vanaf 2010, maar dat de tekorten in de middelbaar en hoger opgeleide fiscale functies zal toenemen. De Belastingdienst zal zich de komende jaren inzetten om deze overbezetting binnen de eigen organisatie op te lossen. Medewerkers worden zo veel mogelijk omgeschoold om hen in te kunnen zetten in de primaire processen.

De Belastingdienst wil een cultuur waarin alle medewerkers incl. het management elkaar gemakkelijk kunnen vinden en goed samenwerken. De Belastingdienst streeft naar een werkomgeving waarin elke medewerker een sterke verbinding met de inhoud van het werk en de doelen van de organisatie voelt. De Belastingdienst wil dat zijn medewerkers resultaatgericht gedrag tonen. Dat betekent: afspraak is afspraak en verantwoording afleggen over het nakomen daarvan. En elkaar kritisch aanspreken op zowel het niet halen van resultaten als op houding en gedrag. Integriteit staat hoog in het vaandel bij de Belastingdienst. Belangrijk uitgangspunt voor houding en gedrag vormen dan ook de spelregels die op dit vlak zijn afgesproken.

Binnen de regio's en centraal worden diverse initiatieven genomen om de diversiteit binnen de organisatie te bevorderen en te doen beklijven. Door ook kansen te bieden aan lager geschoolden en andere kansarmen (arbeidsgehandicapten, re-integratiekandidaten, SW-ers en WW-ers) investeert de Belastingdienst in maatschappelijk en sociaal verantwoord werkgeverschap. Zo wordt het personeelsbestand een betere afspiegeling van de samenleving. In 2008 gaat aandacht uit naar het wegnemen van drempels die medewerkers vanwege hun achtergrond (etniciteit, gender of levensfase) ervaren bij het doorstromen naar andere functies binnen de Belastingdienst.

Bedrijfsvoering

De Belastingdienst kiest voor resultaatgerichte sturing. Verantwoordelijkheden worden helder belegd. Bedrijfsdoelen en gewenste prestaties worden vertaald in afzonderlijke prestatiecontracten met de verschillende dienstonderdelen. Het gaat dan vooral om gewenste effecten, met andere woorden wat merkt de burger van wat de Belastingdienst doet, en tegen welke kosten. De Belastingdienst ziet het als zijn plicht daarover verantwoording af te leggen en publiceert zijn resultaten en de kosten daarvan in het Beheersverslag en het Jaarverslag.

De Belastingdienst realiseert momenteel een groot aantal strategische projecten die de gehele informatiehuishouding raken. Kenmerken van deze projecten zijn, dat zij naar hun aard zeer complex zijn, veel onderlinge samenhang vertonen, lange doorlooptijden kennen en gepaard gaan met grote financiële uitgaven. De Belastingdienst wil de kosten en baten van dergelijke veranderingen vooraf goed in beeld hebben, om hierop ook te kunnen sturen. Er zal consequenter gebruik worden gemaakt van het instrument business cases en er zal stelselmatiger worden bewaakt dat producten tijdig en volgens specificatie worden opgeleverd. Het doel is om nadrukkelijker dan voorheen de aspecten kwaliteit, doorlooptijd en geld met elkaar te verbinden.

