

Bedrijfsplan **Belastingdienst** 2006-2010

2006
2010

Belastingdienst

Inhoud

VOORWOORD	2
1 GRONDSLAGEN	4
2 GEWONE DINGEN	8
3 OMGEVING EN KOERS	12
4 DOELEN EN PLANNEN 2006 - 2010	16
MASSALE PROCESSEN EN DIENSTVERLENING	16
TOEZICHT, OPSPORING EN RECHTSTOEPASSING	18
DOUANE	22
INFORMATIE- EN COMMUNICATIETECHNOLOGIE	23
PERSONEEL EN BEDRIJFSVOERING	24
5 BIJLAGE	28

Voorwoord

De weg van de toekomst tekent zich voor de Belastingdienst steeds scherper af.

Zo worden de volumes met behulp van ICT massaal behandeld. De verscheidenheid aan persoonlijke situaties en de mobiliteit daarvan vragen wel permanent aanpassingen in de bestanden. Het sturen op actualiteit van de informatie wordt een absolute prioriteit, daar hebben burgers en bedrijven recht op. En omdat automaten alleen 'automatisch' terugpraten, is het ook belangrijk dat de menselijke maat behouden blijft. Dat betekent dat bij massale fouten van de dienst snel een (excuus)brief op de mat moet liggen. Dat betekent ook aandacht voor een persoonlijke toon in de massaal aangemaakte correspondentie. En dat betekent tot slot een goed georganiseerde Belastingtelefoon, een goede klachtenregeling en een adequate hulp bij het nakomen van verplichtingen.

Massale behandeling mag niet leiden tot nieuw ongemak voor burgers en bedrijven, waar juist meer gemak mogelijk is. Want het voorinvullen van de toeslagen, de Voorlopige Teruggaven (VT's) en de Tegemoetkoming Buitengewone Uitgaven (TBU's) kan een vervolg krijgen door ook de aangiften inkomstenbelasting (exclusief de winst bij ondernemers) te gaan voorinvullen. En door het aanbieden van een (overheidsbrede) persoonlijke internetpagina, waarmee de burger meer persoonlijk in contact treedt met de overheid.

Onze inzet zal daarbij steeds zijn: het gemak ligt bij de burger, de last ligt bij de overheid.

Toch zullen sommige burgers en bedrijven zich wel degelijk ongemakkelijk voelen, namelijk op de momenten dat zij zich bewust niet aan hun verplichtingen houden. Dan komt de Belastingdienst langs als toezichthouder of als opspoorder. En meer en meer zal dat letterlijk langskomen zijn en ook nog samen met andere uitvoerings- en opsporingsdiensten. Fraude bestrijden wordt steeds vaker 'samen de straat opgaan'. De vrijplaatsconvenanten, de interventieteams en de samenwerkingsverbanden tussen de Bijzondere Opsporingsdiensten laten zien dat duidelijk handhaven niet meer alleen en alleen vanuit een kantoor kan gebeuren. Want als burgers en bedrijven zich onttrekken aan de samenleving, dan moeten wij het ze wél lastig maken.

Er ontwikkelt zich ook een derde weg. Die weg noemen wij horizontaal toezicht. Burger/bedrijf en overheid zijn op die weg gelijkwaardig, waarbij wederzijds vertrouwen het uitgangspunt is. Dan gaat het om individuele handhavingsconvenanten met grote bedrijven, om certificering of afspraken over normatiek bij MKB-bedrijven en om een vooringevulde aangifte (kijk, dit weten we van u). Wij gaan deze weg samen met de burger en het bedrijfsleven nog zoekend in. Maar wij zijn er van overtuigd dat deze weg onnodige bureaucratie vermindert, overbodige administratieve lasten wegneemt en vooral meer gelijkwaardigheid en vertrouwen in de samenleving teweeg brengt.

Voor onze mensen in de dienst betekent zo'n toekomst wel permanente aanpassing, opleiding en verandering. Inlevingsvermogen en verbinding met de samenleving worden absolute voorwaarden voor mensen die in het publieke domein werken. Gelet op de vergaande loyaliteit aan de publieke zaak twijfelen wij er echter niet aan dat Belastingdienstmedewerkers die toekomst aankunnen. Want onze mensen balen nu al als ze geen goed antwoord aan de telefoon kunnen geven of een toeslag te laat uitbetalen of een bewijs niet kunnen leveren in een fraudezaak.

De weg naar de toekomst kent eigenlijk drie wegen: actuele massale processen, adequaat verticaal toezicht en intensief horizontaal toezicht.

Wij gaan ze alledrie met volle overtuiging in.

Het managementteam Belastingdienst,

Jenny Thunnissen	Albert van der Meer	Theo Poolen
Willy Rovers	Hans van der Vlist	

Grondslagen

1 Grondslagen

Waar wil de Belastingdienst op aangesproken worden?

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.

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 doelmatige 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 vergaande wettelijke bevoegdheden. De Belastingdienst hanteert deze bevoegdheden correct en houdt zich aan de wettelijke regels die er zijn om de *privacy* en de rechten van burgers en bedrijven te beschermen.

Voorafgaand aan het totstandkomen van nieuwe wetgeving geeft de Belastingdienst aan welke uitvoeringsproblemen kunnen optreden en reikt oplossingen daarvoor aan. Toetsingscriteria zijn onder meer begrijpelijkheid, fraudebestendigheid, controleerbaarheid, gevolgen met betrekking tot de administratieve lasten voor burgers en het bedrijfsleven, en de snelheid waarmee de nieuwe wetgeving moet worden geïmplementeerd. Uitvoerbaarheid en het kunnen werken op basis van uitvoeringsbeleid (skaders) 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 vereist 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:

- correct en dienstverlenend optreden;
- in staat zijn tot onafhankelijke en deskundige oordeelsvorming;
- iedere vorm van belangenverstrengeling vermijden;
- voorbeeldgedrag tonen en elkaar aanspreken 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 vaak 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. Naast het risico laat de Belastingdienst ook meewegen of het om grote (financiële) belangen gaat. Om voorspelbaarheid te voorkomen worden ook controles steekproefsgewijs 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. 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 vindt het vanzelfsprekend dat medewerkers intensief worden betrokken bij de verbetering en vernieuwing van de organisatie en de 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. Ieder onderdeel van de organisatie stelt zich steeds weer dezelfde vragen: 'wat willen we bereiken?', 'wat moeten we daarvoor doen?' en 'wat mag dat 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 transparant, koersvast, lerend en ambitieus zijn; een organisatie die uitvoering geeft aan een samenhangend geheel van processen, 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. Burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen mogen erop vertrouwen dat binnen de organisatie verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk en kenbaar zijn vastgelegd. 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.

Gewone dingen

2 Gewone dingen

Wat mogen burgers en bedrijven van de Belastingdienst verwachten?

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.

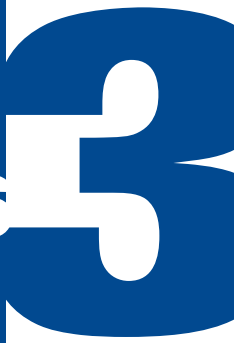
- De Belastingdienst verleent in een aantal gevallen hulp aan burgers bij het invullen van aangiftebiljetten inkomstenbelasting en het aanvragen van toeslagen.
- De Belastingdienst is goed bereikbaar:
 - website: 24 uur per dag, 7 dagen per week;
 - BelastingTelefoon: van 8.00 uur tot 20.00 uur (maandag 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.

behandelingstermijnen

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: voor 1 juli.
- Aangiften vennootschapsbelasting: voor 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 aan ouders en 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.
- Op een bezwaarschrift wordt binnen zes weken beslist en op verzoekschriften binnen acht weken. Als het toch langer duurt, krijgt de belastingplichtige daarvan op tijd bericht.
- Over voorgenomen correcties en voorgenomen afwijzing van bezwaar- en verzoekschriften wordt altijd contact opgenomen met de belastingplichtige. Als de belastingplichtige vragen worden gesteld, heeft hij recht op een redelijke termijn om antwoord te geven. Die termijn wordt van tevoren 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 vier weken behandeld. De afhandeling kan voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De klager krijgt dan een bericht waarin de reden van uitstel staat en de termijn waarbinnen de klacht wel wordt afgehandeld. Als de klacht naar een verkeerd adres is gestuurd, wordt deze doorgestuurd naar het juiste belastingkantoor. Hiervan krijgt de klager schriftelijk bericht. In dat geval gaat de behandeltermijn in op het moment dat het juiste belastingkantoor de klacht heeft ontvangen.

Omgeving en koers



3 Omgeving en koers

Waar krijgt de Belastingdienst mee te maken en wat vraagt dat van ons?

andere omgeving

De Belastingdienst staat als uitvoerende organisatie midden in de samenleving. Mede op basis van het gedrag van de belastingplichtigen en hun verwachtingen, bepaalt de Belastingdienst zijn koers en richt zijn processen in. Drie trends zijn voor de Belastingdienst bij uitstek relevant: individualisering, informatisering en internationalisering.¹

Bij individualisering draait het om een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving. Mensen maken zich los van traditionele verbanden, worden assertiever en zelfredzamer. Ze hebben uitgesproken opvattingen en laten zich niet zomaar normen van buitenaf opleggen. Zij gaan niet voor de overheid opzij maar willen ermee in gesprek op basis van gelijkwaardigheid. Ze verwachten een behandeling op maat en zijn kritisch op hun eigen behandeling in vergelijking met die van anderen.

De ontwikkelingen op het gebied van informatisering en automatisering (ICT) versterken het proces van individualisering. Iedereen kan op elk moment verbinding krijgen met anderen, waar ook ter wereld, en toegang krijgen tot informatiebronnen. Nederland behoort tot de sterkst geïnformateerde landen ter wereld. Het percentage Nederlanders dat thuis toegang heeft tot internet nam toe van 21% in 1998 tot 74% in 2004. Verwacht wordt dat 82% van de bevolking in 2007 *online* zal zijn. De informatisering wordt verantwoordelijk gehouden voor een nieuwe tweedeling in de samenleving. De verschillen tussen informatie-armen en informatie-rijken zullen in het komende decennium toenemen. Informatievaardigheden zullen een steeds belangrijkere mate bepalend zijn voor inkomen en aanzien.

ICT is ook de gangmaker achter globalisering. Vanaf iedere plek kunnen activiteiten worden ondernomen die op een andere plaats in de wereld effecten hebben. Markten krijgen steeds meer een internationaal karakter en de betekenis van fysieke grenzen neemt af. Globalisering van de economie en supra-nationalisering van het bestuur gaan hand in hand. Burgers en bedrijven worden allang niet meer alleen gebonden door wetten en regels die door de Nederlandse volksvertegenwoordiging zijn vastgesteld. Ook Europese regelgeving legt verplichtingen op. Bovendien worden multinationals in steeds sterkere mate gebonden door regels uit de Verenigde Staten. Diverse internationale schandalen hebben, ter bescherming van publieke belangen, aanleiding gegeven tot maatregelen die gericht zijn op een betere financiële verslaglegging. Er is een wereldwijde standaard voor accountantsvoorschriften ontwikkeld (IFRS) die voor beursgenoteerde ondernemingen in de EU per 1 januari 2005 verplicht is.

Internationalisering maakt de samenstelling van de bevolking diverser. Niet alleen goederen, ook mensen worden mobieler. In 2020 zullen niet-westerse allochtonen circa vijftien procent van de bevolking vormen. Nu al is in de vier grote steden veertig procent van de bevolking en meer dan de helft van de jeugd allochtoon. Ook de vergrijzing draagt aan de verandering van de bevolkings-samenstelling bij. In 2010 zal ruim twintig procent van de bevolking ouder zijn dan 65 en de voorspelling is dat in 2040 dat percentage zelfs meer dan veertig procent zal zijn. Er zullen meer weduwnaars en weduwen zijn en dat zal sterk bijdragen aan de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens.

¹) SCP (2004). "In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004."

andere overheid

Voor de overheid is het lastig aan de verwachtingen van burgers en bedrijven te voldoen. Van een eenduidig verwachtingspatroon is allang geen sprake meer. Er wordt van alles van de overheid verwacht en er zijn grote verschillen om rekening mee te houden. Lang niet alle burgers zijn even onafhankelijk en zelfredzaam. Naast kosmopolitische burgers die graag zien dat de overheid zich zoveel mogelijk terugtrekt, staan bedreigde burgers die juist willen dat de overheid zich veel nadrukkelijker maatschappelijk manifesteert en hen beter beschermt.

Een belangrijke voorwaarde om het vertrouwen van burgers in de overheid te versterken is dat de overheid beter gaat presteren. Met name de kwaliteit van de dienstverlening moet omhoog. Om dat mogelijk te maken, wordt gewerkt aan de realisatie van een gemeenschappelijke infrastructuur. Daarin staat de vorming van basisregistraties centraal. Gegevens worden één keer vastgelegd en meervoudig gebruikt. Er komt een wettelijk verbod om gegevens die een keer zijn vastgelegd nog een keer bij burgers op te vragen. Om te zorgen voor een probleemloze en veilige elektronische gegevensuitwisseling tussen en met overheidsinstanties, worden verplichtende afspraken over standaarden gemaakt en komen er gemeenschappelijke authenticatievoorzieningen. Burgers en bedrijven krijgen bovendien unieke servicenummers toegewezen, zodat de informatie van een burger of ondernemer die zich op verschillende plekken binnen de overheid bevindt aan elkaar kan worden gekoppeld.

De basisregistraties moeten door de verschillende overheidsinstanties worden beheerd. Voor de naam-, adres- en woonplaatsgegevens van burgers wordt dat de gemeentelijke bevolkingsadministratie (GBA). Vanaf 2006 is er een basisregistratie van bedrijven die de Kamers van Koophandel gaan beheren. Daarnaast komen er basisregistraties voor adressen en gebouwen. De Belastingdienst wordt verantwoordelijk voor de inkomens- en vermogensregistratie. Alle overheidsinstanties worden verplicht om hun gegevens uit deze basisregistraties te halen en zonder voorbehoud te gebruiken. Als gegevens niet kloppen moeten zij dat aan elkaar melden.

De overheid zal ook terughoudender moeten worden in wat zij regelt en uitvoert, minder regels moeten opleggen en meer gaan werken met kaderregelingen waarbij de overheid optreedt als regisseur en toezichthouder op afstand. Tegelijkertijd mogen aan burgers en bedrijven ook hogere eisen worden gesteld en mag de overheid hun vragen zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. Met name in toezicht en handhaving moet de *civil society* meer verantwoordelijkheid gaan dragen.

Overheidstaken zijn zo omvangrijk en complex geworden dat betere benutting van het maatschappelijk potentieel noodzakelijk is, want de overheid redt het niet alleen. Op het gebied van dienstverlening wordt er al jarenlang intensief samengewerkt met diverse maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden en ouderenbonden. De opvatting breekt nu door dat ook op het vlak van toezicht en handhaving meer taken kunnen worden overgelaten aan betrouwbare private partijen en maatschappelijke organisaties. En dat daarbij aansluiting gezocht kan worden bij ontwikkelingen in het bedrijfsleven om tot zelfregulering te komen met behulp van certificaten, kwaliteitsbewakende instituten, gedragscodes, etc. (horizontaal toezicht). Als de overheid meer kan overlaten aan bonafide partijen, kan zij zelf meer aandacht geven aan haar kernopgave, waaronder het opsporen en aanpakken van malafide burgers en bedrijven, het waarborgen van veiligheid en het verlenen van service.

positionering Belastingdienst

Binnen de veranderende overheid wil de Belastingdienst zich positioneren als dé organisatie voor het verzamelen, registreren, valideren en verstrekken van inkomens- en vermogensgegevens (vermogenswaarden, omzet, winst, loon, inkomen). De Belastingdienst is eigenaar van de daarmee samenhangende basisregistratie Inkomens en zorgt ervoor dat de gegevens actueel en correct zijn en tijdig aangeleverd worden aan diensten die ze nodig hebben.

Het toetsen van deze gegevens op kwaliteit, integriteit en actualiteit doet de Belastingdienst zelf. Het is ook mogelijk dat hij dat laat doen door (gecertificeerde) partners. Met het oog op het versterken van deze kerntaak is een vernieuwde wettelijke grondslag nodig voor de gegevensuitwisseling en de leveringsplicht vanuit de publieke en private sector. Gegevenskenmerken moeten beter worden gedefinieerd en vastgelegd.

De Belastingdienst houdt alle inkomens- en vermogensgegevens bij. Dus ook gegevens die voor de fiscaliteit niet direct nodig zijn. Voor zover het om rijksbelastingen en inkomensafhankelijke toeslagen gaat, is de dienst zelf verantwoordelijk heffings- en uitkeringsgrondslagen vast te stellen (inclusief het verrekenen van aftrekposten) en de daaruit voortvloeiende belastingschuld te innen dan wel toeslagen uit te betalen. Inning en invordering blijven in deze visie onveranderd een traditionele kerntaak van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de opsporingstaak.

Voor de Belastingdienst is ook het werkveld van de Douane een onlosmakelijk onderdeel van Belastingdienst. De Douane houdt toezicht op goederen aan de buitengrens van de EU. Hierbij is een verschuiving zichtbaar van fiscale taken naar taken op het gebied van de bescherming van de maatschappij tegen ongewenste producten en goederenbewegingen.

Deze primaire processen worden door de Belastingdienst op een professionele, samenhangende en hoogwaardige wijze ondersteund: met materiële voorzieningen, met kennis en opleidingen, met ict-toepassingen. Deze *know how* kan interessant zijn voor andere overheidsdiensten. Het omgekeerde is ook het geval. Werken en denken op het niveau en de schaal van de rijksoverheid biedt nieuwe perspectieven voor de totstandkoming van gemeenschappelijke ondersteunende voorzieningen (*shared services*). Voorwaarde is wel dat de gerealiseerde samenhang wat betreft de eigen permanente opdracht gehandhaafd blijft en dat het kwaliteitsniveau bij alle deelnemende organisaties omhoog gaat. Verder is het essentieel goed acht te slaan op de mate van verwevenheid van de ondersteunende processen met de primaire processen.

ambitie

Een andere overheid vraagt om een andere Belastingdienst, die zowel aan zijn dienstverlening als toezicht een nieuwe kwaliteitsimpuls geeft. Daarbij is het uitgangspunt voor de uitvoering dat de Belastingdienst steeds meer met andere overheidsdiensten zal optrekken. Voor de burgers telt alleen het resultaat van alle overheidsdiensten samen, tot uitdrukking komend in integrale en effectieve handhaving en in snelle, duidelijke en actuele informatievoorziening en afhandeling.

Concreet heeft de Belastingdienst zichzelf de volgende doelen gesteld:

- Modernisering van de massale processen en de dienstverlening. De communicatie met burgers en bedrijven moet tweezijdig elektronisch worden. Er wordt toegewerkt naar een situatie waarin burgers in de gelegenheid worden gesteld op elk moment de gegevens in de basisregistraties in te zien en bij te werken. Voor burgers blijft het mogelijk op papier aangifte te doen.
- Verbetering van het toezicht. Het materiële en fysieke toezicht moet worden versterkt. Ook moeten de mogelijkheden van horizontaal toezicht worden verkend en benut.
- Modernisering van de ict-infrastructuur. Deze moet simpeler, robuuster en flexibeler worden. En vooral ook opener om de uitwisseling van gegevens met burgers, bedrijven en andere overheidsinstanties in het kader van dienstverlening en toezicht mogelijk te maken. De basisregistratie Inkomen moet worden ingericht en de Belastingdienst zal bevorderen dat ook andere overheidsinstanties hun registraties goed inrichten.
- Nauw hiermee verbonden is het op orde brengen van de gegevenshuishouding. Dit is nodig om over te kunnen gaan tot het voorinvullen van de aangifte voor particulieren en om uitwisseling met andere overheidsinstanties die van onze basisregistratie gebruik maken mogelijk te maken.

Doelen en plannen



4 Doelen en plannen 2006-2010

Massale processen en dienstverlening

massaal is digitaal

Het huidige aangifteverwerkingsproces stamt uit de tijd dat de Belastingdienst geheel afhankelijk was van de feiten die door de belastingplichtigen werden aangeleverd. Inmiddels is de situatie veranderd. De Belastingdienst beschikt al over een breed scala aan (fiscale) 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, *real time* beoordeling en acceptatie van feiten. In de verre toekomst zullen niet langer de aangiftes centraal staan, maar de veranderingen die zich in de actuele situatie van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden voordoen.

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 en zij kunnen sneller zekerheid krijgen over hun fiscale positie. Maar het zal nog jaren duren voordat de nieuwe processen, inclusief de benodigde ondersteuning, operationeel zijn. Daarom bewandelt de Belastingdienst een dubbel spoor. Enerzijds gaat hij door het bestaande aangifteproces te optimaliseren. Anderzijds zullen in projecten al delen van de nieuwe visie op het aangifteproces worden gerealiseerd.

De bestaande massale processen worden verder gestandaardiseerd en gedigitaliseerd. Niet alleen het logistieke verwerkingsproces, ook het massale toezicht moet in principe zonder menselijke tussenkomst worden afgedaan. De komende jaren zullen de massale processen met betrekking tot bezwaar, beroep, verzoekschriften, bezwaren tegen voorlopige aangiftes, (eenvoudige) uitselverzoeken en betalingsregelingen aan de beurt komen. Massaal toezicht houdt naast centrale verwerking en selectie ook in: automatisch vragenbrieven uitsturen, en automatisch bepaalde correcties aanbrengen.

Door alles wat massaal door informatiesystemen kan worden weggewerkt ook op die wijze af te doen, kunnen de grote en sterk gestegen werkvolumes met voldoende kwaliteit en tegen aanvaardbare kosten worden verwerkt. Door te digitaliseren wordt bovendien capaciteit vrijgespeeld die nodig is om de nieuwe taken aan te kunnen en het toezichtsproces te versterken. Het onderscheid tussen massale elektronische en kennisintensieve toezichtsprocessen zal scherper worden gemaakt. De regiokantoren zullen zich steeds meer op hun toezichtstaken gaan toeleggen, terwijl taken die niet regionaal behoeven te worden uitgevoerd bij voorkeur lokaal zullen worden belegd en aangestuurd. Het belang van burgers gaat daarbij boven interne bedrijfsvoeringsoverwegingen. Als concentreren en/of centraliseren betekent dat de burgers er slechter van worden, dan gebeurt het niet. Er zijn administratieve processen (bijvoorbeeld onderdelen van klantregistratie) die zodanig verweven zijn met het intensieve toezicht dat het beter is die niet af te koppelen, maar op het regiokantoor te houden.

vooringevulde aangifte

Voor particuliere belastingplichtigen wil de Belastingdienst vanaf 2008 gefaseerd een vooringevulde aangifte voor de inkomstenbelasting verstrekken. De Belastingdienst is transparant en laat zien welke gegevens hij van de burgers heeft. Hij berekent wat de burgers moeten betalen of wat zij terugontvangen. De rol van de burger bestaat uit het controleren van de juistheid en volledigheid van de vooringevulde gegevens en het valideren van de aangifte. Dit kan door niet te reageren, door het sturen van een sms, via internet of schriftelijk. Bij akkoordbevinding wordt direct betaald of uitbetaald. Indien niet akkoord, kunnen de gegevens worden aangevuld of gewijzigd.

De voorgevulde aangifte is vooralsnog een perspectief voor particuliere belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting, zo'n 65% van het huidige aantal. Voor winstgenieters (35%) zal slechts een deel van de aangifte kunnen worden voorgevuld, omdat het winstgegeven uitsluitend door de ondernemer kan worden aangeleverd. De Tegemoetkoming Buitengewone Uitgaven (TBU), de Voorlopige Teruggaaf (VT) en de toeslagen kunnen nu al door middel van voorinvullen worden ondersteund.

De voorgevulde aangifte beoogt het gemak voor de belastingplichtigen te vergroten, zonder de eigen verantwoordelijkheid voor de aangifte weg te nemen en met behoud van de spelregels die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens. Tevens wordt beoogd bestaande gevoelens van onbegrip en zinloosheid – het invullen van gegevens waarover de Belastingdienst al beschikt – weg te nemen.

Het is een proces van jaren om tot een (vrijwel) volledig voorgevulde aangifte te komen. Om de voorgevulde aangifte te realiseren, moet de Belastingdienst zijn procesinrichting volledig opnieuw vormgeven. De basisregistratie

De processen van de Belastingdienst zullen door de introductie van de voorgevulde aangifte ingrijpend wijzigen. Zo verschuift de functie van inspecteur grotendeels van de belastingregio's naar de Centrale Administratie, waar de massale processen worden uitgevoerd en de gegevensbestanden beheerd. De lokale inspecteur behandelt dan alleen nog de ondernemers en van de burgers de 'afwijkers', de 'aanvullers' en de bezwaren. Ook verschillen van inzicht over de belastbaarheid van inkomsten en de aftrekbaarheid van kosten blijven binnen zijn competentie. De medewerkers van de belastingregio's zullen met andere handhavers 'samen de straat op gaan'. De huidige interventieteams en de samenwerkingsverbanden om vrijplaatsen te bestrijden, laten zien dat dit een adequate aanpak is om onwilligen en fraudeurs aan hun verplichtingen te laten voldoen.

Inkomen moet worden ingericht en er zal een wettelijk kader moeten komen waarbinnen de informatieverplichting van derden is vastgelegd. Er is overleg nodig met de aanleveraars van de gegevens om ervoor te zorgen dat de gegevens juist, volledig en tijdig worden ontvangen. Om én de aanleveraars én de Belastingdienst de gelegenheid te geven hun automatiseringssystemen aan te passen, is invoering van de eerste fase van de voorgevulde aangifte voorzien in 2008. Het verkrijgen van de gewenste gegevens en het bereiken van het gewenste kwaliteitsniveau zullen ook in de jaren daarna nog veel aandacht vergen. Bovendien moeten de belastingplichtigen zelf de gelegenheid krijgen aan hun nieuwe rol te wennen. Volledige voorinvulling wordt waarschijnlijk niet voor 2012 mogelijk.

De voorgevulde aangifte is in principe digitaal en zal het elektronisch aangeven verder stimuleren. Maar er zal een groep blijven die kiest voor het aangeven op papier. Die mogelijkheid blijft bestaan.

één overheidsloket

Voorzien is in één overheidsloket voor burgers in drie verschijningsvormen: digitaal, telefonisch en fysiek. Het ene digitale overheidsloket voor burgers moet een voorziening worden waarbij burgers met 'de (semi-)overheid' kunnen communiceren via een toegang met een authenticatievoorziening, waarbij het eigen persoonlijk domein de waarborg vormt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De digitale voorgevulde aangifte zal 'technisch' worden ingepast in dit ene loket.

Het ene telefonische loket krijgt in eerste instantie een verwijzingsfunctie: het moet ervoor zorgen dat mensen worden doorverwezen naar het juiste loket bij de rijksoverheid, de gemeente of een uitvoeringsorganisatie. Binnen de Belastingdienst wordt de telefonische dienstverlening verder uitgebouwd. Niet alleen omdat niet iedereen van het internet gebruik wil of kan maken, maar ook omdat blijkt dat veel mensen die wel op het internet actief zijn, graag aanvullende informatie telefonisch inwinnen. Om meer managementaandacht te kunnen geven, is de telefonische dienstverlening in 2005 in een apart organisatieonderdeel ondergebracht. Er zijn zeven vestigingen ingericht, die elk een speciale doelgroep of vraagstroom gaan bedienen, en die via een algemeen telefoonnummer bereikbaar zijn.

Het massale aanbod telefonie gaat met forse pieken gepaard en daarom wordt er gewerkt met een flexibele stroom van tijdelijke uitzendkrachten.

De derde verschijningsvorm van de overheidscommunicatie, de intensieve, persoonlijke dienstverlening, zal steeds meer worden verleend vanuit gezamenlijke overheidsloketten op gemeentelijk niveau: servicepunten die aansluiten bij de natuurlijke behoefte en 'loop' van de burgers. Velen zullen naast belastingvragen immers ook vragen over toeslagen, subsidies en vergunningen hebben. De balies zullen daarom lang niet altijd in een gebouw van de Belastingdienst gevestigd hoeven te zijn. Hoewel de burgers in beginsel aan de balie van de gemeente worden geholpen, zullen burgers die voor de Belastingdienst kiezen daar ook worden geholpen.

Om brede dienstverlening te kunnen bieden, blijft de Belastingdienst bouwen aan een netwerk van intermediaire organisaties. Hij richt zich onder andere op Kamers van Koophandel, vakbonds- en ouderenorganisaties, maar ook woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars en gemeentes zodat zij een gedeelte van de dienstverlening meer gericht kunnen overnemen. Gericht op de huurtoeslag hebben veel gemeentes en ook grote verhuurders huurinformatiepunten (HIP's) ingericht. Met een korte lijn direct naar de *backoffice* van de Belastingdienst spelen zij een belangrijke rol in de dienstverlening rond toeslagen.

Toezicht, opsporing en rechtstoepassing

toezicht dat er toe doet

Door massale processen te automatiseren komt er meer capaciteit vrij voor het toezicht. Versterking daarvan is nodig omdat burgers en bedrijven verwachten dat de Belastingdienst toezicht uitoefent 'dat ertoe doet': risicogericht, zichtbaar, resultaatgericht en krachtig waar het de aanpak van malafide belastingplichtigen betreft. De Belastingdienst zal scherper de maatschappelijke uitstraling van zijn optreden moeten meewegen. Dat betekent dat bij controles minder op de aantallen en meer op de inhoud en de resultaten wordt gelet. Handhavingscommunicatie zal nadrukkelijker als instrument worden ingezet om duidelijk te maken waar de Belastingdienst mee bezig is en welke resultaten zijn behaald.

De Belastingdienst wil meer aandacht geven aan malafide en vluchtiger ondernemers (het zwarte en grijze circuit). Toezicht op deze veranderlijk samengestelde en niet gemakkelijk traceerbare groep ondernemers, vraagt om samenwerking met andere handhavingsdiensten.

De Belastingdienst wil het aantal diepgaande en materiele controles opvoeren. Er komt ook meer aandacht voor het opsporen van onbekende belastingplichtigen, zowel bij burgers als bij bedrijven. Deze controles zullen vaker met andere diensten worden uitgevoerd.

Meer aandacht moet ook uitgaan naar de versteviging van de invordering, de afsluitende activiteit in het toezichtsproces. De doorlooptijden van openstaande vorderingen worden teruggebracht. Er wordt in dit verband eerder en vaker overgaan tot loonvordering en beslag op auto's en banktegoeden.

De Belastingdienst zet in 2006 in op versterking van het horizontale toezicht. De handhavingsconvenanten met grote ondernemingen worden uitgebreid. In het MKB-segment wordt met tien branches bekeken hoe het horizontale toezicht vorm kan krijgen.

Binnen het verticale toezicht wordt het toezicht op de loon- en omzetbelasting opgevoerd. Bedrijven die in 2006 door de grote veranderingen in het loonaangifteproces niet aan al hun verplichtingen hebben kunnen voldoen, zullen met *coulance* worden behandeld. In het kader van SUB (Samenwerking UWW en Belastingdienst) zullen 27.000 looncontroles worden uitgevoerd. Deze worden zoveel mogelijk gecombineerd met controles op het privé-gebruik auto en de vut-, prepensioen- en levensloopregeling (Vpl).

Om het effect van het toezicht te versterken is het nodig dat de verschillende handhavinginstrumenten goed tegen elkaar worden afgewogen. Gezien de beperkte capaciteit van het OM moet goed gekeken worden welke zaken via het strafrecht worden aangepakt en welke zaken door middel van het instrument van de bestuurlijke boete worden afgedaan. De Belastingdienst wil toezicht vooral proactiever en horizontaler maken. Proactief wil zeggen dat de Belastingdienst meer naar voren schuift in het handhavingstraject. In plaats van achteraf de feiten te controleren worden vooraf afspraken met aanleveraars van informatie gemaakt zodat hij erop kan vertrouwen dat de gegevensstromen juist, volledig en betrouwbaar zijn. Horizontaal wil zeggen dat de Belastingdienst meer gebruik gaat maken van het zelftoezicht dat door bedrijven en maatschappelijke organisaties kan worden uitgeoefend.

risicobeheersing

Risicobeheersing blijft bepalend voor de aanpak van het toezicht. De risico's worden vooraf in kaart gebracht, met name door gespecialiseerde kennisgroepen. Die voeren binnen branches en sectoren vooronderzoeken uit om omvang en belang van risico's scherp te krijgen. Waarbij niet alleen op fiscale risico's of financiële belangen wordt gelet maar ook op maatschappelijk relevant geachte risico's (*compliance*-beïnvloeding).

Het massale toezicht op de toeslagen die sinds 2005 worden uitgekeerd, wordt nagenoeg geheel uitgeoefend aan de hand van geautomatiseerde, massale bestandsvergelijkingen. De belangrijkste contra-informatiebronnen hebben betrekking op de samenlevingsvorm, de inkomens- (en vermogens-)positie en de kosten waarvoor een toeslag wordt gevraagd. Met behulp van een jaarlijks vast te stellen risicomix worden aanvragen die mogelijk niet conform de voorschriften zijn, uitgeworpen voor individuele behandeling. Een steekproef waarbij aanvragen grondig worden onderzocht, biedt een landelijk betrouwbaar beeld van de belangrijkste risico's en zorgt ervoor dat de selectieregels steeds *up to date* gebracht kunnen worden.

Jaarlijks wordt een set van selectieregels vastgesteld met behulp waarvan geautomatiseerd aangiften worden uitgeworpen waarop daadwerkelijk toezicht plaatsvindt. Nu bedrijven verplicht zijn alle aangiften elektronisch te doen en gegevens onderling gemakkelijker vergeleken kunnen worden, nemen de mogelijkheden om een hoogwaardig parameterbestand op te bouwen toe. Het doel is een steeds kleiner percentage voor individuele behandeling door specialisten uit te werpen, maar wel zodanig geselecteerd dat vrijwel altijd aanzienlijke correcties resulteren.

Landelijke acties in 2006:

- De omzetverantwoording binnen de afval- en recyclingbranche;
- De beoordeling van de teruggaaf BPM bij grijze kentekens voor ondernemers;
- Voortzetting van de aanpak identiteitsfraude binnen de uitzendbranche;
- Voortzetting van de aanpak van de bouwfraude (zwarte omzetten, steekpenningen, etc.);
- Controle van de zogenaamde windhappers (natuurlijke personen die ogenschijnlijk geen inkomen hebben en dus van de wind lijken te leven);
- In de niet-winstsfeer zal de Belastingdienst vooral toezicht op de verantwoording van freelance-activiteiten en bijverdiensten uitoefenen.

Risicobeheersing is en blijft een zaak van creativiteit, intuïtie en variatie. Het is belangrijk dat er een balans blijft tussen het massale efficiënt georganiseerde landelijke selectieproces en de mogelijkheden voor regionale inbreng. Fiscaal-technische risico's lenen zich naar hun aard voor centrale (landelijke) vaststelling, maar de selectie van materiële risico's moet veel meer op regionaal niveau komen te liggen en door de actualiteit kunnen worden beïnvloed.

De Belastingdienst gaat bij de risicoselectie uit van een verhouding 25 : 50 : 25. Dat wil zeggen dat 25 procent van de onderzoeken die door de Belastingdienststrategie's worden uitgevoerd landelijk worden bepaald. Het gaat dan vooral om grote, centraal geregisseerde landelijke acties en om risico's die door de landelijke risicobeheersingsorganisatie worden aangedragen. De helft van de onderzoeken moet voortkomen uit in-

spanningen van de regio's, vastgelegd in regionale toezichtsplannen. De resterende 25 procent wordt steekproefsgewijs geselecteerd, waarbij omvang van de ondernemingen en het risico van de branche een rol spelen. Daardoor neemt de onvoorspelbaarheid van de controles toe.

horizontaal toezicht

De Belastingdienst ziet toekomstperspectief in horizontaal toezicht: binnen zekere randvoorwaarden het toezicht mede overlaten aan private partijen en maatschappelijke organisaties. Er bestaat de overtuiging 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 meer 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 naleving van regelgeving correct gebeurt.

In het segment (zeer) grote ondernemingen liggen duidelijke kansen voor horizontaal toezicht. De Belastingdienst wil het partnerschap met deze specifieke doelgroep versterken door het overleg te intensiveren. Daarbij staat de vraag centraal hoe de Belastingdienst en ondernemingen als twee professionele partijen met elkaar om willen gaan. Het streven is de relatie te baseren op transparantie, begrip en vertrouwen. 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.

De omvang van de bedrijven in het segment midden- en kleinbedrijf staat een aanpak met individuele convenanten niet toe. De Belastingdienst wil toenadering zoeken tot MKB-Nederland, brancheorganisaties en -verenigingen om wederzijdse belangen gemeenschappelijk te behartigen. Onderwerpen die gezamenlijk opgepakt kunnen worden zijn bijvoorbeeld het bestrijden van zwartwerk en beunhazerij, het uitwisselen van informatie en het gezamenlijk vaststellen van normen en kengetallen voor toezicht.

In 2005 is een *pilot* met ongeveer 20, overwegend beursgenoteerde, ondernemingen gestart, met als doel individuele handavingsconvenanten te sluiten. Met deze aanpak wordt beoogd de rechtszekerheid voor de bedrijven te vergroten. En door het uitstralen van vertrouwen door de Belastingdienst, constructies te vermijden die normaal gesproken in het verticale toezicht bestreden zouden worden. De aanpak sluit aan bij internationale ontwikkelingen op het gebied van de financiële verslaglegging die zijn gericht op het verhogen en afdwingen van transparantie. Op die manier wil de Belastingdienst positief bijdragen aan het (fiscale) vestigingsklimaat. In 2006 zal deze *pilot* worden uitgebreid met twintig nieuwe ondernemingen.

samenwerking

Bij de uitvoering van het toezicht heeft de Belastingdienst oog voor de totale handavingsketen. De (bestuurlijke) afstand tussen de schakels moet worden verkleind en procedures vereenvoudigd. Samenwerking tussen toezicht en opsporing wordt verbeterd door fiscale controlemedewerkers samen met opsporingsmedewerkers forensische controles uit te laten voeren.

Fiscale fraude staat meestal niet op zichzelf maar maakt deel uit van een veel ingrijpender patroon waarin verschillende soorten fraude bij elkaar komen. Binnen het toezicht wil de Belastingdienst meer samenwerking zoeken met andere toezichthouders, waarbij de gezamenlijke focus gericht moet zijn op het vaststellen van de bestuurlijke integriteit van de ondernemingen. Sommige misstanden, vooral die waarbij sociale zekerheid en fiscaliteit door elkaar heen lopen, kunnen eigenlijk alleen multidisciplinair worden aangepakt, waarbij gelijktijdig door verschillende overheidsdiensten wordt opgetreden. Daarom participeert de Belastingdienst in interventieteams. Ook binnen de opsporing wordt er meer en meer gewerkt in multidisciplinaire teams, waarbij de FIOD-ECD nauw samenwerkt met andere opsporingsdiensten zoals de AIVD, VROM-IOD, SIOD en de Nationale Recherche.

De Belastingdienst heeft inmiddels met veel gemeenten waar zich handhavingstekorten voordoen convenanten afgesloten over samenwerking en informatieuitwisseling 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.

Bepaalde risico's op het terrein van invordering en controle (bijvoorbeeld zwartwerken, illegale activiteiten, etc.) kunnen het beste worden aangepakt door handhavingspartijen op gemeentelijk niveau bijeen te brengen. 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.

In 2006 krijgen prioriteit:

- De controle op woonsituaties;
- De aanpak van pseudo-zelfstandigen;
- Verzwegen ondernemerschap.

De Belastingdienst zal zijn capaciteit binnen de interventieteams in 2006 verdubbelen en meer eigen projecten inbrengen.

De samenwerking met intermediairs wordt geïntensiveerd, vanuit de overtuiging dat het beter is risico's te voorkomen dan ze achteraf te bestrijden. De Belastingdienst maakt zich sterk voor preventief generiek toezicht door vooraf met intermediairs te overleggen over producten die intermediairs op de markt willen gaan brengen. Bijvoorbeeld over financiële diensten met fiscale aspecten, zoals hypotheek, lijfrentes en pensioenen. Met name de producten die in het kader van de nieuwe levensloopregeling worden aangeboden zijn onderwerp van gesprek. Maar er wordt ook overlegd over boekhoudprogramma's en kassaprogrammatuur die fraudebestendig moeten zijn, en over het aanbieden van administratieve en boekhoudkundige diensten. Fiscaal aanvaardbare generieke producten en diensten dragen bij aan het terugdringen van repressief, individueel toezicht en daarmee ook aan het terugdringen van administratieve lasten van ondernemers.

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. Veruit de meeste rechtsvragen leiden tot de publicatie van een beleidsbesluit.

De lijn van het kabinet 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 uitvoerbaarheidsaspecten en consistentie, niet over de vraag of de

besluiten wenselijk zijn. Deze vorm van overleg, die aangemerkt kan worden als een vorm van bestuurlijke horizontalisering, wordt verder uitgebouwd.

In 2005 is het aantal beleidsbesluiten voor de inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting en omzetbelasting teruggebracht van bijna 1700 tot 727. In 2006 worden de beleidsbesluiten voor de overdrachtsbelasting, successie, inning, auto, formeel recht en op het terrein van internationaal belastingrecht aangepakt. Het doel is uiteindelijk per onderwerp één beleidsbesluit te hebben, zodat iedereen het beleid dat bij een onderwerp hoort gemakkelijk kan vinden. Kwaliteit staat daarbij voorop. Beleidsbesluiten moeten toegankelijk en actueel zijn en zoveel mogelijk kaders geven. Zij zijn digitaal raadpleegbaar op www.overheid.nl.

Douane

eenvoudige en papierloze procedures

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

geïntegreerd beheer van de buitengrenzen en veiligheid

Daarnaast heeft de Commissie vergaande plannen met betrekking tot het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie. 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. De gehele logistieke keten zal daarbij onderwerp van controle worden, niet alleen de fysieke goederenstroom, maar ook de bijbehorende administratieve gegevensstroom.

Veiligheid kan niet worden bevorderd zonder goede

Nederland is een belangrijke toegangspoort tot de Europese Unie. De werkzaamheden van de Douane worden voor een groot deel bepaald door zijn rol als bewaker van de buitengrenzen van de Unie. De invulling van deze rol vindt grotendeels plaats op basis van Europese wet- en regelgeving. De Europese Commissie heeft met twee mededelingen de koers voor de toekomst van de Europese douaneorganisaties geformuleerd:

- eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediens ten en de marktdeelnemers;
- geïntegreerd beheer van de buitengrenzen.

In de afgelopen periode heeft de Douane, geïnspireerd door deze twee mededelingen, een beleidslijn uitgezet naar de toekomst. In de bedrijfsplanperiode zal deze beleidslijn worden omgezet in concrete vernieuwing van processen en producten.

Douane Nederland speelt een actieve rol in de eCustoms-projecten die gericht zijn op elektronisch berichtenverkeer op Europees niveau. Na NCTS zullen ook de in- en uitvoerprocessen op Europees niveau worden geautomatiseerd (ICS en ECS). Daarnaast lopen er Nederlandse automatiseringsprojecten voor de processen binnenbrengen en uitgaan. De doelstelling is om in 2009 te komen tot volledig elektronische processen. Daardoor wordt plaats- en tijdonafhankelijk werken veel meer dan nu mogelijk.

samenwerking met het bedrijfsleven. De Douane wil met het bedrijfsleven het horizontale toezicht vorm gaan geven. Het bestaande vergunningenproces wordt verbreed tot een systeem van certificering, waarin veiligheid centraal zal staan. Het Zweedse model dient vooralsnog als voorbeeld: 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 zelf al hebben ontwikkeld. Op de wat langere termijn zal worden aangesloten bij de definities die de Europese Commissie ontwikkelt voor de zogenoemde *Authorised Economic Operators* (AEO's). Aan de AEO-status kunnen faciliteiten worden gekoppeld. Bijvoorbeeld een zogeheten *green lane*. Dit houdt in dat de zendingen van een AEO in beginsel ongehinderd door de Douane de buitengrens van de EU kunnen overschrijden.

toezichtsbeleid

Het toezicht op de goederenstromen van gecertificeerde klanten zal voornamelijk achteraf (administratief) plaatsvinden. Informatie die de Douane voor zijn controletaak nodig heeft, haalt hij zelf actief op bij de ondernemer, op het moment dat het nodig is. Daarnaast wordt periodiek bezien of de gecertificeerde onderneming nog steeds voldoet aan de eisen die aan het certificaat zijn gesteld (interne veiligheidscontroles, integere procedures, et cetera).

Fysieke controles worden vooral toegepast ten aanzien van niet-gecertificeerde en onbekende klanten. Zij zullen zoveel mogelijk aan de buitengrens worden gecontroleerd en minder in het binnenland. Dat betekent dat het werk met name naar de *mainports* Amsterdam en Schiphol verschuift en dat ook de inzet van medewerkers daar geconcentreerd zal moeten worden. De controle op het illegaal vervoer van accijnsgoederen zal binnen de Europese Unie een speerpunt blijven.

De samenwerking met douaneorganisaties binnen de Europese Unie wordt hechter. Zo kan Douane Nederland controleopdrachten uitzetten in andere lidstaten, maar hij kan ook door collega-douanediensten worden gevraagd controles uit te voeren. Controleresultaten van de ene douaneorganisatie binnen de Europese Unie worden door de andere overgenomen. Daarmee wordt binnen de Europese Unie een *level playing field* gecreëerd. Dit proces wordt versterkt door de Europese aangiftesystemen en het Europese begrip van AEO. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een Europese klantbehandeling, waarbij de vijftientig douaneorganisaties binnen de Europese Unie samenwerken als waren zij één.

Het is niet de bedoeling dat de Douane alle veiligheidsrisico's zelf gaat afdekken. Dat blijft de taak van gespecialiseerde handavings- en opsporingsdiensten waar de Douane mee samenwerkt. De Douane blijft een generieke controledienst die toezicht houdt op het grensoverschrijdende goederenverkeer. Personencontrole behoort niet tot zijn werkterrein. Dit onderscheid tussen goederen- en personencontrole blijft in alle samenwerkingsverbanden leidend.

De douane heeft de ambitie zich op grond van zijn kennis van goederen, handelaren en logistieke processen, te ontwikkelen tot mederegisseur van het veiligheidsbeleid ten aanzien van goederen. Uiteindelijk wil de Douane het knooppunt worden waar alle informatie die betrekking heeft op het grensoverschrijdende goederenverkeer bij elkaar komt. 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.

Informatie- en communicatietechnologie

complexiteitsreductie

De afgelopen decennia is het ict-bouwwerk van de Belastingdienst enorm gegroeid. Dit heeft geleid tot een groot aantal koppelingen tussen de verschillende systemen en bestanden, die regelmatig aanpassingen en veel onder-

houd vragen. Dat heeft zijn weerslag op de ICT-kosten en bouwtrajecten voor nieuwe toepassingen. Het is dringend noodzakelijk dat een aanmerkelijke complexiteitsreductie wordt gerealiseerd. Er moet een architectuur komen die flexibiliteit en hergebruik bevordert. Concreet betekent dit dat er gewerkt moet worden aan het scheiden van gegevens, processen en applicaties en aan de realisatie van een eenmalige gegevensopslag. Ook zal een gestandaardiseerd koppelingsmechanisme ingevoerd moeten worden om zo de honderden specifieke koppelingen te vervangen. De verwezenlijking van de complexiteitsreductie is een proces van jaren en vereist grote investeringen. Om gegevens met zoveel mogelijk bedrijven en instellingen te kunnen uitwisselen, is het ook belangrijk af te raken van geheel zelf ontwikkelde applicaties. Voor nieuwe automatiseringstoepassingen wordt het uitgangspunt dat gebruik wordt gemaakt van applicaties die in de markt beschikbaar zijn en die met beperkt maatwerk geschikt worden gemaakt voor gebruik binnen de Belastingdienst. Werkprocessen worden desnoods aangepast aan het standaardproduct.

gegevenshuishouding

Verbetering van de gegevenshuishouding is noodzakelijk om meer gegevens te gaan 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, wordt uitgangspunt voor de procesontwerpen. De gegevens die bij de Belastingdienst binnenkomen en daar beheerd worden, 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. De creatie van een adequate gegevenshuishouding zal drie tot vijf jaar kosten. Prioriteit krijgen die gegevens die voor de eerste fase van de vooringevulde aangifte nodig zijn.

De Belastingdienst werkt mee aan een generieke infrastructuur die het mogelijk maakt gemakkelijk en efficiënt gegevens tussen overheidsdiensten en burgers en bedrijven uit te wisselen. Vanaf 1 januari 2007 kunnen bedrijven alle rapportages in één formaat aan de overheid aanleveren. Niet alleen de belastingaangiften, maar ook jaaraangiften en economische statistieken. Dit kan door gebruik te maken van de open softwarestandaard XBRL. Die maakt het mogelijk gegevens één keer vast te leggen en meervoudig te gebruiken. In de loop van 2006 start de grootschalige invoering van de XBRL-taxonomie. De administratieve lastenverlichting die hiermee is gemoeid is becijferd op 350 miljoen euro op jaarbasis.

Personeel en bedrijfsvoering

personeelsplanning

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren aanzienlijke personele taakstellingen doorgevoerd, voortvloeiend uit de taakstellingen van het kabinet. De Belastingdienst schrapte circa 3.450 arbeidsplaatsen. Deze taakstelling loopt nog door tot 2007. Tegenover deze daling staat een stijging van de werkgelegenheid met circa 1800 arbeidsplaatsen als gevolg van taakuitbreidingen (premieheffing werknemersverzekeringen, toeslagen en de 100%-controles bij de Douane). De personeelsformatie bestaat de komende jaren uit ruim 30.000 arbeidsplaatsen.

Deze personeelsombuiging krijgt nog extra reliëf als de uitstroom en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt erbij betrokken worden. Door de leeftijdsopbouw van de dienst is er vooralsnog een relatief lage uitstroom. Daarnaast is de verwachting dat de arbeidsmarkt voor hoog opgeleiden onder spanning komt te staan. Het zal de dienst veel inspanning kosten om de uitstroom van personeel bij een veranderende capaciteitsbehoefte op te vangen.

Het is daarom van belang om bij het bepalen van het toekomstige functiegebouw rekening te houden met de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt: door bijvoorbeeld – voor zover mogelijk – functies zodanig in te richten dat een deel van de capaciteitsbehoefte kan worden ingevuld met VMBO-medewerkers.

Als structurele remedie voor deze problemen is de Belastingdienst van plan om op grote schaal personeel te gaan werven aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze mensen worden ingezet ter assistentie van kwalitatief zwaarder personeel en ze kunnen al snel deelnemen aan het (fysiek) toezicht op ondernemers en in de douanesfeer. Vanuit deze groep nieuw personeel kan, met behulp van interne opleidingen, doorstroming naar hogere functies plaatsvinden: een belangrijke arbeidsvoorwaardelijke voorziening die ook de bedrijfscontinuïteit ten goede komt. Het werven in dit arbeidsmarktsegment dient niet alleen een sociaal maar ook een zakelijk belang: door meer allochtone medewerkers aan de organisatie te binden, haalt de Belastingdienst de competenties in huis die nodig zijn om het werk in een pluriforme samenleving goed te kunnen doen.

De Belastingdienst heeft, in vergelijking met veel andere organisaties, een afwijkend personeelsbestand. Bijna 70% van de medewerkers zit in de leeftijdscategorie 35 tot 54 jaar. Daardoor zal de vervangingsvraag vanuit de Belastingdienst langzamer op gang komen maar ook langdurig zijn. Tegen de tijd dat de Belastingdienst zijn grootste vervangingsvraag kent (vanaf 2010 jaarlijks 1.000 tot 1.200 medewerkers; na 2015 1.500 tot 2.000 per jaar) zal de arbeidsmarkt waarschijnlijk vrij krap zijn. Daar komt bij dat er een tekort gaat ontstaan op de voor de Belastingdienst belangrijke kwalitatieve segmenten van de arbeidsmarkt, namelijk het wetenschappelijk, hoger en middelbaar onderwijs. Daarom wil de Belastingdienst gedurende een groot aantal jaren gaan vóórwerpen. Dan is er nog keus op de arbeidsmarkt en dan is er ook tijd om te zorgen voor een goede kennisoverdracht van de ervaren medewerkers naar de nieuwe krachten.

investeren in personeel en werkklimaat

De Belastingdienst hecht aan een werkklimaat waarin medewerkers goed kunnen gedijen. De Belastingdienst stimuleert medewerkers trots te zijn op hun werk en hun talenten goed in te zetten. De dienst wil zijn inspanningen om medewerkers op de goede plek te krijgen en te laten doorgroeien naar functies die in hun bereik liggen, intensiveren. Dat versterkt de binding van medewerkers aan de organisatie. Er moet geïnvesteerd worden in opleiding en scholing van (zittend) personeel opdat ze huidige en nieuwe werkzaamheden goed kunnen blijven doen. Maar scholing alleen is niet voldoende, Er moet ook ingezet worden op meer praktijk- (mee op controle!) en persoonsgerichte opleiding en begeleiding.

De Belastingdienst legt grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid van medewerkers. Hij gaat er vanuit dat professionals niet in detail voorgeschreven hoeven te krijgen hoe zij hun werk moeten doen. Om die reden is de keuze gemaakt voor zelfsturende teams. Binnen de kaders die door de organisatie worden bepaald, worden medewerkers in de gelegenheid gesteld zelf te bepalen hoe ze de afgesproken resultaten realiseren. Aan de houding en het gedrag die nodig zijn om goed in zelfsturende teams te kunnen werken, wordt hard gewerkt. Initiatief, een resultaatgerichte open houding en flexibiliteit zijn waarden waarop binnen de personeelsontwikkeling veel aandacht wordt besteed.

De Belastingdienst wil zakelijk en resultaatgericht gedrag stimuleren. Dat betekent: afspraak is afspraak en verantwoording afleggen over het nakomen daarvan. En elkaar kritisch aanspreken op houding en gedrag. Van iedereen van hoog tot laag wordt een efficiënte en positieve werkhouding verwacht. Bij in gebreke blijven, worden de bestaande regels strak toegepast. Zakelijkheid betekent ook: scherp blijven op het aantal productieve uren, het ziekteverzuim blijven bestrijden en zicht houden op mentaal verzuim.

De medewerkers krijgen veel vrijheid maar daar staat tegenover dat de eisen die aan medewerker worden gesteld hoog zijn. Iedere medewerker heeft de plicht ervoor te zorgen dat zijn of haar kennis en vaardigheden op peil blijven

en dat opgedane kennis wordt gedeeld. Kennisdeling is procesverbetering 'van binnen uit'. In een tijd waarin iedere organisatie gedwongen wordt slimmer te werken, is de aanwezigheid van lerende medewerkers een voorwaarde.

De Belastingdienst denkt dat vormen van zelfsturende werkverbanden hier bij passen. Zelfsturing is een innovatief concept: democratisch en collegiaal. Het past in de huidige samenleving, maar is wel een veeleisend model. De werking is afhankelijk van rolvastheid, discipline en onderling vertrouwen in alle bestuurslagen en de medewerkers. Dat zijn zaken die langzaam moeten groeien. Het management is zich ervan bewust dat met name de verbinding met de zelfsturende teams moet worden versterkt.

sturing en verantwoording

In een tijd waarin veel nieuwe werkzaamheden op de Belastingdienst afkomen, wordt er veel van het sturingsvermogen in de organisatie gevraagd. Financiële ruimte en deskundigen voor ontwikkeling en implementatie zijn schaars. Dan is het des te belangrijker goede afwegingen te maken en overzienbare beslissingen te nemen. Voor alle nieuwe projecten worden *business cases* gemaakt die het mogelijk maken de voors en tegens beter af te wegen. Er worden bovendien systematisch gebruikersonderzoeken uitgevoerd om te blijven monitoren of de burgers wel behoefte hebben aan de producten en diensten die de Belastingdienst ontwikkelt.

De Belastingdienst heeft enige jaren geleden zijn besturingsmodel geïnnoveerd. In plaats van verticaal en hiërarchisch wordt er nu horizontaal en collegiaal gestuurd. Lerende medewerkers in zelfsturende teams vormen de basis van de organisatie. Ten opzichte van dergelijke teams hebben leidinggevenden een taak als koersbepaler en coach. Zij zetten de richting uit, bepalen kaders en concrete doelen, begeleiden medewerkers, sturen bij waar nodig en beoordelen de geleverde teamresultaten. De leidinggevenden zelf vormen op hun beurt weer managementteams, waarbinnen de taken collegiaal zijn verdeeld. De horizontalisering is op alle niveaus binnen de organisatie doorgetrokken. Niet alleen de relaties tussen zelfsturende teams en managementteams binnen de regio's worden erdoor geraakt, maar ook de relaties tussen de regiokantoren en het centrale managementteam van de Belastingdienst. *Control* heeft een andere invulling gekregen en draait om het intercollegiaal bediscussiëren en toetsen van het presteren en functioneren van dienstonderdelen.

De Belastingdienst heeft gekozen voor een resultaatgerichte sturingsmethode. Bedrijfsdoelen worden vertaald in afzonderlijke prestatiecontracten met de verschillende dienstonderdelen. De normen die daarin worden gehanteerd ontleent de Belastingdienst zoveel mogelijk aan vergelijkbare organisaties². De Belastingdienst probeert zijn prestaties zoveel mogelijk in termen van gewenste effecten te formuleren. Waar het uiteindelijk om gaat is de vraag wat de burger merkt van wat de Belastingdienst doet. En tegen welke kosten. De dienst ziet het als zijn plicht daarover transparant en eerlijk verantwoording af te leggen. Niet alleen omdat onze samenleving daar recht op heeft, maar ook omdat de organisatie van gemaakte fouten kan leren.

De Belastingdienst publiceert een Beheersverslag en een Jaarverslag waarin hij verantwoording aflegt over zijn optreden. Om de transparantie van zijn optreden te vergroten, investeert hij ook in alternatieve verantwoordingsinstrumenten, zoals *benchmarks* en klantenpanels. Actief zijn een burgerpanel, dat bekijkt hoe de Belastingdienst het nog gemakkelijker voor burgers kan maken, en de Commissie-Van Lunteren, die adviseert over de administratieve lastenverlichting voor bedrijven en de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleidsbesluiten. Het derde panel is het Becon-overleg, waarin de Belastingdienst met belastingadviseurs overlegt over uitvoeringsproblemen en consequenties van voorgenomen regelgeving. Naast de formele verantwoordingskanalen zijn er ook nog de informele. Het zijn met name de media die de prestaties van de Belastingdienst – in goede en slechte zin – breed uitmeten. De Belastingdienst is zich er goed van bewust dat beeldvorming in de pers zeker zo bepalend is voor zijn imago als de werkelijke behaalde prestaties.

² Zo sluiten de prestatie-indicatoren van de Belastingdienst/Belastingtelefoon aan bij de normen die voor commerciële callcenters gebruikelijk zijn.

Bijlage

5

5 Bijlage

Doelstellingen

In de begroting 2006 zijn voor de Belastingdienst één algemene beleidsdoelstelling en drie operationele doelstellingen geformuleerd. De operationele doelstellingen zijn de voorwaarden voor het bereiken van de hoofddoelstelling, *compliance*-bevordering. De doelstellingen worden geconcretiseerd via effect- en *output*-indicatoren. Effectindicatoren geven een beeld van de effecten van het beleid of de uitvoering van de Belastingdienst. *Output*-indicatoren geven een beeld van de prestaties van de Belastingdienst. *Output*-indicatoren worden gebruikt als het rechtstreeks meten van een effect niet goed mogelijk is.

Algemene beleidsdoelstelling

De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is als volgt geformuleerd:

HET ONDERHOUDEN EN VERSTERKEN VAN DE BEREIDHEID VAN BELASTINGPLICHTIGEN TOT NAKOMING VAN HUN WETTELIJKE VERPLICHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE BELASTINGDIENST (COMPLIANCE).

Tabel 1: Prestatie-indicatoren algemene beleidsdoelstelling (%)

	Gerealiseerde waarde 2004	Gerealiseerde waarde 2005	Cijfers begroting 2006	Streef- waarde 2010
Belastingontduiking is onaanvaardbaar	88	84	88	+
Zelf belasting ontduiken is vrijwel uitgesloten	75	71	75	+
Belasting betalen betekent iets moeten bijdragen	58	52	60	+

Toelichting

- De normen en waarden met betrekking tot het betalen dan wel het ontduiken van belastingen worden jaarlijks gemeten in de Fiscale Monitor. Dit is een kwantitatief onderzoek dat de Belastingdienst jaarlijks onder een representatieve groep belastingplichtigen (particuliere belastingplichtigen, ondernemers, douaneklanten, expediteurs en fiscaal adviseurs) laat houden. Hoewel de houding ten opzichte van belastingontduiking in het afgelopen jaar coulanter is geworden, is er, wanneer we kijken over de afgelopen tien jaar, nog steeds sprake van een opgaande lijn. Steeds meer burgers vinden dat eigenlijk niemand zich aan naleving van de bestaande wet- en regelgeving mag onttrekken. Rechtsgelijkheid is een belangrijke pijler onder de compliance. De Belastingdienst intensificeert het toezicht – met name ook op de onbekende en malafide belastingplichtigen – om ervoor te zorgen dat de stijgende lijn in de jaren tot 2010 wordt vastgehouden.
- Het percentage belastingplichtigen dat aangeeft zelf belastingontduiking vrijwel uitgesloten te vinden, is licht gedaald. Daarbij gaat het zowel om het willen als om het kunnen ontduiken. De Belastingdienst stuurt erop deze trend te keren en de mogelijkheden te ontduiken te verminderen. Hij intensificeert het toezicht en stuurt op verbetering van zijn dienstverlening. Door als overheid te gaan werken met basisregistraties en meer koppelingen tot stand te brengen met gegevensstromen van derden, zullen met name de mogelijkheden om belasting te ontduiken voor particuliere belastingplichtigen verder afnemen.
- Burgers staan redelijk positief tegenover belasting betalen. Zij hebben sterker het gevoel dat ze iets bijdragen aan de samenleving dan dat hun iets wordt afgenomen. De indicator geeft aan dat het merendeel van de belastingplichtigen vindt dat het belastinggeld nuttig wordt besteed. De Belastingdienst sluit aan op deze bereidheid en probeert haar te versterken. Enerzijds door goede dienstverlening te bieden en het massale proces zo simpel mogelijk te maken. Des te minder fouten de Belastingdienst in zijn logistieke proces maakt,

des te groter de bereidheid van de belastingplichtigen om zijn verplichtingen na te komen. Anderzijds door in het proces van horizontalisering meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bonafide partijen te leggen.

Operationele doelstelling 1

BELASTINGPLICHTIGEN, PREMIËPLICHTIGEN EN RECHTHEBBENDEN VAN TOESLAGEN DIENSTVERLENING AANBIEDEN OP DE MANIER DIE HEN PAST.

Tabel 2: Prestatie-indicatoren operationele doelstelling 1

	Gerealiseerde waarde 2004	Gerealiseerde waarde 2005	Cijfers begroting 2006	Streef- waarde 2010
% afgehandelde telefoongesprekken	67	80	80	80
Ervaren bereikbaarheid	60	43	70	80
Ervaren duidelijkheid correspondentie	81	82	84	85
Ervaren snelheid afhandeling	71	63	72	75
Nakomen van afspraken	87	83	87	90

Toelichting

- Het percentage afgehandelde telefoongesprekken wordt door de Belastingdienst gemeten. Nadat het percentage in het voorjaar van 2005 een dieptepunt had bereikt, is besloten de telefonische dienstverlening ingrijpend te herzien. Van de telefonische dienstverlening is een apart dienstonderdeel gemaakt. Binnen deze dienst wordt gewerkt met flexibele krachten zodat piekbelasting gemakkelijker kan worden opgevangen. De centra zijn gericht op specifieke doelgroepen. Aan het eind van het jaar was de bereikbaarheid al zo toegenomen dat de totale bereikbaarheid over 2005 uitkomt op 80 %. Dit is ook de norm voor 2006 en volgende jaren: 80 % is een gebruikelijk percentage voor professionele callcentra in het land.
- Door het opnieuw inrichten van het dienstonderdeel telefonie zal ook de door de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden ervaren bereikbaarheid weer toenemen. Voor de fiscaal intermediairs (de groep die het meest ontevreden was over de bereikbaarheid) heeft de Belastingdienst per kantoor een eigen telefoonnummer en een e-mailadres ter beschikking gesteld. De Belastingdienst streeft ernaar de ervaren bereikbaarheid op hetzelfde niveau te krijgen als de feitelijke bereikbaarheid (zie percentage afgehandelde telefoongesprekken): 80%.
- In 2005 kwalificeerde ruim 80 % van de belastingplichtigen de brieven en aangifte-media (biljet, diskette, programma) als duidelijk. Het hoogst was de waardering voor de elektronische aangifte, het minst voor de brieven. De Belastingdienst gaat ervan uit dat de komende jaren de waardering nog licht zal toenemen. Enerzijds doordat meer belastingplichtigen en toeslaggerechtigden van de elektronische aangifte gebruik gaan maken, anderzijds omdat de schriftelijke communicatie meer aandacht zal krijgen. Medewerkers in de uitvoering worden getraind en krijgen vernieuwde stijlwijzers tot hun beschikking om hun schriftelijke uitdrukingsvaardigheden te verbeteren. De modellenboeken waarmee zij werken worden aangepast.
- De waardering voor de afhandelingssnelheid is al jaren vrij constant, alhoewel er in 2005 sprake was van een daling. Bijna 70 % is tevreden over het tempo waarin de teruggaaf wordt afgehandeld, aangiften worden behandeld en vragen beantwoord. Door te gaan werken met een vooringevulde aangifte voor particuliere belastingplichtigen zal de waardering voor de afhandelingssnelheid in de komende jaren gaan toenemen. De Belastingdienst wil proberen eerder particuliere belastingplichtigen zekerheid te gaan bieden over de uit te betalen toeslagen en te innen schulden.
- De belastingplichtigen zijn positief over de manier waarop de Belastingdienst in 2005 toezeggingen en inhoudelijke afspraken nakwam. Deze waardering vertoont al jaren een vrij constante lijn. Door horizontali-

sering van het toezicht en de wens meer maatschappelijke partijen bij het toezicht te betrekken neemt het belang van goede afspraken toe.

Operationele doelstelling 2

DOOR TOEZICHT EN OPSPORING BEVORDEREN DAT BELASTINGPLICHTIGEN, PREMIËPLICHTIGEN EN RECHTHEBBENDEN VAN TOESLAGEN HUN BELASTINGVERPLICHTINGEN NAKOMEN.

Tabel 3: Prestatie-indicatoren operationele doelstelling 2

	Gerealiseerde waarde 2004	Gerealiseerde waarde 2005	Cijfers begroting 2006	Streef- waarde 2010
% Correcties IB/Vpb (excl. navordering)	7,4	10,4	7,5	5,0
% Nihilscores veldtoetsingen	25,6	26	25	20
% correcties Invoerrecht/accijns	13	13,5	13,5	15
% achterstand invordering	3,7	3,1	3,5	2,5
% processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie	79	79	86	90
Door belastingplichtigen ervaren pakkans (%)	66	67	70	75

Toelichting

- Het gemiddelde correctiepercentage IB en Vpb (het aantal correcties in verhouding tot het aantal definitieve aanslagen) is in 2005 gestegen van 7,4 % naar 10,4 %. Deze stijging is echter relatief. Het aantal correcties is gelijk gebleven, maar omdat het aantal definitieve aanslagen in 2005 incidenteel aanzienlijk lager lag dan in het jaar daarvoor, is het correctiepercentage toch gestegen. Voor 2006 wordt, gelet op de resultaten tot nu toe en de geplande controle-inspanningen, een correctiepercentage van 7,5 % nagestreefd. De uitstroom van personeel en de verdergaande verschuiving in het toezicht van relatief eenvoudig administratief toezicht naar zwaardere materiële onderzoeken, zullen ertoe leiden dat het correctiepercentage in de jaren na 2006 zal gaan dalen. Daarbij komt dat door het voorinvullen van de aangiftes niet-winst voor particulieren ook de noodzaak om te corrigeren in de IB zal afnemen.
- Het aandeel nihilcores in de veldtoetsingen is in 2005 toegenomen van 25,6 % naar 26 %. Via een verbetering van de risicoselectie, en de vergroting van de ruimte voor lokale (na)selectie wil de Belastingdienst deze trend keren. In 2010 moet het aantal nihilcores zijn teruggebracht tot 20 %.
- De verwachting is dat het percentage correcties invoerrecht/accijns licht zal toenemen. Het illegaal vervoer op accijnsgoed blijft een speerpunt. Doordat de Douane betrouwbare partijen gaat certificeren, wordt de groep die hij fysiek moet controleren kleiner. Dit, in combinatie met een verbeterde risicoselectie, zorgt ervoor dat het percentage bevindingen zal gaan stijgen.
- Bij een tegenvallende economische ontwikkeling voldoen bedrijven en burgers minder goed aan hun betalingsverplichtingen. In de afgelopen jaren zijn de achterstanden in de invordering daarom opgelopen. Dit heeft binnen de Belastingdienst geleid tot een actieplan Aanpak Achterstand Invordering. De inrichting van het invorderingsproces is herzien en zal vanaf 2008 door een nieuw invorderingssysteem worden ondersteund. Er wordt eerder en vaker overgegaan tot loonvordering en beslaglegging op auto's en banktegoeden. De Belastingdienst geeft aan de opleiding en bijscholing van zowel invorderaars als management prioriteit en stuurt zo op een structurele verlaging van het percentage in te vorderen. Alhoewel in de Begroting van 2006 nog rekening wordt gehouden met een achterstand van 3,5 % wil de Belastingdienst sturen op 3 %. In 2010 moet de achterstand niet meer zijn dan 2,5 % van de belastingontvangsten.
- Fraude wordt doeltreffend bestreden als zoveel mogelijk zaken leiden tot een rechterlijke uitspraak. Het percentage processen-verbaal dat tot veroordeling/transactie leidt, is gebaseerd op de jaarproductie van

het OM. Dit percentage vertoont een stijgende lijn sinds 2003 toen het OM met een inhaalslag is begonnen. In 2006 moet 86 % van de zaken tot een transactie of dagvaarding leiden, oplopend tot 90 % in 2007 en volgende jaren. Maximaal 10 % van de zaken wordt dan nog geseponeerd.

- In het kader van de jaarlijkse Fiscale Monitor wordt gemeten wat de door de belastingplichtigen ervaren kans is dat de Belastingdienst ontdekt dat de belastingplichtige in een aangifte onjuiste informatie opgeeft. De ervaren pakkans vertoont sinds een aantal jaren een neergaande lijn. Lag de ervaren pakkans in 2002 nog op 83, in 2005 is hij gedaald tot 67. Het keren van deze trend heeft prioriteit. Door het koppelen van basisregistraties van de overheid en uitbreiding van de gegevensstromen van derden, worden de mogelijkheden om onjuiste informatie op te geven verkleind. Door digitalisering van het aangifteproces wordt het makkelijker om bestandsvergelijkingen toe te passen en kan de risicoselectie preciezer worden gemaakt. De Belastingdienst zal de risicogerichte en zichtbare controles intensiveren en meer prioriteit geven aan het opsporen van onbekende en malafide belastingplichtigen. Door samenwerking met andere handhavingsorganisaties en het inzetten van gerichte handhavingcommunicatie zal de effectiviteit van het toezicht toenemen.

Operationele doelstelling 3

HET LEVEREN VAN EEN BIJDRAGE AAN DE BESCHERMING VAN DE SAMENLEVING TEGEN ONGEWENSTE GOEDEREN EN DIENSTEN.

Tabel 4: Prestatie-indicatoren operationele doelstelling 3

	Gerealiseerde waarde 2004	Gerealiseerde waarde 2005	Cijfers begroting 2006	Streef- waarde 2010
% Correcties Douane bij VGEM	1,7	1,7	2	5-8
Aantal correcties VGEM bij passagierscontrole Douane	13.582	11.617	11.250	6.000
Aantal processen-verbaal Douane bij VGEM	14.375	23.511	18.000	25.000
Aantal processen-verbaal FIOD-ECD niet-fiscaal	310	318	275	210-270

Toelichting

- Bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) krijgt hoge prioriteit. Door certificering zal een deel van de goederenstroom niet meer direct worden gecontroleerd. De stroom die overblijft is risicovoller en zal intensiever aan de buitengrenzen worden gecontroleerd. Door verbetering van de risicobeheersing en intensivering van de samenwerking met andere diensten zal de Douane effectiever worden in zijn toezicht.
- De passagierscontroles worden vooral uitgevoerd op Schiphol. De Douane gaat ervan uit dat de honderdprocentcontroles ook de komende jaren blijven bestaan. Het effect van langdurig 100 % controleren is dat het aantal bevindingen op termijn afneemt.
- Het aantal processen verbaal wordt bepaald door het aantal passagierscontroles en de pakketpost/IMC. Terwijl het aantal bevindingen voor wat betreft de passagierscontroles zal afnemen, zal dat aantal voor de pakketpost toenemen. De omvang van de stroom pakketpost zal de komende jaren toenemen nu kopen via internet en over de landsgrenzen heen populairder wordt.
- Het aantal processen-verbaal niet-fiscaal dat door de FIOD-ECD wordt opgemaakt zal de komende jaren afnemen. De afgelopen jaren was sprake een overproductie: er werden meer processen-verbaal gemaakt dan met het OM was afgesproken. Gezien de beperkte productiecapaciteit van de FIOD-ECD is de keuze gemaakt vooral in te zetten op het opsporen van fiscale delicten.

