

**Bedrijfsplan**  
Belastingdienst

2007

2011

# Inhoud

VOORWOORD	4
<b>1 GRONDSLAGEN</b>	<b>7</b>
<b>2 GEWONE DINGEN</b>	<b>11</b>
<b>3 OMGEVING EN KOERS</b>	<b>15</b>
<b>4 DOELEN EN PLANNEN 2007-2011</b>	<b>19</b>
Informatie- en communicatietechnologie	20
Massale processen en dienstverlening	22
Toezicht, opsporing en rechtstoepassing	24
Douane	29
Personeel en bedrijfsvoering	30
<b>5 BIJLAGEN</b>	<b>33</b>
Operationele doelstellingen	34
Versterking van het toezicht in beeld	38

# Voorwoord

De Belastingdienst zal er over een jaar of tien heel anders uitzien. Zo zullen we nog veel minder kijken naar ingediende aangiften en aanvragen als dat niet nodig is. En zullen we nog veel meer bij bedrijven gaan kijken of 'of op straat zijn' als we denken dat burgers of bedrijven het niet zo nauw nemen met hun verplichtingen – en vaak samen met andere rechtshandhavers. De administratieve afwikkeling vindt zo veel mogelijk plaats in massale, geautomatiseerde processen. Om daar te komen, gaan we een aantal dingen doen.

## 1. complexiteitsreductie ict

We gaan, om het in gewone woorden te zeggen, onze automatiseringssystemen minder van elkaar afhankelijk laten zijn. We maken één bestand waar de burgers en bedrijven met hun 'levensloopmutaties' (*event driven* heet dat, tja) in zitten en dat bestand zorgt ervoor dat die mutaties meteen leiden tot de noodzakelijke wijzigingen in de 'grondslagenapplicaties', zoals bijvoorbeeld de inkomstenbelasting en toeslagen voor burgers of de vennootschapsbelasting en loonheffingen voor bedrijven. Tegelijkertijd zorgen we ervoor dat onze gegevenshuishouding zo is ingericht, dat die mutaties snel bij de burgers/bedrijven komen door middel van de 'persoonlijke internetpagina' die we samen met de andere overheden maken of op papier voor de burgers die dat dan nog liever hebben. Die mutaties zijn ook snel raadpleegbaar voor onze mensen bij de balie en de BelastingTelefoon, die ook zelf meer de bevoegdheid gaan krijgen om onjuiste mutaties te herstellen. Ook gaan we niet meer alle uitzonderingen en details uit de wetgeving automatiseren. Dat zorgt voor minder fouten, zo weten we inmiddels. En tot slot gaan we niet meer alles zelf bouwen en onderhouden: we gaan meer van de 'markt' halen, dat kan nu ook. We hebben heel veel systemen, daarom denken we nu dat we er in totaal zo'n 5 à 10 jaar over doen. We beginnen met de systemen van toeslagen, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de loonheffingen. Daar gaan grote volumes in om, daar vinden de meeste mutaties plaats en daarin gaan de meeste wetswijzigingen om. Voor onze eenheden die verantwoordelijk zijn voor de bouw en het onderhoud van ICT (B/CICT) of voor het beheer van onze massale processen (B/CA) zal dat veel werk vragen, maar ook betekenen dat zij moeten gaan reorganiseren. En niet in één keer, maar telkens een stukje. Dat is lastig, maar onvermijdelijk.

## 2. toeslagen

Het bestaande toeslagensysteem is instabiel, maar zal als eerste in ons project complexiteitsreductie vallen. In die tussentijd zullen we, waarschijnlijk een paar keer per jaar, de toeslaggerechtigden die in het systeem blijven 'hangen', rechtstreeks in groepen benaderen en ervoor zorgen dat zij de goede beschikking en het goede bedrag krijgen. Dat is wellicht een ongebruikelijke benadering, maar voor de tussentijd een oplossing voor deze burgers.

## 3. (horizontaal) toezicht

Met de grote bedrijven gaan wij verder met het afsluiten van individuele handavingsconvenanten. Daarin spreken we af wat hun verantwoordelijkheden zijn, zoals het melden van handelingen met fiscale/Douanegevolgen, en wat de onze zijn, zoals het in korte tijd innemen van een standpunt. De Belastingdienst hoeft dan veel minder vragen te stellen en onderzoeken in te stellen en de bedrijven krijgen actuele rechtszekerheid. Datzelfde gaan we doen met brancheorganisaties en hun leden. Ook daar krijgen we dan minder bureaucratie en meer rechtszekerheid.

De toezichts- en opsporingscapaciteit van de Belastingdienst kan dan steeds meer gericht worden op de echte fraudeurs en op acties om de 'vergeetachtigen' te helpen aan hun verplichtingen te voldoen.

Ook hier geldt dat we niet alle grote bedrijven en alle branches en sectoren in korte tijd kunnen benaderen. Het zal toch gauw een jaar of vijf, zes duren voor er enige massa is ontstaan. En ook hier geldt dat onze belastingkantoren er anders uit gaan zien: op de kantoren werken mensen die de rechtstoepassing doen, zoals standpunten innemen, bezwaren en beroepen afwikkelen; maar veel medewerkers zullen 'buiten' zijn, samen met andere handhavers: bij ondernemers op het bedrijf, maar ook op vrijplaatsen en in wijken of buurten waar veel burgers de regels overtreden.

## 4. vooringevulde aangifte

In feite is ook ons voornemen om de aangifte inkomstenbelasting te gaan voorinvullen een vorm van horizontaal toezicht. We hopen hiermee in 2008 (aangifte 2007) te beginnen en we denken dat we er in 2012 zo ver mee zijn dat de meeste gegevens zijn vooringevuld. Het vraagt inspanningen van de leveranciers van de gegevens, zoals de banken en verzekeringsmaatschappijen. Maar daarmee worden wel veel lasten bij de burgers weggehaald.

## 5. de Douane

In het verlengde van horizontaal toezicht liggen ook de ontwikkelingen bij de Douane. Binnen de EU, maar ook bij de grote handelspartners daarbuiten, worden steeds meer eisen aan de veiligheid van goederen(stromen) gesteld. Dat leidt er uiteindelijk toe dat binnen een termijn van zo'n 5 à 6 jaar binnen Nederland naar alle waarschijnlijkheid ongeveer 90% van de goederenstromen gecertificeerd is. Daar moeten we ook naar toe werken om onze bedrijven zoveel mogelijk te faciliteren. Dat betekent wel dat het toezicht op de overige 10% vooral op de Maasvlakte en op Schiphol geconcentreerd – binnenkomend én uitgaand – moet worden. Voor onze Douane houdt dat niet alleen een heel andere werkwijze in, maar ook een ingrijpende reorganisatie, omdat het werk uit het 'binnenland' verdwijnt. Ook die reorganisatie zal bij stukjes en beetjes gaan.

## 6. massale processen

De verdergaande centralisatie en concentratie van de administratieve werkzaamheden bij B/CA in Apeldoorn betekenen intern steeds kleine reorganisaties. Maar we moeten er ook voor zorgen dat burgers en bedrijven dan niet met anonieme en onpersoonlijke berichten te maken hebben. Daarom zijn we ook een project begonnen om alle documenten die uit een 'automaat' komen te herschrijven. Dat zijn er wel heel veel, dus ook dat duurt even. Ook hier beginnen we met de documenten die uit de grootste systemen komen

En dan doen we ook nog een aantal andere dingen. Zo wordt de FIOD-ECD meer ingezet in grote zaken met een maatschappelijke uitstraling zoals het bestrijden van witwassen. Zo gaan we de komende jaren het vastgoed als toezichtsthema nemen, zowel in de horizontale sfeer, als bij de behandeling van aangiften en bij boekenonderzoeken. En zo gaan we nu ook irriterende processen als het verstrekken van BTW-nummers – straks via de Kamers van Koophandel – aanpakken met een dagverwerking. Daarnaast voeren we intern een strak milieubeleid als bijdrage aan het milieuvraagstuk en blijven we ons inspannen om onze bijdrage te leveren aan e-overheid, zoals met DigiD, poorten, basisregistraties, maar ook elektronisch factureren en bestellen. Ook zullen we de kwaliteit van de antwoorden die de BelastingTelefoon aan burgers en bedrijven geeft verbeteren.

We zijn er blij mee dat we weer nieuwe medewerkers kunnen werven, zodat onze capaciteitstekorten langzaam maar zeker weer worden ingelopen (wat nog wel opleidingsinspanningen kost). We zijn ook blij met de uitkomsten van de nieuwste Personeelsmonitor, die aangeven dat de verbinding tussen medewerkers en management verbeterd is. Daar blijven we ook verder op inzetten, want met al die kleinere en grotere veranderingen voor de boeg, moeten we wel de inzet van onze mensen blijven koesteren.

Het managementteam Belastingdienst

Albert van der Meer

Theo Poolen

Willy Rovers

Jenny Thunnissen

Hans van der Vlist

GRONDSL

LAGEN

# 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;
- 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 totstandkomen 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 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 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:

- 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. 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 verbetering en vernieuwing van de organisatie en de werkprocessen. Hij wil zijn medewerkers ruimte en ondersteuning bieden om in hun werkring 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.



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 belastingplichten 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 aangiftemijndatum 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 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.
- 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 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 zes 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 en andere overheid

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 hij zijn processen in.

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. Het onderzoek '21 minuten.nl' dat in 2006 online is georganiseerd legt de paradox aan gevoelens bloot. 91 procent omschrijft de huidige samenleving als individualistisch, terwijl 90 procent verlangt naar het tegendeel: solidariteit.<sup>1</sup>

Er bestaat een grote kloof tussen dat wat van de overheid wordt verwacht en de waardering voor haar prestaties. Over de effectiviteit van de overheid zijn burgers kritisch. Het kabinet-Balkenende IV wil het vertrouwen in de overheid versterken door haar dienstverlening te verbeteren en de dialoog met de burgers te versterken. In het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven' spreekt het kabinet zich uit voor minder regels, een heldere handhaving en een hoge kwaliteit van publieke voorzieningen.

Er is de afgelopen vier jaar, met name onder de vlag van het Programma Andere Overheid, reeds sterk geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening. Er wordt gewerkt aan de realisatie van één overheidsloket, dat uiteindelijk zowel een fysieke, digitale als telefonische verschijningsvorm moet krijgen. Ook is geïnvesteerd in een gemeenschappelijke infrastructuur, waarin de vorming van basisregistraties een centrale plaats inneemt. Gegevens worden één keer vastgelegd en verplicht meervoudig gebruikt. De overheid dringt zo de administratieve lasten van burgers en bedrijven terug en maakt, door een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en simpele gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten, een effectieve fraudebestrijding mogelijk.

Om te zorgen voor een probleemloze gegevensuitwisseling tussen en met overheidsinstanties, worden verplichtende afspraken over standaarden en netwerkinfrastructuren gemaakt en wordt er gewerkt aan een gemeenschappelijke ontsluitingsvoorziening van de basisregistraties. Om de veiligheid en vertrouwelijkheid te waarborgen zijn er gemeenschappelijke authenticatievoorzieningen ontwikkeld, waaronder DigiD. Burgers, bedrijven en instellingen krijgen bovendien unieke nummers toegewezen, zodat de informatie van een burger of ondernemer die zich op verschillende plekken binnen de overheid bevindt aan elkaar kan worden gekoppeld. De investeringen in de basisvoorzieningen worden zoveel mogelijk centraal gefinancierd.

Internationalisering maakt de samenstelling van de bevolking in Nederland 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. Een op de acht ondernemers is inmiddels van buitenlandse afkomst. Het aantal allochtone starters is momenteel zelfs tienmaal zo groot als het aantal autochtone. Starters zijn ook steeds vaker deeltijdondernemers: mensen die naast hun baan een onderneming beginnen. De Belastingdienst ziet de weerslag van deze ontwikkelingen in de groei en samenstelling van zijn ondernemersbestand. Er moeten meer starters worden opgevoerd en meer bedrijven na faillissement worden afgevoerd. Het aantal ondernemers is snel toegenomen tot meer dan 1 miljoen.

Soms gaat de kost voor de baat uit. Nieuwe investeringen komen dan alleen van de grond als er voldoende vertrouwen bestaat dat gedane investeringen ook echt door concrete baten worden gevolgd. Samen met het ministerie van Economische Zaken gaat de Belastingdienst werken aan de introductie van elektronisch factureren. Dit vergt investeringen van het bedrijfsleven, maar moet datzelfde bedrijfsleven op termijn ook kostenbesparingen opleveren. Om ervoor te zorgen dat de investeringen ook echt lonen, treedt de overheid als *launching customer* op. Ook de Belastingdienst richt zijn inkoopprocessen zo in, dat bestellen en factureren langs elektronische weg mogelijk wordt.

De basisregistraties moeten door de overheidsinstanties afzonderlijk worden beheerd. Voor de naam-, adres- en woonplaatsgegevens van burgers wordt dat de gemeentelijke bevolkingsadministratie (GBA). Vanaf 2007 is er een basisregistratie van bedrijven dat door de Kamers van Koophandel wordt beheerd. Daarnaast komen er basisregistraties voor adressen en gebouwen. De Belastingdienst wordt verantwoordelijk voor de basisregistratie Inkomens (BRI). In het voorjaar van 2007 zal het wetsvoorstel BRI aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De BRI zal operationeel worden in 2009 en dan de inkomensgegevens over 2008 bevatten. Het gaat in deze basisregistratie om het verzamelinkomen en – bij het ontbreken daarvan – om het fiscale loon.

Het kabinet stelt zich ook ten doel de bureaucratische lasten en regels voor burgers terug te dringen. De overheid wil zoveel mogelijk ruimte voor maatschappelijke betrokkenheid en eigen initiatief bieden en zelf terughoudend zijn in wat zij regelt en uitvoert. Zij zal meer gaan werken met kaderregelingen waarbij de overheid optreedt als regisseur en toezichthouder op afstand. De uitvoerders zoals medeoverheden, maatschappelijke ondernemingen en uitvoeringsinstellingen van de rijksoverheid, moeten meer ruimte krijgen: als er geen goede verbinding van het beleid met de uitvoering is blijft het sturen op maatschappelijke urgenties een fictie.<sup>2</sup> De overheid geeft zo vertrouwen aan burgers en aan professionals en uitvoerders in de publieke sector wier vakken kennis van cruciaal belang is.

Een betere benutting van het maatschappelijk potentieel is vooral ook op het terrein van de handhaving geboden. Overheids-taken zijn zo omvangrijk en complex geworden dat het uitgesloten is dat de overheid alleen toezicht zou kunnen houden. Op het gebied van dienstverlening wordt er al jarenlang intensief samengewerkt met diverse maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden en ouderenbonden. Het vertrouwen neemt toe 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 meer aandacht geven aan haar kernopgaven, waaronder het opsporen en aanpakken van malafide burgers en bedrijven en het verzorgen van een goede dienstverlening. Met de horizontalisering van het toezicht geeft de overheid uitvoering aan de principes waaraan volgens haar goed toezicht moet voldoen: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.

## positie Belastingdienst

Binnen de veranderende overheid wil de Belastingdienst een op samenwerking gerichte partner zijn die verantwoordelijkheid neemt voor het verzamelen, registreren, valideren en verstrekken van inkomensgegevens (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. Op zijn beurt is de Belastingdienst verplicht afnemer van de gegevens van andere basisregistraties. Als de gegevens niet kloppen, moet dat worden gemeld via de ontsluitingsvoorziening voor basisregistraties. De Belastingdienst werkt vanuit een afnemersrol actief mee aan de totstandkoming van de gemeenschappelijke ontsluitingsvoorziening en andere ICT-basisvoorzieningen. In het kader van de basisregistraties verschuift de eerste verantwoordelijkheid voor de *intake* van nieuwe ondernemers in 2008 naar de Kamers van Koophandel.

<sup>1</sup> '21minuten.nl', een initiatief van o.a. McKinsey&Company, Planet Internet en NRC Handelsblad, is een *online* opinieonderzoek waarin in 2006 170.000 mensen hebben meegewerkt.

<sup>2</sup> Zie: 'Het resultaat is de maat. Een beter presterende rijksdienst'. Notitie minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijkrelaties, 2006.

Het toetsen van de inkomensgegevens 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. De Belastingdienst houdt alle inkomensgegevens 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.

Op het niveau en de schaal van de rijksoverheid werkt de Belastingdienst onder andere mee aan de totstandkoming van een rijksbreed centrum voor personeels- en salarisadministratie (P-Direct) en een gemeenschappelijk opleidings- en expertisecentrum (OC/EC). Voorwaarde voor samenwerking is voor de Belastingdienst dat de samenhang wat betreft de eigen permanente opdracht prioriteit houdt.

# DOELEN 2007-2011



## 4 Doelen 2007 – 2011

Voor de komende beleidsperiode heeft de Belastingdienst zichzelf de volgende doelen gesteld:

- Complexiteitsreductie van de ICT. De automatisering moet vooral simpeler, robuuster, flexibeler en opener worden. Achterliggend doel is om snel naar burgers en bedrijven te kunnen reageren en minder fouten te maken.
- De inrichting van de basisregistratie Inkomen en verbetering van de gegevenshuishouding. Het achterliggende doel is een basisregistratie waar niet alleen de Belastingdienst zelf maar ook de overige overheidspartners volledig op kunnen vertrouwen. Ook is de basisregistratie nodig voor het voorinvullen van de aangifte voor particulieren en om uitwisseling van gegevens met andere overheidsinstanties en hun basisregistraties mogelijk te maken.
- Verbetering van de massale processen en de dienstverlening. Administratieve processen zullen meer worden geconcentreerd en gecentraliseerd binnen de Belastingdienst. 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. Het materiële en fysieke toezicht zal worden versterkt. Er zal worden doorgedaan met het afsluiten van handhavingsconvenanten. Dit horizontale toezicht zorgt er ook voor dat de toezichtskantoren van de Belastingdienst anders ingericht gaan worden.
- Opsporing. De opsporing zal zich meer gaan richten op zaken met een grote maatschappelijke uitstraling, onder meer in de sfeer van het bestrijden van witwassen. Daarnaast zullen de processen toezicht en opsporing elkaar meer gaan versterken door een nauwere samenwerking.
- Toeslagen. De komende paar jaren zullen de automatiseringssystemen geen volledige ondersteuning kunnen bieden aan dit proces. Om burgers toch goed te bedienen zullen zij ook rechtstreeks in groepen worden benaderd.
- Douane. Ook hier zal verder worden gegaan op de weg van horizontaal toezicht. Het overige toezicht zal zich concentreren in Rotterdam en op Schiphol.

### Informatie- en communicatietechnologie

#### complexiteitsreductie

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, complexe regelgeving 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. De Belastingdienst wil de automatiseringssystemen minder afhankelijk van elkaar laten zijn. Een programma Complexiteitsreductie voorziet hierin.

Er komt een architectuur waarin de flexibiliteit van systemen en het meervoudig gebruik van gegevens leidend zijn. Concreet betekent dit dat er gewerkt moet worden aan het scheiden van gegevens, functies en processen. Ook zal een gestandaardiseerd mechanisme ingevoerd worden om zo de honderden specifieke koppelingen die in de loop der tijd zijn ontstaan te vervangen. Er wordt in het programma van de complexiteitsreductie langs twee sporen gewerkt. 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 zo generiek ontwikkeld dat ze ook in fase twee inpasbaar zijn.

Het programma Complexiteitsreductie zal zo'n 5 à 10 jaar in beslag nemen. Als eerste worden die systemen aangepakt die grote volumes raken, een hoge frequentie van verkeer kennen en qua wetgeving complex zijn of mutatiegevoelig zoals toeslagen, de inkomstenbelasting en de loonheffing. Vanwege de instabiliteit zal het toeslagensysteem het allereerst aan de beurt zijn.

In de eerste fase van de complexiteitsreductie wordt in 2007 gewerkt aan vijf deelprojecten:

- Saneren gegevenshuishouding: data op één plaats beheren, via services beter toegankelijk maken en meervoudig gebruiken;
- Toepassen van servicebus-technologie: zo kunnen heterogene systemen aan elkaar gekoppeld worden en met elkaar 'praten'.
- Ontwikkelen van een generieke poortvoorziening: één voorziening voor het berichtenverkeer met derden;
- Ontwikkelen van een generieke portaalvoorziening: één standaardvoorziening voor het aanbieden van informatie op maat, zowel binnen als buiten de dienst;
- Ontwikkelen van een generieke voorziening voor productiebesturing: zo kan de controle op volledigheid, tijdigheid en juistheid van output worden versterkt.

Om gegevens met zoveel mogelijk bedrijven en instellingen te kunnen uitwisselen, is het belangrijk af te raken van geheel zelf ontwikkelde applicaties. Voor nieuwe automatiseringstoepassingen wordt het uitgangspunt dat gebruik wordt gemaakt van marktapplicaties die op een enorme gegevensuitwisseling zijn ingesteld en die standaard worden ingezet. Werkprocessen worden desnoods aangepast aan het standaardproduct. Uitgangspunt is dat de Belastingdienst vanuit een afnemersrol bijdraagt aan de totstandkoming van generieke ICT-bouwstenen (voorzieningen en diensten) van de elektronische overheid. Deze ICT-oplossingen zullen steeds meer onder architectuur tot stand komen, waarbij de architectuur van de Belastingdienst moet aansluiten op overkoepelende architecturen in Europa. De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) wordt in dit opzicht voor de Belastingdienst kaderstellend.

#### 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.

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. De administratieve lastenverlichting die hiermee is gemoeid is becijferd op 350 miljoen euro op jaarbasis.

## 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 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 vele jaren duren voordat de nieuwe processen, inclusief de benodigde ondersteuning, operationeel zijn. De komende beleidsperiode heeft het op orde krijgen van de complexe ICT-infrastructuur prioriteit. Met behulp van een vernieuwde ICT-infrastructuur kunnen de aangifteprocessen structureel worden herzien. In de tussentijd zullen in projecten, zoals de voorgevulde aangifte en de basisregistratie Inkomens, 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 en de administratieve processen moeten 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) uitstelverzoeken en betalingsregelingen aan de beurt komen. Massaal toezicht houdt naast centrale verwerking en selectie ook in: automatisch vragenbrieven uitsturen, en automatisch bepaalde correcties aanbrengen. Ook zullen administratieve processen binnen de Belastingdienst verder worden gecentraliseerd en geconcentreerd.

In 2006 is gestart met het systematisch herschrijven van alle bestaande brieven, beschikkingen en formulieren en andere teksten die massaal worden verzonden. Doel van het project is die documenten begrijpelijker te maken: meer vanuit de burger geredeneerd en invoelender van toon dan tot nu toe gebruikelijk. Gestart is met alle massale documenten met betrekking tot successie en schenken. Daarbij wordt ook naar het proces zelf gekeken: welke stappen zitten er in? Is alles logisch vanuit burgers gezien? Als het proces onduidelijkheid oproept zal het waar mogelijk worden aangepast. Voor het aanpassen van alle documenten is minstens vier à vijf jaar nodig.

Door alles wat massaal door informatiesystemen kan worden weggevoerd, 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 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 landelijk 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.

### toeslagen

Bij Toeslagen wordt voor de verwerking zwaar geleund op de massale, geautomatiseerde processen. De geautomatiseerde ondersteuning is echter onvoldoende in staat om alle individuele, meer complexe aanvragen naar behoren af te handelen. In aanvulling op het massale systeem wordt daarom gewerkt aan een kantoorapplicatie. Toeslaggerechtigden die ondanks deze geautomatiseerde ondersteuning niet tijdig hun juiste toeslag ontvangen, zullen proactief op kantoor handmatig worden afgehandeld.

### voorgevulde aangifte

Voor particuliere belastingplichtigen wil de Belastingdienst vanaf 2008 gefaseerd een voorgevulde aangifte voor de inkomstenbelasting verstrekken. De Belastingdienst wil laten 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 voorgevulde gegevens en het goedkeuren van de aangifte. Bij akkoordbevinding wordt direct betaald of uitbetaald. Indien niet akkoord, kunnen de gegevens worden aangevuld of gewijzigd.

De voorgevulde aangifte is voornamelijk 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. Uiteraard blijven de spelregels die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens van kracht. Ook 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 herzien. De basisregistratie Inkomens moet worden ingericht en er is overleg nodig met de aanleveraars van de gegevens om ervoor te zorgen dat de gegevens juist, volledig en tijdig worden ontvangen. In 2008 begint de Belastingdienst met het voorinvullen van WOZ-gegevens en loongegevens en zal voor een eerste groep belastingplichtigen de voorgevulde aangifte een feit zijn. In de jaren daarna zal de Belastingdienst systematisch de gegevensbronnen uitbreiden die voorgevuld kunnen worden. Volledige voorinvulling wordt niet voor 2012 mogelijk. Het verkrijgen van de gewenste gegevens en het bereiken van het gewenste kwaliteitsniveau zullen veel aandacht vergen. Het zal ook de belastingplichtigen tijd kosten aan hun nieuwe rol te wennen.

De voorgevulde aangifte is 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 wordt in één overheidsloket voor burgers in drie verschijningsvormen: digitaal, telefonisch en fysiek. Het ene digitale overheidsloket krijgt voor burgers de vorm van een Persoonlijke Internet Pagina, ofwel PIP. Vanuit dit persoonlijk domein kunnen verschillende diensten van de (semi-)overheid worden betrokken en transacties worden afgewikkeld. Het maakt daarbij niet uit via welke weg de burger inlogt in zijn of haar PIP. Omdat de centrale PIP nog niet klaar is, begint de Belastingdienst alvast met zijn digitale voorgevulde aangifte. Deze zal dan later 'technisch' worden ingepast in dit ene loket.

Het ene telefonische loket krijgt in eerste instantie een verwijfsfunctie: 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

De processen van de Belastingdienst voor particuliere belastingplichtigen 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 goede aanpak is om onwilligen en fraudeurs aan hun verplichtingen te laten voldoen.

mensen die wel op het internet actief zijn, ook graag aanvullende informatie telefonisch inwinnen. Om meer managementaandacht te kunnen geven, is de telefonische dienstverlening in 2005 in een apart organisatieonderdeel ondergebracht. Er zijn negen vestigingen ingericht, die elk een speciale doelgroep of vraagstroom 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. Vanaf 2006 is de bestellijn van Postbus 51 van de overheid bij de BelTel ondergebracht.

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 huurtol 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 ertoe doet

Door processen te automatiseren komt er capaciteit vrij voor het toezicht. Versterking daarvan is nodig omdat burgers en bedrijven verwachten dat de Belastingdienst toezicht uitoefent 'dat ertoe doet'. De Belastingdienst wil meer onderzoeken uitvoeren die diepgang hebben, beter zichtbaar zijn als handhaver door thema- en actiegericht te opereren en vaker bij starters langs te gaan. En dat waar mogelijk samen met andere handhavers en bonafide ondernemers en organisaties. Het ontwikkelen van een aanpak in de handhaving waarin vertrouwen meer het uitgangspunt van het optreden vormt, en waarin effectief en slagvaardig wordt opgetreden als dat vertrouwen wordt beschaamd, is de belangrijkste opgave voor de komende jaren.

Versteving van de invordering houdt prioriteit. In alle regio's zal de Belastingdienst in 2007 samen met gemeentes, politie en zo mogelijk andere handhavers op geëigende momenten controles op straat uitoefenen. Met behulp van mobiele kantoren met een *on-line* verbinding met het kentekenregister worden nummerplaten van auto's ingelezen. De gegevens worden met andere bestanden gekoppeld. Openstaande belastingschulden en boetes zijn direct zichtbaar. Na staandehouding kan worden afgerekend. Als niet wordt betaald kunnen voertuigen in beslag worden genomen.

### normeren en segmenteren

De basis voor de inzet van toezichtcapaciteit ligt in een zorgvuldige afweging tussen fiscaal belang en risico enerzijds en de in te zetten handhavinginstrumenten anderzijds. De Belastingdienst beschikt over een breed handhavingspalet dat loopt van het beoordelen van wet- en regelgeving, communicatie, dienstverlening, bedrijfsbezoeken tot en met boekenonderzoeken, fraudeonderzoeken, bestuurlijke boetes etc. Om goed te kiezen moet de Belastingdienst normeren en segmenteren. Bij normeren draait het om vragen als: hoeveel capaciteit wordt op de verschillende instrumenten ingezet, hoelang mogen onderzoeken duren en wat zijn de beoogde resultaten? Door te normeren komt de Belastingdienst tot een evenwichtige mix van preventief en repressief optreden, uiteraard binnen de kaders van de beschikbare capaciteit, (ICT)-ondersteuning en competenties van het personeel.

Het bestand van belastingplichtigen is divers. 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 2000 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. Bij het MKB is dergelijk maatwerk op basis van een weging van belang en risico niet doelmatig. Voor elk segment pakt de handhavingmix en de beschikbare capaciteit daarom anders uit.

De Belastingdienst breidt in 2007 het aantal boekenonderzoeken uit tot 55.000 - 60.000. De uitbreiding wordt gerealiseerd door naast de diepgaande en materiële controles een groot aantal specifieke controles uit te voeren. Zo zullen er in het kader van SUB (Samenwerking UWW en Belastingdienst) 22.000 looncontroles worden uitgevoerd. Deze worden zoveel mogelijk gecombineerd met controles op het privé-gebruik auto. De Belastingdienst zal ook het aantal bedrijfsbezoeken opvoeren tot circa 30.000. Deze bezoeken worden vooral gericht op startende ondernemers in het MKB-segment.

### risicobeheersing en intelligence

Risicobeheersing blijft bepalend voor de aanpak van de handhaving. De risico's worden vooraf in kaart gebracht, met name door gespecialiseerde kennisgroepen. Die coördineren binnen branches en sectoren vooronderzoeken 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).

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. Zo kan gericht een klein percentage voor individuele behandeling door hoogwaardige specialisten uit worden geworpen, maar wel zodanig geselecteerd dat vrijwel altijd correcties resulteren.

Ter ondersteuning van de handhaving zal de Belastingdienst zijn *intelligence* versterken. Bij *intelligence* draait het niet alleen om het verzamelen en veredelen van interne en externe informatie in concrete situaties, maar ook om het signaleren van trends en om het in kaart brengen van de effecten van het optreden van de Belastingdienst. Op basis van de verkregen informatie weegt de Belastingdienst de risico's tegen elkaar af en bepaalt hij hoe de risico's het beste kunnen worden afgedekt. *Intelligence* helpt zo bewust te kiezen welke instrumenten moeten worden ingezet om in een bepaalde situatie een verbetering van naleefgedrag te bereiken (handhavingregie). Dat kan een controle zijn, maar ook een mix van activiteiten waaronder het sturen van een voorlichtende brief. De versterking van de *intelligence* wordt door de Belastingdienstregio's in samenwerking met Douane en FIOD-ECD opgepakt.

Risicobeheersing kan met behulp van automatisering steeds beter ondersteund worden, maar blijft in hoge mate 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 lenen zich naar hun aard vooral voor regionale vaststelling. Zo kan sneller ingespeeld worden op de actualiteit.

Het toezicht op de inkomensafhankelijke toeslagen wordt zoveel mogelijk 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.

De Belastingdienst gaat bij de risicoselectie uit van een verhouding 35 : 50 : 15. Dat wil zeggen dat 35 procent van de onderzoeken die door de Belastingdienstregio'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 inspanningen van de regio's, vastgelegd in regionale toezichtplannen. De resterende 15 procent wordt steekproefsgewijs geselecteerd. Daardoor neemt de onvoorspelbaarheid van de controles toe. Zo ontstaat bovendien een permanent onderzoeksbestand, dat inzicht geeft in de bestaande fiscale risico's bij ondernemers.

### **zichtbaarheid**

Als burgers het gevoel hebben dat niet-compliant gedrag niet wordt aangepakt, heeft dat effect op de eigen naleving en wordt het draagvlak voor belastingheffing uitgehold. Meer dan in het verleden vraagt dit om een handhaver die zichtbaar optreedt en inspeelt op door de burger geuite handhavingswensen. Deze inzet zal zoveel mogelijk gebundeld plaatsvinden: themagericht en in de vorm van acties. En waar mogelijk samen met andere (toezichthoudende) partijen en ondersteund met handhavingcommunicatie om het effect van de acties te versterken. 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.

In 2007 en volgende jaren richt een van de grote landelijke acties zich op het vastgoed. Het vastgoed zal thematisch worden aangepakt. Dat wil zeggen: in samenhang tussen de processen, tussen de belastingmiddelen, tussen de verschillende dienstonderdelen en in samenwerking met andere toezichthouders. De actie richt zich op verschillende doelgroepen, zoals makelaars, handelaren, buitenlandse bezitters en exploitanten van onroerende zaken.

Onder de paraplu van het vastgoed starten projecten rond:

- Eerstedagmelding en beunhazerij;
- Witwassen met vastgoed;
- Anticiperen op gewijzigde afschrijvingsregimes;
- In de niet-winstsfeer zal de Belastingdienst vooral toezicht op de bijleenregeling uitoefenen.

Om de zichtbaarheid te vergroten zal het aantal boekenonderzoeken worden opgevoerd. 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. De correctieopbrengsten zijn in vergelijking met de reguliere onderzoeken lager.

Zichtbaar toezicht is ook: aanwezig zijn. Fysiek toezicht ('oog en oor'-functie) blijft nodig om zicht te krijgen op activiteiten die zich in het zwarte en grijze circuit afspelen en om onbekende belastingplichtigen, zowel bij burgers als bij bedrijven, op te sporen.

In het kader van zichtbaarheid zal ook het aantal bedrijfsbezoeken en met name de bezoeken bij startende ondernemers worden opgevoerd. 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 toezichtskarakter. 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.

Zichtbaar, actiegericht toezicht heeft andere kenmerken dan het traditionele, individuele toezicht. Doelstellingen verschillen, er wordt meer flexibiliteit vereist en andere competenties en aansturing zijn nodig. Vanwege deze verschillen zal de regio Amsterdam in 2007 starten met een nieuwe unit, unit 13. Dit nieuwe onderdeel is specifiek gericht op actualiteit en zichtbaarheid, waar mogelijk in samenwerking met andere handhavers. Een aparte organisatie maakt ook professionalisering beter mogelijk. Ook in andere regio's wordt met nieuwe vormen van toezicht geëxperimenteerd.

### **samenwerking**

Om het effect van het optreden te versterken is samenwerking geboden. Allereerst binnen de Belastingdienst, met name met 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 toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank.

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.

### **horizontaal toezicht**

De Belastingdienst wil doorgaan met horizontaal toezicht: het afsluiten van handhavingconvenanten met grote ondernemingen en brancheorganisaties en hun leden. 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.

In het segment (zeer) grote ondernemingen liggen duidelijke kansen voor horizontaal toezicht. De Belastingdienst wil het partnerschap met deze specifieke doelgroep versterken

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 2007 krijgen prioriteit:

- Vastgoed;
- Wokrestaurants;
- Opslagplaatsen.

In 2007 wordt de pilot rond convenanten in het segment van zeer grote ondernemingen geëvalueerd. Aan deze pilot doen ongeveer veertig, overwegend beursgenoteerde, ondernemingen mee. Met een deel van hen is inmiddels een individueel handhavingconvenant gesloten. 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 verslaggeving die zijn gericht op het verhogen en afdwingen van transparantie. Op die manier wil de Belastingdienst positief bijdragen aan het (fiscale) vestigingsklimaat.

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.

Aan de hand van een aantal pilotprojecten wordt onderzocht in hoeverre het concept van horizontaal toezicht ook voor het MKB-segment toegevoegde waarde heeft. Onderzocht wordt of met branche-organisaties branche-specifieke knelpunten kunnen worden opgelost op basis van een met de branche af te sluiten convenant. Daarin worden afspraken gemaakt over de wijze waarop fiscale knelpunten binnen de branche gezamenlijk worden geïnventariseerd en zo mogelijk vooraf opgelost. Afspraken over de wijze waarop gezamenlijk invulling wordt gegeven aan het daarmee gemoeide toezicht zijn daarbij ook aan de orde. Specifiek aandachtspunt is de samenwerking met intermediairs (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.

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. 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.

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 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 2007 moet het aantal beleidsbesluiten verder worden teruggebracht. Hiermee is in 2005 gestart, toen het aantal beleidsbesluiten voor de inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting en omzetbelasting werd teruggebracht van bijna 1700 tot 727. In 2006 zijn 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. De verwachting is dat er eind 2007 nog ca 500 beleidsbesluiten over zullen zijn. Kwaliteit staat daarbij voorop. Beleidsbesluiten moeten toegankelijk en actueel zijn en zoveel mogelijk kaders geven. Zij zijn digitaal raadpleegbaar op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

## Douane

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 buitengrens 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 en de marktdeelnemers;
- geïntegreerd beheer van de buitengrenzen.

De Douane heeft, 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 en zal de organisatie aan de gewenste verandering worden aangepast.

### eenvoudige en papierloze procedures

De Europese Commissie wil in de komende periode 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 supra-nationale 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. 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. Op deze manier voldoet de Douane aan de eisen die de EU stelt.

### 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.

Veiligheid kan niet worden bevorderd zonder goede samenwerking met het bedrijfsleven. De Douane wil met het bedrijfsleven het horizontaal toezicht vorm gaan geven. Het bestaande vergunningenproces wordt verbreed tot een systeem van certificering, waarin veiligheid centraal zal staan. Het Zweedse model heeft als voorbeeld gediend: 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. De Europese Commissie voert in 2008 de status in van 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

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, et cetera).

Fysische controles worden vooral toegepast ten aanzien van niet-gecertificeerde en onbekende 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. Daarom gaat de Douane reorganiseren.

Het is niet de bedoeling dat de Douane alle veiligheidsrisico's zelf gaat afdekken. Dat blijft de taak van gespecialiseerde handhavings- 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 FIOD-ECD blijft het opsporingsapparaat van de Douane.

De Douane heeft de ambitie zich op grond van zijn kennis van goederen, handelaren en logistieke processen, te ontwikkelen tot mederegisseur van het toezicht op het grensoverschrijdend goederenverkeer. Uiteindelijk wil de Douane het knooppunt worden waar alle informatie die betrekking heeft op het grensoverschrijdend 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.

## Personeel en bedrijfsvoering

### arbeidsmarkt en personeelsplanning

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren aanzienlijke personele taakstellingen doorgevoerd, voortvloeiend uit de taakstellingen van de vorige kabinetten-Balkenende. De Belastingdienst heeft enerzijds circa 3.450 arbeidsplaatsen geschraapt, terwijl anderzijds de werkgelegenheid met circa 1.800 arbeidsplaatsen is gestegen 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.

De taakstellingen hebben geleid tot minder toezicht. Veel medewerkers in het toezichtsproces hebben gebruik gemaakt van het FPU-arrangement, waardoor veel kennis en ervaring is weggevloeid. Ook de nieuwe taken en de uitbreiding van de dienstverlening hebben medewerkers aan het toezichtsproces onttrokken. Om de negatieve trend te keren is in 2006 de vacaturestop opgeheven. De Belastingdienst heeft de ruimte gekregen om voor openvallende plekken extern toezichtsmedewerkers te werven, die gedeeltelijk in 2007 productief zullen worden.

In het kader van de versterking van het toezicht is de Belastingdienst ook begonnen met het werven van een groot aantal medewerkers onder de groep potentiële kandidaten zonder startkwalificaties. Deze mensen komen in een leer-werktraject. Zij worden ingezet ter assistentie van kwalitatief zwaarder personeel en ze kunnen al snel deelnemen aan het (fysiek) toezicht op ondernemers en in de Douanesfeer. Door kansen te bieden aan lager geschoolden en andere kansarmen (arbeidsgehandicapten, reïntegratiekandidaten, SW-ers en WW-ers) investeert de Belastingdienst in maatschappelijk en sociaal verantwoord werkgeverschap. Zo wordt het personeelsbestand – en de competenties die daarbij horen – een betere afspiegeling van de samenleving.

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. Zo wordt binnen de Europese Unie bijgedragen aan de creatie van een *level playing field*. Dit proces wordt versterkt door de Europese aangiftesystemen en het Europese begrip van AEO. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een Europese klantbehandeling, waarbij de zeventenwintig douaneorganisaties binnen de Europese Unie samenwerken als waren zij één.

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. De vervangingsvraag zal na 2010 echt op gang komen en dan ook langdurig zijn (vanaf 2010 jaarlijks 1.000 tot 1.200 medewerkers; na 2015 1.500 tot 2.000 per jaar). De Belastingdienst zal behoefte hebben aan medewerkers uit het wetenschappelijk, hoger en middelbaar onderwijs. Om te zorgen voor een goede kennisoverdracht van de ervaren medewerkers naar de nieuwe krachten, wil de Belastingdienst gaan vóórwerpen. Door het natuurlijk verloop kan de Belastingdienst de overbezetting die nu wordt gecreëerd over enkele jaren wegwerken.

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, gestoeld op aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, goede ontwikkel- en groeimogelijkheden voor diegenen die willen en kunnen, en aandacht voor diversiteit. De mogelijkheden voor gewenste combinaties van privé en arbeid zullen steeds meer op maat van de individuele medewerker worden aangeboden.

### investeren in personeel en inzetbaarheid

De Belastingdienst hecht aan een werkklimaat waarin medewerkers goed kunnen gedijen. Alert is de Belastingdienst op het wegnemen van drempels die de in- en doorstroom van medewerkers vanwege hun achtergrond bemoeilijken. Binnen de regio's en centraal worden diverse initiatieven genomen om de diversiteit binnen de organisatie te bevorderen.

In 2007 bevordert de Belastingdienst diversiteit door:

- Traineeships voor hoog opgeleide talenten van allochtone afkomst;
- Deelname aan (externe) onderzoeken die meer inzicht geven in de ontwikkelingen op het gebied van multiculturaliteit, emancipatie en leeftijdsgerichtheid (exitinterviews allochtone medewerkers, vergrijzingsmonitor);
- Voortzetting mixed traject voor vrouwen.

Er zal geïnvesteerd worden in opleiding, scholing en begeleiding van (zittend) personeel opdat het huidige en nieuwe werkzaamheden goed kan blijven doen. De nieuwe medewerkers die zonder gewenst opleidings- en ervaringsniveau instromen, worden via duale leertrajecten (werken en leren tegelijkertijd) geholpen het gewenste niveau binnen de organisatie te bereiken en een erkend diploma te halen. Zittende medewerkers krijgen de mogelijkheid dit te doen via een procedure van Erkenning Verworven Competenties. Ter versterking van de personeelsontwikkeling worden instrumenten als functiestramien en competentie management verder ontwikkeld. Op het terrein van loopbaanbeleid wordt naast ontwikkeling van *management development* en *technical development* ook nadrukkelijk geïnvesteerd in de professionalisering van projectmanagement.

### cultuur en samenwerking

De Belastingdienst wil een cultuur waarin management en medewerkers elkaar gemakkelijk kunnen vinden en goed samenwerken. Een werkomgeving waarin elke medewerker een sterke verbinding met werk en organisatie voelt. 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.

Aan de bevordering van 'elkaar aanspreken' zal de komende periode extra aandacht worden besteed. Zowel op het terrein van resultaten behalen, samenwerken als integriteit. Uitgangspunt voor het integriteitsbeleid vormen de basiswaarden geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid en de spelregels integriteit die onderling zijn afgesproken.

Versterking van het integriteitbewustzijn op de werkvloer houdt concreet in:

- Integriteitstest bij externe werving als onderdeel van de selectieprocedure;
- Professionalisering van de medewerkers door het aanbieden van opleidingen, workshops, presentaties, informatie via folders en het intranet;
- Aandacht voor incidentcommunicatie;
- Ondersteuning van de vertrouwenspersoon integriteit;
- Effectmeting van de inspanningen rond integriteit met behulp van een integriteitmonitor.



## sturing en verantwoording

De Belastingdienst heeft enige jaren geleden zijn besturingsmodel aangepast. In plaats van verticaal en hiërarchisch wordt er nu horizontaal en collegiaal gestuurd. De leidinggevendenden vormen managementteams, waarbinnen de taken collegiaal zijn verdeeld. De horizontalisering geldt ook voor de sturing van de gehele Belastingdienst, waarin de managementteams van de regio's en het centrale managementteam van de Belastingdienst een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Dit gezamenlijk management is verantwoordelijk voor de beleidsvorming. Ook controle is horizontaal geworden en draait om het intercollegiaal toetsen van het presteren en functioneren van dienstonderdelen.

De Belastingdienst heeft gekozen voor resultaatgerichte sturing. Bedrijfsdoelen worden vertaald in afzonderlijke prestatiecontracten met de verschillende dienstonderdelen. De Belastingdienst probeert zijn prestaties meer in termen van gewenste effecten te formuleren en niet alleen in termen van aantallen. Waar het uiteindelijk om gaat is de vraag wat de burger merkt 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 in het Beheersverslag en het Jaarverslag.

De Belastingdienst wil graag van de buitenwereld horen hoe hij functioneert. Een van de instrumenten is het 'klantenpanel'. Zo is er 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.

# BIJLAGEN

# 5

# Bijlage 1: Operationele doelstellingen

## Doelstellingen

In de begroting 2007 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 outputindicatoren. Effectindicatoren geven een beeld van de effecten van het beleid of de uitvoering van de Belastingdienst. Outputindicatoren geven een beeld van de prestaties van de Belastingdienst. Outputindicatoren 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 2005	Gerealiseerde waarde 2006	Cijfers begroting 2007	Streef- waarde 2011
Belastingontduiking is onaanvaardbaar	84	86	88	+
Zelf belasting ontduiken is vrijwel uitgesloten	71	77	75	+
Belasting betalen betekent iets moeten bijdragen	52	54	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. Wanneer we kijken over de afgelopen tien jaar is er 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 en de opsporing – met name ook op de onbekende en malafide belastingplichtigen – om ervoor te zorgen dat de stijgende lijn tot 2011 wordt vastgehouden.
- Het percentage belastingplichtigen dat aangeeft zelf belastingontduiking vrijwel uitgesloten te vinden, is in 2006 gestegen t.o.v. 2005. Daarbij gaat het zowel om het willen als om het kunnen ontduiken. De Belastingdienst stuurt erop deze lijn vast te houden en de mogelijkheden te ontduiken te verminderen. Hij intensificeert het toezicht en de opsporing 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 de dienstverlening en het massale proces te verbeteren. Anderzijds door in het proces van horizontalisering meer verantwoordelijkheid bij bonafide partijen te leggen.

## Operationele doelstelling 1

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

Tabel 2: Prestatie-indicatoren operationele doelstelling 1

	Gerealiseerde waarde 2005	Gerealiseerde waarde 2006	Cijfers begroting 2007	Streef- waarde 2011
% Afgehandelde telefoongesprekken	80	86	80	80
Ervaren bereikbaarheid	43	60	70	80
Ervaren duidelijkheid correspondentie	82	81	84	85
Ervaren snelheid afhandeling	63	62	70	72
Nakomen van afspraken	83	87	87	90

## Toelichting

- Het percentage afgehandelde telefoongesprekken wordt door de Belastingdienst gemeten. In 2005 is besloten dat verbetering van de telefonische dienstverlening prioriteit had en is de organisatie ingrijpend gewijzigd. 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. De dienstverlening vertoont daardoor een stijgende lijn en is over 2006 uitgekomen op 86 %. Dit is boven de streefnorm van 80 %, het gebruikelijke percentage voor professionele callcentra in het land.
- Door het opnieuw inrichten van het dienstonderdeel telefonie is ook de door de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden ervaren bereikbaarheid weer aan het 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 2006 kwalificeerde ruim 80 % van de belastingplichtigen de brieven en aangiftemedia (biljet, diskette, programma) als duidelijk. Het hoogst was de waardering voor de elektronische aangifte, het minst voor de brieven. De Belastingdienst wil dat de komende jaren de waardering toeneemt. Enerzijds door meer belastingplichtigen en toeslaggerechtigden van de elektronische aangifte gebruik te laten maken, anderzijds door de schriftelijke communicatie te verbeteren. Medewerkers in de uitvoering worden getraind en krijgen vernieuwde stijlwijzers ter beschikking om de schriftelijke uitdrucksvaardigheid te verbeteren. De brieven die automatisch worden aangemaakt worden de komende vier jaar allemaal getoetst op begrijpelijkheid en waar nodig herschreven.
- De waardering voor de afhandelingsnelheid is al jaren vrij constant, alhoewel er in 2006 sprake was van een lichte daling. Met name de tevredenheid over het tempo waarin de teruggaaf wordt geregeld en aangiften worden behandeld is teruggelopen. Door te gaan werken met een voorgevulde aangifte voor particuliere belastingplichtigen wil de Belastingdienst de waardering voor de afhandelingsnelheid de komende jaren verbeteren. De Belastingdienst wil eerder particuliere belastingplichtigen zekerheid gaan bieden over de uit te betalen bedragen en de te innen schulden.
- De belastingplichtigen zijn positief over de manier waarop de Belastingdienst in 2006 toezeggingen en inhoudelijke afspraken nakwam. Deze waardering vertoont al jaren een vrij constante lijn. Door horizontalisering 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 VERPLICHTINGEN NAKOMEN.

Tabel 3: Prestatie-indicatoren operationele doelstelling 2

	Gerealiseerde waarde 2005	Gerealiseerde waarde 2006	Cijfers begroting 2007	Streef-waarde 2011
% Correcties IB/Vpb (excl. navordering)	10,4	7,6	6,5	5,0
% Nihilscores veldtoetsingen	26	42	23	20
% Correcties Invoerrecht/accijns	13,5	15,7	14	15
% Achterstand invordering	3,1	2,4	2,7	2,5
Aantal processen-verbaal FIOD-ECD fiscaal	383	382	310-370	310-370
% Processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie	79	81	90	90
Door belastingplichtigen ervaren pakkans (%)	67	67	71	75

### Toelichting

- Het gemiddelde correctiepercentage IB en Vpb (het aantal correcties in verhouding tot het aantal definitieve aanslagen) is in 2006 gedaald van 10,4 % naar 7,6 %. Het aantal correcties is gelijk gebleven, maar omdat het aantal definitieve aanslagen in 2006 hoger was dan in het jaar daarvoor, is het correctiepercentage gedaald (de teller is gelijk, de noemer is groter geworden). Voor 2007 wordt, gelet op de resultaten tot nu toe en de geplande controle-inspanningen, een correctiepercentage van 6,5 % 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 2007 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 2006 toegenomen van 26 % naar 42 %. Dit betekent dat een groter aantal onderzoeken is uitgevoerd dat geen correcties heeft opgeleverd. Dit is het gevolg van de keuze om de zichtbaarheid van de Belastingdienst te versterken door het aantal kleine onderzoeken op te voeren. In de hoogste risicogroepen is het aantal diepgravende onderzoeken echter op peil gebleven en is er absoluut meer gecorrigeerd dan in het jaar daarvoor. Via een verbetering van de risicoselectie, en de vergroting van de ruimte voor lokale (na)selectie wil de Belastingdienst de nihilcores terugdringen.
- Het percentage correcties invoerrecht/accijns is toegenomen en ligt reeds boven het streefcijfer voor 2007. 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 nog iets verder zal toenemen.
- De economische groei in 2006 wordt weerspiegeld in het invorderingspercentage. De achterstanden zijn relatief afgenomen omdat de totale belastinginkomsten in 2006 zijn toegenomen. Er zijn nu al effecten te zien van de herziening van het invorderingsproces, dat bovendien in 2008 door een nieuw invorderingssysteem zal 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'. In 2010 moet de achterstand niet meer zijn dan 2,5 % van de belastingontvangsten.
- Het aantal processen-verbaal fiscaal dat door de FIOD-ECD wordt opgemaakt vertoont een dalende lijn. Dit is een bewuste keuze: er wordt gestreefd naar minder kwantiteit en meer kwaliteit. Door de aanpak van grote zaken met een maatschappelijke uitstraling is er minder productie, maar neemt de kwaliteit van het opsporingsproces qua effect toe. De FIOD-ECD voert dit beleid samen met het Functioneel Parket onder de vlag: 'zaken die ertoe doen'.
- 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 percen-

tage vertoont een stijgende lijn sinds 2003 toen het OM met een inhaalslag is begonnen. In 2007 moet 90 % van de zaken tot een transactie of dagvaarding leiden. Maximaal 10 % van de zaken wordt dan nog geseponneerd.

- 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 is in 2006 even hoog als in 2005. Het verhogen van de ervaren pakkans 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 handavingsorganisaties en het inzetten van gerichte handavingscommunicatie wil de Belastingdienst de effectiviteit van het toezicht en de opsporing vergroten.

## 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

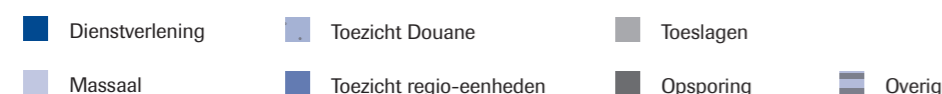
	Gerealiseerde waarde 2005	Gerealiseerde waarde 2006	Cijfers begroting 2007	Streef-waarde 2011
% Correcties Douane bij VGEM	1,7	1,9	3	3
Aantal correcties VGEM bij passagierscontrole Douane	11.617	16.000	11.000	6.000
Aantal processen verbaal Douane bij VGEM	23.511	23.550	22.500	25.000
Aantal processen-verbaal FIOD-ECD niet-fiscaal	318	260	230-280	230-280

### Toelichting

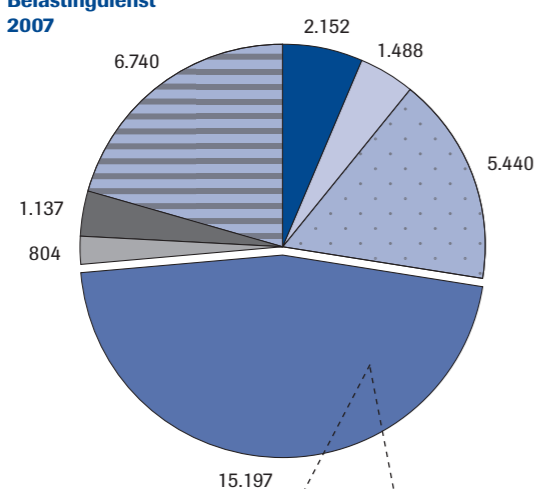
- Bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) krijgt hoge prioriteit. Door certificering zal een deel van de goederenstroom niet meer direct worden gecontroleerd. De stroom die overblijft is risicovoller en zal intensiever aan de buitengrens 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 honderd-procentscontroles ook de komende jaren blijven bestaan. Het effect van langdurig 100 % controleren is dat het aantal bevindingen op termijn afneemt. In 2006 heeft met name de vogelgriep gezorgd voor een hoog aantal correcties.
- 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 gaan toenemen. In 2006 is de Belastingdienst als gevolg van de vogelgriep al uitgekomen boven de prognoses voor 2007. 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 vertoont een dalende lijn. Dit is een bewuste keuze die samen met het Functioneel Parket is gemaakt (zie operationele doelstelling 2).

# Bijlage 2: Versterking van het toezicht in beeld

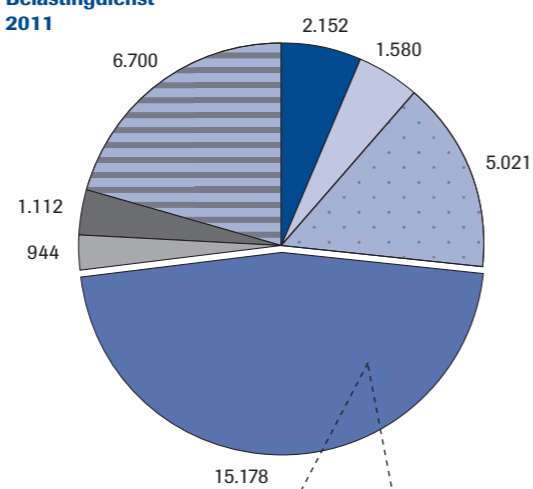
Bijgaande diagrammen tonen de verdeling van de inzet over de diverse processen en de verschuivingen die de Belastingdienst in de komende jaren wil bereiken.



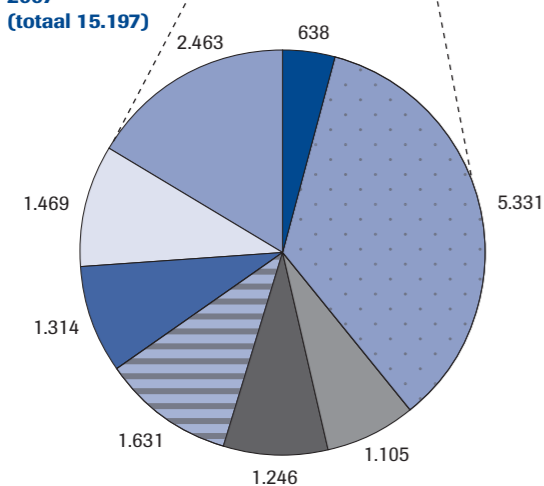
**Diagram 1a:**  
Formatie Belastingdienst 2007



**Diagram 1b:**  
Formatie Belastingdienst 2011



**Diagram 2a:**  
Formatie toezicht regio-eenheden 2007 (totaal 15.197)



**Diagram 2a:**  
Formatie toezicht regio-eenheden 2011 (totaal 15.178)

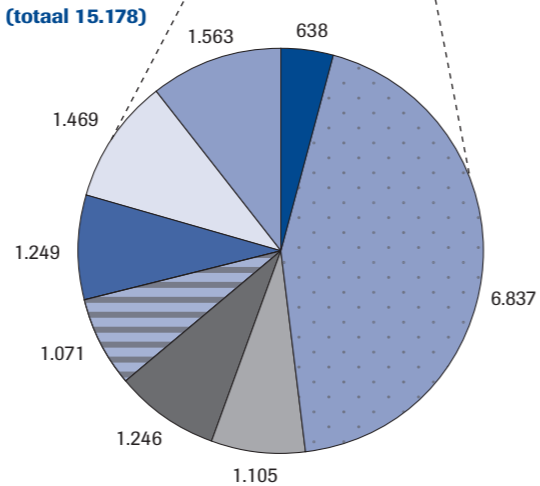


Diagram 1a geeft aan hoe voor het jaar 2007 de 32.968 beschikbare formatieplaatsen (is: formatie van de Belastingdienst in fte's, vast personeel en uitzendkrachten) zijn verdeeld over de belangrijkste processen. Bijvoorbeeld: 2.152 fte (7% van het totaal) zijn bestemd voor dienstverleningstaken uit te voeren door de BelastingTelefoon en de Belastingregio's. Daarnaast zijn 15.197 fte (46%) bestemd voor toezicht door de Belastingregio's. Het gaat dan wel om 'bruto'-aantallen: niet alleen directe toezichtswerkzaamheden zoals het vaststellen van aanslagen, boekencontroles en invordering maar ook management- en staftaken, administratieve taken enz.

Diagram 1b geeft hetzelfde beeld maar dan voor 2011. De belangrijkste verschuivingen zijn de vermindering van de omvang van de Douane en een grotere centrale (massale) administratie. De formatie in totaal daalt overigens ten opzichte van 2007 met een kleine 300 fte onder meer als gevolg van taakoverheveling naar de Kamers van Koophandel.

Diagram 2a geeft weer hoe de formatie van 15.197 fte van de regio-eenheden is verdeeld over de acht hoofdprocessen van toezicht. Te zien is bijvoorbeeld dat 5.331 fte (35%) worden ingezet op het toezicht (heffing en boekenonderzoeken) op MKB-ondernemingen en 2.463 fte (16%) op regiogebonden administratieve werkzaamheden.

Diagram 2b geeft de streefsituatie voor 2011. Binnen een nagenoeg gelijkblijvende formatieve omvang is te zien dat de capaciteit voor invordering daalt met bijna 600 fte als gevolg van de invoering van nieuwe werkwijzen en het bijbehorende automatiseringssysteem. Voor het toezicht op MKB-ondernemingen worden 6.837 fte (46%) ingezet. Het regiogebonden administratieve proces krimpt: de daarvoor bestemde formatie daalt naar 1.563 fte (10%). In diagram 2a en 2b gaat het om geplande formatieve verschuivingen.

## Instroom nieuwe medewerkers

In 2006 heeft de Belastingdienst een hoge instroom gekend als gevolg van de werving van nieuwe medewerkers. Deze medewerkers zijn ingestroomd ter versterking van het primaire proces Toezicht.

In totaliteit zijn er 1.400 vacatures opengesteld, welke verdeeld zijn over de groepsfunctie C, E, F en I. Hierbij is verder onderscheid gemaakt tussen interne en externe werving.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Groepsfunctie	Totaal	Interne werving	Externe werving
C	600	Max. 200	400
E	450	200	250
F	275	100	175
I	75	0	75
	<b>1.400</b>	<b>500</b>	<b>900</b>

In de periode september tot en met december 2006 zijn de nieuwe medewerkers E, F en I ingestroomd. Zij volgen nu het reguliere opleidingsprogramma. Dit betekent, dat zij afhankelijk van de functie en eerdere opleiding over gemiddeld 18 maanden beschikbaar komen om te werken in het primaire proces. Voor de I-functie geldt een ander tijdsbestek. Daar is inzet mogelijk vanaf 6 weken (bij I-kantoortoets), voor I-controle geldt echter 8 maanden opleiding en bij I-invordering zelf 16 maanden.

In de periode november 2006 tot februari 2007 zijn de nieuwe medewerkers C geworven. De bedoeling is dat zij per 1 maart 2007 in opleiding gaan. Zij zullen een duale opleiding gaan volgen. Hierdoor zijn zij direct voor 4 dagen per week inzetbaar in het primaire proces. Zij zullen met name worden ingezet voor de versterking van het toezicht in het MKB-segment. De vijfde dag wordt gebruikt voor het volgen van de opleiding. De duur van de duale opleiding is 3 jaar en leidt op tot een erkend diploma MBO 4-niveau. In het tweede kwartaal van 2007 worden nogmaals driehonderd medewerkers geworven, met de mogelijkheid van een derde ronde later in het jaar.

