

31 066 Belastingdienst
32 140 Herziening Belastingstelsel
Nr. 700 Brief van de staatssecretarissen van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2020

In het AO Belastingdienst van 23 juni hebben wij uw Kamer toegezegd u te informeren over hoe we de Belastingdienst in brede zin willen verbeteren (Kamerstuk 31 066, nr. 686). In onze brief van 15 juli jongstleden hebben wij u geïnformeerd over onze aanpak voor het vormen van drie zelfstandige onderdelen Belastingdienst, Douane en Toeslagen. In deze brief gaan wij in op de Belastingdienst. Over de vervolgstappen bij Toeslagen wordt u via de voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag geïnformeerd en over Douane ontvangt u een brief voor het geplande AO Douane op 22 september aanstaande.

In deze brief wordt het toekomstperspectief beschreven dat wij zien voor de Belastingdienst. Hierbij wordt ingegaan op de problemen waar de Belastingdienst nu nog mee kampt die het goed functioneren in de weg staan. De acties ter verbetering hebben betrekking op:

1. ambitie voor de Belastingdienst: de beste voor Nederland;
2. organisatie met oog en oor voor burgers en bedrijven;
3. organisatie met focus op fiscale taken;
4. organisatie met vakmanschap, de juiste cultuur en uitstekende ICT-voorzieningen.

Met deze brief informeren wij u over de stand van zaken van de verbeteringen bij de Belastingdienst en de plannen voor de komende periode. Deze brief is daarom ook te beschouwen als de actualisatie van de plannen van het Jaarplan 2020 die wij uw Kamer hebben toegezegd.¹

Ten slotte geven we een overzicht van wat uw Kamer de komende periode van ons kan verwachten, waaronder voortgangsrapportages en het onderzoeksrapport handelingsperspectieven dienstverlening. De bijlage biedt een overzicht van de in deze brief genoemde acties².

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 674.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Ambitie voor de Belastingdienst: de beste voor Nederland

1.1 Met vertrouwen belasting betalen

Een belangrijke taak voor de overheid is het eerlijk en zorgvuldig heffen en innen van belastingen. Deze belangrijke overheidstaak is toevertrouwd aan de Belastingdienst. Dit betekent dat iedereen, van burgers en bedrijven tot onze samenwerkingspartners en de politiek, op de Belastingdienst moet kunnen vertrouwen. Het bestaansrecht is van oudsher dat we ervoor zorgen dat iedere burger, elk bedrijf en elke andere belastingplichtige organisatie (hierna: burgers en bedrijven) erop kan vertrouwen dat hij of zij het juiste deel aangeeft en betaalt, en dat hij of zij ook (terug)krijgt waar hij of zij recht op heeft. Daarnaast moeten burgers en bedrijven er ook op kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst ervoor zorgt dat andere burgers en bedrijven ook hun bijdrage leveren. Tevens heeft de Belastingdienst een maatschappelijke taak om een bijdrage te leveren aan het beschermen van de samenleving tegen ondermijnende criminaliteit. Vrijwel alle mensen erkennen het belang van belastingen, zolang iedereen maar belasting bijdraagt. Door een betrouwbare dienst te zijn moeten we met onze activiteiten bijdragen aan een positieve belastingmoraal en een hogere bereidheid om uit eigen beweging aan wet- en regelgeving te voldoen.

1.2. Een wendbare en open Belastingdienst

Voor het herstel en behoud van het vertrouwen in de Belastingdienst is het essentieel dat de Belastingdienst in contact staat met de maatschappij. Het is helaas te vaak gebeurd dat de politiek, de media of toezichthouders problemen moesten aankaarten, omdat de Belastingdienst die niet zelf had opgemerkt of opgevolgd. Er is te weinig geluisterd naar externe en interne signalen. Signalen die er waren, zijn niet altijd tijdig gedeeld met beleid en politiek. Daarbij hoort ook een transparante en volledige informatievoorziening aan de Kamer en de samenleving. De Belastingdienst moet voorspelbaar zijn en zowel de politiek als de samenleving niet op een negatieve manier verrassen. De Belastingdienst moet daarom weten wat er speelt bij burgers en bedrijven en wat het effect van belastingregels en uitvoeringsbeleid is. De Belastingdienst moet proactief handelen op toekomstige ontwikkelingen in de maatschappij en rekening houden met de impact van de Belastingdienst op de samenleving. De Belastingdienst moet een organisatie worden met voelsprietten in de samenleving en een organisatie die meer samenwerkt met andere uitvoerders, private partners en maatschappelijke organisaties zoals vak- of ouderenbonden.

1.3 Een grote uitdaging

De Belastingdienst staat voor een flinke uitdaging om te komen tot een open en wendbare organisatie. De inspanningen van onze voorgangers en investeringen in de dienst hebben al wel geleid tot verbeteringen zoals hieronder wordt beschreven, maar een structurele aanpak is nog niet voldoende van de grond gekomen. De belangrijkste onderliggende problemen zijn:

1. De focus in beleid en uitvoering is te veel verschoven van burgers naar massale processen. Hierdoor is er te weinig focus op dienstverlening ontstaan, alsmede te weinig ruimte voor vakmanschap en te weinig ruimte voor het handelen met de menselijke maat in de context van de wet- en regelgeving;
2. Fiscale wet- en regelgeving is steeds complexer geworden en er zijn niet-fiscale taken bijgekomen, mede omdat de Belastingdienst lange tijdsuccesvol was in het vervullen van zijn taken. Ook de aantallen burgers en bedrijven en daarmee de uitvoeringsopgaven zijn gegroeid;
3. Grote uitstroom van ervaren en deskundige medewerkers en grote instroom van nieuwe onervaren medewerkers. In combinatie met de genoemde complexiteit heeft dat vanzelfsprekend tijdelijk effect op de kwaliteit van dienstverlening en professionaliteit in de uitvoering;
4. Het ICT-landschap is complex en veelal verouderd. Dit maakt het moeilijk om veranderende wensen van de politiek, burgers en bedrijven snel te accommoderen;
5. Regelmatig veranderende strategische richting van de dienst. Dit heeft een groot beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van medewerkers en managers van de dienst, zeker in tijden waarin de sturing – zoals de Commissie Onderzoek Belastingdienst in 2017 heeft geconstateerd – te informeel van karakter was. Het ontbrak lange tijd aan sturingsmiddelen op basis van heldere doelen en prestatie indicatoren (KPI's);
6. Het niet consequent en consciëntieus implementeren of naleven van wet- en regelgeving. De problematiek bij de AVG, het tempo van afhandeling van bezwaren en het ten onrechte niet verlagen van dwangbevelkosten voor burgers zijn voorbeelden van dat de Belastingdienst op onderdelen niet of onvoldoende rechtstatelijk handelt. Goedwillende mensen zijn slachtoffer geworden van tekortkomingen van de Belastingdienst, wat terecht tot maatschappelijke en politieke kritiek heeft geleid.

Daarnaast constateerde het kabinet naar aanleiding van de probleemanalyse Werk aan Uitvoering dat de continuïteit van de juiste dienstverlening aan burgers en bedrijven door de onderzochte uitvoeringsinstanties, UWV, SVB, DUO en Belastingdienst, onder druk staat.³ Het eerste rapport met de probleemanalyse vormt de basis voor het uitwerken van een tweede rapport over de handelingsperspectieven. Het kabinet heeft op 11 september jongstleden het rapport over de handelingsperspectieven voor het versterken van de dienstverlening en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering met uw Kamer gedeeld.

Om de problemen aan te pakken, hebben wij stappen gezet om de juiste randvoorwaarden te creëren bij de Belastingdienst. Een belangrijke stap daarin is de ontvlechting in drie Directoraten-Generaal, waarmee het mogelijk wordt om voor de Belastingdienst, Toeslagen en Douane de benodigde focus aan te brengen. De politieke en ambtelijke top ziet de problemen onder ogen en loopt er niet voor weg. We focussen op zowel korte- als lange termijn verbeteringen.

³ Kamerstuk 31 490, nr. 271.

De leiding van het ministerie is met elkaar in gesprek over de samenwerking en de koers van Financiën om onze maatschappelijke opgave optimaal uit te voeren en de mens daarin centraal te stellen. Dit betekent ook dat wij samenwerken aan één gezamenlijke visie en strategie die gericht is op een financieel gezond Nederland. Hoewel de leiding van Financiën de richting neerzet, vullen de medewerkers dit de komende periode samen met ons in tijdens werksessies. Deze brede participatie is ook écht nodig om structureel te veranderen.

2. Organisatie met oog en oor voor burgers en bedrijven

2.1 Ambitie

De Belastingdienst verbetert de dienstverlening tot nu toe stap voor stap. Tegelijkertijd blijkt het realiseren van een grootschalige verbetering en modernisering lastig. Hoe krijgen we de vele plannen sneller succesvol tot uitvoering? Welke dieperliggende wijziging van de aanpak is nodig? Om die vragen te beantwoorden loopt er een extern onderzoek gericht op een fundamentele transformatie van dienstverlening. Dit onderzoek richt zich op alle (onderliggende) processen en geeft een integraal beeld van de dienstverlening van de Belastingdienst. Het wordt uitgevoerd in twee delen: (1) een probleemanalyse en (2) handelingsperspectieven. Het eerste deel van het onderzoek, dat is uitgevoerd door EY, is gereed en bij deze brief gevoegd⁴. Het onderzoek wordt eind 2020 afgerond en biedt concrete plannen voor het verbeteren van de dienstverlening in 2021 en verder.

Tegelijkertijd lopen er acties, waarbij de Belastingdienst met hernieuwde aandacht burgers en bedrijven centraal wil stellen. In het verleden lag de focus op massale processen, met minder focus op de dienstverlening, te weinig ruimte voor vakmanschap en te weinig ruimte voor de menselijke maat. Wij gaan dit nu anders doen, door te behouden wat goed gaat en concrete acties ter verbetering in te zetten. Om het contact met burgers en bedrijven te verbeteren, gaan wij inzetten op het verbeteren van contactmethoden zoals bezoeken, bellen, digitaal contact of contact via een intermediair; en we investeren verder in Stellateams en het verbeteren van de leesbaarheid van brieven. De burger komt ook centraal te staan ten aanzien van effectief toezicht en fraudebestrijding. Vakmanschap lichten wij verder toe in paragraaf 4.4. Hieronder volgen per onderwerp de stand van zaken en vervolgacties.

2.1.1 Bezoeken

De dienst wil zo veel mogelijk aansluiten bij de wijze waarop de burger contact wil hebben. Burgers kunnen een medewerker van de Belastingdienst in persoon spreken als daar behoefte aan is; dit persoonlijk contact is mogelijk via balies, die

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

op afspraak bereikbaar zijn. Burgers kunnen op dit moment worden geholpen bij 21 balielocaties van de Belastingdienst. We werken aan een plan om de dienstverlening aan de balies te verbeteren. Ook is het belangrijk dat iedereen binnen een redelijke afstand terecht kan bij de Belastingdienst. We weten dat er witte vlekken zitten in de bereikbaarheid en onderzoeken op welke wijze de bereikbaarheid verbeterd kan worden, zodat er een acceptabele bereikbaarheid tot een balielocatie wordt gecreëerd.

Voor sommige burgers is het niet mogelijk om zelfstandig naar een balielocatie te gaan. Voor hen willen we onderzoeken of de fiscale hulp naar hen toe kan komen, bijvoorbeeld via locatiebezoeken aan GGZ's en verzorgingstehuizen. Daarbij willen we in het oog houden dat onze dienstverlening aanvullend is op die van maatschappelijke partijen en dat we samen de hele bevolking dienstverlening dichtbij en op maat kunnen bieden. Het verbeteren van de bereikbaarheid kan door opening van een extra balie maar bijvoorbeeld ook door het ondersteunen van maatschappelijk dienstverleners, zoals vak- of ouderenbonden, wijkcentra, belastingwinkels, of vrijwilligers. Zij houden door heel Nederland spreekuren in de plaatselijke bibliotheken (250 locaties) of op hun kantoren of helpen burgers thuis met hun belastingaangifte. De Belastingdienst ondersteunt ruim 600 van hen via diverse informatiebijeenkomsten en door een digitaal te raadplegen kennisnetwerk, waar leermodules te raadplegen zijn en waar binnenkort een forumfunctionaliteit aangeboden wordt om kennis te delen tussen maatschappelijke intermediairs. Tevens intensificeert de Belastingdienst de contacten met gemeenten om ook zo burgers direct vlakbij huis te kunnen helpen met hun fiscale zaken. In het afgelopen jaar heeft de Belastingdienst vanwege de coronacrisis nog geen hulp bij aangifte op locatie uit kunnen voeren. De hulp is wel geboden via telefonische ondersteuning. Dit is positief gewaardeerd en deze werkwijze zal in 2021 voort worden gezet naast de reguliere hulp bij aangifte. Op deze manieren proberen we stap voor stap burgers en bedrijven steeds beter van dienst te zijn.

2.1.2 Bellen

We moeten de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon verder op orde brengen en houden. Tot en met augustus was de bereikbaarheid 86,7% (norm 90%, realisatie 2019 85,1%). Uit klanttevredenheidsonderzoek over het eerste half jaar van 2019 en 2020 bleek dat het aantal personen dat ontevreden was over de BelastingTelefoon bijna een kwart is gedaald (van 8% naar 6,2%). De norm is dat maximaal 10% van de bellers, website en baliebezoekers een 1,5 of lager scoort op een vijfpuntsschaal.

Het aantal contactmomenten tot en met augustus 2020 (circa 6,6 mln.) is 8,6% minder dan het aantal contactmomenten over dezelfde periode in 2019 (circa 7,2 mln.). Het aantal klachten daarover is tot en met augustus 2020 gedaald met 25% ten opzichte van 2019. In het voorjaar heeft het kabinet aanvullende middelen vrijgemaakt om structurele verbeteringen te realiseren bij de dienstverlening,

waaronder circa € 37 miljoen structureel voor de BelastingTelefoon. Deze middelen worden ingezet om de bereikbaarheid te verbeteren, de wachttijden te verminderen en meer mensen in één contact met de BelastingTelefoon te kunnen helpen.

We investeren in training van medewerkers van de BelastingTelefoon om met meer empathie gesprekken te voeren. Deze training is inmiddels door alle zittende medewerkers gevolgd en een vast onderdeel geworden in de basisopleiding. Daarnaast investeren we in het verder professionaliseren van de opleiders en wordt er een nieuwe training voor de direct leidinggevenden ontwikkeld, waarin het accent ligt op het sturen op kwaliteit en empathie.

We helpen bellers bij voorkeur in één contact. Dit lukt in 92% (norm 90%) van het aantal telefoontjes. De afgelopen jaren heeft de BelastingTelefoon geïnvesteerd in de kwaliteit van het beantwoorden van vragen. Speciale aandacht is daarbij besteed aan de kwaliteit van de antwoorden op complexe en weinig gestelde vragen. Daarom zijn 'specials' ingericht. Voorbeelden hiervan zijn 'Eigen woning en box 3' en 'Aftrekposten' en 'Inkomsten en Heffingskortingen'. Hoewel deze inrichting leidt tot het vaker doorverbinden van burgers en bedrijven, blijkt uit onderzoek dat zij dat geen probleem vinden als ze daarmee uiteindelijk in één contact goed geholpen zijn. De externe en interne kwaliteitsmetingen laten een positieve tendens zien.

We zijn op kleine schaal gestart met het terugbellen van burgers en bedrijven als de wachttijden bij de BelastingTelefoon oplopen en er op andere momenten juist ruimte is om terug te bellen.

We willen burgers en bedrijven zo veel mogelijk proactief benaderen, het zo gemakkelijk mogelijk te maken om aan fiscale verplichtingen te voldoen. Dit jaar benaderen we burgers en bedrijven bijvoorbeeld vaker proactief telefonisch om ze te helpen tijdig hun verplichtingen na te komen. We bellen starters die hun eerste aangifte dreigen te verzuimen om te zorgen dat ze alsnog tijdig BTW-aangifte doen. Volgend jaar verwachten we het aantal burgers en ondernemers dat we zelf proactief benaderen substantieel te kunnen vergroten.

2.1.3 Digitaal contact

De Belastingdienst werkt continu aan het verbeteren en actualiseren van de website. Recent is bijvoorbeeld één pagina gecreëerd waar alle informatie over Corona is verzameld. Aan ondernemers is daarbij tevens de mogelijkheid geboden digitaal uitstel van betaling aan te vragen in verband met Corona.

De Belastingdienst heeft dit jaar een geheel vernieuwd digitaal kennisnetwerk voor maatschappelijk dienstverleners ontwikkeld en geïntroduceerd. Maatschappelijk dienstverleners hebben hier de mogelijkheid om leermodules te doorlopen zodat zij burgers kunnen helpen bij het doen van aangiften en het aanvragen of wijzigen van toeslagen. Er wordt gewerkt aan uitbreiding in de vorm van een nieuwsvoorziening en een forum.

Een aantal ontwikkelingen op het gebied van digitalisering zijn:

- We starten een pilot met een vorderingenoverzicht. Daarop kunnen burgers zelf online zien welk bedrag nog open staat en wanneer dat betaald moet zijn;
- Er loopt een pilot waarin particulieren digitaal BPM aangifte kunnen doen wanneer zij zelf een auto importeren;
- We gaan het dit jaar geïntroduceerde BTW-ID voor Ondernemers tonen op het portaal MijnBelastingdienst Zakelijk. Voordeel is dat de startende ondernemer dan sneller over dit nummer kan beschikken.

We zien ook andere mogelijkheden van persoonlijk contact. In dat kader loopt vanaf 1 maart jongstleden een pilot op Instagram. Met dit kanaal lijkt de Belastingdienst een kanaal te hebben gevonden om jongeren beter te kunnen bereiken. Daarnaast is een pilot met videobellen en met live chat in voorbereiding. Beide pilots gaan we volgend jaar uitvoeren.

2.1.4 Contact via intermediairs

We zetten in op het verder intensiveren van de relatie met de maatschappelijk intermediairs. De kennis die de maatschappelijk intermediairs hebben over hun klanten gebruiken we om met elkaar te komen tot nog meer specifieke benaderingen per doelgroep, waarbij het hele palet van dienstverleningsinstrumenten- en kanalen ingezet kan worden. Een voorbeeld waarvan een pilot loopt, is het proactief uitnodigen van burgers die veelvuldig verzuimen om aangifte te doen of zelfs al een ambtshalve aanslag hebben ontvangen. Dikwijls schuilt daarachter een schuldenproblematiek of een ander probleem dat de burger ervaart in zijn relatie met de overheid. Door de burger proactief bij de balie uit te nodigen, is het mogelijk om op maat hulp te bieden en waar nodig hem ook door te verwijzen naar andere hulporganisaties, maatschappelijk intermediairs of gemeenten. Daarnaast heeft de Belastingdienst een periodiek belastingconsulenten-overleg en overleg met Fiscaal dienstverleners en koepelorganisaties.

2.1.5 Extra aandacht: Stellteams

Verder investeert de Belastingdienst via Stellteams in het leveren van maatwerk aan burgers en bedrijven die minder zelfredzaam zijn. We kijken waar we de Stellteams kunnen versterken, bijvoorbeeld door hen meer ruimte te geven om problemen op te lossen. De Stellteams hebben in 2019 ongeveer 2100 urgente en schrijnende casussen behandeld. Onderzocht wordt of er meer casussen zijn van burgers, waarbij er indicaties zijn (hetzij ingegeven door interne signalen, hetzij vanuit gemeenten of maatschappelijk intermediairs) dat een burger meervoudige problematiek ervaart en extra hulp nodig heeft om dat op te lossen, dan wel dat de burger in de schuldenproblematiek zit of kan komen. In die gevallen zou een Stella-aanpak ook kunnen helpen. Hiernaast worden pilots gestart om te bekijken hoe burgers die schulden hebben, dan wel minder doe-vaardig zijn of laaggeletterd zijn, meer direct geholpen kunnen worden. Daarbij is het herkennen van signalen en

casuïstiek van belang bij de interne medewerkers, evenals het leggen van hulplijnen naar teams, zoals het Stellatteam en het balieproces. Op die manier kan de Belastingdienst burgers sneller helpen en problemen voorkomen. Tevens kunnen uit dit contact lessen worden getrokken over welke wet- en regelgeving in de praktijk niet uitpakt zoals beoogd.

2.1.6 Structurele verbetering dienstverlening

Om beter te kunnen inspelen op het doenvermogen⁵ van burgers en bedrijven, brengen we gestructureerd in kaart wat burgers en bedrijven nodig hebben en welke knelpunten zij ervaren. Daarbij worden burgers actief betrokken. In het najaar start een dergelijk onderzoek met als onderwerp Schulden. Dergelijke onderzoeken zijn recentelijk afgerond voor Nabestaanden en voor het proces van Voorlopige Aangifte. Voor Nabestaanden heeft dit onder meer geleid tot een checklist op de website en een nabestaande desk. Hier werken experts die zijn opgeleid op het gebied van de relevante wet- en regelgeving en op het gebied van interpersoonlijke vaardigheden. Een uitvloeisel bij Voorlopige Aangifte is dat we werken aan een verbeterde versie van de brief bij de eerste voorlopige aanslag, zodat voor de burger duidelijker wordt wat te doen als hij het er niet mee eens is. Ook verbeteren we de brief die een burger krijgt als hij geld terugkrijgt.

2.2 Ambitie ten aanzien van effectief toezicht en fraudebestrijding

Het streven van de Belastingdienst is ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Uit de fiscale monitor blijkt dat de belastingmoraal de laatste jaren stabiel is: op een vijfpuntsschaal gemeten varieert de belastingmoraal in de afgelopen tien jaar tussen 3,8 en 4,0. De waarde voor 2020 bedroeg 3,93.⁶ Dat doel willen we realiseren door bij onze reguliere uitvoering adequaat te handelen. Dat wil onder andere zeggen tijdig, zorgvuldig, deskundig en op een passende en respectvolle manier. Daarnaast proberen we maximaal te voorkomen dat burgers en bedrijven fouten maken en willen we op maat gesneden dienstverlening. Hierbij hoort ook dat wij hen proactief, tijdig en duidelijk informeren over hun rechten en plichten. Met ons toezicht en onze opsporing willen we gepast corrigerend optreden wanneer dat nodig is. Dat doen we door ons optreden in alle onderdelen van ons werk af te stemmen op de houding en het gedrag van de belastingplichtige burger of bedrijf: in de reguliere uitvoering, door in te zetten op het voorkomen van fouten en in overleg met de burger en het bedrijf verhelpen van fouten, door dienstverlening, in de inning en door toezicht en het aanpakken van fraude. We gaan zoveel mogelijk uit van vertrouwen. De meeste burgers en bedrijven zijn immers te goeder trouw. Burgers of bedrijven die onbewust en onbedoeld fouten maken, moeten we helpen om dit te herstellen en het liefst zien te voorkomen. We

⁵ Doenvermogen wordt in het WRR-rapport uit 2017 'Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid' aangeduid als het in staat zijn om een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en (herhaaldelijk) om te gaan met verleidingen en tegenslagen.

⁶ Fiscale monitor 2020, <https://over-ons.belastingdienst.nl>.

moeten optreden tegen burgers en bedrijven die moedwillig en doelbewust misbruik maken van fiscale regelingen. Op die manier dragen we vanuit onze wettelijk taak en maatschappelijke rol bij aan de bestrijding van fraude en de aanpak van ondermijning en witwassen. Bij onze aanpak moeten we handelen conform de juridische kaders, onder andere op het gebied van rechtsstatelijkheid.

2.2.1 Stappen op het gebied van toezicht

Medewerkers hebben weinig ruimte om vanuit hun vakmanschap mede te bepalen hoe het toezicht wordt vormgegeven. We willen meer ruimte gaan bieden aan het vakmanschap van onze medewerkers. Dit is toegelicht onder paragraaf 4.4.

De strategie voor toezicht en fraudebestrijding is gericht op het verkleinen van het nalevingstekort. In de meest recente metingen ligt het nalevingstekort in het mkb en bij particulieren (respectievelijk 5,7% en 0,7%) onder onze streefwaarde, hetgeen betekent dat we voldoen aan onze doelstelling. We willen ons toezicht steeds verder verbeteren, zodat we nog meer fouten kunnen voorkomen. We leggen de focus op zoveel mogelijk toezicht vooraf of in de actualiteit bij het indienen van een aangifte en waar nodig voeren we toezicht achteraf uit. Daar waar de kwaliteit van de belastingaangifte vooraf is geborgd, kan de Belastingdienst volstaan met minder toezicht achteraf. Bij grote ondernemingen dragen we daaraan bij met het concept van de individuele klantbehandeling en het horizontale toezicht. Dit doen we bijvoorbeeld door ondernemingen qua omvang te categoriseren en ten aanzien van de 100 grootste ondernemingen een individueel toezichtsplan te maken. We actualiseren, via risicomodules, ons toezicht rekening houdend met het veranderende landschap, waaronder nieuwe wetgeving en trends die we waarnemen, zoals toegenomen automatisering, meer zzp'ers en internationalisering.

Daarnaast werkt de Belastingdienst samen met leveranciers van aangiftesoftware om na te gaan hoe ondernemers kunnen worden geholpen met het in één keer goed doen van de boekhouding. In 2021 onderzoeken we of we ook de berekening van belastingen beschikbaar kunnen stellen aan leveranciers van aangiftesoftware en boekhoudpakketten. Dat verkleint de kans op fouten verder. We investeren in het stap-voor-stap inzichtelijker maken van zijn financiële positie, zodat de burger ook zelf tijdig actie kan ondernemen als er vanwege privéomstandigheden betalingsproblemen dreigen. Burgers worden zo in staat gesteld om bij problemen in een vroeg stadium contact op te nemen met de Belastingdienst. Op basis van de invorderingsstrategie wordt de aard van invorderingsacties steeds afgestemd op de specifieke situatie van burgers en bedrijven. De invorderingsstrategie bestaat uit het maken van onderscheid van “niet kunnen of niet willen” bij invorderingsacties.

Vanzelfsprekend blijft toezicht achteraf, het bestrijden van constructies en aan het licht brengen van verhuuld vermogen onderdeel van de opdracht van de

Belastingdienst waarbij we gepast moeten optreden. De FIOD is daarbij een belangrijk onderdeel van de Belastingdienst. Op de resultaten van de FIOD bouwen we voort. Daarnaast zullen we verder investeren in data(analyse) voor risicodetectie. Daarbij moeten we vanzelfsprekend voldoen aan de juridische vereisten en waarborgen op het gebied van (onder andere) rechtsstatelijkheid, privacy en non-discriminatie. Wij hebben geconstateerd en herkennen dat we daarin moeten verbeteren, bijvoorbeeld waar het gaat om het naleven van de AVG. We nemen maatregelen om de problematiek met de Fraude Signalering Voorziening en andere systemen of processen aan te pakken.⁷

3. Organisatie met focus op fiscale taken

3.1 Ambitie

De Belastingdienst moet ervoor zorgen dat iedereen met vertrouwen belasting kan betalen. Om dit vertrouwen te krijgen is eenvoudige en begrijpelijke wetgeving cruciaal. Momenteel is er veel complexe wet- en regelgeving die moeilijk te begrijpen is voor burgers en bedrijven, en lastig uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Wij blijven daarom investeren in eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving. Niet-fiscale taken worden expliciet afgewogen aan de hand van een kader en neemt de dienst alleen op zich op basis van het principe “neetenzij”. Er zal een extra intensivering plaatsvinden op het afstoten van niet-fiscale werkzaamheden door de Belastingdienst.

3.2 Eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving

Met vertrouwen belasting betalen betekent dat burgers en bedrijven kunnen begrijpen en doen wat er van hen gevraagd wordt. Eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving draagt hier aan bij. Het doenvermogen van burgers speelt hierbij een belangrijke rol. Zijn burgers in staat om te doen, wat ze moeten doen ook wanneer ze in een lastige periode van hun leven zitten. Bij voorgenomen regelgeving willen we vooraf toetsen of de regeling ‘doenlijk’ is voor burgers en (kleine) bedrijven. Deze toets wordt onderdeel van het proces van de totstandkoming van fiscale wet- en regelgeving startend met het Pakket Belastingplan 2021 (Kamerstuk 35 572 t/m 35 579).

De Belastingdienst heeft ook baat bij eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving. Een goed uitvoerbaar belastingstelsel is een harde randvoorwaarde voor een goed functionerende Belastingdienst. Als de fiscale wetgeving groeit dan legt dit druk op de capaciteit, inclusief de inpasbaarheid in de ICT-systemen. Uitzonderingen in de fiscale wetgeving - in de vorm van vrijstellingen, aftrekposten of verlaagde en eventueel bijbehorend overgangsrecht - bemoeilijken de naleving voor burgers en bedrijven, de inpasbaarheid in de ICT-systemen en de uitvoering. De doelmatigheid en doeltreffendheid van deze maatregelen is niet in alle gevallen

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 632.

vast te stellen. Het niet uitbreiden en bij voorkeur beperken van uitzonderingen zal bijdragen aan een beter uitvoerbaar belastingstelsel. Afhankelijk van toekomstige politieke keuzes zal een belastingstelsel beter of slechter uitvoerbaar zijn.

In het kader van de *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* is onderzocht in hoeverre fiscale regelingen effectief en doelmatig zijn: oftewel in hoeverre deze regelingen doen wat zij beogen te doen. Hierbij is gekeken naar 104 fiscale regelingen. Uit het onderzoek blijkt dat slechts 8 van de 104 regelingen een overtuigend positieve evaluatie hebben gehad. Voor de overige fiscale regelingen geldt dat zij een negatieve evaluatie hebben gehad, dat uit de evaluatie geen harde conclusies getrokken konden worden of dat er geen recente evaluatie is afgerond. Ook blijkt dat regelingen met een negatieve evaluatie maar zelden worden aangepast of afgeschaft. Voor deze regelingen geldt dat ze leiden tot extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst en administratieve lasten voor de burger, terwijl niet bekend is of deze regelingen doen waarvoor ze zijn ingevoerd.

Het rapport *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* biedt een handelingsperspectief om te komen tot een eenvoudiger belastingstelsel (Kamerstuk 32 140, nr. 50). Dit rapport helpt de politiek beter te bedienen op de globale uitvoerbaarheid van beleid en geeft inzicht in de knelpunten. Er zijn 10 verschillende onderzoeken uitgevoerd over de volle breedte van het belastingstelsel, vergezeld met een synthesesrapport waarin de voornaamste knelpunten staan beschreven en hoe deze aangepakt kunnen worden. Het bouwstenentraject heeft 169 uitgewerkte beleidsopties opgeleverd die kunnen bijdragen aan het aanpakken van de knelpunten. Dit zijn handvatten tijdens de formatie van een nieuw kabinet; afhankelijk van politieke keuzes kan er navolging op de beleidsopties worden gegeven.

Nieuwe regeling instandhouding monumenten

Een goed voorbeeld van vereenvoudiging is de nieuwe regeling instandhouding monumenten. Sinds 2019 worden er gerichte subsidies aangeboden voor onderhoud van rijksmonumenten. Een subsidieregeling in plaats van een fiscale maatregel draagt ertoe bij dat er vanuit het vakdepartement beter gestuurd kan worden op de beleidsdoelen en dat het belastingstelsel éénvoudiger is. Deze subsidieregeling is nu zo ingericht dat de werkzaamheden via de subsidieregeling van OCW worden getoetst aan de leidraad subsidiabele instandhoudingskosten monumenten. Dat betekent dat voor woonhuismonumenten en andere monumenten zoals kerken en molens nu dezelfde kwaliteitsnormen van toepassing zijn. Hierdoor wordt kwaliteit geborgd.

De ontvlechting van de Douane en Toeslagen uit de Belastingdienst draagt bij aan focus op de kerntaken van de Belastingdienst: het heffen en innen van belastingen, premies werknemers- en volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen ZVW. De ontvlechting heeft nu al positieve effecten: er is complexiteitsreductie en

de Belastingdienst kan zich meer richten op de uitvoering van fiscale taken. Om deze focus verder te versterken, hebben wij de aanbevelingen uit het rapport '*Back to basics. Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst*' overgenomen. Dit houdt onder andere in dat er bezien wordt welke taken door alternatieve uitvoerders uitgevoerd kunnen worden en dat bij nieuwe niet-fiscale taken het uitgangspunt 'nee-tenzij' wordt gehanteerd. Hierdoor worden concrete stappen gezet om strenger toe te zien op het uitvoeren van nieuwe en bestaande taken. Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en het afwegingskader niet-fiscale taken bieden hier handvatten voor.

4. Organisatie met vakmanschap, de juiste cultuur en uitstekende ICT-voorzieningen

4.1 Ambitie

De coronaperiode laat zien dat de Belastingdienst creatief is en een hoge verandersonnelheid kan hebben. Dit geeft vertrouwen voor de uitdagingen waar de Belastingdienst voor staat. De ambitie is dat deze goede voorbeelden de standaard zijn van al het werk dat de Belastingdienst doet. Daarom moeten we nu de problemen uit het verleden aanpakken rondom de ICT, fouten zoals rondom de Fraude Signalering Voorziening, gebrek aan sturing en het vroegtijdig vertrek van mensen. Een belangrijke stap daarin is de ontvlechting. Ook investeren wij in goed werkgeverschap, een open en veilige cultuur, een goed functionerende ICT-organisatie en volwassen sturing met de juiste managementinformatie.

4.2 Goed werkgeverschap

Medewerkers moeten trots kunnen zijn op de Belastingdienst. De Belastingdienst kan alleen functioneren met goede en tevreden medewerkers. Goed opgeleide medewerkers die met plezier hun werk doen, kunnen burgers en bedrijven beter helpen. Uit het medewerkersonderzoek blijkt dat medewerkers zich wel door hun leidinggevende, maar niet door de Belastingdienst als geheel gewaardeerd voelen. Dit heeft gevolgen voor de persoonlijke betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie. Door te investeren in (sociale) veiligheid, vitaliteit en werkplezier van medewerkers wil de Belastingdienst hier verbetering in aanbrengen. Dit gebeurt onder andere door vitaliteitschecks en online trainingen voor werkdruk.

Met de vertrekregeling zijn circa 5000 medewerkers met vakmanschap, kennis en kunde verdwenen. Door goed werkgeverschap gaan we investeren in het aantrekken van nieuwe medewerkers en het behouden van onze medewerkers. Om te borgen dat het geluid van de medewerkers van de Belastingdienst een belangrijke plaats krijgt in de toekomst van de Belastingdienst, betrekken we de medezeggenschap bij de uitwerking van onze plannen.

De Belastingdienst heeft een grote wervingsopgave. In 2019 zijn er 3000 mensen gestart, dit jaar 2500 en volgend jaar ook 2500. Deze medewerkers doorlopen een introductieprogramma met aandacht voor de missie, de visie, de cultuur en integriteit. We ondersteunen medewerkers in hun ontwikkeling en vakmanschap met een gepast opleidingsaanbod, interessante functies en doorgroeimogelijkheden. Het opleidingsaanbod en het programma van de Belastingdienstacademie zal daarvoor vernieuwd en gemoderniseerd moeten worden. De eerste vijf fiscale basisopleidingen, waaronder invordering en omzetbelasting, zijn al gedigitaliseerd en dit gaat de komende jaren door.

4.3 Naar een open en inclusieve cultuur

We werken als Belastingdienst toe naar een cultuur waarin medewerkers worden gewaardeerd, waar iedereen zichzelf kan zijn en waarin openheid en samenwerking de standaard is. In de gewenste cultuur zijn dilemma's bespreekbaar, reflecteren we op wat beter kan en is er ruimte voor tegenspraak. Signalen vanaf de werkvloer en vanuit de medezeggenschap komen tijdig naar boven en worden vervolgens serieus opgepakt door de top. De Belastingdienst zet hier nadrukkelijk op in. Het creëren van een goede werkomgeving voor onze medewerkers draagt bij aan een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven. We hebben de afgelopen periode als voorbeeld van de gewenste cultuur gezien: de creativiteit en verandersnelheid van de organisatie in de coronaperiode. We willen dat dit goede voorbeeld uiteindelijk de standaard is van al het werk dat we doen als Belastingdienst. Daar zetten we op in met de volgende activiteiten, waar we met het programma actief op sturen:

- Binnen elke directie gaan medewerkers en leidinggevendenden aan de hand van de aandachtsgebieden in gesprek over de opgave van de Belastingdienst: het open en veilig werkklimaat krijgt daarin prioriteit. Ook het centraal stellen van burgers en bedrijven heeft een belangrijke plek, zoals aan het lid Snels is toegezegd. We willen een Belastingdienst zijn die zich van de meest menselijke kant laat zien en die de burger beschermt. Samen met een open en veilig werkklimaat krijgt dit prioriteit;
- We delen actief goede voorbeelden van de gewenste cultuur met als doel te inspireren en het gewenste voorbeeldgedrag duidelijk zichtbaar te maken;
- Deze maand volgen de eerste leidinggevendenden van de top van de Belastingdienst het ontwikkelassessment om hen te ondersteunen in de ontwikkeling van de gewenste leiderschapskwaliteiten. Het programma is erop gericht dat in 2021 alle circa 1500 leidinggevendenden dit ontwikkelinstrument hebben gebruikt en dat feedback en reflectie vast gebruik zijn in het management van de dienst. De 360 graden feedbacktool die we vanaf oktober gebruiken, draagt daaraan bij;

- Medewerkers hebben niet altijd de mandaten die bij hun verantwoordelijkheden horen. We zullen de mandaten en verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij elkaar leggen, zodat medewerkers hun verantwoordelijkheden kunnen nemen. Zo kunnen we elkaar daarop beter aanspreken.

De Belastingdienst is een inclusieve organisatie. Bij werving en selectie worden de selectieteams divers samengesteld en worden selecteurs getraind in oordeelloos selecteren. Er is veel ruimte voor medewerkers om deel te nemen aan activiteiten van netwerken van, voor en door medewerkers zoals BProud (LHBTI), BJong (Jong) en Vier de verschillen (mensen met een psychische kwetsbaarheid), die steun krijgen van de top (ambassadeur diversiteit). Daarnaast is er een meerjarig programma arbeidsparticipanten gestart met als doel een jaarlijkse toename van 200 arbeidsparticipanten.

4.4 Weer meer ruimte voor vakmanschap

Een medewerker moet voldoende tijd krijgen om kwaliteit te leveren. Bovendien moet een medewerker voldoende professionele ruimte krijgen om, uiteraard binnen wet- en regelgeving, vanuit vakmanschap maatwerk te kunnen bieden waar dat gepast is en de menselijke maat voor ogen te kunnen houden. De medewerker dient hierbij moeilijke beslissingen niet alleen te nemen, maar in overleg met de vaktechnische lijnen en vakkundig management. Er zal meer aandacht komen voor fiscaal-juridische kennis in alle lagen van de organisatie. Voorkomen moet worden dat werkzame professionals soms voor haast onmogelijke opgaven staan. Niet alleen de Belastingdienst staat daarbij voor een uitdaging. Naar aanleiding van de probleemanalyse Werk aan Uitvoering constateerde het kabinet eerder dat de continuïteit van de juiste dienstverlening aan burgers en bedrijven door de onderzochte uitvoeringsinstanties, UWV, SVB, DUO en Belastingdienst, onder druk staat. Het gezamenlijk overheidsbreed oppakken van de uitdagingen is van belang. Om kennis te delen met andere uitvoeringsorganisaties zit de Belastingdienst in de rijksbrede benchmarkgroep.

4.5 Goed functionerende ICT-organisatie

Aan de basis van een goede en stabiele organisatie ligt een goed functionerende ICT-organisatie die mogelijkheden biedt in plaats van de mogelijkheden bepaalt. Dit vraagt ook een voldoende mate van flexibiliteit om fiscale wet- en regelgeving te implementeren. Hiertoe is de ICT-uitvoeringsorganisatie op dit moment onvoldoende in staat. De ICT-uitvoeringsorganisatie kent een groot en complex landschap (met verschillende administraties). Dit landschap is op een aantal onderdelen verouderd en gefragmenteerd. Daardoor wordt er te veel tijd besteed aan onderhoud, waardoor er weinig ruimte is voor vernieuwing, nieuwe wet- en regelgeving en een betere dienstverlening.

De stabiliteit en continuïteit van het ICT-landschap kan zonder verbeteringen in de toekomst onvoldoende geborgd worden. De verbeteringen zijn gericht op het

terugdringen van de complexiteit, fragmentatie en gebruik van oude technieken. De druk op de uitvoering neemt tegelijk toe, zeker wanneer jaarlijks de fiscale wetgeving groeit. Het ICT-landschap vraagt grote onderhoudsinspanningen in verband met de grote hoeveelheid applicaties die complexiteit, diversiteit en een versnipperde omgeving met zich meebrengen. De inzet voor onderhoud en beheer gaat ten koste van de inzet die beschikbaar is voor vernieuwing, waaronder grote hoeveelheden nieuwe wetgeving, interne processen en de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Veel inspanning moet worden gestoken in regulier onderhoud. Hierdoor worden vernieuwingsprojecten (gericht op verdere digitalisering van de dienstverlening) vertraagd, zoals vereenvoudiging van processen, introductie van portals voor burgers en bedrijven, kunnen betalen door middel van iDEAL en het digitaliseren van formulieren en brieven.

De afgelopen jaren is de Belastingdienst aan het werk gegaan met oplossingen voor de ontstane problemen. Er lopen verschillende meerjarige programma's met als doel het meer inzicht geven en vergroten van de voorspelbaarheid van de organisatie. Het meerjarige moderniseringsprogramma van het ICT-landschap draagt hieraan bij. Dit programma loopt conform de planning. In de bijlage gaan wij in op dit programma en de beoogde resultaten van de daarin gedefinieerde sporen. Het doel is de ICT-uitvoeringsorganisatie én de sturing op de uitvoering van de projecten binnen de Belastingdienst zodanig te verbeteren dat deze doelmatiger en effectiever kunnen opereren. Hiertoe worden de aanbevelingen uit rapporten van EY⁸, KPMG⁹, BIT¹⁰, Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer geïmplementeerd. Het daartoe ingerichte ICT-verbeterprogramma dient eind 2022 te worden afgerond (zie bijlage)¹¹. Binnen het ICT-verbeterprogramma wordt aandacht gegeven aan het op orde krijgen van basisadministraties. Vooral op het gebied van het in samenhang brengen van de verschillende administraties moet een inhaalslag worden gemaakt. Dit inzicht bevordert de transparantie in vraag en aanbod van ICT-diensten binnen de Belastingdienst en het vergroten van de voorspelbaarheid, efficiency en effectiviteit van de ICT. Deze programma's worden parallel uitgevoerd. Sinds een aantal jaren werkt de Belastingdienst zoveel mogelijk 'agile', waarbij er nog veel te winnen is in het verder standaardiseren, uniformeren op basis van de 'best practices'.

We starten dit jaar samen met de uitvoeringsdirecties door ICT-vraag en -aanbod in de volle breedte consistent in te richten: we kennen voor enkele ketens al een integrale inrichting, en we passen de leerervaringen toe op de andere ketens. Voor het vakmanschap richten we competentie management en vakontwikkeling in. De

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 589.

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 589.

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 315.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

huidige en gewenste positie van de benodigde competenties is uitgewerkt in het meerjarig personeelsplan waaruit de opleidings- en wervingsopgave voortvloeit. Wat nog ontbreekt, is de benodigde administratie om de aanwezige competenties van medewerkers vast te kunnen leggen en daar vervolgens op te kunnen sturen. De eerste kleinschalige pilots hiervoor zijn deze zomer uitgevoerd.

In de doorontwikkeling van het vakmanschap werken we ook samen met externe partners, waaronder het hoger beroepsonderwijs, academische instellingen en de rijksbrede benchmark organisatie en beroepsorganisaties.

We zetten meer in op het marktconform en gestandaardiseerd inrichten van onze infrastructuur. Daarmee voorkomen we onnodige dubbele technische voorzieningen en bevorderen we de flexibiliteit. Verbeteringen op dit gebied steunen een hoge beschikbaarheid, bedrijfscontinuïteit (BCM), informatiebeveiliging, schaalbaarheid en kosteneffectiviteit.

Ten slotte kijken we naar de eigen werkomgeving. De vernieuwing van de werkomgeving blijft aandacht vragen. De werkomgeving is op een aantal onderdelen verouderd en wij werken toe naar een omgeving, die aansluit op de partners binnen de rijksoverheid. Dit zal bijdragen aan de productiviteit en ervoor zorgen dat we een goede en aantrekkelijke werkgever blijven. Dit is nodig en belangrijk om in een gespannen arbeidsmarkt ICT'ers te behouden en jonge, goed opgeleide ICT'ers aan te kunnen trekken. Het programma om de werkplek te ontwikkelen, wordt ontwikkeld en gaat van start aan het begin van 2021. Voor de middellange termijn volgt de Belastingdienst een vijf-jaren-strategie gericht op drie doelstellingen:

- (1) het robuust houden van platformen en applicaties;
- (2) het wendbaar maken en houden van het applicatielandschap;
- (3) het blijven borgen van de veiligheid van onze gegevens en informatiesystemen door maatregelen op het vlak van informatiebeveiliging en privacy.

Nu en in de komende jaren werkt de Belastingdienst aan het beter beheersen van de wijze waarop gegevens worden verwerkt in de hele levenscyclus van ontstaan tot verwijdering. Dat gebeurt aan de hand van het hierna genoemde meerjarenplan voor de keten Gegevens. Er wordt ingezet op verbetering van het beleggen van taken en verantwoordelijkheden (datagovernance) en de sturing op gegevensgebruik (datamanagement). Ook wordt ingezet op het moderniseren van de manier waarop we gegevens modelleren, vastleggen en delen, waardoor we beter zicht en sturing krijgen op welke gegevens voor welk doel worden gebruikt, wat de juridische grondslag is voor het gebruik en wat de kwaliteit is van de gebruikte gegevens. We richten hiervoor nieuwe technische voorzieningen in om, zowel binnen als buiten de organisatie, gecontroleerd toegang tot gegevens te kunnen verlenen en het aantal kopieën van gegevens in de organisatie te reduceren.

Met de realisatie van alle ingezette verbeteracties zal het achterstallig onderhoud tot een beheersbaar niveau worden teruggebracht, waardoor er binnen het portfolio meer ruimte voor vernieuwing en betere dienstverlening ontstaat. Ook zijn dan het beheer en onderhoud stevig verankerd in de reguliere bedrijfsprocessen. Hiermee ontwikkelt de ICT-uitvoeringsorganisatie zich tot een organisatie die in control is, resultaatgericht handelt, in staat is het ICT-landschap beheerst te onderhouden en in de gewenste richting verder kan ontwikkelen. Dit draagt bij aan een voorspelbare ICT-organisatie die mogelijkheden biedt in de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening, en wensen vanuit burgers, bedrijven of politiek snel kan oppakken.

4.6 Sturing en beheersing: managementinformatie en risicomanagement

Goede managementinformatie en risicomanagement dragen bij aan een meer transparante en beter stuurbare Belastingdienst voor burgers, bedrijven en politiek. Om managementinformatie en risicomanagement te verbeteren is in 2019 het programma Managementinformatie en Risicomanagement gestart. Het programma heeft sinds de start in 2019 bruikbare producten voor managementinformatie en risicomanagement opgeleverd. Met het op orde brengen van managementinformatie is terrein gewonnen, zoals ook de Algemene Rekenkamer constateert.¹² Het programma zal een aantal producten opleveren die de Belastingdienst vanaf 2021 gaat gebruiken voor de sturing en beheersing. In 2022 zullen de resterende producten worden opgeleverd.

4.6.1 Verbeteringen managementinformatie

In de Begroting 2021 zijn herijkte prestatie indicatoren (KPI's) van de Belastingdienst opgenomen¹³, en een nadere uitwerking van het strategische doel van de Belastingdienst in compliance factoren en tussendoelen. De herijkte indicatoren bieden beter inzicht in de mate waarin de Belastingdienst de naleving bevordert door burgers en bedrijven een adequate behandeling te geven, effectief te informeren, gemak te bieden en op gepaste wijze corrigerend op te treden. Daarnaast worden in het vierde kwartaal van 2020 een aantal managementinformatieproducten, dashboards, opgeleverd. Met deze en andere producten wordt het management ondersteund in het sturen op een betere balans tussen efficiency en kwaliteit. Daarnaast zal ook de voortgang van ontwikkeltrajecten strikter worden gevolgd. Deze producten zullen vanaf het eerste kwartaal in 2021 gebruikt worden voor verbeterde sturing. De sturing op de KPI's van de Belastingdienst wordt verbeterd met het concerndashboard, dat het management inzicht geeft in de ontwikkeling van de (herijkte) KPI's van de Belastingdienst. Het inzicht van de Belastingdienst in de uitgaven is verbeterd door

¹² Zie Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) (Kamerstuk 35 470 IX, nr. 2).

¹³ Zie ook de Kamerbrief 'Verbeterd inzicht in de begroting van Financiën', Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21.

de oplevering van het uitgavenmodel, dat inzicht geeft in de uitgaven en bestede personele capaciteit per proces, doelgroep en per belastingmiddel.¹⁴ Ten slotte wordt ook de compliance map opgeleverd. Dit model geeft, in de vorm van een dashboard, inzicht in de mate van “zekerheid” dat belastingopbrengsten vanuit handhavings- en uitvoeringsperspectief structureel de schatkist binnenkomen. Dit model biedt aanknopingspunten voor verbetering van beleid en uitvoering en deze kunnen zowel binnen als buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst liggen.

4.6.2 Zicht op risico's verbetert

Er is vanaf 2019 een impuls gegeven om het risicomanagement binnen de Belastingdienst neer te zetten. Hierbij wordt actief gebruik gemaakt van ervaringen van buitenlandse Belastingdiensten die in OESO-verband op dit gebied regelmatig bij elkaar komen. Er is in 2020 een eerste strategische risicoanalyse (SRA) met de top van de Belastingdienst gehouden om de concernrisico's voor 2021 te bepalen. Deze SRA wordt als input gebruikt voor de risicoparagraaf in het Jaarplan 2021. De top van de Belastingdienst zal periodiek de ontwikkeling van de concernrisico's bespreken en zo nodig beheersmaatregelen treffen. Ook is er sinds 2019 een opleiding voor alle leidinggevendenden van de Belastingdienst waarin de grondbeginselen van het risicomanagement worden uitgelegd. Inmiddels heeft nagenoeg de hele top van de Belastingdienst deze training gevolgd. De training wordt nu uitgebreid naar het middenmanagement van de Belastingdienst.

4.6.3 Managementinformatie en risicomanagement voor ketens

Naast de ontwikkeling van producten op concernniveau, worden ook de dertien ketens in de Belastingdienst ondersteund op het gebied van managementinformatie en risicomanagement. In 2020 gebeurt dit bij de ketens Inn en betalen, Bezwaar, Beroep en klachten, Auto, Toeslagen, Overige middelen¹⁵ en Schenk- en erfbelasting. Aan de hand van een impactanalyse is bepaald waar deze ketens behoefte aan hebben op het gebied van managementinformatie en risicomanagement. Vanuit managementinformatie zullen de ketens in 2020 de eerste dashboards ter beschikking krijgen om op ketenniveau te kunnen sturen. De dashboards bevatten sturingsinformatie over onder andere de doorlooptijden van bezwaren of aangiften. Gelijktijdig worden de ketens ondersteund bij de inrichting van een risicomanagementproces.

In 2021 zullen vijf andere ketens worden ondersteund: Inkomensheffing, Loonheffing, Omzetbelasting en Vennootschapsbelasting. Daarnaast zal de FIOD worden ondersteund. Ook wordt in 2021 het standaard ketendashboard opgeleverd. Op termijn bevat dit dashboard per keten de zogenoemde zeven

¹⁴ In het uitgavenmodel is ook informatie opgenomen over DG Toeslagen en DG Douane.

¹⁵ De keten Overige middelen omvat tien belastingsoorten. Het programma ondersteunt de keten bij de kansspelbelasting en de overdrachtsbelasting.

logistieke meetwaarden.¹⁶ Ten slotte worden een aantal groei-indicatoren, die nog niet in de Begroting 2021 konden worden opgenomen, in 2021 verder uitgewerkt.

De totale aanpak moet eraan bijdragen dat signalen alle lagen van de organisatie sneller bereiken, zodat er tijdig en adequaat kan worden gehandeld en zowel de ambtelijke als politieke leiding sneller en transparanter geïnformeerd kan worden.

4.6.4 In control

Daarnaast werkt de Belastingdienst aan aantoonbaar in control komen door het verbeteren van de interne beheersing. Het gaat daarbij om het in- en overzicht op het op juiste wijze realiseren van de strategische, operationele en financiële (beheers) doelstellingen en het voldoen aan wet- en regelgeving. Er is samenhang met de hierboven beschreven stappen in managementinformatie en risicomanagement, leiderschap en cultuur, de verbetering van ICT en de reeds ingezette instrumenten voor het sturen en beheersen. Dit komt samen in een *internal control framework* dat de onderbouwing geeft voor het afgeven van een *in control statement* door de Belastingdienst over 2022 (in 2023). Zo wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het management grip heeft op de processen om de organisatiedoelen te realiseren. Er is tot nu toe al een aantal stappen gezet, zie de afname van het aantal onvolkomenheden in het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Aan de verbetering en oplossing van de overige onvolkomenheden wordt onverminderd doorgewerkt. In 2021 wordt verder in kaart gebracht waar verbeterpunten zitten en hoe we die aan willen pakken. Daartoe zijn nu reeds kaders vastgesteld voor AO/IC en verbijzonderde interne controles en is een Intern beheersing assessment tool ontwikkeld. Het doel is om de interne beheersing op een hoger niveau te brengen, het bewustzijn daarover te vergroten en geïdentificeerde risico's bewust al dan niet te accepteren en daar transparant over te rapporteren.

4.7 Extern toezicht

In onze Kamerbrief van 10 juli jongstleden hebben wij uw Kamer geïnformeerd over ons besluit om extern toezicht op de Belastingdienst in te richten.¹⁷ Een belangrijk aspect hierbij is het versterken van het vertrouwen in de dienst. Een organisatie die breed toezicht houdt, kan met een overkoepelende blik risico's aankaarten, maar ook met gezag aangeven wat niet en wat wél goed gaat. Toezicht kan mogelijke problemen signaleren en gezaghebbend agenderen, alsmede bijdragen aan een continue cyclus van leren en verbeteren. Extern toezicht geeft burgers en bedrijven meer zekerheid dat als de Belastingdienst fouten maakt, deze aan het licht komen zodat problemen kunnen worden aangepakt. Over de wijze waarop dat toezicht zou moeten worden ingericht, winnen wij momenteel advies in bij drie externe

¹⁶ Kwaliteit, input, voorraad, ouderdom, output, doorlooptijd en resultaat.

¹⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 688.

deskundigen. In de hiervoor genoemde brief hebben wij uiteengezet hoe extern toezicht een positieve bijdrage kan leveren aan het functioneren van de Belastingdienst.

5. Vervolg

De komende periode gaan we verder met het realiseren van onze ambities. In de rest van het jaar en volgend jaar zal de focus liggen op het op orde brengen van de basis die nodig is om stappen vooruit te zetten, bijvoorbeeld in de ICT, zoals het implementeren van lopende verbeterprojecten. Ook lopen nog enkele onderzoeken die nodig zijn om tot een uitgewerkt plan te komen, bijvoorbeeld op het gebied van de transformatie van onze dienstverlening. Daarmee leggen we de fundering voor het zetten van verdere structurele stappen in de ambities die wij in deze brief hebben neergezet: de beste Belastingdienst voor Nederland, door eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving, klantgerichte dienstverlening, effectief toezicht en fraudebestrijding en door de organisatie op orde te hebben.

Bij het verbeteren van het functioneren van de Belastingdienst willen wij zoveel mogelijk transparant zijn voor uw Kamer en voor de maatschappij. Over de voortgang van de Belastingdienst informeren wij u in de voortgangsrapportages over het Jaarplan. U ontvangt deze maand de voortgangsrapportage over januari tot en met april 2020. De rapportage over het tweede trimester ontvangt u in november en de derde voortgangsrapportage ontvangt u in mei 2021. In het Jaarplan 2021 zullen wij de uitwerking van de ambities uit deze brief voor 2021 opnemen, waarna we hierover zullen rapporteren in de voortgangsrapportages over dit Jaarplan. In de onderstaande tabel vindt u een overzicht van de brieven en rapportages die u de komende periode van ons zult ontvangen.

1e voortgangsrapportage Jaarplan 2020	september 2020
2e voortgangsrapportage Jaarplan 2020	november 2020
Jaarplan 2021	november 2020
Rapport handelingsperspectieven dienstverlening	december 2020
3e voortgangsrapportage Jaarplan 2020	mei 2021

De staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

