



Belastingdienst

# Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie

Januari 2022





## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Voorwoord   | 2  |
| 1. <a href="#">Doelstelling(en) en strategie Belastingdienst</a>      | 3  |
| 2. <a href="#">Burgers en bedrijven centraal</a>                      | 5  |
| 3. <a href="#">Uitvoering en Handhaving (uitgangspunten)</a>          | 6  |
| <a href="#">3.1. Uitvoering</a>                                       | 6  |
| <a href="#">3.2. Handhaving(sregie)</a>                               | 7  |
| <a href="#">3.3. Segmenten en doelgroepen</a>                         | 9  |
| 4. <a href="#">Gedrag – optreden als Belastingdienst (medewerker)</a> | 12 |
| 5. <a href="#">Informatiepositie (randvoorwaardelijk)</a>             | 13 |
| 6. <a href="#">Contextanalyse</a>                                     | 14 |
| <a href="#">Relevante bronnen</a>                                     | 15 |

## Voorwoord

Voor u ligt de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Naar aanleiding van diverse ontwikkelingen in een snel veranderende en complexe maatschappij, hebben we besloten onze strategie te actualiseren. De complexiteit van de samenleving en de veranderingen binnen de Belastingdienst in de komende jaren, vragen om een strategie die een helder kader vormt voor toekomstige vernieuwing en voor het realiseren van onze meerjarige ambitie, zodat we het vertrouwen van burgers en bedrijven terugwinnen en zorgen dat we een organisatie zijn waar iedereen trots op is.

Centraal in de strategie staan de situatie van burgers en bedrijven en een intelligent gebruik van informatie met voldoende waarborgen. Politiek en maatschappij verwachten dat de Belastingdienst snel in kan spelen op veranderingen in de maatschappij (wendbaar is), dat hij laat zien hoe hij zijn maatschappelijke rol vervult (verder durft te kijken dan de beschreven wetten en regels) en de menselijke maat hanteert. Dat is in deze geactualiseerde strategie verder uitgewerkt.

Het fundament van de strategie blijft ongewijzigd: *we streven er naar dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst.* We stellen burgers en bedrijven centraal en zijn soepel waar dat kan en nodig is, zoals tijdens de COVID-19 crisis of als burgers en bedrijven wel na willen leven maar het niet kunnen, en streng waar dat moet, zoals bij de aanpak van ondermijning. De strategie helpt ons in verschillende situaties de juiste keuzes te maken bij de uitvoering van onze (semi-) massale processen en bij de inzet van een mix aan dienstverlening, toezicht en opsporing. Met de nadruk op het zoveel mogelijk voorkomen van fouten. De onderbouwde keuzes voor de uitvoering van activiteiten voor specifieke doelgroepen beschrijft de Belastingdienst jaarlijks in zijn Jaarplan.

Onze medewerkers vervullen een doorslaggevende rol in de vormgeving en de uitvoering van de strategie. Hun vakmanschap is van cruciaal belang. Deze strategie is bedoeld als kader voor onze eigen medewerkers maar ook om aan burgers en bedrijven uit te leggen hoe wij onze taken uitvoeren, wat de leidende principes zijn en op welke manier de Belastingdienst invulling geeft aan de realisatie van (maatschappelijke) doelen om zo de beste Belastingdienst voor Nederland te zijn.

De Directeur- Generaal Belastingdienst,

Peter Smink



# 1. Doelstellingen en strategie Belastingdienst<sup>1</sup>

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het te voeren fiscale beleid en het opstellen van wet- en regelgeving. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing en inning van de rijksbelastingen. Dat betekent dat hij:

- 1) de wet uitvoert en daarmee het mogelijk maakt voor burgers en bedrijven<sup>2</sup> om fiscale wet- en regelgeving na te leven en
- 2) het naleven van fiscale wet- en regelgeving in brede zin 'handhaaft'.

De Belastingdienst stelt zich hierbij objectief en onpartijdig op. Hij voert beide taken (uitvoering en handhaving) zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit. In zijn handelen streeft hij naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en doet hij recht aan de belangen van burgers en bedrijven ('menselijke maat').<sup>3</sup> Dienstverlening aan en respect voor burgers en bedrijven zijn aan dat handelen onlosmakelijk verbonden. In contacten met burgers en bedrijven gaat de Belastingdienst uit van het *vertrouwen* dat zij hun verplichtingen na willen komen.

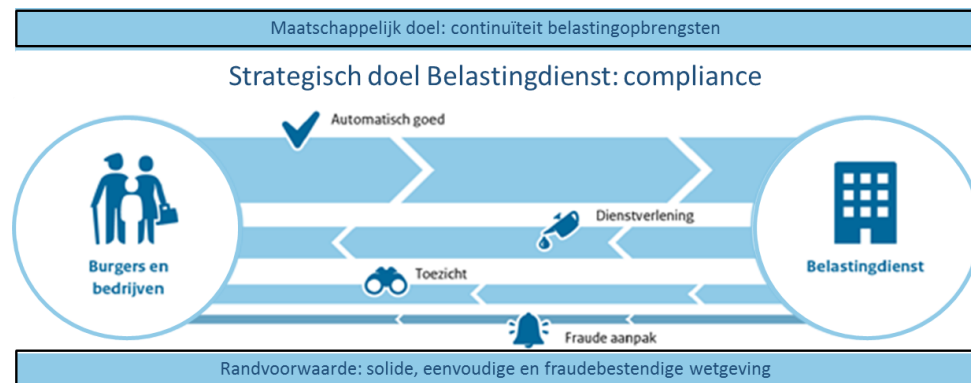
### Strategische doelstelling

De *strategische doelstelling* van de Belastingdienst is af te leiden uit het algemene beleidsartikel over 'belastingen' in de Rijksbegroting: "(.....) Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving dragen bij aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance)."<sup>4</sup> Compliance omvat: (1) zich (terecht) registreren als belastingplichtige, (2) (tijdig) aangifte doen, (3) juist en volledig aangifte doen en (4) (tijdig) belastingsschulden betalen. De term 'bereidheid' geeft aan dat de Belastingdienst er naar streeft dat burgers en bedrijven uit zichzelf (fiscale) regels naleven, dat wil zeggen zonder dwingende en kostbare acties van de kant van de Belastingdienst. Solide, eenvoudige en fraudebestendige (fiscale) wet- en regelgeving is hiervoor een voorwaarde. Structurele regelnaleving moet er voor zorgen dat de verschuldigde belastingen de staatskas binnenkomen zoals de wetgever beoogt (*maatschappelijke doelstelling*).

### Strategie

De strategie verbindt de uitvoerings- en handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst met zijn doelstelling(en). *De strategie is er op gericht het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel (fiscale) regels naleven (compliance).*<sup>5</sup>

Dit betekent het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk maken om hun wettelijke verplichtingen na te komen en hun rechten geldend te maken door *(semi-) massale processen juist en tijdig uit te voeren en passende dienstverlening te leveren*. Verder oefent de Belastingdienst *adequaate toezicht uit* en dwingt hij *waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af* (conform de Rijksbegroting). Dienstverlening, toezicht en opsporing duidt de Belastingdienst in brede zin als *handhaving*, zijnde 'al hetgeen bijdraagt aan regelnaleving door belastingplichtigen'. De Belastingdienst handelt bij zijn uitvoering en handhaving binnen de juridische kaders die de wet hem geeft (rechtshandhaving).





De Belastingdienst (inclusief FIOD) geeft aan de strategie invulling - in samenwerking met publieke en private partijen - door ervoor te zorgen dat hij:

- 1) een (geautomatiseerde) omgeving creëert waarin zaken in één keer goed gaan en fouten maken zoveel mogelijk wordt voorkomen (vb. de vooraf ingevulde aangifte) en daarin barrières opwerpt om fraude zoveel mogelijk tegen te gaan;
- 2) het burgers en bedrijven gemakkelijk maakt om verschuldigde belasting af te dragen en rechten geldend te maken (vb. Belastingtelefoon, voorlichting) en gemaakte fouten zelf te corrigeren. Hij zoekt daarbij naar een eenvoudige en effectieve interactie met burgers en bedrijven en stemt zijn interne processen hierop af. Een dergelijke interactie betekent dat de Belastingdienst bij voorkeur acteert voorafgaand aan het indienen van de aangifte en zich richt op het voorkomen van een bezwaar en het oplopen van schulden;
- 3) tijdig signaleert waar burgers en bedrijven vastlopen in (massale) processen en daar passend op reageert naar individuele burgers en bedrijven;
- 4) de mate en intensiteit van de handhaving baseert op de relevante informatie over (oorzaken van) het gedrag van burgers en bedrijven. Daar waar de kwaliteit van de belastingaangifte vooraf is geborgd, kan de Belastingdienst volstaan met minder toezicht achteraf. Daar waar belastingplichtigen regels bewust niet willen naleven of frauderen dwingt de Belastingdienst naleving af.



De Belastingdienst streeft er naar dat de mate van naleving zo hoog mogelijk is en dat het 'tekort aan naleving' ('compliance gap') - en daarmee het bedrag aan verschuldigde belasting dat niet binnenkomt ('tax gap') - zo klein mogelijk is. Aan een nalevingstekort kunnen verschillende *oorzaken* ten grondslag liggen zoals complexe regelgeving, onduidelijk beleid, problematiek in de uitvoering van wetgeving, een gebrek aan kennis en/of 'doenvermogen'<sup>6</sup> bij burgers en bedrijven of onwil om (fiscale) regels na te leven. Kennis van de oorzaken is noodzakelijk om niet-naleving te kunnen oplossen en om te kunnen duiden wie daarvoor initiatieven zou moeten ontplooiën en/of in actie zou moeten komen: wetgever, opdrachtgevers, Belastingdienst of burgers en bedrijven.

Het *structureel* terugdringen van nalevingstekorten kan de Belastingdienst daarom niet geheel zelf realiseren. Indien bijvoorbeeld een nalevingstekort zijn oorzaak vindt in complexiteit van *wetgeving*, is het aan de wetgever om wetgeving te vereenvoudigen om zo de oorzaak van niet-naleving weg te nemen. Wel toetst de Belastingdienst nieuwe wet- en regelgeving - vooraf en in de praktijk - op uitvoerbaarheid, rekening houdend met het perspectief en de signalen van burgers en bedrijven, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. Op basis hiervan kan hij suggesties voor verbetering doen.

#### Basisbegrippen

- *Uitvoeren* = het implementeren van wet- en regelgeving en het inrichten en uitvoeren van (semi-) massale processen om daarmee burgers en bedrijven in staat te stellen om wet- en regelgeving na te leven.
- *Handhaven* = het 'doen' naleven; omvat het hele spectrum aan activiteiten dat hiervoor beschikbaar is en die onder de hieronder genoemde beleidsinstrumenten vallen.

De Belastingdienst duidt dienstverlening, toezicht en opsporing als handhaving in brede zin. Handhaving bestaat uit meerdere instrumenten, die vaak in combinatie worden ingezet om compliance te bevorderen en borgen:

- *Dienstverlening* = het zodanig ondersteunen van burgers en bedrijven dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om wet- en regelgeving na te leven en hun rechten geldend te maken.
- *Toezicht* = het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (handhaven in enge zin)
- *Opsporing* = het doen van onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

*In de verdere uitwerking van de strategie in beleidsstukken kunnen deze begrippen waar nodig nader uitgewerkt en/of geduid worden.*



## 2. Burgers en bedrijven centraal

Bij het uitvoeren van zijn taken doet de Belastingdienst recht aan de belangen van burgers en bedrijven ('menselijke maat') en richt hij zich derhalve primair op burgers en bedrijven en hun gedrag (en niet op de achterliggende aangifte). Dit betekent dat hij:

- 1) in zijn uitvoering burgers en bedrijven als uitgangspunt neemt en de informatie van verschillende belastingmiddelen en processen zoveel mogelijk samenbrengt als basis voor zijn handelen,<sup>7</sup> en
- 2) zijn handhavingsinstrumenten afstemt op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om aan (fiscale) regels te voldoen.

De situatie van burgers en bedrijven is het vertrekpunt bij zowel de uitvoering als de handhaving. De Belastingdienst gaat uit van het vertrouwen dat burgers en bedrijven hun verplichtingen na willen komen. Aandachtspunt hierbij is dat regel naleving door burgers en bedrijven vaak (onbewust) wordt toegeschreven aan de (feitelijke) gedragingen van burgers en bedrijven om regels na te leven, zonder veel rekening te houden met iemands capaciteit of met externe factoren die van invloed kunnen zijn op het nalevingsgedrag, zoals ingewikkelde wetgeving, ingrepen in iemands leven, of (tijdelijk) verminderd doenvermogen.<sup>8</sup> Om hier invulling aan te geven heeft de Belastingdienst o.a. kennis nodig van gedrag(sbeïnvloeding). Hierna volgt een korte beschouwing over de ontwikkeling van het naleven van (fiscale) regels. Deze inzichten vormen de basis voor het handelen van de Belastingdienst.<sup>9</sup>

*Traditioneel is het beeld dat alle mensen rationele beslissers zijn die een kosten-baten (economische) afweging maken over regels naleven en belasting betalen en op basis daarvan hun beslissing nemen. In een dergelijk beeld gebeurt het afdwingen van regel naleving repressief door het uitvoeren van controles, het vergroten van de pakkans en het opleggen van sancties. Sociaalwetenschappelijk onderzoek leert dat mensen vaak niet volledig rationeel kiezen en ook dat ze bij het kiezen rekening houden met andere afwegingen dan louter economische. Wanneer die andere overwegingen, zoals persoonlijke opvattingen en sociale normen, een rol spelen, blijken controle(frequentie), pakkans en sancties niet altijd te leiden tot gewenst gedrag of zelfs een negatief effect te hebben. Soms willen burgers en bedrijven zich wel aan de regels houden maar vindt het niet-naleven zijn oorsprong in externe factoren zoals onduidelijkheid van wet- en regelgeving, procedures of communicatie vanuit de overheid of in iemands doenvermogen.*

*Sociaalwetenschappelijk onderzoek laat ook zien dat de mate waarin burgers en bedrijven zich rechtvaardig behandeld voelen door de overheid, van invloed kan zijn op de mate van regel naleving.*

*Daarnaast zijn mensen niet altijd rationeel en zorgen bijvoorbeeld toeval, gemakzucht of gewoonte (tijdelijk) voor allerlei systematische afwijkingen (biases) van de optimale keuze. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat in dergelijke gevallen het gemakkelijker maken om aan verplichtingen te kunnen voldoen, het wegnemen van mogelijkheden om fouten te maken en het gebruik van 'nudging'<sup>10</sup> beter zorgen voor blijvende naleving, dan het afdwingen hiervan.*

### *Oorzaken gedrag*

Om deze inzichten te kunnen gebruiken in zijn strategie en gericht te kunnen handelen is het van belang om de oorzaken voor (niet) naleven van regels te achterhalen. De Belastingdienst stemt zijn instrumenten af op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om aan (fiscale) regels te voldoen. Verschillende instrumenten dienen daarbij verschillende (tussen)doelen, zoals het vooraf invullen van de aangifte om fouten te voorkomen en het burgers en bedrijven zo gemakkelijk mogelijk te maken, het ondersteunen van burgers en bedrijven bij het ontbreken van kennis, het bevorderen van zelfredzaamheid door aandacht te hebben voor het 'doenvermogen' van burgers en bedrijven, het motiveren om regels na te leven en het corrigerend optreden bij bewuste niet-naleving. De Belastingdienst neemt in zijn optreden naar een individuele burger of bedrijf diens relevante omstandigheden in ogenschouw en stemt zijn handelen daarop af (responsief). Hij benut daarbij de discretionaire ruimte die hij heeft - binnen de kaders van de wet - om te bepalen waar hij handhaaft (en waar niet) en hoe (diepgaand) hij dat doet ('Freies Ermessen'). Ook het eigen optreden van de Belastingdienst is van invloed op de nalevingsbereidheid. Daarom handelt de Belastingdienst adequaat (tijdig, zorgvuldig, rechtvaardig) en in overeenstemming met wettelijke regels.

De Belastingdienst focust hierbij niet enkel op degenen die zelf moeten naleven, maar ook op andere partijen in de omgeving van burgers en bedrijven, zoals fiscaal dienstverleners, softwareontwikkelaars, bouwers/leveranciers van afrekeningsystemen en branche-organisaties. De Belastingdienst wil via deze partijen het gedrag van grotere groepen burgers en bedrijven beïnvloeden. Naast samenwerking met private partijen, werkt de Belastingdienst (inclusief FIOD) samen met Toeslagen en Douane en met andere uitvoerders en handhavers, zoals gemeenten, politie, justitie en buitenlandse belastingdiensten om een betere regel naleving te realiseren.



### 3. Uitvoering en Handhaving (uitgangspunten)

De Belastingdienst verricht zijn taken in een snel en voortdurend veranderende maatschappij. Hierbij heeft hij te maken met grote heterogene groepen burgers en bedrijven die in verschillende mate regels kunnen en willen naleven. De basis voor de belastingheffing is de geldende wet- en regelgeving. De Belastingdienst zorgt voor implementatie hiervan en maakt het daarmee mogelijk om fiscale wet- en regelgeving na te leven.

Uitgangspunt is dat de Belastingdienst voor al deze burgers en bedrijven zijn (massale) processen zo inricht dat het voor iedereen zo gemakkelijk mogelijk is om aan zijn verplichtingen te voldoen en zijn rechten geldend te maken ('uitvoering') en dat hij – in aansluiting daarop – de nakoming van regelnaleving bevordert en borgt door passende dienstverlening, adequaat toezicht en opsporing ('handhaving'). Uitvoering en handhaving zijn onlosmakelijk verbonden en beïnvloeden elkaar, waarbij dienstverlening de verbindende en overlappende schakel is.

#### 3.1. Uitvoering

De basis voor een effectieve en efficiënte belastingheffing ligt in de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst die jaarlijks miljoenen transacties<sup>11</sup> verwerken met een grotendeels gestandaardiseerde en geautomatiseerde afhandeling van berichten (interactie) naar burgers en bedrijven. De overheidsbrede uitdaging hierbij is dat de massale processen steeds meer digitaal en automatisch verlopen, terwijl er tegelijkertijd behoefte is aan een empathische overheid, die borgt dat niemand buiten de boot valt en die maatwerk levert wanneer dat wel gebeurt. Uitgangspunt bij de inrichting van de massale processen is daarom dat zij in overeenstemming met de wet zijn en dat ze niet alleen efficiënt maar ook effectief zijn en daarmee bijdragen aan de strategische doelstelling van de Belastingdienst, *compliance*. Dat betekent dat de Belastingdienst bij het ontwerp en de inrichting van massale (primaire) processen en daaraan gerelateerde dienstverlening zoveel mogelijk rekening houdt met een realistisch mensbeeld, waarbij hij uitgaat van vertrouwen, en met het perspectief en belang van (individuele) burgers en bedrijven ('menselijke maat').

De bedrijfsprocessen waarin *verwerking* en *afhandeling* van transacties (inclusief de interactie met burgers en bedrijven) plaatsvinden zijn vaak gestandaardiseerd, massaal en geautomatiseerd. Om er voor te zorgen dat deze processen het fundament vormen voor de belastingheffing en zodoende bijdragen aan de compliance, hanteert de Belastingdienst bij het ontwerpen van deze processen de volgende leidende principes:

- eenmalige uitvraag van gegevens (om burgers en bedrijven zo min mogelijk lastig te vallen);
- eenvoudig doorgeven van wijzigingen (ter voorkoming van onjuiste of late aanlevering);
- gebruik van actuele gegevens (om in te inspelen op de actuele situatie van burgers en bedrijven);
- snelle terugkoppeling (zodat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn).

Ook streeft hij in dit kader naar transparantie over de relatie tussen beslisregels, gegevens en wetgeving ('wendbare wetsuitvoering'). Dit draagt bij aan de uitlegbaarheid en traceerbaarheid, en daarmee aan de legitimiteit van het handelen van de Belastingdienst.

Met het werken volgens deze uitgangspunten en principes zorgt de Belastingdienst ervoor dat (semi-) massale processen, zoals het opleggen van aanslagen, het innen van belastingen, het inwinnen en verstrekken van gegevens en het afhandelen van klachten, bezwaren en beroepen zoveel mogelijk probleemloos verlopen voor burgers en bedrijven en daarmee een goed fundament vormen voor de regelnaleving. Het uitvoeren van deze processen heeft in principe voorrang bij de toedeling van de beschikbare capaciteit (om zo aan maatschappelijke en wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen).



### 3.2. Handhaving(sregie)

Om op veranderingen in de samenleving te kunnen inspelen is het van belang dat de Belastingdienst kijkt naar nieuwe ontwikkelingen en naar mogelijke oorzaken van het (niet) (kunnen of willen) naleven van regels. Het louter achteraf corrigeren van onjuiste individuele aangiften volstaat niet om gelijke tred te houden met ontwikkelingen in de maatschappij. Een moderne belastingdienst stimuleert en borgt regelnaleving, rekening houdend met het perspectief en belang van (individuele) burgers en bedrijven ('menselijke maat'). Ook managet hij de risico's die kunnen optreden wanneer burgers en bedrijven (fiscale) regels niet (kunnen of willen) naleven (compliance risico's) <sup>12</sup> – inclusief het bestrijden van fraude. Hij voert hierbij regie op de handhaving – *handhavingsregie* –. Uitgangspunt zijn hierbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en - waar mogelijk - de samenwerking met private en publieke partijen.

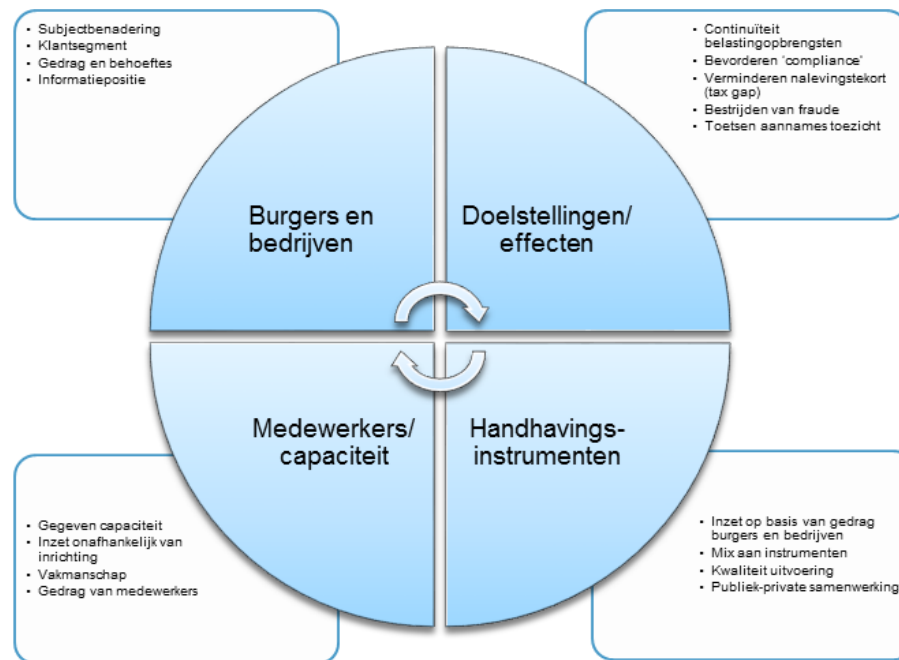
De Belastingdienst geeft de handhavingsregie vorm en inhoud door de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten. De Belastingdienst probeert hierbij proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn. Dit betekent bijvoorbeeld tijdig inspelen op zogenoemde 'life –events' van burgers, zoals huwelijk en scheiding, en op gebeurtenissen in de levensloop van een bedrijf, zoals fusies en faillissementen. Of samenwerken met private en publieke partijen. Dit laatste komt onder andere tot uitdrukking in de keuze van de Belastingdienst voor het zogenoemde 'horizontaal toezicht'.<sup>13</sup> Samenwerking gebeurt ook om – binnen en buiten de Belastingdienst - barrières op te werpen en fraude te voorkomen. De Belastingdienst kan hierbij het strafrecht (bijvoorbeeld in combinatie met communicatie) ook proactief inzetten om gedrag te beïnvloeden en niet alleen als sluitstuk van de handhaving.

De Belastingdienst streeft er zo naar dat in de handhaving de situatie van burgers en bedrijven centraal staat en dat hij - door het werken volgens de handhavingsregie - een zo groot mogelijk (maatschappelijk) effect sorteert tegen zo laag mogelijke kosten.

Dit betekent dat de Belastingdienst:

- 1) op een systematische en gestructureerde manier kijkt naar (groepen van) burgers en bedrijven (subjecten), en op basis van kennis over (de oorzaken van) hun gedrag (informatiepositie)
- 2) bewust *keuzes* maakt,
- 3) voor de inzet van een adequate mix aan handhavingsinstrumenten
- 4) om compliance te onderhouden en te bevorderen en non-compliance tegen te gaan om zo de continuïteit van belastingopbrengsten te borgen (doelstelling/ effect),
- 5) gegeven de beschikbare mensen en middelen (capaciteit/competenties).<sup>14</sup>

Modelmatig ziet de handhavingsregie er als volgt uit:



Figuur 2: Model van handhavingsregie

### Keuzeproces

Handhavingsregie voltrekt zich op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau - als een *cyclisch proces*.<sup>15</sup> Het cyclische karakter van de handhavingsregie is van groot belang om te toetsen of de aannames die de Belastingdienst doet en de keuzes die hij maakt in de uitvoering en handhaving het effect hebben gesorteerd dat hij voor ogen had. Dit geeft de mogelijkheid om zijn kennis te vergroten en zijn strategie waar nodig bij te stellen.

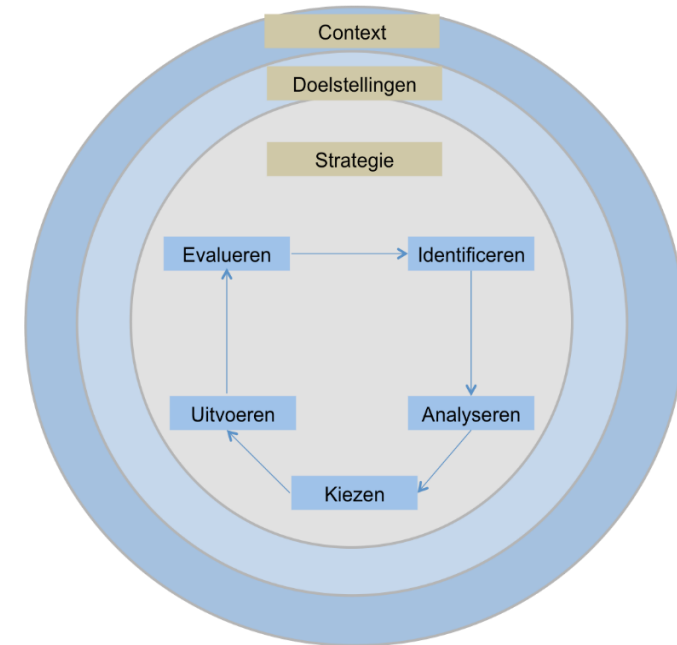
Het cyclisch karakter komt tot uitdrukking in het doorlopen van de verschillende fasen. Het proces start met:

- 1) het inzicht krijgen in (gedragingen van) burgers en bedrijven en in de omgeving waarin zij opereren en het identificeren van relevante problematiek;
- 2) het analyseren van de oorzaken van (niet) (kunnen of willen) naleven;
- 3) het kiezen van handhavingsinstrumenten die aansluiten op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om (fiscale) regels na te leven;
- 4) het daadwerkelijk uitvoeren van activiteiten waarin de Belastingdienst de relevante omstandigheden in ogenschouw neemt en zijn handelen daarop afstemt (responsief);
- 5) het evalueren van de gekozen aanpak waarbij hij onder andere kijkt naar de effectiviteit en de efficiency van zijn handelen.

Elke fase in de handhavingsregie vraagt om bepaalde gegevens en informatie (zie hoofdstuk 5).

Het *keuzeproces* vormt het hart van de handhavingsregie en vindt plaats op verschillende niveaus. Op *strategisch* niveau kiest de Belastingdienst hoe hij op hoofdlijnen zijn strategie invult en de beschikbare capaciteit toedeelt, vanuit ontwikkelingen in de maatschappelijke en politieke context, een overzicht van de financiële belangen van (groepen) burgers en bedrijven en een inzicht in de compliance risico's op centraal niveau. Vervolgens werkt hij op *tactisch* niveau zijn strategie per groep van burgers of bedrijven verder uit. Hij bepaalt binnen de gegeven kaders op basis van de kenmerken en (de oorzaken van) het gedrag van de groepen de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten en de toedeling van beschikbare competenties en middelen aan alle of specifieke (groepen) burgers en/of bedrijven. Op *operationeel* niveau werkt de Belastingdienst zijn aanpak gedetailleerd uit in plannen waarin opgenomen wie voert wat uit en met welke diepgang.

In een figuur ziet het *proces* van handhavingsregie er als volgt uit:



Figuur 3: Proces van handhavingsregie





Keuzes worden ingegeven door het te bereiken *effect* (de doelen van handhaving) en zijn gebaseerd op financiële en/of fiscale belangen van burgers en bedrijven in combinatie met compliance risico's. In de afweging en prioritering zijn verder maatschappelijke relevantie, politieke afspraken, afspraken met derde partijen, urgentie, impact en imagoschade voor de Belastingdienst van belang. Het kiezen moet gericht en bewust gebeuren. Het is immers van belang om die aanpak te kiezen die het beste bijdraagt aan een blijvend goed nalevingsgedrag. Ook vanuit het oogpunt van kostenbeheersing is het noodzakelijk om bewust te kiezen omdat de kosten van de verschillende handhavinginstrumenten verschillen; vergelijk bijvoorbeeld de kosten van een voorlichtingsbrief met de kosten van een boekenonderzoek.

Met het werken volgens de handhavingsregie:

- krijgen burgers en bedrijven de behandeling die aansluit op hun (fiscale) houding en gedrag en is de Belastingdienst selectiever in zijn handhaving;
- krijgt de Belastingdienst meer 'grip' op aard en omvang van (fiscale) problematiek in een snel en voortdurend veranderende maatschappij en maakt hij bewust en onderbouwd keuzes voor het inzetten van de juiste instrumenten en de beschikbare capaciteit;
- kan de Belastingdienst veel beter duidelijk maken wat de oorzaken zijn van niet-naleving en problemen adresseren bij degenen die voor een oplossing kunnen zorgen;
- brengt de Belastingdienst het effect van zijn handelen op een systematische wijze in kaart en kan hij bewust en onderbouwd aangeven wat hij aanpakt en wat niet.

### 3.3. Segmenten en doelgroepen

De Belastingdienst heeft te maken met verschillende burgers en bedrijven, met verschillende behoeften en verschillende gedragingen bij het naleven van (fiscale) regels. Hij deelt daarom ten behoeve van de handhaving en de werkbaarheid het totale bestand van burgers en bedrijven op in groepen met samenhangende kenmerken (*segmenten*). De inrichting van de organisatie van de Belastingdienst staat hier in principe los van. Binnen segmenten kan de Belastingdienst voor de uitvoering en handhaving tot een nader onderscheid komen indien kenmerken van bepaalde groepen burgers of bedrijven een andere wijze van 'behandeling' rechtvaardigen (*doelgroepen*).

#### *Burgers*

De uitvoering en handhaving richten zich in dit segment allereerst op het voorkomen van fouten en het verbeteren van de kwaliteit van de belastingaangifte door het vooraf invullen van de aangifte en door goede dienstverlening. Het streven is het burgers makkelijk te maken aan hun verplichtingen te voldoen (in één keer goed'). De uitkomsten van steekproefsgewijze controles en/of nadere analyse van de aangiften vormen de basis voor het bepalen welke (groepen) burgers specifieke aandacht nodig hebben. De Belastingdienst zet daarbij verschillende handhavinginstrumenten in, afhankelijk van de oorzaken van het niet-naleven. Zo attendeert hij burgers bijvoorbeeld op geconstateerde onjuistheden door middel van brieven, met het verzoek om de aangifte opnieuw te bekijken en waar nodig te corrigeren of stelt hij diepgaander onderzoek in. Ook maakt de Belastingdienst gebruik van de gegevens van derde partijen voor het (massaal) corrigeren van belastingaangiften van burgers.

#### *Bedrijven*

De Belastingdienst onderscheidt ten behoeve van de uitvoering en handhaving groepen bedrijven met samenhangende *objectieve en subjectieve kenmerken*. Voorbeelden van *objectieve kenmerken* zijn: omvang (af te dragen belasting, kasstroom), complexiteit (eigendomsverhoudingen, rechtsvorm en besturing, relaties tussen bedrijven) en activiteiten (branchekenmerken, internationale gerichtheid). Voorbeelden van *subjectieve kenmerken* zijn: de mate van zelfredzaamheid, de mate van transparantie, de houding ten opzichte van belasting betalen (fiscale strategie) en de kwaliteit van de fiscale administratie en fiscale beheersing. Bedrijven kunnen we als volgt onderscheiden:



(1) Er zijn veel kleine bedrijven (inclusief zelfstandigen zonder personeel). De massaliteit en de mate van zelfredzaamheid van deze ‘bedrijven’ zijn de basis voor de uitvoering en handhaving. Die richt zich op het voorkomen van fouten en het verhogen van de zelfredzaamheid door samenwerking met externe partijen, zoals fiscaal dienstverleners, en leveranciers van boekhoudprogramma’s, door communicatie en door dienstverlening.

(2) Grotere bedrijven hebben te maken met meer verschillende belastingen.<sup>16</sup> Dit maakt dat de complexiteit toeneemt, zowel voor het bedrijf als voor de Belastingdienst. De Belastingdienst versterkt de kwaliteit van de fiscale aangiften van (groepen) bedrijven zoveel mogelijk vooraf door vooroverleg of door ‘horizontaal toezicht’ (in samenwerking met fiscaal dienstverleners). Daarnaast stemt de Belastingdienst de intensiteit van zijn activiteiten in de handhaving af op de subjectieve kenmerken en het (fiscale) gedrag van bedrijven.

Voor deze segmenten vormen de uitkomsten van steekproefsgewijze controles en/of nadere risicoanalyse van de aangiften de basis voor het bepalen welke groepen of individuele bedrijven specifieke aandacht nodig hebben.

(3) De grootste bedrijven dragen doorgaans de meeste belasting af, kenmerken zich door een grote complexiteit en zijn vaak in meerdere landen actief. Daar komt bij dat zij belangrijke ‘gegevensleveranciers’ zijn voor de Belastingdienst zelf (vooraf invullen van aangiften) en voor andere gebruikers. Op basis van deze belangen kiest de Belastingdienst voor deze bedrijven voor de zogenoemde ‘individuele klantbehandeling’. Deze behandeling kenmerkt zich door regelmatig individueel contact met de leiding van ondernemingen en door hen ingeschakelde (fiscale) adviseurs en accountants. De relatie - het individuele contact - zet de Belastingdienst in om gedrag te beïnvloeden en bestaande problemen bespreekbaar te maken en zo mogelijk snel op te lossen. Vooroverleg, individueel toezichtsplanning en ‘horizontaal toezicht’ (strategisch behandelplan en individuele convenanten) zijn daarom belangrijke handhavingsinstrumenten voor deze groep ondernemingen. De Belastingdienst stemt zijn behandeling af op de mate van transparantie, de kwaliteit van de fiscale administratie /beheersing en de fiscale strategie van de onderneming.

Het bovenstaande leidt tot een gedifferentieerde aanpak van burgers en bedrijven waarin de Belastingdienst – in samenhang - een mix aan handhavingsactiviteiten uitvoert. De Belastingdienst gebruikt zijn handhavingsinstrumenten (zie figuur 4 voor voorbeelden) afzonderlijk of in combinatie. Zo omvat ‘horizontaal toezicht’ een veelheid aan activiteiten die zich (groten)deels voltrekken voor het indienen van de belastingaangifte en deels daarna.

Figuur 4 Voorbeelden handhavingsinstrumenten





## 4. Gedrag – optreden als Belastingdienst (medewerker)

De Belastingdienst en burgers en bedrijven opereren in een snel veranderende maatschappij waarin zij op veranderingen en op elkaar reageren. De Belastingdienst is zich er van bewust dat zijn gedrag als organisatie en het gedrag van zijn medewerkers in de uitvoering en handhaving van invloed zijn op het gedrag van burgers en bedrijven en zo naleving van regels kan beïnvloeden. De Belastingdienst heeft vergaande bevoegdheden die diep kunnen ingrijpen in het leven van burgers en de levensloop van bedrijven. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst zorgvuldig met die bevoegdheden omgaat en zich houdt aan de privacy wetgeving.<sup>17</sup> Het is daarbij van wezenlijk belang dat de medewerkers *integer* handelen. Integriteit heeft te maken met hoe we met mensen omgaan, hoe we met gegevens omgaan en met weten wat je wel en niet kunt doen. De medewerkers van de Belastingdienst zijn daarbij gebonden aan een geheimhoudingsplicht.

### *Gedrag van de Belastingdienst*

In contacten met burgers en bedrijven gaat de Belastingdienst uit van het *vertrouwen* dat zij hun verplichtingen na willen komen. Om compliance te bereiken is het ook cruciaal dat burgers en bedrijven *vertrouwen* hebben *in de Belastingdienst*. Dit is onder andere afhankelijk van de *rechtvaardigheid* die burgers en bedrijven ervaren in het optreden van de Belastingdienst.

In zijn optreden naar burgers en bedrijven handelt de Belastingdienst volgens de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*<sup>18</sup> en is hij *zorgvuldig, geloofwaardig en verantwoordelijk*. Ook is hij kritisch op zijn eigen functioneren en open over gemaakte keuzes en gemaakte fouten (transparant). Hij verantwoordt zich over de uitvoering van zijn strategie, doelen, resultaten en effecten. Ook zorgt de Belastingdienst er voor dat hij recht doet aan de belangen van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van beleid en bij de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving ('menselijke maat'). Een dergelijk optreden draagt bij aan vertrouwen in en het gezag (legitimiteit) van de Belastingdienst.

De volgende alinea bevat een korte beschouwing over de rol van *macht* en *vertrouwen*. Deze inzichten vormen de basis voor het handelen van de Belastingdienst als organisatie.

*Vertrouwen en macht (gebruik van bevoegdheden) zijn twee factoren die bepalend zijn voor de mate en aard van fiscale regelgeving. Onderzoek leert dat relatief veel vertrouwen in de Belastingdienst resulteert in bereidwilligheid van burgers en bedrijven om regels na te leven en het gebruik van relatief veel macht door de Belastingdienst tot (gevoelens van) afgedwongen regelgeving. Maar bij te weinig vertrouwen of te weinig macht geraakt de naleving van regels (compliance) in het slop. In een coöperatief klimaat waarin de Belastingdienst opereert als een dienstverlener aan burgers en bedrijven en hij een goede balans vindt tussen vertrouwen en macht, is de bereidwilligheid om regels na te leven het grootst.*<sup>19</sup>

### *Gedrag van de medewerkers*

Medewerkers hebben een sleutelrol in de uitvoering van de strategie. Voor burgers en bedrijven is het gedrag dat zij in 1 op 1 contacten met medewerkers ervaren, zeer relevant voor hun vertrouwen in de Belastingdienst. Uitgangspunt is dat alle medewerkers handelen binnen geldende regels en kaders met oog en oor voor burgers en bedrijven. Dit betekent dat de Belastingdienst van medewerkers verwacht dat zij hun vak (als uitvoerder en/of handhaver) verstaan en onderhouden. Dit houdt o.a. in dat zij:

- deze *strategie* kennen en weten welke rol zij daarbinnen hebben;
- weten hoe de *strategie* werkt en kunnen uitleggen waarom de Belastingdienst bepaalde keuzes heeft gemaakt;
- hun vakinhoudelijke kennis (wet- en regelgeving, jurisprudentie etc.) op peil houden;
- hun kennis van processen/middelen koppelen aan de kennis over (het gedrag van) burgers en bedrijven en die centraal stellen;
- in 1 op 1 contacten hun handelen afstemmen op (oorzaken van) het gedrag van burgers en bedrijven (responsief);
- zich bewust zijn van de discretionaire ruimte die zij hebben om tot maatwerk te komen;
- kunnen signaleren dat er sprake is van een onbillijkheid en die op een juiste manier aanpakken binnen de organisatie.

De Belastingdienst ondersteunt en faciliteert medewerkers in het onderhouden, verbreden en verdiepen van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor uitvoering van het werk.



## 5. Informatiepositie

De Belastingdienst – inclusief FIOD - gebruikt gegevens uit verschillende bronnen en combineert die om zijn informatiepositie te verrijken en daarmee zijn uitvoering en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. Voorbeelden van bronnen zijn:

1. Derde partijen zoals banken, verzekeraars, werkgevers, UWV, DUO, het Kadaster, en de Kamer van Koophandel: deze gegevens gebruikt de Belastingdienst voor het zoveel mogelijk vooraf invullen van aangiften en voor het inzicht in betalingsmogelijkheden. De Belastingdienst hanteert voor het toezicht op de juistheid en volledigheid van de naleving van verplichtingen door deze *gegevensleveranciers* ook de uitgangspunten van de handhavingsregie.
2. Burgers en bedrijven: zij vullen de informatiepositie van de Belastingdienst aan door hun belastingaangifte(n) of door hun betalingen.
3. De Douane en andere handhavers/toezichthouders in Nederland zoals gemeenten, politie, justitie, rijksinspecties, DNB en AFM.
4. Belastingdiensten in andere landen: zij verstrekken bijvoorbeeld informatie over inkomen en vermogen, financiële informatie, informatie over rulings, informatie over omzet, winst, betaalde belasting en aantal personeelsleden (Country by Country reporting) en grensoverschrijdende fiscale constructies. En in de nabije toekomst bijvoorbeeld ook informatie van digitale platforms.
5. Openbare bronnen: zoals het internet, branche-informatie en resultaten van benchmarks.

De Belastingdienst vergroot zijn informatiepositie door bijvoorbeeld het gebruiken van signalen, het uitvoeren van omgevingsscans, onderzoek naar (fraude) fenomenen, het uitvoeren van trend- en gedragsanalyses, het uitvoeren van steekproefsgewijze controles en het doen van (wetenschappelijk) onderzoek, bijvoorbeeld naar de behoeften en gedragingen van verschillende doelgroepen. Deze informatie helpt de Belastingdienst om tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, aannames over het gedrag, de werking van handhavingsinstrumenten en de keuzes in het toezicht te toetsen en inzicht in (een gedeelte van) een nalevingstekort te verkrijgen.

### *Waarborgen verzamelen en gebruik van gegevens en informatie*

Bij het verzamelen van gegevens voor de uitvoering en handhaving gaat de Belastingdienst zorgvuldig te werk, binnen de geldende wet – en regelgeving. Hij beoordeelt hierbij of het belang van het verzamelen en gebruik van gegevens in verhouding staat tot het doel (proportionaliteit) en of hij dat doel niet op een andere wijze kan bereiken (subsidiariteit).

Hierbij houdt hij rekening met het recht op privacy van (groepen) burgers en bedrijven en andere rechten zoals het verbod op discriminatie. Beslissingen over het verzamelen van gegevens neemt de Belastingdienst centraal. Medewerkers nemen geen eigenstandige beslissingen om gegevens over groepen burgers en bedrijven op te vragen. Het is evident dat het verzamelen en het gebruik van gegevens en informatie plaatsvindt in een veilige omgeving. Het gebruik van gegevens is reproduceerbaar en de herkomst en historie van de gegevens houdt de Belastingdienst vast.

### *Gebruik van gegevens en informatie*

Elke fase in de handhavingsregie vraagt om bepaalde gegevens en informatie. De kwaliteit en de mate van 'veredeling' van gegevens tot informatie bepalen het gebruik. Enkelvoudige gegevens - bijvoorbeeld uit aangiften - geven veelal een reflectie op gebeurtenissen in het verleden (fouten in de aangiften). De Belastingdienst koppelt gegevens van eigen systemen waar nodig door middel van een boven de systemen ontwikkeld datafundament.

Op basis hiervan voert hij op centraal niveau analyses uit die het herkennen van patronen en trends mogelijk maakt. Het op verschillende manieren combineren van gegevens leidt tot informatie over (groepen) burgers en bedrijven op basis waarvan de Belastingdienst het (al dan niet) naleven van (fiscale) regels kan waarnemen. Die informatie gebruikt de Belastingdienst als hefboom om van een reactieve naar een proactieve aanpak te komen (en zo problemen te voorkomen en op te lossen in plaats van symptomen te bestrijden door het louter achteraf corrigeren van aangiften). De Belastingdienst voert daartoe verdiepende analyses uit om de oorzaken van niet-naleving te achterhalen. Op basis hiervan maakt hij keuzes en stelt hij prioriteiten voor de inzet van handhavingsinstrumenten en de uitvoering van activiteiten (*het sturen van de handhaving op basis van informatie*). Een volgende stap is met geavanceerde methoden en technieken (risico)profielen op te stellen om te kunnen anticiperen op toekomstige gebeurtenissen. Bij het gebruik van gegevens en algoritmen handelt hij binnen de geldende wet- en regelgeving en houdt hij zich aan het overheidsbrede beleid.

### *Belang voor derden*

De informatiepositie van de Belastingdienst – inclusief FIOD - is van belang voor de eigen activiteiten, maar ook voor andere toezichthouders en gebruikers, waaronder buitenlandse belastingdiensten, waarmee hij informatie deelt. Afspraken in de vorm van convenanten met toezichthouders en gebruikers, verplichten de Belastingdienst zijn informatiepositie op orde te hebben. Hetzelfde geldt voor bilaterale of multilaterale verdragen met andere landen. De Belastingdienst houdt (voor het eigen proces en voor andere toezichthouders) toezicht op inkomensgegevens die in de Basisregistratie Inkomens worden vastgelegd als authentieke inkomensgegevens.



## 6. Contextanalyse

De Belastingdienst opereert in een omgeving die voortdurend in ontwikkeling is. Dat is van invloed op de ontwikkeling van de Belastingdienst als organisatie en de invulling van zijn strategie. Vandaar dat deze contextanalyse – die overigens niet pretendeert volledig te zijn - aan dit document is toegevoegd.

1. De berichtgeving over de Belastingdienst is de afgelopen jaren gedomineerd door de (gevolgen van de zogenoemde) Toeslagenaffaire. De kabinetsreactie (2021) op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) maakt duidelijk dat veranderingen nodig zijn, o.a. bij de Belastingdienst. Die veranderingen – o.a. ‘beter luisteren, betere dienstverlening en betere informatievoorziening’ - moeten het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid herstellen.
  2. Burgers, bedrijven én de Belastingdienst – als de uitvoerings- en handavingsorganisatie van wetgeving – worden met veel complexe wetgeving geconfronteerd, die het niet-naleven van regels in de hand werkt, o.a. door het ontbreken van voldoende ‘doenvermogen’ bij burgers. Burgers blijken volgens onderzoek (2021) bovendien in de knel te komen door slechte samenwerking tussen kabinet, Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties. Dit vraagt om een meer samenwerkende en inclusieve overheid met meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van wetgeving/beleid en de menselijke maat daarin.
  3. De staatssecretarissen van Financiën hebben opdracht gegeven (2021) tot de oprichting van een inspectie voor de domeinen belastingen, toeslagen en douane, die toezicht moet houden op o.a. ‘de uitvoering door de Belastingdienst om de kwaliteit van dienstverlening te borgen en het vertrouwen van burgers en medewerkers te herwinnen’.
  4. In 2020 is de wereld opgeschrikt door de uitbraak van het COVID-19 (Corona) virus. Naast maatschappelijke effecten heeft de crisis effect op de Nederlandse economie. Dit heeft geleid tot een klimaat met grote onzekerheid en economisch zware omstandigheden voor (een deel van de) burgers en bedrijven met gevolgen voor het handelen van de Belastingdienst - tijdens en na de crisis - en voor (de bereidheid tot) het (kunnen) betalen van belasting door burgers en bedrijven.
  5. De wijze waarop burgers en bedrijven opereren is erg in ontwikkeling ten gevolge van digitalisering en technologie; handel via internet (e-commerce), plaats en tijd onafhankelijk werken, ‘deeleconomie’, en de vervaging tussen privé en zakelijk zijn daarvan enkele voorbeelden. Dat leidt tot (mogelijke) belastinghervormingen, een toename van internationale gegevens uitwisseling en verdergaande vormen van internationale samenwerking (zowel binnen de EU als daarbuiten).
- Een voorbeeld van mogelijke hervormingen is een plan van de OESO (2020) voor de actualisering van belangrijke elementen van het oude internationale belastingstelsel, dat niet langer geschikt is voor het beoogde doel in een geglobaliseerde en gedigitaliseerde economie van de 21e eeuw. Dat betekent dat de omgeving waarin de Belastingdienst opereert verandert en de Belastingdienst daar op inspeelt.
6. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst er op dat publieke belangen als vertrekpunt moeten dienen voor het denken over de organisatie, inrichting en functie van het toezicht. Dat betekent dat de Belastingdienst zich niet alleen laat leiden door naleving van regels sec, maar oog heeft voor de (onbedoelde) effecten van wet- en regelgeving en van zijn eigen handelen op burgers en bedrijven (invulling van de reflectieve functie van het toezicht ten behoeve van het beleid) (2019).
  7. Verdergaande digitalisering en geavanceerde (analyse)technieken geven de Belastingdienst meer mogelijkheden tot het ontsluiten en het doorgronden van grote hoeveelheden gegevens, het signaleren van trends en het detecteren van risico’s ten behoeve van een effectieve en efficiënte uitvoering van zijn strategie. Het kabinet streeft naar een overheid die algoritmen op een transparante en verantwoorde wijze inzet op basis van heldere en hanteerbare normen (2021). Dat geldt ook voor de Belastingdienst. De EU heeft voorstellen gedaan voor het opzetten van een regelgevend kader voor kunstmatige intelligentie dat innovatievriendelijk is en tegelijkertijd veiligheid en respect voor fundamentele vrijheden in acht neemt (2021).
  8. De overheid is een breed offensief gestart tegen ondermijnende criminaliteit. Om de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit de komende jaren verder terug te dringen en Nederland minder aantrekkelijk te maken voor de vooral internationaal georganiseerde criminaliteit, is onder andere een Multidisciplinair Interventie Team (MIT) opgezet waar de Belastingdienst deel van uit maakt.
  9. Accountants zijn belangrijke stakeholders voor de Belastingdienst o.a. in verband met het steunen op de werkzaamheden van accountants (wettelijke controle) in het toezicht. Het kabinet heeft ingestemd (2020) met een pakket aan maatregelen om de komende jaren een duurzame verhoging van de kwaliteit van de accountancysector te realiseren.

Tot slot heeft de Belastingdienst te maken met een aantal ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de uitvoering, dienstverlening, toezicht of opsporing. Voorbeelden hiervan zijn de ontvlechting van de Belastingdienst, het werken aan uitvoering, het programma leiderschap en cultuur, fundamentele transformatie dienstverlening en gegevensbescherming.



## Relevante bronnen

- Rijksbegroting (2021)  
<https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting>
- Verbeteringen Belastingdienst (2020)  
<file:///C:/Users/dijke07/Downloads/kamerbrief-verbeteringen-belastingdienst-op-weg-naar-de-beste-belastingdienst-voor-nederland.pdf>
- Een integere Belastingdienst (2015)  
<http://werken.belastingdienst.nl/userfiles/file/Een-integere-BD-3maart2015.pdf>
- Beleidsdoorlichting toezicht en opsporing en massale processen Belastingdienst (2017)  
<https://www.rijksbegroting.nl/system/files/333/17ix01-fin-rapport-beleidsdoorlichting-toezicht-en-opsporing-en-massale-processen-bdienst.pdf>
- Beleidsdoorlichting dienstverlening Belastingdienst (2021)  
[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z25480&did=2020D53490](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z25480&did=2020D53490)
- Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen (2021)  
[https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/leidraad\\_toezicht\\_grote\\_ondernemingen\\_dv4231z2fd.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/leidraad_toezicht_grote_ondernemingen_dv4231z2fd.pdf)
- Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners (2021)  
[https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/leidraad\\_horizo\\_toezicht\\_fiscaal\\_dienstverl\\_dv4071z5pl.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/leidraad_horizo_toezicht_fiscaal_dienstverl_dv4071z5pl.pdf)
- Controleaanpak Belastingdienst (CAB) (2021)  
[https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/cab\\_dv4221z4fd.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/cab_dv4221z4fd.pdf)
- Rapport Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2012)  
[http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/fiscaal\\_tz\\_op\\_maat\\_tz0151z1fd.pdf](http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/fiscaal_tz_op_maat_tz0151z1fd.pdf)
- Reflecties op de staat van Toezicht (WRR, 2019)  
<https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2019/07/reflecties-op-de-staat-van-het-toezicht/reflecties-op-de-staat-van-het-toezicht>
- Weten is nog geen doen (WRR, 2017)  
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>
- Kader stellende visie op Toezicht. Minder Last, meer effect (2005)  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-15.html>
- Begrippenkader Rijksinspecties (2013)  
[file:///C:/Users/dijke07/Downloads/vt-boek-begrippenkader-digiboek-2013-1028-def-tcm296-346907%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dijke07/Downloads/vt-boek-begrippenkader-digiboek-2013-1028-def-tcm296-346907%20(1).pdf)
- Een burger is geen dataset (Nationale Ombudsman, 2021)  
<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/ombudsvisie-op-gebruik-van-data-en-algoritmen-door-de-overheid-stel-burgers-centraal>
- Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht' (2021)  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>
- Oprichting Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (2021)  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/06/oprichting-inspectie-belastingdienst-toeslagen-en-douane>
- Klem tussen balie en beleid, Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (2021) <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/eindrapport-onderzoek-uitvoeringsorganisaties-overhandigd>
- Werk aan uitvoering, Fase 2 (ABD TOPConsult, 2021)  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/05/eindrapport-abd-tc-werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven>
- New framework for international tax reform (OECD, 2020)  
<https://www.oecd.org/newsroom/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm>
- Kabinetsreactie op het onderzoek toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid (2020)  
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/kabinetsreactie-op-het-onderzoek-toezicht-op-het-gebruik-van-algoritmen-door-de-overheid/>
- Kamerbrief over inrichting en doorontwikkeling MIT  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/11/tk-inrichting-en-doorontwikkeling-multidisciplinair-interventieteam-mit>
- Kamerbrief Kabinetsreactie Rapport Commissie Toekomst Accountancysector (2020)  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-commissie-toekomst-accountancysector>
- Tax and Fiscal Policy in response to the Coronavirus Crisis (OECD, 2020)  
[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis)
- Bevordering van een Europese benadering van AI (2021)  
[https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e210019\\_bevordering\\_van\\_een](https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e210019_bevordering_van_een)
- Relevante literatuur over tax compliance vanuit gedragswetenschappelijke hoek.



## Voetnoten

1. Belastingdienst is inclusief FIOD en exclusief Toeslagen en Douane (na ontvlechting per 1 januari 2021). De FIOD heeft als opsporingsdienst een eigen verantwoordelijkheid in de aanpak van financiële en fiscale criminaliteit (onder het gezag van het Openbaar Ministerie). Daarbij werkt de FIOD samen met andere (toezicht-) organisaties, zoals DNB, Douane en AFM.
2. De Belastingdienst gebruikt de term ‘burgers en bedrijven’ als verzamelnaam voor alle belastingplichtige natuurlijke en niet-natuurlijke personen. De Belastingdienst gebruikt de term ‘organisatie’ als verzamelnaam voor profit en non-profit organisaties.
3. In dit beleidsartikel (artikel 1 Rijksbegroting) is de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën als volgt omschreven: “Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. (...)”.
4. Compliance staat voor gedrag dat conform de regels is. De Belastingdienst stemt zijn instrumenten af op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om aan (fiscale) regels te voldoen.
5. Doenvermogen is een overkoepelend begrip voor een aantal specifieke vermogens. Dit zijn de vermogens om in actie te komen, acties vol te houden, en met tegenslag om te gaan (WRR 2017).
6. De menselijke maat betekent recht doen aan de belangen van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering hier van (TCU 2021). Voor de Belastingdienst is het van belang om middels zijn **strategie** hier invulling aan te geven en te monitoren hoe de menselijke maat wordt gevolgd.
7. Dit is nodig omdat de Belastingdienst van oudsher zijn processen naar de verschillende belastingwetten heeft ingericht (‘middelgericht’) en ook zijn handelen daarop afstemde.
8. Dit is de zogenoemde ‘fundamentele attributiefout’. Hiermee wordt de neiging bedoeld om gedragingen van anderen toe te schrijven aan hun persoonlijkheid of hun karakter, waarbij situationele factoren worden onderschat.
9. De basis voor gedragsverandering is de interactie tussen de capaciteit (capacity), de gelegenheid (opportunity) en de motivatie (motivation) van burgers en bedrijven om na te leven (COM-B model). Inzichten uit de gedragswetenschappelijke literatuur over individuele compliance zijn deels van toepassing op bedrijven, maar bij bedrijven zijn ook andere zaken relevant.
10. Nudging is het beïnvloeden van gedrag door het (impliciet) geven van een duwtje in de goede richting.
11. Een transactie is een handeling waarbij geld of gegevens worden uitgewisseld tussen de Belastingdienst en een burger of bedrijf, gericht op het verkrijgen van een recht of het voldoen aan een verplichting.
12. Voor belastingen zijn compliance risico’s onderverdeeld in risico’s die zien op (1) zich (terecht) registreren als belastingplichtige, (2) (tijdig) aangifte doen, (3) juist en volledig aangifte doen en (4) (tijdig) hun belastingschuld betalen.
13. “Bij horizontaal toezicht gaat het om wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtigen en Belastingdienst, het scherper aangeven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om het recht te handhaven, en het vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken. (...)”
14. Waarbij opgemerkt dat bij het toedelen van capaciteit de uitvoering in het algemeen voorrang heeft op de handhaving om tegemoet te komen aan het kunnen voldoen aan maatschappelijke en wettelijke verplichtingen.
15. Strategisch betekent op het niveau van de gehele populatie belastingplichtigen, tactisch betekent op het niveau van segmenten en operationeel betekent op het niveau van projecten of activiteiten.
16. Waar kleinere ondernemers (ZZP-ers) doorgaans alleen te maken hebben met de inkomstenbelasting en omzetbelasting, komen er bij het groeien van het bedrijf andere zakelijke belastingen bij als loonheffingen, vennootschapsbelasting en dividendbelasting. Sommige belastingen worden geheven van specifieke groepen bedrijven in bepaalde branches, zoals de bankenbelasting en de energiebelasting.
17. Hierbij gelden o.a. de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet bescherming Persoonsgegevens.
18. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur omvatten: rechtszekerheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, verbod van willekeur, verbod van misbruik van bevoegdheden, proportionaliteitsbeginsel, vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel.
19. Kirchler, Hoelzl en Wahl (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. Journal of Economic Psychology 29, 210–225