Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2020-0000037633

Uw brief (kenmerk)

Datum 27 februari 2020
Betreft Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen

Geachte voorzitter,

De Belastingdienst is samen met andere uitvoeringsorganisaties een belangrijk gezicht van de overheid voor burgers en bedrijven. Lange tijd was de Belastingdienst succesvol in het vervullen van zijn taken. Dit heeft er mede toe geleid dat er veel nieuwe taken bij zijn gekomen en dat de complexiteit daarmee is toegenomen. Helaas gaan er de laatste jaren herhaaldelijk zaken mis. Bij de Belastingdienst zijn veel medewerkers vertrokken, zijn achterstanden in de dienstverlening ontstaan en staan verouderde ICT-systemen onder druk. Het gevolg is dat burgers en bedrijven niet meer centraal staan waardoor er ook goedwillende mensen het slachtoffer zijn geworden van tekortkomingen bij de Belastingdienst. Een voorbeeld hiervan zijn de tekortkomingen in de Toeslagenwetgeving, in combinatie met de institutionele vooringenomenheid bij de uitvoering van onder meer het fraudebeleid. Dit leidt in de maatschappij tot terechte kritiek.

Dit alles raakt aan het zo belangrijke vertrouwen in de Belastingdienst. Begrijpelijk, want in het kinderopvangtoeslagendossier stond de dienst meer tegenover dan naast de burger. Herbezinning op de werkwijze, structuur en cultuur van de Belastingdienst is dan ook hard nodig. Het kabinet heeft uw Kamer daarom op 11 januari jl.[1] laten weten dat het de politieke sturing op de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane versterkt, met de benoeming van twee staatssecretarissen (een staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en een staatssecretaris Toeslagen en Douane). Daarnaast wordt ook de ambtelijke aansturing van de Belastingdienst versterkt, om deze problemen adequaat te kunnen aanpakken. Als eerste stap zijn twee [redacted] aangesteld voor de Belastingdienst en voor Toeslagen. Voor de Douane is een [redacted] benoemd. Het is ons streven voor de zomer de definitieve benoemingen te doen.

In deze brief beschrijven wij, mede namens de minister van Financiën, hoe wij de vervolgstappen bij de Belastingdienst, de Douane en Toeslagen voor ons zien, gericht op een beter en menselijker functioneren. Mens en medewerker staan centraal in deze aanpak.

[1] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 588.

1. Doelen en ambities

In de brief van de minister van Financiën van 11 januari jl. over het versterken van de besturing van de Belastingdienst is gemarkeerd dat de Belastingdienst een zeer grote organisatie is met zeer uiteenlopende doelen en een divers takenpakket. De missie van de Belastingdienst is rechtvaardige belastingheffing. Toeslagen verleent financiële steun voor mensen met veelal lagere inkomens voor belangrijke voorzieningen als wonen, zorg en kinderopvang. De Douane borgt de veiligheid van het goederenverkeer over de EU-buitengrens en heft en int de binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen. De benodigde competenties verschillen uiteraard ook per doelstelling en taak. Dat vraagt per onderdeel een andere aanpak.

Bovendien zijn de opgaven voor elk van de onderdelen groot. De Belastingdienst staat voor de taak om de ICT en informatiehuishouding op orde te krijgen. Zolang dit niet op orde is, is het ingewikkelder om enerzijds de werkzaamheden zonder verstoringen uit te voeren en anderzijds ook invulling te geven aan nieuwe opdrachten vanuit de samenleving. Bij Toeslagen is het herstel van vertrouwen rondom met name de kinderopvangtoeslag een buitengewone opgave. Bij Douane staat de Brexit voor de deur.

Het kabinet heeft geconstateerd dat de *span of control* van het management te groot was. In de afgelopen jaren zijn door onze voorgangers al belangrijke stappen gezet, maar we moeten constateren dat aanpassing van de huidige politieke en ambtelijke aansturing nodig is om de noodzakelijke verandering te bereiken. Dat willen we professioneel en zorgvuldig doen. Daarom zullen we de aansturing versterken en waar nodig de Belastingdienst, Toeslagen en Douane ontvlechten. Zoals de minister van Financiën in het debat van 21 januari jl. heeft aangegeven gaan wij alleen ontvlechten waar dat zinvol is.

Zo krijgen de organisatieonderdelen op korte termijn de bestuurlijke aandacht en focus die past bij de omvang en het belang van hun taak en worden onnodige reorganisaties vermeden, zodat burgers en bedrijven kunnen rekenen op zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en vooral goede dienstverlening.

Doen wat werkt
Bij het ontvlechten gaan we stapsgewijs en zorgvuldig te werk. De Belastingdienst, Toeslagen en Douane hebben ieder een eigen grote opgave en organisatie. Tegelijkertijd blijven er ook zaken die beter gezamenlijk georganiseerd kunnen blijven. Zo maken de Belastingdienst en Toeslagen gebruik van dezelfde (inkomens-)gegevens. Voor de terreinen waar het voor de kwaliteit van dienstverlening beter is om samen te werken, zal dat het uitgangspunt blijven. Daarbij besteden we ook aandacht aan de haalbaarheid en risico's, conform de oproep van uw Kamer in de motie Bruijns c.s.[2]. Uw Kamer heeft daar terecht aandacht voor gevraagd. We zullen dan ook nadrukkelijk aandacht besteden aan de vraag hoe voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van de uitdagingen van de drie onderdelen. We nemen de ontvlechting ter hand met als motto: 'doen wat werkt'. Tevens zullen de veranderingen plaatsvinden in nauw overleg met medewerkers, medezeggenschap en de vakbonden, zoals aan de heer Omtzigt is toegezegd en waartoe wij zijn opgeroepen door de motie Leijten c.s.[3]. Daarvoor zijn al eerste

[2] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 584.
[3] Kamerstukken 31066 nr. 580

gesprekken gevoerd met de bonden en medezeggenschap. Het is onze ambitie om voor de zomer een plan van aanpak voor de ontvlechting aan uw Kamer aan te bieden, zoals gevraagd door mevrouw Lodders.

Belastingdienst
De komende periode willen we de eerste stappen zetten naar een Belastingdienst die betrouwbaar, benaderbaar en behulpzaam is. De Belastingdienst moet voorspelbaar zijn en geruisloos aanwezig in de levens van de belastingbetalers, als een geoliede machine met een menselijk gezicht die het geld int dat nodig is voor al die belangrijke collectieve voorzieningen zoals scholen, wegen en veiligheid. We streven naar een Belastingdienst die zich flexibel opstelt en meedenkt, maar die ook handhaaft als burgers en bedrijven hun verplichtingen doelbewust niet nakomen. De Belastingdienst bevordert de naleving en pakt fraude aan, maar dat mag nooit ten koste gaan van goedwillende burgers. We willen een Belastingdienst die begrijpelijk en helder communiceert, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn. We zijn duidelijk in welke keuzes we maken, en we maken ook inzichtelijk waarom we die keuzes maken. We willen werken aan een moderne en innovatieve Belastingdienst, die vooroploopt en internationaal als voorbeeld dient – zoals er nu al wereldwijd gekeken wordt naar de vooraf ingevulde aangifte bij de inkomstenbelasting. We begrijpen dat dit een ambitieus toekomstbeeld is dat binnen een complexe organisatie als de Belastingdienst tijd en zorgvuldige stappen vraagt. Maar we vinden het van groot belang om aan te geven welke ontwikkeling we voor ons zien, zodat we daar samen aan kunnen werken. Verder in deze brief treft u een uitgebreidere schets aan van de aanpak voor de Belastingdienst met stevige aandacht voor cultuur, dienstverlening, ICT en managementinformatie. Deze aanpak is nodig om weer een wendbare organisatie te worden, waar meer ruimte is voor nieuwe beleidsinitiatieven en innovatie. Zo zullen wij in maart de ambtelijke 'bouwstenen voor een beter belastingstelsel' aanbieden aan uw Kamer. Deze zouden gebruikt kunnen worden voor toekomstige beleidsinitiatieven waarvoor een wendbare Belastingdienst nodig is.

Douane
De Douane staat de komende jaren voor diverse uitdagingen. Brexit is er daar één van. Wat de uitkomst van de onderhandelingen over een handelsovereenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie ook zal zijn, er gaan douaneformaliteiten gelden. De Douane heeft zich in de afgelopen jaren zo goed mogelijk voorbereid, maar dat neemt niet weg dat het een uitdaging zal zijn om de negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast heeft de Douane een aandeel in de rijksbrede inspanningen in de aanpak van ondermijning. Verder heeft de organisatie te maken met een sterke groei van het aantal aangiften, door toename van de wereldhandel in de afgelopen jaren en de e-commerce. Dat stelt eisen aan de handhaving en de ICT van de Douane. Daarbij heeft de Douane in de komende jaren te maken met een grote uitstroom van de medewerkers, onder andere in verband met pensionering, waardoor we veel aandacht moeten besteden aan het werven, selecteren, opleiden en begeleiden van nieuwe medewerkers. Ten slotte vraagt het beschermen van de organisatie en haar medewerkers tegen mogelijke integriteitsschendingen de voortdurende aandacht van de Douane.

FIOD
De taken van de FIOD vloeien voort uit de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten en daarbij heeft de FIOD een belangrijke opgave waar het

gaat om de financiële veiligheid van Nederland. Zo'n 40% van de capaciteit van de FIOD wordt fiscaal, inclusief douane, ingezet, de overige 60% wordt in belangrijke mate ingezet voor bestrijding witwassen, corruptie, cyberfraude en faillissementsfraude. De FIOD heeft een belangrijke opgave bij de uitvoering van het nationale plan tegen witwassen van het kabinet. Er zijn daarvoor extra middelen beschikbaar gesteld en er wordt sterk ingezet op publiek private samenwerking met de banken.

Toeslagen
Toeslagen heeft de opgave om jaarlijks voor meer dan vijf miljoen huishoudens meer dan zeven miljoen toeslagen rechtmatig, tijdig en juist toe te kennen en uit te keren. De afgelopen tijd is heel helder geworden dat er grote problemen zijn ontstaan bij de toeslagen voor de kinderopvang. Hierdoor zijn veel ouders getroffen. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat er sprake is van een combinatie van:

- een harde regelgeving met een sterk 'alles of niets' karakter waardoor vele ouders in de problemen zijn gebracht,
- een grote maatschappelijke en politieke druk om fraude te bestrijden,
- het niet hanteren van de menselijke maat in de uitvoering en institutionele vooringenomenheid bij onder meer de aanpak van fraudebestrijding.

De komende periode staat in het teken van het herstellen van het geschonden vertrouwen van de burger. Hiervoor is een aanpak langs drie lijnen noodzakelijk.

In de eerste plaats gaat het om het compenseren van de getroffen ouders bij de kinderopvangtoeslag. Daarvoor is het advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen van groot belang. Tijdens de procedurevergadering van 19 februari jl. heeft uw Kamer verzocht om geïnformeerd te worden over het tijdpad van de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen heeft laten weten dat zij ernaar streeft om haar eindrapport op 12 maart te publiceren. Zo spoedig mogelijk na het advies ontvangt uw Kamer de kabinetsreactie. Wij zullen daarin ook een reactie geven op de voor dit onderwerp openstaande moties en toezeggingen. Vervolgens wordt de uitvoering van het herstelbeleid voortvarend ter handgenomen.

In de tweede plaats is het van groot belang dat in de lopende uitvoering van de toeslagenregelingen geen nieuwe problemen ontstaan en dat achterstanden worden weggewerkt. Daartoe leveren we in april een plan van aanpak op. Daarnaast werken we aan een structurele verbetering van de dienstverlening en bereikbaarheid. Naast digitale dienstverlening moet ook persoonlijk contact mogelijk worden. Daardoor kan de dienst mensgerichte aandacht geven en bij complexe vragen alle relevante feiten en omstandigheden wegen en – zo mogelijk – in aanmerking nemen. Zo zetten we de mens weer centraal in plaats van het dossier. Voor deze mensgerichte manier van werken is het van belang om met voldoende medewerkers met de juiste kwaliteit het werk te kunnen uitvoeren. Zij vormen het aanspreekpunt van toeslagen en kunnen door goede dienstverlening bouwen aan het vertrouwen. Daarnaast zal de ICT vernieuwd en verbeterd moeten worden. Om beter inzicht te krijgen en gericht te kunnen sturen wordt de managementinformatie verbeterd en het risicomanagement geïntensiveerd. Het verbeterplan wordt voor de zomer opgeleverd. We starten dan ook met de implementatie.

In de derde plaats willen we de juiste lessen trekken uit de toeslagenaffaire. De problematiek rondom de kinderopvangtoeslag laat zien dat het noodzakelijk is om fundamenteler naar het stelsel te kijken. Om nu al maatwerk bij complexe situaties mogelijk te maken en nieuwe problemen te voorkomen zal het beleid op onderdelen worden aangepast en waar mogelijk direct worden doorgevoerd. Verder wordt waar nodig wetgeving in lijn met de motie Lodders c.s.[4] voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren om te bewegen naar een beter en menselijker systeem. Hierover zijn wij in gesprek met onze collega-bewindspersonen die de beleidsmatige verantwoordelijkheid dragen voor verschillende toeslagen. Hier worden ook lopende trajecten zoals maatwerk in dienstverlening, het verbetertraject kinderopvangtoeslag en het IBO Toeslagen in meegenomen. Het streven is om te komen tot een nieuw stelsel met oog voor de mensen. Uw Kamer ontvangt naar verwachting eind maart een kabinetsreactie op het IBO Toeslagen. Daarin zal ook de route worden geschetst om te komen tot een nieuw stelsel. In de daaropvolgende maanden zal successievelijk op de domeinen kinderopvang, wonen en zorg nadere planvorming plaatsvinden. Een kernpunt daarbij is het verzoek van de motie Bruins/Van Weyenberg[5] om varianten te onderzoeken ter vervanging van het huidige stelsel zodat we naar een beter en menselijker systeem kunnen komen. Onze ambitie op het terrein van toeslagen is hoog, conform de oproep uit de motie. Onze eerste stappen voor aanpassing van het stelsel zullen we meenemen in de kabinetsreactie op de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. In de kabinetsreactie op het Interdepartementale Beleidsonderzoek naar toeslagen zullen we benoemen welke maatregelen dit kabinet nog wil gaan nemen en waar nog nader onderzoek nodig is zodat een volgend kabinet verdere stappen kan zetten naar een aangepast stelsel.

Om voor alle getroffen ouders een zorgvuldig en snel herstel mogelijk te maken is naast de huidige uitvoeringsorganisatie Toeslagen een aparte crisisorganisatie met ingang van 24 februari jl. van start gegaan. Deze crisisorganisatie richt zich op het recht doen aan de getroffen ouders en doet dat op basis van een zorgvuldige communicatie en dienstverlening richting de ouders.

De crisisorganisatie heeft de volgende taken:

- het opstellen van uitvoeringsregelingen en beleid om te komen tot de compensatie of financiële vergoedingen aan ouders (op basis van het advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en de kabinetsreactie daarop);
- het informeren van de ouders via bijeenkomsten en persoonlijke dienstverlening op een open en transparante wijze;
- het inrichten van een mensgericht loket (digitaal, telefonisch en fysiek) waar ouders zich kunnen melden en terecht kunnen met hun vragen;
- het zo snel mogelijk vaststellen en op de juiste manier uitkeren van de compensatie of financiële vergoedingen;
- het bevorderen van ondersteuning van ouders bij een mogelijke samenloop van problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van de schuldsanering.

Bij de uitvoering van haar taak zal de crisisorganisatie zich laten adviseren door een vertegenwoordiging van de ouders en andere betrokkenen. Uiteraard wordt

[4] Kamerstukken 31066 nr. 582
[5] Kamerstukken 31066 nr. 558

de uitvoering van de compensatie afgestemd met het ministerie van SZW. De gedetailleerde opzet van de crisisorganisatie is afhankelijk van het advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. In de kabinetsreactie op dat advies wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang.

Samen met de medewerkers
Al deze veranderingen zijn alleen mogelijk als we het samen met de medewerkers van de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane doen - professionals die met het hoofd én het hart werken en die aan de bel trekken als een wet uitwerkt op een manier die niet wenselijk is. Hun signalen dienen door de beleidsdepartementen en waar nodig het parlement snel te worden opgepakt. We voeren daarover ook nauw overleg met de medezeggenschap en de vakbonden. De veranderingen vragen binnen de diensten om een open cultuur, waar kritiek mogelijk is en de antenne voor signalen van de buitenwereld scherp afgesteld staat. Het is nodig dat we de afstand tussen de top en de werkvloer verkleinen, zodat geluiden van de werkvloer gehoord en opgepikt worden. Medewerkers moeten de ruimte krijgen om hun vak uit te oefenen. Hun kennis, expertise en ervaringen zijn van groot belang bij de cruciale, maar ingewikkelde veranderingen die nu op stapel staan. Hierna beschrijven wij hoe wij deze randvoorwaarden willen creëren.

Op deze manier wil de Belastingdienst bereiken dat burgers en bedrijven kunnen vertrouwen op onze diensten en dat de medewerkers met trots werken voor de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane.

2. *Mens en medewerker centraal*

a. Verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven

De Belastingdienst, Toeslagen en de Douane moeten open en bereikbare organisaties zijn. Dat vraagt een fundamentele verandering van de dienstverlening en de interactie tussen de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane en burgers, ondernemers en hun intermediairs. Daarbij is allereerst van belang dat burgers en bedrijven juist behandeld worden en tijdig van informatie worden voorzien. Dat kan per papieren brief, digitaal bericht of telefonisch, de website, de portalen en andere communicatiekanalen. Door het in één keer goed te doen, is vervolgcontact vaak niet nodig.

Tegelijkertijd moet het altijd mogelijk zijn om de Belastingtelefoon te bellen. Burgers en bedrijven die dat doen, moeten vervolgens dan goed geholpen worden. Zie in dit kader ook de antwoorden op de Kamervragen van het lid Lodders die bij deze brief zijn gevoegd. Burgers en bedrijven verwachten onder andere snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid. In de praktijk lukt het nu vaak niet goed om aan te sluiten bij de vaardigheden en belevingswereld van burgers en om - waar nodig - binnen de geldende wet- en regelgeving maatwerk te verlenen. Daarom winnen we extern advies in om de dienstverlening te verbeteren.[6] De onderzoekers zullen de vraag beantwoorden welke concrete maatregelen we bij de Belastingdienst, Douane en Toeslagen kunnen treffen om eerder en beter tot voor burgers en bedrijven merkbare verbeteringen van de dienstverlening te komen, waarbij ook oog is voor de menselijke maat. In het onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan het communiceren met moderne middelen, aan mogelijke

[6] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 588.

belemmeringen bij het doorvoeren van verbeteringen, aan de mogelijkheden om dienstverlenings- en toezichtsprocessen beter te organiseren en aan het verder ontwikkelen van de dienstverlening op de langere termijn. Het gaat hierbij niet alleen om de directe contacten met de burgers of bedrijven, maar verbetering van de processen binnen de dienst waardoor de kwaliteit van de dienstverlening toeneemt. Daarbij wordt ook onderzocht hoe de dienstverlening van de Belastingdienst beter kan aansluiten bij het zogenaamde doenvermogen van burgers.

Bij Toeslagen heeft de dienstverlening de afgelopen jaren op sommige punten ernstig tekortgeschoten. Daarom werken we zoals aangegeven specifiek voor deze organisatie aan een plan dat de dienstverlening versterkt, vereenvoudigt en de ruimte geeft om met meer menselijke aandacht de toeslagvragers van dienst te zijn.

De Douane heeft door middel van het Overleg Douane-Bedrijfsleven en vergelijkbare afstemmingsfora een nauwe band met het bedrijfsleven. Hiermee is er een intensieve dialoog met oog voor de belangen en opgave voor overheid en bedrijfsleven. Ook is vorig jaar de Douanetelefoon ontvlochten van de Belastingtelefoon en ingebed binnen de (expertise van de) Douaneorganisatie, met als doel een betere informatievoorziening te bieden aan burgers en bedrijfsleven in het bijzonder. In het kader van de voorbereiding van de Brexit zullen wij blijven werken aan verbetering van de dienstverlening.

b. Naar de gewenste cultuur

De Belastingdienst, Toeslagen en Douane van de toekomst stellen de burgers en bedrijven centraal. Dat staat voor ons voorop. De uitdaging is om dat te verenigen met de enorme taak van de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane.

De leiderschaps- en cultuuraanpak
In de veranderaanpak van de Belastingdienst lag aanvankelijk de focus op structuurwijzigingen. Maar dat is niet voldoende. De vernieuwing vraagt ook om veranderingen in het leiderschap en in de cultuur van de organisatie, die niet vrijblijvend zijn. Voor een deel is de opgave voor de Belastingdienst, Toeslagen en Douane gelijk: we streven naar een dienstverlenende en open dienst die handelt met oog voor de menselijke maat en die betrouwbaar is. Dat vraagt van alle medewerkers in de organisatie gelijke kernwaarden van verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid en zorgvuldigheid, zowel binnen de organisatie als in de communicatie met burgers en bedrijven. Ook moet er binnen de gehele organisatie sprake zijn van een open en veilige cultuur, waar dilemma's worden besproken en er continue reflectie is op wat beter kan.

Zoals aan uw Kamer toegezegd worden personeelsraadspersonen benoemd die met ingang van 1 maart 2020 gedurende één jaar aan de slag gaan. Inmiddels zijn hiervoor twee kandidaten gevonden. [redacted] zijn bereid deze rol op zich te nemen. U ontvangt op korte termijn het instellingsbesluit voor deze personeelsraadspersonen.

Om koers te zetten richting de beoogde cultuur is de Belastingdienst sinds het voorjaar van 2019 aan de slag met de leiderschaps- en cultuuraanpak.
De Belastingdienst, Douane en Toeslagen geven de centrale aanpak een invulling die past bij de eigen taak en context. Omdat cultuur gaat over de keuzes en het

gedrag in het dagelijkse werk worden medewerkers en leidinggevenden actief betrokken. Binnen hun teams voeren zij het gesprek over waar we trots op zijn, waarmee we zouden moeten stoppen en wat we juist morgen moeten starten. Door medewerkers mee te laten praten over het huidige en gewenste gedrag geven we hen een grote stem in de verandering. Het externe cultuuronderzoek van Deloitte geeft, samen met bijvoorbeeld het medewerkersonderzoek en de observaties van de externe klankbordgroep, verdere invulling aan het programma. Het instellingbesluit van de externe klankbordgroep is als bijlage bij deze brief toegevoegd. Voor de zomer zal zullen wij uw Kamer informeren over de vervolgaanpak van dit cultuuronderzoek.

Wel zijn er binnen de organisatie grote verschillen in bijvoorbeeld de taak, context en uitdagingen waar we voor staan. Daarom is het belangrijk dat de centrale leiderschaps- en cultuuraanpak binnen elk onderdeel van de Belastingdienst, en binnen Douane en Toeslagen, een eigen invulling krijgt die daarbij aansluit. Daarin hebben de Douane en Toeslagen te maken met een meer specifieke opgave.

De specifieke opgave van Toeslagen
In de afgelopen maanden is heel helder geworden dat er bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst veel mis is gegaan. De impact daarvan op burgers is enorm: het onterecht stopzetten van toeslagen, en ook de manier waarop met ouders is omgegaan tonen de institutionele vooringenomenheid en het gebrek aan menselijke maat. Dit betreft niet alleen de uiteindelijke besluitvorming richting de ouders, maar ook de wijze waarop er met hen is omgegaan door de verschillende afdelingen binnen de Belastingdienst.

Het is voor zowel de betrokken ouders als voor de medewerkers van Toeslagen en de betrokken onderdelen van de Belastingdienst van belang om helder te krijgen wat er is misgegaan. Voor de ouders om hen te kunnen uitleggen hoe zij in de problemen met de Belastingdienst zijn geraakt. Voor de medewerkers omdat de situatie velen van hen ook heeft geraakt. Zij herkennen zich niet meer in 'hun' Belastingdienst.

Wij vinden het daarom noodzakelijk dat alle medewerkers van de Belastingdienst die betrokken zijn of zijn geweest bij Toeslagen en specifiek met de problemen met de kinderopvangtoeslag intensief en gestructureerd met elkaar en met een vertegenwoordiging van ouders in gesprek gaan over de concrete ervaringen van ouders en hun vertegenwoordigers, de conclusies van de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de bevindingen van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. Die gesprekken moeten in een veilige setting plaatsvinden en professioneel worden begeleid. Die gesprekken zullen onder meer een antwoord moeten geven op de vraag hoe en waar het uitvoeringsbeleid zich zo tegen vele ouders heeft gekeerd. Wat is er gebeurd en hoe heeft dat kunnen gebeuren? Daarbij kijken we zowel naar de invloed van wetgeving en beleid als naar de invloed van keuzes in de uitvoering. Zo zal er bijvoorbeeld antwoord moeten worden gegeven op de vraag waarom bepaalde ouders onterecht als fraudeur werden aangemerkt en zal moeten worden vastgesteld of er documenten zijn verdwenen zoals door ouders vele ouders wordt gesteld.

We moeten ervoor zorgen dat we een open en eerlijke discussie kunnen voeren waaruit we de ook juiste conclusies voor de toekomst kunnen trekken. Daarvoor moeten waarborgen in dit traject worden ingebouwd. Deze gesprekken zullen op

korte termijn moeten starten en binnen een termijn van twee maanden worden afgerond, om vervolgens op basis hiervan lessen te trekken om een nieuwe start te kunnen maken. Over de concrete opzet van dit traject wordt uw Kamer nader geïnformeerd in onze reactie op het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. Ondertussen wordt zoals toegezegd door de minister een second opinion verricht op de informatie over de CAF-zaak. Dat onderzoek zal binnen twee maanden moeten zijn afgerond.

De specifieke opgave van de Douane
De Douane is een trotse organisatie. Er werken naar verhouding veel medewerkers met veel dienstjaren en ruime ervaring. Voor de Brexit heeft de Douane na jaren van beperkte werving, een grote groep medewerkers aangenomen. Het gaat daarbij om nieuwe en deels jonge medewerkers, hetgeen de Douane voor de uitdaging stelt om de verschillende generaties met elkaar te laten samenwerken. Daarbij is overdracht van vakmanschap een prioriteit, vanwege de eerdergenoemde uitstroom.
Ook zorgt de omgeving waarin Douane zich begeeft ervoor dat er hoge eisen aan integriteit worden gesteld. Daarom is het dus belangrijk om het gesprek aan te gaan over moeilijke situaties en elkaar te helpen. Daartoe heeft de Douane een geheel van samenhangende en elkaar aanvullende maatregelen ingevoerd. Dit beleid is, naast het creëren van bewustwording bij de medewerkers, ook gericht op beschermende maatregelen, zoals autorisaties in geautomatiseerde systemen, toegang tot en beveiliging van locaties, functiescheiding en screening. En dat blijven we aanscherpen waar het beter moet of beter kan. Zo werken we bijvoorbeeld aan de maatregelen voor versterking van de screening zoals genoemd in de brief die op 22 augustus 2019 aan uw Kamer is gezonden. In de eerste helft van 2020 wordt hier een eerste beoordeling van opgemaakt. Ook zal dan worden bezien of er aanleiding is de screening verder te versterken. Hierbij zullen tevens de mogelijkheden en wenselijkheid van continue screening aan de orde komen.

3. Aanpak aansturing

De aansluiting tussen beleid en uitvoering is nu niet altijd toereikend. Signalen over de uitwerking van beleid komen onvoldoende gestructureerd bij de politiek en opdrachtgevende ministeries terecht. Dat is helaas duidelijk gebleken bij de kinderopvangtoeslag (de CAF-11-casus). Ook bij de schenk- en erfbelasting kwamen signalen over vertraging pas te laat naar boven. En bij bezwaar en beroep kunnen we bijvoorbeeld ook nog meer voordeel behalen met de ervaringen in de uitvoering.
We gaan de aansluiting tussen beleid en uitvoering daarom verbeteren. Dat geldt in de eerste plaats tussen de Belastingdienst en de opdrachtgevende ministeries. Voor belastingzaken is dat met het DG Fiscale Zaken (DGFZ) van Financiën. Voor de toeslagen is dat met de ministeries van SZW, BZK, VWS en ook met het DGFZ. Voor de Douane zijn er naast het DGFZ nog zeven andere opdrachtgevende departementen waarmee een intensieve interactie nodig is.

Voorts moet er binnen de uitvoering ruimte zijn om knelpunten te benoemen en waar mogelijk zelf aan te pakken. Tot slot moeten de signalen en ervaringen op politiek niveau gewogen kunnen worden. We gaan de bestaande instrumenten om beleid te monitoren en evalueren beter gebruiken, om de (onbedoelde neven) effecten van beleid – ook in onderlinge samenhang – beter in beeld te kunnen brengen. Over dergelijke neveneffecten en hoe we daarmee omgaan, zullen we

uw Kamer ook informeren via de reguliere voortgangsrapportages van Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

De samenwerking tussen beleid en uitvoering concentreert zich nu nog te vaak op het gezamenlijk vormgeven van nieuw beleid. Daarin zijn de afgelopen jaren verbeteringen aangebracht, bijvoorbeeld door de rol van uitvoeringstoetsen bij nieuw beleid. Beleidsvoornemens moeten nog wel meer in samenhang worden bezien. Niet alles kan tegelijk. Dat is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Een meerjarige aanpak is nodig, waarin zaken die het meest urgent zijn, ook als eerste worden aangepakt. Hier ligt een gemeenschappelijke opgave voor de Belastingdienst, Toeslagen, Douane, de beleidsdepartementen en de politiek om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Voor zowel de Douane, Belastingdienst als Toeslagen nemen wij daarom het initiatief om een meerjarige gezamenlijke agenda te maken van beleid en uitvoering.

In het verlengde daarvan gaan wij strenger toezien op het toevoegen van taken die niet tot de kerntaak van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane horen. Het rapport 'Back to basics' over alternatieve uitvoerders dat recent aan uw Kamer is gestuurd doet hier relevante aanbevelingen voor[7]. Het geeft aanleiding om kritisch te kijken naar het toevoegen van nieuwe taken aan de Belastingdienst, Douane of Toeslagen.

a. ICT

De IV-organisatie van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane heeft te maken met complexe en verouderde ICT-systemen. In de Kamerbrief van 28 mei 2019 heeft de vorige staatssecretaris de problematiek uitgebreid geschetst en aangekondigd externe partijen naar de IV-organisatie en het IV-portfolioproces van de Belastingdienst te laten kijken. Op 17 januari heeft de minister van Financiën uw Kamer een brief gestuurd[8], met daarin de belangrijkste uitkomsten van deze externe onderzoeken zoals uitgevoerd door EY en KPMG. Aanbevelingen van EY richten zich op het verbeteren van sturing en de kwaliteit van de managementinformatie, de resultaatgerichtheid en het verbeteren van de procesbeheersing. KPMG concludeert dat het in het IV-portfolioproces ontbreekt aan meerjarige, integrale planningen en dat er beperkte prioritering plaatsvindt op basis van financiële, kwalitatieve en kwantitatieve wegingscriteria. Er ligt een sterke focus op de planning van het portfolio en er is weinig aandacht aan het sturen op daadwerkelijke realisatie. Beide partijen concluderen dat de geschiktheid van de brongegevens die ten grondslag liggen aan het IV-portfolio beperkt is. De partijen constateren dat er weliswaar belangrijke stappen zijn gezet, maar dat er nog een lange weg te gaan is. In haar conceptadvies over de modernisering IV-landschap (MIV) dat wij recent ontvingen, trekt Bureau ICT Toetsing (BIT) een soortgelijke conclusie en onderstreept daarmee de urgentie.

De zeer bruikbare aanbevelingen van EY, KPMG en BIT worden verwerkt in een integrale aanpak IV voor de Belastingdienst waarover wij uw Kamer voor de zomer informeren. Deze aanpak moet een meerjarig beeld (van drie tot vijf jaar) geven over de IV-organisatie waarin duidelijk wordt beschreven hoe de Belastingdienst de uitdagingen op dit gebied gaat aanpakken. Dit vergt dat de sturing op IV wordt versterkt en het IV-landschap verder wordt vereenvoudigd.

---

[7] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 588.
[8] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/17/kamerbrief-uitkomsten-iv-portfolioproces-belastingdienst

Hierbij geven wij prioriteit aan de continuïteit en stabiliteit van de dienst. Dit kunnen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane niet alleen. De veranderingen bij de Belastingdienst hebben ook gevolgen voor de opdrachtgevende departementen, onder meer Financiën, SZW, VWS en BZK. Nadere afstemming tussen de opdrachtgevers en met de Belastingdienst hierover is noodzakelijk.

Casussen IV-probleem: E-commerce en betalingsprobleem
Wij hebben geconstateerd dat als gevolg van bovengenoemde ICT-problematiek twee beleidsopdrachten mogelijk niet tijdig gerealiseerd kunnen worden. Voor beide onderwerpen geldt dat oplossingen momenteel worden uitgewerkt. Wij vinden het echter van belang om uw Kamer hierover al op dit moment te informeren.

Ten eerste betreft dit de btw-richtlijnen over elektronische handel (het e-commercepakket). Deze richtlijnen moeten op 1 januari 2021 zijn geïmplementeerd. De Belastingdienst onderzoekt op welke manier en per welke datum welke maatregelen toch kunnen worden geïmplementeerd. De Europese Commissie zal bij dit onderzoek worden betrokken. Het is nog onzeker welke alternatieven denkbaar en werkbaar zijn. Wij zullen uw Kamer daarover voor de zomer van 2020 informeren.

Een vergelijkbaar probleem dient zich aan bij het voornemen om de betalingskorting voor de vennootschapsbelasting per 2021 af te schaffen. In de keten inning moet prioriteit worden gegeven aan het uitfaseren van het Enterprise Tax Managementsysteem, dat niet langer door de leverancier wordt ondersteund. U bent daarover 26 september 2019 geïnformeerd.[9] Daarom is het niet mogelijk om de betalingskorting op het voorgenomen tijdstip af te schaffen. Het kabinet zal ten behoeve van de begroting 2021 zoeken naar een alternatieve invulling van deze maatregel en zal u daarover op Prinsjesdag informeren.

b. Managementinformatie en risicomanagement

Voor het kunnen bieden van een goede dienstverlening, is een organisatie nodig die in control is. Om goed te kunnen sturen, is managementinformatie nodig. Deze informatie helpt in het verantwoorden van de geleverde activiteiten, het beheersen van de dagelijkse activiteiten en het sturen op de komende activiteiten. Het voorzien in deze adequate managementinformatie is een permanente opgave voor elke organisatie. Deze managementinformatie is binnen de Belastingdienst onvoldoende op orde waardoor managers binnen de Belastingdienst onvoldoende in staat zijn om goed te kunnen sturen. Daarop moet de Belastingdienst een inhaalslag maken.

In 2019 is hiertoe het programma managementinformatie en risicomanagement gestart. Het programma heeft als doel inzicht in adequate managementinformatie te verkrijgen en instrumenten te ontwikkelen die helpen om met behulp van deze informatie adequaat te sturen. Eind 2019 bleek dat er een intensievere aanpak nodig was omdat de Belastingdienst hiertoe onvoldoende in staat bleek. Daarom is de aanpak voor 2020 gewijzigd en zal de prioriteit worden gelegd bij Toeslagen en de processen binnen de Belastingdienst die inzicht geven per belastingmiddel. Hierbij wordt de grootste managementinformatiebehoefte het eerst opgepakt.

[9] Reactie BIT-advies inning, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 528.

Actief risicomanagement is eveneens essentieel voor een goed functionerende organisatie. Tijdige signalering en erkenning van risico's helpen om deze vervolgens te beheersen. Daarom is risicomanagement onderdeel van het programma dat in 2019 is ingezet. Dit vraagt naast kennis van risicomanagement ook om een andere sturing. Duidelijkheid over het strategische doel van de Belastingdienst en de vertaling hiervan naar doelen binnen de organisatie, is onontbeerlijk. Vervolgens moet worden geïnvesteerd in bewustwording van risico's en de beheersing daarvan binnen de organisatie. In de beoogde cultuur vertalen we signalen vanaf de werkvloer in actief risicomanagement, waardoor de organisatie haar doelen kan behalen.

Goede managementinformatie en risicomanagement moeten bijdragen aan een goede sturing op en binnen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Daarbij is het van groot belang om goed zicht te krijgen op het daadwerkelijke functioneren van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Dit doen we door activiteiten en middelen transparant te maken in de begroting. Douane heeft nu een eigen begrotingsartikel. Het ligt in de rede dat ook Toeslagen een eigen artikel krijgt binnen de begroting van het ministerie van Financiën. Over de voorgang van de uitvoering van de dienstonderdelen, wordt uw Kamer via reguliere voortgangsrapportages geïnformeerd.

De prestaties van de organisaties maken we meetbaar door middel van herziene indicatoren, die worden opgenomen in de begroting van het ministerie van Financiën. Met deze indicatoren is het voor de organisaties mogelijk om te sturen en om zich over de prestaties te verantwoorden. De indicatoren moeten zorgen voor een beter inzicht in de mate waarin de organisaties er onder andere in slagen om het burgers en bedrijven gemakkelijk te maken om het goed te doen. Ook wordt inzicht gegeven in het corrigerend optreden, in gevallen waar burgers en bedrijven hun verplichtingen doelbewust niet nakomen. Daarbij bieden de indicatoren ook meer inzicht in het effect van ingezette maatregelen op het presteren van de verschillende diensten, bekeken door de ogen van burgers en van de medewerkers.

4. Overige onderwerpen

a. Aangiftecampagne

Op 1 maart gaat de aangiftecampagne inkomstenbelasting/premies volks-verzekeringen over 2019 van start. Wij hebben u daar recent over geïnformeerd.[10] Vorig jaar ontving de Belastingdienst in deze periode 9,5 miljoen aangiften. Deze periode vraagt veel van de Belastingdienst. De website van de Belastingdienst ontvangt miljoenen bezoekers. Daarop bereiden we ons het hele jaar voor. Daarnaast is de aangiftecampagne voor de Belastingtelefoon een drukke periode. Om gedurende de aangifteperiode het beoogde bereikbaarheidsniveau te realiseren, wordt door de Belastingtelefoon maximaal opgeschaald. Op dit moment zet de Belastingtelefoon capaciteit in die vergelijkbaar is met die in dezelfde periode in 2019. Door nieuwe instroom zijn de huidige medewerkers echter gemiddeld minder ervaren dan vorig jaar. Daarnaast is er in zijn algemeenheid een toename van de gesprekstijd als gevolg van meer weerstand tijdens de gesprekken met de Belastingtelefoon. Daarom kunnen bij de start van de campagne door een langere gemiddelde gesprekstijd mogelijk minder bellers geholpen worden. Dat kan langere wachttijden met zich

[10] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 601.

meebrengen. Ondanks de goede voorbereiding op de aangiftecampagne, is dit een dusdanig grote operatie dat verstoringen niet uit zijn te sluiten.

b. Inning

Vervolgingskosten
Bij de inning speelt problematiek waarbij belastingplichtigen benadeeld worden. Uw Kamer is in november 2019[11] geïnformeerd over het onderzoek van de Nationale Ombudsman over het ten onrechte niet verlagen van vervolgingskosten (dwangbevel- en aanmaningskosten). Toen is aangegeven dat in tegenstelling tot wat de Belastingdienst richting de Nationale Ombudsman heeft aangegeven blijkt de verlaging van deze kosten in de praktijk niet altijd plaats te vinden wanneer dat wel zou moeten. Hier wordt uw Kamer maandag a.s. nader over geïnformeerd.

Stuiten van verjarende schulden
Ten tweede is ons gebleken dat er problemen spelen rondom het stuiten van de verjaring van openstaande vorderingen. Deze problematiek wordt momenteel onderzocht. Een burger of bedrijf die een aanslag heeft ontvangen en het verschuldigde bedrag nog niet heeft voldaan, heeft een belastingschuld. Als zo'n schuld vijf jaar na de betalingstermijn nog niet is betaald of ingevorderd, dan verjaart de schuld. De Belastingdienst mag de schuld dan niet meer invorderen of verrekenen. Voordat deze vijf jaar zijn verlopen, kan de Belastingdienst voorkomen dat de vordering verjaart. Dat heet het stuiten van de verjaring. Dat kan onder meer door het versturen van een schriftelijke aanmaning of een schriftelijke mededeling waarin de Belastingdienst zich ondubbelzinnig zijn recht op betaling voorbehoudt. Er begint dan een nieuwe termijn van vijf jaar te lopen.

Om te voorkomen dat schulden verjaren, wil de Belastingdienst deze tijdig stuiten. Het is ons gebleken dat dit niet altijd is gebeurd, door onduidelijkheden in de verdeling van interne verantwoordelijkheden. Daardoor zijn er schulden verjaard. De Belastingdienst kan deze dus niet meer invorderen. Is een vordering eenmaal verjaard, dan kan die verjaring niet meer ongedaan worden gemaakt.

Omdat tot voor kort niet duidelijk was dat de verjaring van deze schulden niet was gestuit, wist de Belastingdienst niet dat deze waren verjaard. Het kan dus zijn dat ten onrechte invorderingsmaatregelen zijn genomen of verrekening heeft plaatsgevonden, terwijl de schuld al was verjaard. De schulden die zijn verjaard worden nu alsnog niet meer ingevorderd. We onderzoeken onder andere de achtergrond, omvang en eventuele gevolgen van de problematiek en zullen uw Kamer voor de zomer daarover informeren.

c. Niet tijdig schonen van dubbele nationaliteiten

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) doet bij Toeslagen onderzoek naar de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit. Daarnaast onderzoekt de AP of de Belastingdienst geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens heeft toegepast in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang.

[11] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/11/kamerbrief-oplossing-ouders-kinderopvangtoeslag

Aanleiding voor het onderzoek zijn signalen van het gebruik van bijzondere persoonsgegevens in de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Naar aanleiding van deze signalen zijn sinds de zomer maatregelen genomen om herhaling in de toekomst te voorkomen. Allereerst is er vorig jaar voor gezorgd dat medewerkers geen toegang meer hebben tot deze (historische) gegevens. Daarnaast is toegezegd aan uw Kamer om de gegevens van de tweede nationaliteit van Nederlanders voor eind 2019 uit de systemen te verwijderen. Door de complexiteit van het Toeslagen Volg Systeem (TVS) is inmiddels voor 98% de tweede nationaliteit verwijderd. Per 8 maart is de verwachting dat dit gestegen is tot 99,9%, de laatste circa 1.000 gevallen zullen de komende maanden verwijderd worden.

5. Vervolg

De problemen van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen vergen veel aandacht en sturing. Wij werken hier met grote zorgvuldigheid aan en zullen uw Kamer hierover blijvend informeren zoals uw Kamer ons heeft opgeroepen in de motie Stoffer c.s. [12]In de komende maanden gaan we hard aan het werk met de opgave die we in deze brief hebben beschreven. Alle voorgenomen maatregelen treft u in onderstaand overzicht aan inclusief een planning.

Wat	**Planning**
Inrichting Crisisorganisatie Toeslagen	Maart 2020
Kabinetsreactie Adviescommissie Uitvoering Toeslagen	Maart 2020
Kabinetsreactie IBO Toeslagen	Maart 2020
Verwijderen gegevens tweede nationaliteit van Nederlanders uit systemen	Maart 2020
'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'	Maart 2020
Verbeterplan organisatie Toeslagen korte termijn (wegwerken achterstanden)	April 2020
Informeren Kamer over vervolg cultuuronderzoek Deloitte	Voor zomerreces 2020
Plan van aanpak versterken aansturing en ontvlechting	Voor zomerreces 2020
Meerjarig plan tot versterking en vernieuwing van de dienstverlening van Toeslagen	Voor zomerreces 2020
Kamer informeren over integraal plan van aanpak IV	Voor zomerreces 2020
Kamer informeren over verjaarde vorderingen	Voor zomerreces 2020
Kamer informeren over voortgang E-commerce	Voor zomerreces 2020
Alternatieve invulling maatregel afschaffen betalingskorting bij VPB	September 2020 (Prinsjesdag)
Voorstel vervangen Toeslagenstelsel	December 2020
Periodiek overleg met medezeggenschap en vakbonden	Periodiek

[12] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 583.

Bij deze brief vindt u de beantwoording op recent gestelde Kamervragen. Het overzicht van moties en toezeggingen die betrekking hebben op de toeslagenaffaire, wordt bij de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen aan uw Kamer gezonden. Het volledige overzicht van moties en toezeggingen ontvangt uw Kamer zoals gebruikelijk bij de eerstvolgende halfjaarlijkse Moties- en toezeggingenbrief in april 2020.

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000037633

Hoogachtend, mede namens de minister van Financiën,

de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst,

J.A. Vijlbrief

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,

Alexandra C. van Huffelen