

Blok C Kern van de oplossing: herstel en voorkomen

Deze concepttekst bevat twee delen, die geïntegreerd in de brief landen (actie 20/21 oktober):

1. Voorgenomen maatregelen die blok A. die moeten landen in Blok C
2. Overzicht maatregelen blok C (deel overlap – vergt redactie).

1. Voorgenomen maatregelen die blok A. die moeten landen in Blok C:

- o Voor de lopende bezwaar- en beroepsprocedures van burgers in CAF-zaken zijn vaktechnische waarborgen ingebouwd: het strikt hanteren vier ogen principe, herbeoordeling lopende zaken door landelijk vaktechnisch coördinator, in overleg met betrokkenen wordt gekeken of lopende bezwaar- en beroepszaken met raakvlakken met de CAF11-problematiek kunnen worden aangehouden en opschorten belastingschulden in CAF 11-zaken.
- o Het proces is ingezet om de vaktechnische infrastructuur, met heldere hiërarchie en verantwoordelijkheden, zoals bij andere onderdelen van de Belastingdienst gebruikelijk, ook voor Belastingdienst/Toeslagen in te richten;
- o Wet- en regelgeving die ruimte biedt aan de uitvoering om maatwerk te leveren, anders gezegd om te zorgen voor ademende regelgeving (discretionaire bevoegdheden). Hierbij moet worden gedacht aan de introductie van proportionaliteit zoals is voorgesteld in het kader van de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag bij brief van **pm gaat 18-10 naar kamer**. Daarnaast is het goed om te verkennen of de hardheidsclausule zoals wij die ook kennen binnen Belastingdienst/blauw ook geïntroduceerd kan worden binnen het Toeslagenstelsel.
- o De introductie van ademende wet- en regelgeving vraagt van medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Dat vraagt iets van de medewerkers, omdat de beoordeling van een situatie en verdieping in de omstandigheden van het individuele geval andere vaardigheden vragen dan het toepassen van een rechtlijnige behandeling hun werkzaamheden. Dat betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen personeel gaat opleiden en aanvullend nieuw personeel met andere vaardigheden aanneemt.
- o Overnemen en uitwerken van de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject «Maatwerk in Dienstverlening» van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD Topconsult. Toeslagen maken ook onderdeel uit van dit traject.
- o Intensivering van de samenwerking met de beleidsverantwoordelijke toeslagdepartementen. Wat daarbij in het verleden niet heeft geholpen is dat de uitvoering en de regelgeving te ver van elkaar verwijderd waren waardoor knelpunten en 'uitwassen' in de uitvoering niet altijd als beleidsprobleem ervaren. Inmiddels is deze samenwerking geïntensiveerd met de beleidsverantwoordelijke toeslagdepartementen, maar er valt op dit punt nog veel winst te behalen. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag, waarbij beleid en uitvoering intensief samenwerken en wat ook heeft geleid met het oog op CAF 11 tot een ambtelijke werkgroep die heeft gekeken in welke mate er een meer proportionele benadering mogelijk is, in het geval de ouders de eigen bijdrage niet geheel hebben betaald.
- o In uitvoeringstoetsen zal in gezamenlijkheid moeten worden bekeken in welke mate meer maatwerk zal leiden tot hogere uitvoeringskosten en daarmee hogere uitgaven aan programmagelden.

2. Overzicht maatregelen (excl. herstel) die – na check/onderbouwing – landen in Blok C:

Voorkomen

In mijn brief van 4 juli jl. ben ik ingegaan op de maatregelen die ik genomen heb die meteen effect sorteren. In de bijlage geef ik uw Kamer een totaaloverzicht van de maatregelen die inmiddels in gang gezet zijn of binnenkort in gang worden gezet om een situatie als bij CAF 11 te voorkomen. Hieronder ga ik in op de belangrijkste maatregelen waarbij ik onderscheid maak tussen maatregelen die binnen Belastingdienst/Toeslagen worden genomen, binnen de Belastingdienst en Rijksbreed.

Toeslagen

Systemen

Enkele wettelijke bepalingen worden nu nog niet via de systemen van Toeslagen ondersteund waardoor enkele processen handmatig en daarmee foutgevoelig moeten worden verricht. Het gaat hierbij om het opschorten van betalingen, toepassing van hoofdelijke aansprakelijkheid bij een derde en het opleggen van verzuim- en vergrijpboetes. Gezien de complexiteit van de systemen en de portfolio aan wijzigingen is naar de huidige planning alleen van de eerste aan te geven dat deze in 2020 wordt geïmplementeerd.

Klantinteractie

Er zijn verbeteringen aangebracht in de website voor aanvragen en wijzigen van Toeslagen voor meer begrijpelijkheid en gemak. Ook is de website beter via mobiele devices te gebruiken. Eind oktober zal een pilot worden uitgevoerd met de Kinderopvangtoeslag App die is ontwikkeld en die begin 2020 breed ter beschikking komt. Dit heeft burgers nog meer overzicht en gemak van wijzigen. Per 1 januari zal nieuwe regelgeving WKO van kracht zijn waarmee kinderopvangorganisatie op maandelijks basis gegevens moeten gaan leveren over de actuele situatie van het gebruik van kinderopvang. Met deze gegevens zal de Belastingdienst burgers actief gaan attenderen op een mogelijke afwijking van de aangevraagde en lopende toeslag, met de boodschap dat aanpassing van de aanvraag nodig kan zijn om latere terugvordering bij definitief vaststellen te voorkomen. Het signaleren zal zowel digitaal naar alle app gebruikers gaan, maar ook middels persoonlijke benadering. Het jaar 2020 is een opbouwjaar dat kinderopvanginstellingen in staat stelt deze gegevenslevering in te regelen. In 2020 zal een nieuwe werkwijze worden geïmplementeerd waarmee persoonlijke benadering wordt geïntroduceerd in een zo vroeg mogelijk stadium van een lopende kinderopvangtoeslag. Op basis van zo actueel mogelijke gegevens omtrent afgenomen opvanguren en doelgroepsituatie wordt de burger begeleid in het tijdig wijzigen zodat latere terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Met deze vorm van casemanagement wordt door de Belastingdienst momenteel pilots uitgevoerd om een effectieve aanpak te ontwikkelen.

Toeslagen 2.0

Gewerkt wordt aan voorstellen om Toeslagen een fundamentele omslag te laten maken van een op efficiency gerichte goedkope organisatie naar een op rechtsbedeling gerichte organisatie. Dat betekent onder meer dat Toeslagen op het gebied van de interactie met burgers versterkt wordt met hoger opgeleide medewerkers. Daarmee moet breed en op alle uitvoerende niveaus worden gewerkt aan het verhogen van de professionaliteit, vakkennis en een organisatie inrichting die dit stuurt, borgt en faciliteert. Dat betekent een radicale omslag in de primaire sturing en uitvoering van Toeslagen. De richting daarvan is duidelijk. De implementatie daarvan vraagt grote zorgvuldigheid en beheersing en zal zich zeker over een periode van twee jaar uitstrekken, waarna een continu proces van optimalisatie en bijstellingen wordt vervolgd. Daarbij moet de continuïteit van de geautomatiseerde massale processen van toekennen en uitkeren onverstoord blijven. Dit vraagt ook inzet van de beleidsdepartementen op het gebied van wet- en regelgeving en vraagt een extra investering in Toeslagen.

Vaktechnische infrastructuur

De vaktechnische infrastructuur wordt ingericht zoals gebruikelijk bij de rest van de Belastingdienst. Hiermee wordt eenheid van beleid en uitvoering bevorderd. Dit houdt in dat er bij juridische vraagstukken er vanaf teamniveau er contact kan worden opgenomen met een vaktechnische coördinator en opgeschaald kan worden naar een landelijke vaktechnische coördinator die vervolgens de verbinding vormt met de hoofddirecteur Fiscaal en Juridische Zaken van de Belastingdienst. Daarnaast komt er een kennisgroep Toeslagen waarin zaken op het snijvlak van operationele en vaktechnische zaken worden afgestemd.

Jurisprudentie

Uitspraken van rechters kunnen gevolgen hebben voor de uitvoering van Toeslagen. Indien de uitspraak definitief is dienen zo snel mogelijk de werkprocessen aangepast te worden en met de toeslagdepartementen geschakeld worden over de beleidsgevolgen. Deze stappen werden niet structureel genomen en zullen nu dan ook geformaliseerd worden via de vaktechnische infrastructuur bij Toeslagen.

Wetgeving

Zoals hiervoor beschreven zal ik samen met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de wetgeving aanpassen zodat de bepalingen rondom de eigen bijdrage bij de kinderopvangtoeslag meer proportioneel worden toegepast. Tevens wil ik in overleg met de toeslagdepartementen de wetgeving rondom toeslagen aanpassen zodat er meer maatwerk voor individuele gevallen mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is het uitbreiden van de bepalingen rondom de hardheidsclausule die nu de Belastingdienst uitsluitend op het terrein van de vermogenstoetsen mogelijkheden biedt om maatwerk te bieden. Tenslotte wordt eind dit jaar het rapport van het IBO Toeslagen die zich gebogen heeft over de structuur van de Toeslagen, uit de aanbevelingen kunnen tevens aanpassingen van beleid- en wetgeving voortvloeien.

Zaak- en klantdossiers

De zaak- en klantdossiers zijn nu niet eenduidig te herleiden voor medewerkers die een individuele zaak behandelen. Er zullen kaders ontwikkeld voor het vaststellen van de zaak- en klantdossiers bij Toeslagen, dit vergt investeringen in ICT systemen.

Cultuur

Er hebben diverse massale en kleinere medewerkersbijeenkomsten plaatsgevonden waar in aanwezigheid van de Staatssecretaris, DG of MT leden is gesproken over de lessen die uit CAF getrokken kunnen worden en wat dit voor het dagelijkse werk betekent.

Belastingdienst breed

Fraudebeleid

Het streven naar naleving van fiscale regelgeving en het betalen van belasting door goedwillende burgers en bedrijven wordt ondermijnd door diegenen die bewust frauderen. Het is daarom belangrijk dat deze (kleine) groep fraudeurs de aandacht krijgt die deze groep verdient en dat de Belastingdienst stevig optreedt als er een vermoeden van fraude is. De fraudebestrijding door de Belastingdienst dient tegelijkertijd aan hoge normen te voldoen en in balans te zijn met het benaderen van burgers en bedrijven vanuit het idee van vertrouwen. Ook bij de fraudeaanpak gelden de basiswaarden, in het bijzonder verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid, van de Belastingdienst. De verantwoordelijkheid houdt in dat we kunnen uitleggen waarom bepaalde stappen zijn ondernomen. Onderbouwd moet kunnen worden op basis waarvan een onderzoek naar iemand is gestart, wat de controlebevindingen zijn en wat de conclusies zijn met betrekking tot die bevindingen. Onderzoeken dienen daarom aan strikte maatstaven te voldoen wat betreft

vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie wil ik de fraudeaanpak verder verbeteren en naleving van de afspraken die er gemaakt zijn ten aanzien van vastleggingen en dossiervorming controleren. Ik wil dat duidelijk wordt vastgelegd welke beslissingen ten aanzien van een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van fraudeaanpak, vanaf de controles van feiten en omstandigheden van risico's tot het corrigeren of vervolgen bij opzettelijke fouten zijn er protocollen ten aanzien van dossiervorming en toezicht. Om de dossieropbouw te verbeteren zal opnieuw worden gekeken naar de uitgangspunten en protocollen die gelden voor de dossieropbouw en verslaglegging bij fraudedossiers en zal worden gekeken hoe we dit, en de naleving daarvan, kunnen verbeteren. Overigens staan deze voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke aspecten los van een eventuele strafrechtelijke aanpak. Daarvoor gelden heldere, bindende afspraken en wettelijke verplichtingen met betrekking tot de opsporing en de vervolging.

ICT

De vaktechnische toetsing van de ICT systemen zal niet alleen voor Toeslagen maar breed voor de Belastingdienst extra aandacht krijgen. Enerzijds wordt hiervoor de bestaande route van de uitvoeringstoetsen gebruikt voor nieuwe wet- en regelgeving. Voor bestaande wet- en regelgeving zullen de systemen een vaktechnische check-up krijgen.

Werkinstructies

In de huidige situatie bestaat het risico dat werkinstructies, of documenten die deze kenmerken hebben, onbedoeld aan eigen beleidsvorming doen en/of contra-legem-elementen bevatten. De Belastingdienst zal voor de gehele organisatie een proces inrichten waarmee de werkinstructies vaktechnisch worden geborgd en transparant voor de hele organisatie worden.

Rijksbreed

Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid

Risico's doen zich voor bij risicotaxatiemodellen zoals in gebruik bij diverse overheidsorganisaties. In dergelijke modellen worden persoonsgegevens geanalyseerd met als doel om op basis van risico-indicatoren op individueel niveau voorspellingen te doen ten aanzien van mogelijke onregelmatigheden. Voor deze modellen doet het risico zich voor dat men ten onrechte een bepaalde eigenschap krijgt toegekend (false positive) of ten onrechte niet krijgt toebedeeld (false negative). In het vervolgtraject van de minister van J&V zal dan ook nader onderzocht worden of ook deze instrumenten omgeven moeten worden met de nodige waarborgen.¹

¹ Brief min J&V van 8 oktober 2019 (nog geen kamerstuknummer)