

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 741

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2020

Met de brief van 14 september jl. hebben wij u geïnformeerd over de stand van zaken van de verbeteringen bij de Belastingdienst en de plannen voor de komende periode.¹ De brief schetst een ambitieus toekomstbeeld. De realisatie daarvan vraagt tijd, standvastigheid en zorgvuldige stappen. In dat kader beschrijft de brief van 14 september jl. zowel de problemen waarmee de Belastingdienst kampt die het goede functioneren in de weg staan, als de acties ter verbetering. De vaste commissie voor Financiën heeft ons verzocht een aanvullende brief aan uw Kamer te sturen met een nadere duiding van de problemen en een analyse van de situatie waarin de dienst verkeert. In deze brief is de analyse van de problemen opgenomen en voorzien van verwijzingen naar de onderliggende onderzoeksrapporten waarin een diepgaandere analyse is gemaakt. Met deze brief geven wij tevens invulling aan de tijdens de behandeling van het Belastingplanpakket 2021 gedane toezegging aan de heer Omtzigt om een overzicht te geven van wat niet goed loopt bij de Belastingdienst. In deze brief wordt u geïnformeerd over de Belastingdienst inclusief FIOD. De FIOD heeft een belangrijke opgave waar het gaat om de financiële veiligheid van Nederland en 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.

Wij verwijzen naar onze aanbiedingsbrief van het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane voor informatie over de uitdagingen waar de Douane en Toeslagen voor staan (Kamerstuk 31 066, nr. 737). Daarnaast wordt u over de situatie en vervolgstappen bij Toeslagen geïnformeerd via de voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag.

In het vervolg van deze brief gaan wij in op de belangrijkste onderliggende problemen van de Belastingdienst:

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 700.

1. burgers en ondernemers zijn onvoldoende centraal gezet in beleid en uitvoering;
2. fiscale wet- en regelgeving is steeds complexer geworden en er zijn niet-fiscale taken bijgekomen;
3. grote uitstroom van ervaren en deskundige medewerkers en grote instroom van nieuwe onervaren medewerkers;
4. het ICT-landschap is complex en veelal verouderd;
5. sturingsmiddelen en regelmatig veranderende strategische richting van de dienst;
6. de Belastingdienst handelt op onderdelen niet of onvoldoende rechtstatelijk.

Bovengenoemde problemen moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Zo hebben complexe wetgeving en organisatorische veranderingen weerslag op de wervingsopgave en de opleidingsduur van personeel. Ervaren menskracht en het ICT-landschap beïnvloeden de kwaliteit van dienstverlening. Het naleven van (gegevens)regelgeving en aanbrengen van rechtstatelijke waarborgen wordt bemoeilijkt door de complexiteit van wetgeving en de fragmentatie van het ICT-landschap. Overkoepelend beschouwen wij ook de cultuur binnen de dienst als een belangrijke factor. De Belastingdienst moet in alle gevallen een veilige werkplek zijn waar medewerkers zich vrij voelen om problemen aan te kaarten.² Het realiseren van de gewenste cultuur en leiderschap zal het verandervermogen van de organisatie versterken en zo het werken aan de genoemde problemen bevorderen. Over onze plannen om de problemen op te lossen, bent u met de brief van 14 september jl. geïnformeerd.³ Naast deze onderliggende problemen wordt in paragraaf 7 van deze brief ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot e-commerce, het ten onrechte niet verlagen van vervolgingskosten (dwangbevel- en aanmaningskosten) en het stuiten van verjaring van schulden. Nieuwe signalen over onvoldoende waarborgen en niet rechtstatelijk handelen in het verleden door de Belastingdienst zijn niet uit te sluiten. Zoals aangegeven in onze brief over het plan van aanpak Herstellen, Verbeteren en Borgen, dat wij op 13 oktober jl.⁴ aan uw Kamer hebben gestuurd, onderzoeken we signalen, nemen we daar waar nodig maatregelen en informeren we uw Kamer daarover.

1. Burgers en ondernemers zijn onvoldoende centraal gezet in beleid en uitvoering.

De Belastingdienst is naar zijn aard een massale organisatie. Elk jaar verwerken circa 25.000 medewerkers meer dan dertig miljoen aangiften met circa elf miljoen telefoontjes en talloze andere interacties. Om tijdig aan alle verplichtingen te kunnen voldoen, moet de Belastingdienst zo efficiënt mogelijk werken. Daartoe wordt op grote schaal gebruikgemaakt van geautomatiseerde en gestroomlijnde processen. Dat werkt in de meeste gevallen goed, maar bij de implementatie van deze processen is onvoldoende rekening gehouden met de behandeling van niet-reguliere gevallen, de persoonlijke dienstverlening richting de burger en de menselijke maat⁵.

De Belastingdienst is ervaren met grootschalige, gestroomlijnde processen, zoals opgemerkt wordt in onder andere het rapport van de

² Rapport cultuuronderzoek Belastingdienst, Deloitte. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 648.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 700.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 709.

⁵ Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 330.

Adviescommissie Uitvoering Toeslagen⁶ en de recentelijk door EY uitgevoerde analyse⁷. Voorbeelden zijn de vooringevulde aangifte en recentelijk het uitstel van betaling voor bedrijven in de coronacrisis. De voornoemde rapporten drukken echter ook de keerzijde van deze kracht uit, namelijk dat het accent op een data-gestuurde en onpersoonlijke aanpak is komen te liggen. De dienst kan goed omgaan met «standaardgevallen» maar heeft moeite met uitzonderingen op de norm. Afwijkende gevallen kunnen niet binnen de reguliere procedures behandeld worden en lopen vertraging op doordat de alternatieve processen niet voldoende gestroomlijnd zijn.

Bovendien mag verregaande automatisering niet leiden tot minder aandacht voor de burger die dat nodig heeft. In zijn brief van 11 januari 2020 jl.⁸ heeft de Minister van Financiën aangegeven dat de soms gebrekkige bereikbaarheid van de BelastingTelefoon de dienstverlening niet ten goede is gekomen. Belangrijke streefwaarden zijn niet gehaald.⁹ Dat staat haaks op onze ambitie om burgers met vragen voldoende aandacht te geven.

Het naar tevredenheid helpen van burgers gaat echter verder dan bereikbaarheid; burgers verwachten dat de Belastingdienst hun vragen snel en afdoende kan beantwoorden en in besluiten rekening kan houden met buitengewone omstandigheden. Dat vergt medewerkers met vaktechnische kennis en de ruimte om maatwerk te hanteren. Een medewerker moet voldoende professionele ruimte krijgen om, uiteraard binnen wet- en regelgeving, vanuit vakmanschap maatwerk te kunnen bieden waar dat gepast is en de menselijke maat voor ogen te kunnen houden. In plaats daarvan, schrijft ABDTOPConsult¹⁰, zijn beleidsregels in strakke werkinstructies vastgelegd en liggen de vereiste expertise en bevoegdheden niet bij de medewerkers die de burger te spreken krijgt. Blijkens het cultuuronderzoek van Deloitte¹¹ hebben veel personeelsleden niet het gevoel dat zij burgers en bedrijven centraal kunnen stellen. Zij geven onder andere aan dat de sturing op kwantiteit een negatieve impact heeft op de kwaliteit van hun werk.

Het gevolg is een tekort aan flexibiliteit richting burgers in moeilijke omstandigheden. Het rigide toepassen van regels doet niet altijd recht aan de uiteenlopende situaties waarin mensen zich bevinden. Het hardst getroffen zijn daarbij de kwetsbaarste burgers. Zij weten niet altijd de weg te vinden naar hulp voor schrijnende gevallen, zoals de Stella-teams, en worden door de Belastingdienst zelf onvoldoende bereikt.

Het vertrouwen van de burger moet zo snel mogelijk worden teruggewonnen, en dat kan alleen door de menselijke maat te herstellen en alle burgers en bedrijven de behandeling te geven die zij verdienen. De Belastingdienst versterkt daarom zijn dienstverlening. We gaan de Stellateams versterken, bijvoorbeeld door hen meer ruimte te geven om problemen op te lossen. Om de bereikbaarheid van de Belastingdienst te vergroten, is een bedrag van 37 miljoen structureel beschikbaar gesteld. Een deel hiervan is ingezet om de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon op orde brengen. In onze brief van 14 september jl.¹² geven wij tevens aan te gaan onderzoeken of het aantal contactopties uitgebreid kan worden, zodat iedereen op een passende manier geholpen kan worden, ook niet-digivaardige of niet-doevaardige burgers. Daarbij kijken we ook naar de aanwezigheid van contactpunten in alle delen van het land. Dat

⁶ Omzien in verwondering 2: eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 608.

⁷ EY rapportage, Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 700.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 588.

⁹ Eerste Voortgangsrapportage 2020. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 702.

¹⁰ Eindrapport Werk aan Uitvoering. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 271.

¹¹ Rapport cultuuronderzoek Belastingdienst, Deloitte. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 648.

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 700.

hoeft niet per se in de vorm van een kantoor te zijn, maar kan ook door samenwerking met maatschappelijk dienstverleners, zoals vak- of ouderenbonden, wijkcentra, belastingwinkels, of vrijwilligers. Om bedrijven beter te helpen hebben wij dit jaar een digitale startersbijeenkomst georganiseerd en de nieuwe website Forum Fiscaal Dienstverleners gelanceerd. Hiernaast investeren wij in onze mensen om hen in staat te stellen burgers met empathie en fiscaal-juridische expertise van dienst te zijn. Tenslotte is EY gevraagd te adviseren hoe een fundamentele transformatie van de dienstverlening bij de Belastingdienst en Toeslagen tot stand kan komen. De probleemanalyse van EY is op 14 september openbaar gemaakt. De EY-rapportage over de handelingsperspectieven wordt separaat met uw Kamer gedeeld en biedt concrete handvatten voor het verbeteren van de dienstverlening in 2021 en verder. De stappen die wij komend jaar hiervoor zetten worden uiteengezet in het Jaarplan 2021 voor de Belastingdienst.

Naast deze impulsen van de Belastingdienst voor het centraal zetten van burgers en bedrijven is het eveneens belangrijk dat signalen over onbedoelde effecten van beleid en uitvoering worden gedeeld met de beleidsdirecties. Door het delen van uitvoeringssignalen ontstaan zogeheten «feedbackloops» die kunnen helpen ook in beleid burgers en bedrijven meer centraal te zetten. De verdere inrichting van het proces om uitvoeringssignalen te beoordelen en op de juiste plek te laten landen heeft nadrukkelijk onze aandacht.

2. Fiscale wet- en regelgeving is steeds complexer geworden en er zijn niet-fiscale taken bijgekomen.

Wij zullen nu ingaan op een nadere duiding en analyse van de complexe fiscale wet- en regelgeving. Er liggen twee rapporten die hierbij helpen: het syntheserapport «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel»¹³ en het rapport »Back to Basics»¹⁴ die beide naar de Kamer zijn gestuurd. In het eerste rapport wordt onder andere uitgelegd hoe het belastingstelsel op onderdelen tegen zijn grenzen aanloopt. Er is een sterke prikkel om via de fiscaliteit verschillende doelgroepen te bereiken en beleidsdoelen te realiseren. Zo wordt belastingheffing een steeds minder generiek instrument. Ook worden slecht geëvalueerde fiscale regelingen zelden afgeschaft. Al dit maatwerk heeft geleid tot een steeds complexer, lastiger uitvoerbaar, en uiteindelijk minder effectief belastingstelsel. In de loop der jaren zijn hierdoor tevens de taken (zie onderstaande punten 1 en 2) toegenomen. Het rapport »Back to Basics» gaat in op de verschillende taken die de Belastingdienst uitvoert naast zijn fiscale taak (3, 4 en 5) en de gevolgen van steeds complexere fiscale wet- en regelgeving voor de uitvoering (6).

- (1) Er is een sterke prikkel om fiscale regelingen in te zetten in plaats van subsidies: fiscale regels hebben minder strenge wettelijke eisen en hebben te maken met minder knellende begrotingsregels in vergelijking met regelingen aan de uitgavenkant. Bij fiscale regelingen en toeslagen is het daarnaast niet altijd voor alle partijen duidelijk welk beleidsdepartement welke verantwoordelijkheid draagt.
- (2) Fiscale regelingen worden zelden afgeschaft, ook als ze niet effectief blijken te zijn: fiscale regelingen hebben maar zelden een overtuigend positieve evaluatie. Dit blijkt uit het Rapport Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen¹⁵ dat op 23 juni jl. naar de Kamer is gestuurd en waarover in het Bouwsteenonderzoek «Vereenvoudiging belastingstelsel» ook is gerapporteerd. Er zijn 104 fiscale regelingen bekeken.

¹³ Kamerstuk 32 140, nr. 71.

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 590.

¹⁵ Kamerstuk 35 300, nr. 79.

Hiervan hebben 8 regelingen een evaluatie met een overtuigend positief oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van de regeling. Voor 14 regelingen kan worden geconcludeerd dat deze niet of maar beperkt effectief en doelmatig zijn. Voor 30 fiscale regelingen geldt dat op basis van de meest recente evaluatie geen harde conclusies mogelijk zijn. Van ongeveer de helft van de fiscale regelingen is geen evaluatie gepland (23) of staat een evaluatie in de planning (29). Ondanks dat voor het overgrote deel van de fiscale regelingen de effectiviteit en doelmatigheid niet is aangetoond, worden er maar zelden regelingen aangepast of afgeschaft. Dit terwijl deze regelingen wel zorgen voor hogere administratieve lasten voor belastingplichtigen en extra uitvoeringslast voor de uitvoerder.

- (3) Uitvoering van fiscale subsidies: in het rapport «Back to basics» wordt gesteld dat er in de loop der jaren «een kerstboom aan fiscale regelingen (aftrekposten, heffingskortingen en afdrachtverminderingen) is ontstaan die bedoeld is om een (niet-fiscaal) beleidsdoel na te streven.» Hierbij is in veel gevallen sprake van een «fiscale subsidie» die wellicht doelmatiger en doeltreffender via een reguliere subsidie gerealiseerd kan worden, waardoor de uitvoering wordt ontlast.
- (4) Uitvoering niet-fiscale taken: de Belastingdienst voert tevens niet-fiscale taken uit. De uitvoeringscapaciteit hiervoor is relatief beperkt, terwijl de stapeling van deze niet-fiscale taken zorgt voor additionele complexiteit zowel in de uitvoering als op organisatorisch vlak. Daarbij vragen deze taken vaak veel bestuurlijke aandacht. Dit zijn uitvoeringsactiviteiten die worden uitgevoerd voor derden, die ook door andere uitvoerders verricht zouden kunnen worden. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan de zogenoemde «verrekening neveninkomsten TK, EK en EP-leden» of werkzaamheden voor het Bureau Toezicht Wwft (wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme).
- (5) Uitvoering van «duale belastingen»: de Belastingdienst voert ook een groot aantal «duale belastingen» uit. Dit begrip wordt in het rapport »Back to basics» gehanteerd voor belastingen waarvan de instrumentele functie van belastingheffing nevensgeschikt is aan de budgettaire functie. Dit instrumentalisme neemt de afgelopen jaren toe. Voorbeelden zijn belastingen in het autodomein en milieuheffingen.
- (6) Onderliggende fiscale wet- en regelgeving wordt complexer: los van de groei in het aantal fiscale-, duale-, en niet-fiscale taken die de Belastingdienst uitvoert is ook de onderliggende wet- en regelgeving in toenemende mate complex geworden en is er vaak een complexe fiscale vertaalslag nodig om een gegeven uit de basisregistratie om te buigen in een gegeven dat bruikbaar is voor de uitvoering.

Wij blijven investeren in eenvoudige, effectieve en doelmatige wetgeving. Niet-fiscale taken worden daarom voortaan expliciet afgewogen aan de hand van een kader en neemt de dienst alleen op zich op basis van het principe «nee tenzij». Daarmee richten wij ons primair op de kerntaak van de Belastingdienst; het heffen en innen van belastingen en premies volksverzekeringen.

3. Grote uitstroom van ervaren en deskundige medewerkers en grote instroom van nieuwe onervaren medewerkers.

De Belastingdienst heeft gedurende lange tijd te kampen gehad met personele problemen die de gedegen uitvoering van beleid bemoeilijken. Zo heeft de organisatie de laatste jaren veel werknemers zien vertrekken. Verder is er een constante wervingsopgave op bepaalde afdelingen. Ondertussen wordt deels op externe krachten gesteund. Gezien de complexiteit van de diverse werkzaamheden van de Belastingdienst zijn kunde en ervaring van het grootste belang. Helaas heeft de

organisatie in de afgelopen jaren veel expertise verloren. De Belastingdienst van vóór 2016 werd gekenmerkt door de relatief hoge leeftijd van het personeel en de relatief lage instroom van nieuwe mensen. De Investeringsagenda voorzag in een grote uitstroom van medewerkers om het personeelsbestand aan te passen aan komende technologische en organisatorische veranderingen. Het is duidelijk dat bij de daaruit voortvloeiende vertrekregeling zaken niet goed zijn gegaan; de generieke openstelling van de vrijwillige fase en de stimuleringspremie droegen risico's in zich die zich hebben gemanifesteerd. De Commissie onderzoek Belastingdienst¹⁶ constateerde op verschillende gebieden een «mismatch» tussen de beoogde uitstroom en de verwachte uitstroom. Volgens de Investeringsagenda zouden ongeveer 4.800 fte vertrekken; dit zijn er naar schatting 5.200 geworden. Zorgwekkender is dat vanuit de lagere functiegroepen de helft van het beoogde aantal mensen uitstroomde, terwijl in de hoge schalen (11 en hoger) 50% meer mensen vertrokken dan gepland. Bovendien liep de uitstroom sneller dan de veranderende werkprocessen als gevolg van de Investeringsagenda. Waar gepland was de uitstroom gelijkmatig over vier jaar te verspreiden, gingen in het eerste jaar, 2016, meteen meer dan een derde van de uitstromers weg. De werkpakketreductie waarin de Investeringsagenda zou voorzien loopt hierop achter¹⁷. Zoals onze voorganger uw Kamer in 2018 schreef¹⁸, heeft dit met name bij de directies Midden- en Kleinbedrijf (MKB), Particulieren en Centrale Administratieve Processen (CAP) tot personeelstekorten geleid.

Overigens zou de organisatie ook zonder de vertrekregeling een uitdaging op personeelsgebied hebben. ABDTOPConsult¹⁹ wijst er op dat de Belastingdienst, evenals andere uitvoeringsorganisaties, vanwege de vergrijzing van zijn personeelsbestand een verhoogde uitstroom kan verwachten, en dat de beweging naar meer data-gestuurde werkwijzen medewerkers met een ander profiel veronderstelt.

Omdat zowel de financiële middelen, de mogelijkheden voor werving als het absorptievermogen van de Belastingdienst niet onbeperkt zijn, moet de Belastingdienst op dit moment keuzes maken ten aanzien van de inzet van de beschikbare capaciteit. De Belastingdienst wil de komende jaren de capaciteit eigen personeel uitbreiden en de capaciteit externe inhuur afbouwen. Gelet op de absorptiecapaciteit van de organisatie is ervoor gekozen de wervingsopgave voor vaste medewerkers uit te smeren over 2020 en 2021. De bestaande tekorten op verschillende afdelingen worden momenteel voor zo'n driekwart opgevangen met uitzendkrachten en externe inhuur. De aanwezigheid van externe inhuur speelt met name bij de BelastingTelefoon en de Directie IV, en zal voor wat betreft schaarse specialistische kennis voor een deel onvermijdelijk blijven. Ook voor tijdelijke taken wordt noodzakelijkerwijs gekozen voor de inzet van extern personeel. Om het kennisbehoud binnen de Belastingdienst te versterken, geven wij er de voorkeur aan nieuwe medewerkers ook na hun inwerkfase te behouden. Door verambtelijking van extern personeel wordt getracht de weg te waken van kennis tegen te gaan. Zo wordt in het laatste kwartaal van 2020 voor enkele honderden fte aan telefonied medewerkers in vaste dienst genomen.

Zoals aangegeven in onze brief van 14 september jl.²⁰, werft de Belastingdienst vorig, dit, en volgend jaar op grote schaal. De instroom wordt sinds

¹⁶ Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 330.

¹⁷ Auditdienst Rijk, Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 403.

¹⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 403.

¹⁹ Eindrapport Werk aan Uitvoering. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 271.

²⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 700.

4. Het ICT-landschap is complex en veelal verouderd.

In de huidige samenleving is de Belastingdienst in toenemende mate afhankelijk van een goed werkende IV-organisatie en een adequaat ICT-landschap. Helaas moeten wij constateren dat beide momenteel niet voldoende zijn. De applicaties zijn deels gedateerd en de data gefragmenteerd. Onderhoud neemt veel tijd in beslag, zodat te weinig capaciteit beschikbaar is voor vernieuwing en uitbreiding. Bovendien moeten zowel de IV-organisatie als het IV-portfolioproces verbeterd worden. De systemen die de Belastingdienst gebruikt zijn talrijk en hebben op sommige plaatsen een aanzienlijke technische schuld. Zoals de Minister van Financiën uw Kamer begin dit jaar schreef²¹, zijn ongeveer negenhonderd applicaties met onderlinge afhankelijkheden in gebruik. Dit is het resultaat van ruim 30 jaar automatiseren, organisatieveranderingen, en focus op het leveren aan het primaire proces ten koste van de samenhang in het IT-landschap. Gegevens zijn verspreid over een groot aantal processen en applicaties. Dat zorgt er bijvoorbeeld voor dat het voldoen aan wet- en regelgeving zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Archiefwet intensieve trajecten zijn, en het maakt dat het beantwoorden van vragen over de dataverwerking van de Belastingdienst tot een tijdrovend proces wordt, zoals beschreven in onze brief van 13 oktober jl.²²

Beheer en Onderhoud nemen een onevenredig aandeel van het ICT-budget in beslag: naar schatting zo'n tachtig procent (inclusief jaarwerk) in 2019²³. Hoewel dit al minder is dan de 85 procent uit 2016, ligt het aandeel nog altijd hoger dan de streefwaarde van 70 procent. Daardoor is er te weinig capaciteit beschikbaar voor nieuwe functionaliteiten en komt de zorgvuldige ICT-implementatie van nieuwe wetgeving in het gedrang. Wel ligt de organisatie op schema met het terugdringen van de technische schuld²⁴ door het programma Modernisering van het IV-landschap (MIV).

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven, kampt de Belastingdienst met personeelstekorten in het algemeen en met een wervingsopgave op ICT-gebied in het bijzonder²⁵. ICT-deskundigen zijn schaars en niet alleen bij onze organisatie erg gewild. Bovendien vereisen bepaalde werkzaamheden zeer specifieke kennis. Om aan de drievoudige taak – onderhoud, verbetering, implementatie – te voldoen, werken naast de drieduizend interne, ook zo'n achthonderd externe medewerkers²⁶. Hun aanwezigheid is noodzakelijk en vult het huidige tekort aan vaste krachten op, maar is wat betreft kosten en het institutioneel geheugen niet ideaal. Het aantrekken van vaste informatici, met name voor sleutelposities, is dan ook een van de prioriteiten in onze meerjarige planning²⁷. In dat kader is een geleidelijke afbouw van het aantal externen voorzien.

Begin 2020 zijn twee grondige onderzoeken naar de IV-organisatie²⁸ en het IV-portfolioproces²⁹ van de Belastingdienst afgerond. Hieruit komt het beeld naar voren dat beide, ondanks vooruitgang in de afgelopen jaren,

²¹ Kamerstuk 31 066, nr. 588.

²² Kamerstuk 31 066, nr. 709.

²³ Make iT work. Doorlichting Directie IV, EY. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 589.

²⁴ Eerste Voortgangsrapportage 2020. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 702.

²⁵ Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 700.

²⁶ Make iT work. Doorlichting Directie IV, EY. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 589.

²⁷ ICT-verbeterprogramma. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 700.

²⁸ Make iT work. Doorlichting Directie IV, EY. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 589.

²⁹ Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst, KPMG. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 589.

op onderdelen nog onvolwassen zijn.³⁰ De organisatie is niet kostenefficiënt en heeft behoefte aan betere procesbeheersing. Het portfolioproces mist meerjarige integrale planning en prioritering, integrale meerjarige financieringsplanningen en impactbepaling van het effect op het primair proces. Bovendien wordt niet genoeg gestuurd op de realisatie van gemaakte plannen en zijn de gegevens op basis waarvan keuzes gemaakt worden onvoldoende robuust.

De Belastingdienst neemt deze signalen en die van het Bureau ICT-toetsing, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer serieus. In de bijlage bij onze brief van 14 september jl.³¹ wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud van het ICT-verbeterprogramma dat op basis van de meer dan 200 verzamelde aanbevelingen is ontwikkeld. De hoofdpunten hieruit zijn de doorontwikkeling van het ICT-portfolioproces en van de ICT-uitvoeringsorganisatie, aandacht voor het verbeteren van de ICT-infrastructuur naar een marktconforme standaard, verbeteren van de werkplekken van alle medewerkers, de verbetering van de lijn- en ketensturing, een resultaatgerichte cultuur van de ICT-uitvoeringsorganisatie, het versterken van de vakontwikkeling en life-cycle management. Parallel aan deze ontwikkelingen, die voornamelijk op de ICT-organisatie zelf betrekking hebben, hebben we meer oog voor de technische implicaties van nieuwe wetgeving. Om de kloof tussen beleid en IV te verkleinen, worden ICT-deskundigen nauw betrokken, bijvoorbeeld via het proces van uitvoeringstoetsen, waarin de Directie IV reeds intensief participeert.

Werk aan ICT is nooit af. Ook zonder nieuwe wetgeving is permanent onderhoud nodig. Dat neemt niet weg dat het hebben van een robuust en wendbaar ICT-landschap en een effectieve ICT-organisatie het werk van informatici, beleidsmakers en uitvoeringsmedewerkers aanzienlijk makkelijker maakt. Op dit moment is dat punt nog niet bereikt. Daarom is het maken van een grote inhaalslag zoals beschreven in het ICT-verbeterprogramma onverminderd een prioriteit. De eerste stap, het versterken van de governance van het portfolioproces (planning én realisatie) en het versterken van de samenwerking van de betrokken dienstonderdelen, is al gezet.

5. Sturingsmiddelen en regelmatig veranderende strategische richting van de dienst.

De koerswijzigingen van de Belastingdienst hebben een groot beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van medewerkers en managers van de dienst, zeker in tijden waarin de sturing – zoals de Commissie Onderzoek Belastingdienst in 2017 heeft geconstateerd – te informeel van karakter was. Het ontbrak lange tijd aan sturingsmiddelen op basis van heldere doelen en prestatie indicatoren (KPI's).

De Belastingdienst heeft sinds 2014 steeds opnieuw programma's gestart die gericht zijn op een eigentijdse en moderne Belastingdienst. Centraal in deze op elkaar gestapelde programma's stond het aansluiten op de vele digitale uitdagingen en ontwikkelingen waarmee de maatschappij en dus ook de Belastingdienst zich geconfronteerd ziet. In 2015 werd de vernieuwingsopgave verder uitgewerkt in de Investeringsagenda, die een valse start kende door de vertrekregeling. In 2017 werd de Investeringsagenda herijkt. Bij de koers van het veranderingstraject zijn de afgelopen jaren regelmatig andere accenten gelegd en dit is ook noodzakelijk. Zo is het voor de massale processen van belang om aan te sluiten bij technologische ontwikkelingen in de maatschappij, maar moet er tevens aandacht zijn voor kwetsbare groepen en het handelen met de menselijke maat. Het

³⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 589.

³¹ ICT-verbeterprogramma. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 700.

verandertraject heeft – in combinatie met organisatorische aanpassingen zoals de aanpassing van de topstructuur³² – de afgelopen jaren een groot beroep gedaan op het aanpassingsvermogen medewerkers en managers. De organisatorische aanpassingen zijn nog niet volledig afgerond. De Belastingdienst is – ondanks dat relevante stappen zijn gezet na de Commissie Onderzoek Belastingdienst³³ en met Beheerst Vernieuwen³⁴ – nog niet robuust genoeg om snel essentiële verbeteringen door te voeren.

Met circa 25.000 medewerkers buiten Douane en Toeslagen is de Belastingdienst van een enorme omvang met een grote span of control. Ook verschillen de processen en de doelgroepen (burgers en bedrijven) van belastingen innen, toeslagen uitkeren en het bewaken van de doorvoer van goederen wezenlijk van elkaar en vragen een andere sturing en attitude. In dat kader worden momenteel de onderdelen Douane en Toeslagen stapsgewijs ontvlochten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het Ministerie van Financiën.

Sturing en beheersing

Voor het kunnen bieden van goede dienstverlening moet een organisatie in control zijn. De Commissie Onderzoek Belastingdienst constateerde in 2017 dat adequate informatie die nodig is om in een zo grote organisatie te kunnen sturen onvoldoende beschikbaar is voor de ambtelijke en politieke leiding. Zo is het niet goed mogelijk om op een ordelijke wijze beschikbare financiële middelen, te leveren prestaties, en inzet van personeel en technische ondersteuning aan elkaar te koppelen. Met het op orde brengen van managementinformatie wordt terrein gewonnen, zoals ook de Algemene Rekenkamer constateert.³⁵ De prestaties van de Belastingdienst maken we meetbaar door middel van herziene indicatoren (kritieke prestatie-indicatoren, KPI's), die zijn opgenomen in de Begroting 2021 van het Ministerie van Financiën. Het programma Managementinformatie en Risicomanagement heeft sinds de start in 2019 bruikbare producten voor managementinformatie en risicomanagement opgeleverd. Naast de ontwikkeling van producten op concernniveau, worden ook de ketens in de Belastingdienst ondersteund op het gebied van managementinformatie en risicomanagement. In 2020 gebeurt dit bij de ketens Innen en betalen, Bezwaar, Beroep en klachten, Auto, Toeslagen, Overige middelen en Schenk- en erfbelasting. Vanuit managementinformatie zullen de ketens in 2020 de eerste dashboards ter beschikking krijgen om op ketenniveau te kunnen sturen. De dashboards bevatten sturingsinformatie over onder andere de doorlooptijden van bezwaren of aangiften. Met deze en andere producten wordt het management ondersteund in het sturen op een betere balans tussen efficiëntie en kwaliteit. Daarnaast zal ook de voortgang van ontwikkeltrajecten strikter worden gevolgd.

In de op 14 september jl. aan uw Kamer gestuurde brief over de verbeteringen bij de Belastingdienst zijn alle maatregelen beschreven die sturing op basis van KPI's verbeteren en een impuls geven aan het risicomanagement.³⁶ De totale aanpak moet eraan bijdragen dat signalen alle lagen van de organisatie sneller bereiken, zodat er adequaat kan worden

³² Om de interne bestuurbaarheid te bevorderen is onder meer de topstructuur aangepast, waarmee het uitvoeringsbeleid, de uitvoering zelf en de control daarop zijn gescheiden. Kamerstuk 31 066, nr. 374.

³³ Kamerstuk 31 066, nr. 330.

³⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 403.

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

³⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 700, paragraaf 4.6.1, 4.6.2 en 4.6.3.

gehandeld en zowel de ambtelijke als politieke leiding sneller en transparanter geïnformeerd kunnen worden.

6. De Belastingdienst handelt op onderdelen niet of onvoldoende rechtstatelijk.

We streven naar een Belastingdienst die zich flexibel opstelt en meedenkt om fouten te voorkomen, maar die ook handhaaft als burgers en bedrijven hun verplichtingen doelbewust niet nakomen. De handhaving mag nooit ten koste gaan van goedwillende burgers zoals het geval was in de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag, waar de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag momenteel onderzoek naar doet.

Bij het innen van belastingen en het bestrijden van fraude moet rechtsstatelijk gehandeld worden. Echter, de Commissie Onderzoek Belastingdienst wees in 2017 op een overheersende bedrijfseconomische focus van de Belastingdienst: die is namelijk vooral gericht op maximale opbrengst bij zo gering mogelijke kosten. Dit is natuurlijk een belangrijke oriëntatie bij een dienst die jaarlijks ruim 260 miljard euro aan de Rijksbegroting bijdraagt. Een rechtsstatelijke oriëntatie vraagt echter een andere inzet van capaciteit en middelen dan wanneer uitsluitend naar een maximale opbrengst tegen zo gering mogelijke kosten wordt gekeken.

Dat de Belastingdienst deze oriëntatie in onvoldoende mate heeft gehad, heeft geleid tot de onderstaande problemen.

Fraude Signalering Voorziening

In onze brief van 10 juli jl.³⁷ hebben we uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar de Fraude Signalering Voorziening (FSV), die op 27 februari jl. is stopgezet. De bevindingen uit het onderzoek waren ernstig. Er is niet voldaan aan wettelijke vereisten, waaronder de AVG, en de noodzakelijke waarborgen rond risicoselectieprocessen en behandeling van fraudesignalen zijn onvoldoende. Dit heeft potentieel gevolgen voor burgers en bedrijven. Ten tijde van de implementatie van de AVG heeft de Belastingdienst verwerkingen nagelopen op AVG-vereisten als rechtsgrond, doelbinding en autorisaties. Naar nu blijkt uit het onderzoek, zijn die analyses onvoldoende uitgevoerd. We gaan daarom alle verwerkingen valideren op opzet en bestaan. Daarbij wordt tot op het detailniveau van de in de verwerking gebruikte applicaties getoetst of de vereisten uit de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid, en de Archiefwet op een juiste wijze zijn ontworpen en geïmplementeerd. Dit maakt deel uit van het plan van aanpak Herstellen, Verbeteren en Borgen, dat wij op 13 oktober jl.³⁸ aan uw Kamer hebben gestuurd. In het concept plan van aanpak kiezen wij ervoor om de processen rond risicoselectie en signalen van mogelijke fraude direct aan te pakken. In het eerste kwartaal van 2021 moeten de risico's in deze processen in kaart zijn gebracht, hernieuwde kaders bekend zijn en de implementatie gestart. Wij zullen uw Kamer over de eventueel te nemen maatregelen informeren in de voortgangsrapportages over het Jaarplan.

³⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 681.

³⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 709.

Andere applicaties

Bij het onderzoek dat KPMG heeft uitgevoerd naar de FSV³⁹ zijn ook andere applicaties en verwerkingsprocessen beoordeeld op basis van Gegevenseffectbeschermingsbeoordelingen (GEB's). Van zes applicaties en processen is gebleken dat zij niet voldeden aan de AVG. Daarop is voor vier applicaties en processen besloten deze eveneens stil te leggen totdat mitigerende maatregelen getroffen zijn. Van de twee andere applicaties is ook naar voren gekomen dat zij niet AVG-conform waren, maar in deze gevallen hebben wij direct de vereiste aanpassingen kunnen verrichten. In de brief van 13 oktober jl. hebben wij u geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. deze applicaties.⁴⁰

Oneigenlijk gebruik nationaliteit

Iedereen heeft het recht gelijk behandeld te worden. Wij keuren discriminatie op grond van afkomst ten zeerste af. Het gebruik van het persoonsgegeven nationaliteit moet zorgvuldig zijn en gebaseerd op expliciete wettelijke grondslagen, zoals onze ambtsvoorganger heeft toegezegd in zijn brief van 15 november 2019.⁴¹ De gebeurtenissen in de afgelopen periode hebben duidelijk laten zien dat binnen het toezicht door de Belastingdienst nog niet overal wordt voldaan aan de vereisten van de AVG en de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is onder meer gebleken uit het recente rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens over het verwerken van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag⁴² en het feit dat er in een selectieregel voor voorlopige aanslagen langer van het gegeven nationaliteit gebruik kon worden gemaakt dan gedacht. Over dit laatste hebben wij uw Kamer op 11 mei jl. geïnformeerd.⁴³ Het belang dat wij hechten aan het voldoen aan de vereisten heeft ertoe geleid dat wij prioriteit geven aan het op orde krijgen van het gebruik van nationaliteit in de selectiesystemen van de Belastingdienst. Daarbij gaat het niet alleen om de landelijke selectiemodellen waar de Belastingdienst gebruik van maakt, maar ook om de lokale applicaties, de query's en het overige gebruik van nationaliteit binnen het toezicht. Dit onderzoek maakt deel uit van het plan van aanpak «Herstellen Verbeteren Borgen».

Projectcode 1043

Op 13 oktober jl.⁴⁴ hebben wij uw Kamer geïnformeerd over onze voorlopige bevindingen omtrent projectcode 1043, een uitvoeringsproces om systeemfraude bij Inkomensheffingen tegen te gaan. Binnen het project met de code 1043 wordt gebruik gemaakt van zogenoemde AKI's⁴⁵ om aangiften voor controle uit te werpen. Zoals ook in die brief benoemd laten wij de rechtsstatelijke waarborgen rondom dit proces nader onderzoeken als onderdeel van het vervolgonderzoek Herstellen, Verbeteren en Borgen. Om tegemoet te komen aan signalen die mogelijk zouden duiden op een disproportionele behandeling hebben wij vier maatregelen genomen, waaronder het stopzetten van de koppeling van AKI-codes 1043 en 1044 tot duidelijk is dat de vereiste waarborgen aanwezig zijn.

³⁹ Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht, KPMG. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 681.

⁴⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 709.

⁴¹ Kamerstuk 31 066, nr. 538.

⁴² De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag, Autoriteit Persoonsgegevens, 17 juli 2019.

⁴³ Kamerstuk 31 066, nr. 637.

⁴⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 711.

⁴⁵ AKI staat voor Aanslagbelastingensysteem Klantinformatie.

7. Overige onderwerpen

Btw-richtlijnen over elektronische handel (het e-commercepakket)

Het voorstel van de Europese Commissie over uitstel van inwerkingtreding van het btw e-commercepakket naar 1 juli 2021 is door de Ecofin-Raad aangenomen. Mede als gevolg van de COVID-19-crisis is namelijk gebleken dat voor diverse lidstaten en ondernemers een inwerkingtreding per 1 januari 2021 niet haalbaar is. Dit houdt verband met de omvang van de wijzigingen en de status van de bestaande ICT-voorzieningen van de Belastingdienst, waardoor nieuwbouw van systemen nodig is. De Belastingdienst onderzoekt op dit moment de mogelijkheden om via noodvoorzieningen toch de uitvoering van de nieuwe regels in Nederland met ingang van 1 juli 2021 te kunnen accommoderen. Het onderzoek is nog in volle gang en begin januari 2021 zal duidelijkheid gegeven kunnen worden of de inwerkingtreding per 1 juli 2021 gegarandeerd kan worden.

Verjaarde schulden

In de Kamerbrief «Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen»⁴⁶ van 27 februari jl. is toegezegd de Kamer te informeren over de achtergrond, omvang en eventuele gevolgen van de problematiek omtrent schulden die zijn verjaard.

Er is hiervoor een projectgroep opgericht. De projectgroep is van start gegaan en heeft drie doelen geformuleerd:

- (i) inrichting nieuw proces zodat verjaring in de toekomst wordt voorkomen met een realisatiedatum van 1 december 2020;
- (ii) inbedding van een eenduidige en adequate informatievoorziening voor het bewerkstelligen van goede en juiste rapportage met een realisatiedatum van 31 december 2020;
- (iii) aanpassing van de status van de verjaarde posten, hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke posten reeds zijn verjaard met een realisatiedatum van 31 december 2020.

Ik zal uw Kamer via de reguliere Voortgangsrapportages over de stand van zaken informeren.

Ten onrechte niet-verminderde vervolgingskosten

Op 7 juli jl. is een brief ontvangen van de Nationale ombudsman over het lopend onderzoek naar het handelen van de Belastingdienst in het dossier over de ten onrechte niet-verminderde vervolgingskosten. Ik herken mij in de zorgen van de Nationale ombudsman. Door het ten onrechte niet verlagen van vervolgingskosten (dwangbevel- en aanmaningskosten) zijn belastingplichtigen benadeeld. De aanbeveling van de Nationale ombudsman is om over te gaan tot herstel (uitbetaling of verrekening) richting belanghebbenden. De afgelopen periode zijn de kaders en uitgangspunten voor de herstelactie vastgesteld. Om de foutmarges in de uitvoering te minimaliseren en de kwaliteit in de generieke herstelactie te borgen heeft de Belastingdienst een pilot uitgevoerd om te testen of de (werk)processen juist zijn ingebed en vastgesteld. De pilot is afgerond zonder dat sprake is geweest van noemenswaardige incidenten. De ervaringen uit de pilot zijn geïmplementeerd voor het gereedmaken van de generieke herstelactie. Tijdens de pilot zijn klantinteractie en het burgerperspectief een actief en vast onderdeel in het meten van de processen. Belanghebbenden hebben correcties ontvangen over de gewijzigde fiscale positie. Dit betekent een teruggave, verrekening en/of vermindering van de belastingschuld. Op dit moment zit de projectgroep

⁴⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 607.

in de afrondingsfase en in de loop van december 2020 wordt gestart met de eerste herstelactie. De Belastingdienst zal de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman één keer in de drie maanden informeren over de voortgang van de generieke hersteloperatie. De eerste rapportage volgt in het eerste kwartaal van 2021.

8. Tot slot

Met onze brief van 6 november jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over ons besluit om een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane op te richten.⁴⁷ Hierbij stuurden we uw Kamer ook het advies «Toezicht als tegenkracht» van drie onafhankelijke deskundigen. De focus die wij op advies van de deskundigen voor de inspectie beogen, sluit nauw aan bij enkele van de onderliggende problemen die in deze brief nader zijn geanalyseerd. De inspectie die wij ambiëren opereert vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Deze toezichthouder kan problemen in de kwaliteit van de dienstverlening signaleren, onderzoeken en agenderen en de aandacht voor de rechtsstatelijkheid van de dienstverlening versterken. Ook kan deze externe toezichthouder met gezag wijzen op onuitvoerbare eisen die aan de uitvoerende diensten worden gesteld.

Wij werken met grote zorgvuldigheid aan het oplossen van de problemen en het herstel van vertrouwen. Dat het ook goed kan, blijkt uit de manier waarop de organisatie zich aangepast heeft aan de coronacrisis. Dat succes willen wij vasthouden. De Belastingdienst moet een organisatie zijn waarin niet alleen oog is voor het goed uitvoeren van de taak, maar ook voor de manier waarop we dat doen. Hierbij vergroten we de aandacht voor de menselijke kant van dienstverlening en cultuur.⁴⁸ Over de cultuuraanpak is uw Kamer op 14 september geïnformeerd.⁴⁹ Over de voortgang van de verbeteringen bij de Belastingdienst informeren wij u in de voortgangsrapportages over het Jaarplan.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

⁴⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 731.

⁴⁸ Op 25 mei jl. is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het extern cultuuronderzoek Belastingdienst. Kamerstuk 31 066, nr. 648.

⁴⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 700.