

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 986

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2022

In aanloop naar het commissiedebat Belastingdienst van 24 maart a.s. wil ik u met deze brief over diverse onderwerpen informeren.

Ten eerste bevat deze brief een voorstel ter verbetering van de informatievoorziening aan uw Kamer. Mijn ambtsvoorganger heeft hiervoor diverse adviezen¹ aangedragen en in deze brief licht ik u toe hoe hier invulling aan zal worden gegeven.

Vervolgens ga ik in op een vijftal afzonderlijke onderwerpen met een weergave van de actuele stand van zaken in navolging van eerdere communicatie hierover aan uw Kamer. In deze brief neem ik u achtereenvolgens mee in de volgende onderwerpen:

- A. Informatievoorziening
- B. ICT: toezeggingen en RID-projecten
- C. Stand van zaken project vervolgingskosten
- D. Actieplan Versterken Toezicht.
- E. Vervolgaanpak n.a.v. artikel «vermorzeld in de raderen van de fiscus»
- F. Voortgang verbeteracties «Ambtshalve proces in de LH»

Tot slot geef ik u een doorkijk naar de wijze waarop ik uw Kamer wil betrekken in het keuzeprocess en prioriteitsstelling in de ambities en opgaven waar de Belastingdienst voor staat. De veelheid aan vragen, zowel voor vervanging als voor het nieuw beleid, maken constant prioriteren en afwegen noodzakelijk. De krapte op de arbeidsmarkt versterkt dit nog eens. Om u als Kamer goed te betrekken in dit proces ben ik voornemens u voor het zomerreces een «beleids- en uitvoeringsbrief» te sturen.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 929.

A. Informatievoorziening

In recente overleggen met de Vaste Kamercommissie Financiën- waaronder het commissiedebat Belastingdienst van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 066, nr. 876) heeft uw Kamer aangegeven moeite te hebben met de grote hoeveelheid en aard van de informatie over de Belastingdienst. U heeft daarbij aangegeven behoefte te hebben aan meer structuur en overzicht in de wijze waarop informatie met uw Kamer wordt gedeeld.

Ik constateer daarmee dat de jaarplancyclus -waarin jaarlijks rond de jaarwisseling een Jaarplan wordt gedeeld, gevolgd door drie viermaandelijke voortgangsrapportages (VGR)- de gewenste mate van structuur en overzicht onvoldoende biedt. De redenen die hieraan ten grondslag liggen zijn o.a.:

- De VGR volgt de inhoud van het Jaarplan (*going concern*) en is in zijn huidige opzet te weinig flexibel om nieuwe onderwerpen in te verwerken. De VGR mist daarom op onderdelen aansluiting met de actualiteit. Over veel onderwerpen wordt uw Kamer daarom met separate Kamerbrieven geïnformeerd.
- De VGR wordt viermaandelijks opgesteld en vervolgens aangeboden aan de Kamer. Daardoor wordt een VGR doorgaans pas maanden na de rapportageperiode geagendeerd voor een commissiedebat. De informatie is dan bij bespreking tijdens een debat niet altijd meer actueel.

Als gevolg hiervan worden nu veel separate brieven verstuurd op uiteenlopende thema's, zonder dat uw Kamer over de samenhang wordt geïnformeerd. Dat maakt het lastig een totaalbeeld te vormen.

Als oplossing sluit ik mij aan bij de ideeën van mijn ambtsvoorganger. Om de Kamer zo actueel mogelijk te informeren, stel ik voor periodieke stand-van-zakenbrieven over de Belastingdienst te introduceren. De eerste zal ik verzenden voorafgaand aan het eerstvolgende Commissiedebat Belastingdienst na 24 maart.

In opbouw en inhoud zoek ik hierin de juiste verhouding met de reeds door mij aangekondigde prioriteiten in beleid en uitvoering². Hierbij zoek ik naar een manier waarop vaste onderdelen als de prestatie-indicatoren uit de begroting een plek zullen krijgen. Daarnaast wordt bezien hoe de stand-van-zakenbrief zich moet verhouden tot de jaarlijks terugkerende Stand van de Uitvoering. De stand-van-zakenbrieven krijgen een logische structuur, waarbij ook de samenhang tussen verschillende onderwerpen beter wordt belicht. Kortom, het concept van deze brief zal zich nog verder ontwikkelen en ik wil benadrukken dat de verzamelbrief die nu voor u ligt in inhoud en opzet nog afwijkt van de stand-van-zakenbrief die hier wordt aangekondigd.

De stand-van-zakenbrieven zullen niet alle separate brieven vervangen. Op basis van het belang en de urgentie van onderwerpen zal ik nog steeds separate Kamerbrieven versturen. Het goed en tijdig informeren van uw Kamer staat voorop. Het is wel denkbaar dat over een bepaald onderwerp eerst een separate brief wordt verzonden en dat hier vervolgens in de stand-van-zakenbrieven nader over wordt gerapporteerd.

Daarmee vervalt naar mijn mening de noodzaak van viermaandelijke rapportages over het Jaarplan. Wel ben ik voorstander van een jaarafsluitende rapportage over het Jaarplan.

² Kamerstuk 35 925 IX, nr. 22

Gezien bovenstaande heb ik besloten om per direct de jaarplancyclus te beperken tot een Jaarplan en een Jaarrapportage. Waarmee de eerste en tweede voortgangsrapportages vervallen. De jaarrapportage zal ieder jaar gelijktijdig met het jaarverslag op de Rijksbegroting in mei aan uw Kamer worden verstuurd.

B. ICT: toezeggingen en RID-projecten

25 januari jl. is een technische briefing aan uw Kamer verzorgd over «ICT binnen de Belastingdienst, het portfolioproces en de ruimte voor nieuw beleid». In navolging daarvan wil ik hier ingaan op twee openstaande toezeggingen op dit vlak, alsmede de actuele status van de grote ICT-projecten waarover de Belastingdienst jaarlijks rapporteert via het Rijks ICT-Dashboard (RID).

Toezegging aan lid Van Dijk (CDA)

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 19, item 18 en Handelingen II 2021/22, nr. 20, item 7) heeft mijn voorganger aan het lid Van Dijk toegezegd de Kamer te informeren over het potentieel van ICT-capaciteit dat beschikbaar is bij de Belastingdienst om nieuw beleid uit te voeren en hoe dit zich verhoudt tot wat allemaal gevraagd wordt aan de Belastingdienst, zodat daar ook prioriteiten aan gesteld kunnen worden.

In de Parameterbrief bij het Belastingplan wordt per beleidsterrein aangegeven hoe snel wijzigingen doorgevoerd kunnen worden. Mede naar aanleiding van eerdere vragen uit de Kamer en de van het lid Inge van Dijk c.s. (Kamerstuk 35 927, nr. 67), wordt de informatie in de parameterbrief bij het Belastingplan 2023 uitgebreid zodat uw Kamer meer inzicht krijgt in hoeveel «ruimte» er is in een keten -c.q. belastingmiddel- voor nieuw beleid.

Toezegging aan lid Hammelburg (D66)

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2022 heeft mijn ambtsvoorganger aan het lid Hammelburg toegezegd de Kamer te informeren over de veranderingen in het vennootschapsbelastingstelsel (Vpb) en de samenloop met de invoering van de met de invoering van diverse OESO-voorstellen zoals pijler 1 en pijler 2. Ontwikkelingen die gezamenlijk weer een groot beroep op de Belastingdienst en op de ICT-systemen.

Het ICT-systeem voor de Vpb is verouderd en moet uiterlijk 1 januari 2027 vervangen zijn. De ervaring heeft geleerd dat een tijdige start nodig is om het systeem op tijd vervangen te hebben. De samenloop met de ambitieuze wetgevingskalender voor de Vpb betekent dat een groot beroep wordt gedaan op dezelfde ICT-capaciteit voor vervanging van het systeem en de implementatie van de nieuwe wetgeving. De Belastingdienst heeft besloten om de ICT-capaciteit voor Vpb gefaseerd uit te breiden. Capaciteitsopbouw gaat geleidelijk; mensen moeten geworven worden en ingewerkt en dat kost ook tijd. Daarnaast is er momenteel een krapte op de arbeidsmarkt. Met name de krapte op de arbeidsmarkt is een risico of de capaciteitsopbouw in het gewenste tempo kan plaatsvinden.

Door het tijdig starten van de werving en omdat het zwaartepunt van de ICT-werkzaamheden voor Pijler 2 in 2023 ligt, is het huidige inzicht dat tijdige implementatie mogelijk is.

Met peildatum 31 december 2021 zal de Belastingdienst uiterlijk 1 april a.s. een update geven op het RID. Daar staat de informatie over alle projecten van de rijksoverheid met een ICT-component van tenminste € 5 miljoen. Dit worden de grote projecten genoemd. Op dit moment loopt bij verschillende projecten, waaronder de projecten die in de brief van 21 april jl. zijn genoemd, nog besluitvorming die relevant is voordat publicatie op het RID kan plaatsvinden. Conform de toezegging in de brief van 21 april 2021³ zal het RID worden geactualiseerd per project waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Indien een specifiek project dusdanig uitloopt dat er risico's ontstaan voor de continuïteit of de doorvoering van wet- en regelgeving wordt de Kamer hierover separaat geïnformeerd.

Herstructurering projecten

Zoals aangegeven in de brief van 21 april 2021 is het complex om doorlooptijd en benodigd budget voor meerjarige grote projecten goed te plannen en ramen. Dit komt omdat tijdens de looptijd beter inzicht op het detailniveau ontstaat, er scopewijzigingen kunnen optreden, er afhankelijkheden bestaan die van invloed zijn, wijzigingen kunnen zijn in productiviteit en in de beschikbare capaciteit. Vanwege deze complexiteit moeten we de grote ICT-projecten voortdurend herijken in termen van planning en budget.

Vanwege de forse uitloop van projecten de afgelopen jaren is ook de sturing op de projecten geïntensiveerd. Dat maakt dat problematiek sneller wordt geïdentificeerd. Daarom worden de planning en het budget van grote projecten tegen het licht gehouden. Om de planning en raming te verbeteren worden projecten waar dat mogelijk is geherstructureerd in kleinere delen met een duidelijk eindproduct. Deze slag wordt ook gemaakt voor de projecten die al op het RID staan. Nadat de besluitvorming over de herstructurering is afgerond wordt uw Kamer hierover geïnformeerd en wordt vervolgens ook het RID geactualiseerd.

C. Stand van zaken project vervolgingskosten

In vervolg op mijn brief van 17 juni 2021⁴ informeer ik uw Kamer in deze brief verder over de stand van zaken met betrekking tot het project vervolgingskosten. Ik heb toegezegd zowel uw Kamer als de Nationale ombudsman periodiek te informeren over de voortgang⁵. Een afschrift van de hier weergegeven informatie zal in een separaat schrijven ook aan de Nationale ombudsman worden toegezonden. Deze brief geeft inzichten in de voortgang bij de herstelacties van ten onrechte niet-verminderde vervolgingskosten. Het project om de onjuistheden bij vervolgingskosten te herstellen heeft mijn voortdurende aandacht en wordt nauwgezet gevolgd.

Zoals in de voorgaande brief vermeld, zijn de pilot en eerste reguliere herstelactie afgerond en geëvalueerd. Op 23 maart 2021 is gestart met de tweede herstelactie. Hiervan zijn in 2021 220.000 aanslagen hersteld (16% van het totaal aantal te herstellen aanslagen). Bij het herstel worden de gedupeerden hierover per brief geïnformeerd waarna binnen enkele

³ Kamerstuk 31 066, nr. 814.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 850.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 741.

weken de teveel in rekening gebrachte vervolgingskosten zullen worden vergoed of verrekend.

Door een nieuwe juridische definitie van het begrip vermindering⁶ is in de loop van 2021 een additionele tweede populatie geïdentificeerd. Vanwege de uitvoerbaarheid en de beperkte beschikbare capaciteit vindt herstel op drie verschillende wijzen plaats: de aanslagen worden zoals gebruikelijk zo veel als mogelijk automatisch hersteld. Waar dit niet mogelijk is, worden de aanslagen met meer dan € 750 aan vervolgingskosten handmatig beoordeeld en hersteld; aanslagen met minder dan € 750 aan vervolgingskosten worden generiek hersteld, dit betekent dat alle op de aanslag vermelde vervolgingskosten worden verrekend of terugbetaald. De gekozen werkwijze heeft als voordeel dat met een zeer beperkte capaciteitsbelasting het project in 6 maanden kan worden afgerond.

Met ingang van januari 2021 is het proces aangepast zodat bij de reeds bekende situaties, waarin vervolgingskosten niet verminderd werden, dezelfde fouten zich niet meer kunnen voordoen. Naar verwachting zal binnen enkele maanden ook het proces bij de tweede populatie worden aangepast, zodat deze fouten zich niet meer kunnen voordoen.

De Belastingdienst biedt belanghebbenden de gelegenheid om via een separaat nummer, opgenomen in de beschikking, telefonisch vragen te stellen. Tot nu toe zijn er ongeveer 130 reacties binnengekomen op de verstuurd beschikkingen. Die reacties hebben ertoe geleid dat de tekst op de Belastingdienst-site is verduidelijkt, zodat belanghebbenden nu zelf eerder kunnen bepalen of ze in aanmerking komen voor vergoeding van vervolgingskosten.

D. Actieplan Versterken Toezicht

De Belastingdienst streeft ernaar dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk uit eigen beweging bereid en in staat zijn (fiscale) regels na te leven zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. De manier waarop de Belastingdienst dat doet, staat beschreven in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. Hierin staat een breed palet aan handhavingsinstrumenten zoals handhavingscommunicatie, Voorgevulde aangifte, vooroverleg en controle. Handhaving is een van de kerntaken van de Belastingdienst. Zij wil daarbij burgers en bedrijven centraal stellen.

In het Algemeen Overleg van 4 maart 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 622) heeft uw Kamer zorgen geuit over de afname van het aantal controles van de Belastingdienst. Daarop heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd u hierover te informeren. Aan deze toezegging heb ik gestand gedaan door het versturen van het onderzoeksrapport Analyse niveau toezicht achteraf⁷. Uit het onderzoek blijkt dat bij de drie doelgroepen Particulieren, Midden en Kleinbedrijf en Grote Organisaties sprake is van een daling in het toezicht achteraf. Over de jaren 2016 tot 2019 is sprake van een daling van circa een derde van het aantal controles, de daaraan bestede capaciteit en de directe raking. Ik vind de daling zorgelijk en zie dit als een risico voor de vrijwillige naleving (compliance). Het herstellen van een eventuele daling van de compliance is naar verwachting een proces dat meerdere jaren in beslag neemt en daarmee ook kostbaar is.

⁶ Onder het begrip «vermindering» valt ook de situatie dat na het opleggen van een positieve aanslag een negatieve aanslag door de inspecteur wordt opgelegd. Inmiddels is de Leidraad Invordering 2008 per 1 juli 2021 op dit punt aangepast.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 958.

Ik heb de Belastingdienst gevraagd om de mogelijkheden te verkennen om de risico's uit het onderzoek te beheersen. Voor het zomerreces zal ik u informeren over het actieplan via de «beleids- en uitvoeringsbrief».

E. Vervolgaanpak n.a.v. artikel «vermorzeld in de raderen van de fiscus»

Naar aanleiding van het artikel in de Volkskrant⁸ en de daarop volgende Kamervragen⁹ heeft de Belastingdienst een taskforce ingericht van 15 experts op het gebied van inkomensheffingen, invordering, mediation, klachten, Stella en toeslagen om deze groep burgers te helpen. Zoals eerder aangegeven¹⁰ zijn de contactgegevens van de Stella-coördinator gedeeld met de mensen uit het artikel. Dat heeft ertoe geleid dat 12 van de 25 betreffende mensen zich hebben gemeld.

Daarnaast hebben 9 van deze 12 personen ook een burgerbrief naar de Minister-President (MP) gestuurd. De MP heeft hier persoonlijk op gereageerd en het afschrift van de algemene reactie is ook gedeeld met de Vaste Kamercommissie voor Financiën. Naast de reactie van de MP in de richting van deze mensen, hebben de brieven er ook toe geleid dat de MP en ik op 10 februari jl. een werkbezoek hebben gebracht aan het Stella-team van de Belastingdienst. Tijdens dit werkbezoek hebben wij kennisgenomen van de werkwijze en toegevoegde waarde van de gekozen aanpak. Tevens is de complexiteit onderkend van de multi-problematiek waarin deze mensen zich in het algemeen bevinden en hoe belangrijk persoonlijk contact hierin is.

Het doel van het leggen van persoonlijk contact door de Belastingdienst was om:

- a) (Maatwerk-) oplossingen te vinden;
- b) Lessen te trekken voor de eigen werkwijze en de werking van wet- en regelgeving.

De huidige status is dat alle persoonlijke situaties van de 12 personen die zich gemeld hebben in zijn geheel (integraal) opnieuw bekeken zijn. De burgers hebben allen een vast contactpersoon en vernemen frequent de status van de behandeling. In afgeronde casussen (5/12) zijn (maatwerk-)oplossingen gevonden om deze burgers te helpen. Dit betekent in een enkel geval ook een coulancevergoeding voor onherstelbare schade. De behandeling wordt per casus afgesloten met een persoonlijke brief met daarin:

- a) De persoonlijke situatie van de burger;
- b) De rol van de Belastingdienst hierin;
- c) Welke stappen zijn ondernomen, en;
- d) Welke afspraken zijn gemaakt om de problemen op te lossen.

Deze burgers kunnen daarnaast voor een vastgestelde periode telefonisch contact opnemen met het Stella-team.

Momenteel worden de algemenere lessen voor de Belastingdienst getrokken uit dit traject. De leersignalen worden omgezet in concrete verbeteringen ten aanzien van de interne processen. Daarnaast worden de lessen opgevoerd als signalen in de eerstvolgende Stand van de Uitvoering.

⁸ <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2021/verdwaald-in-het-labyrint-dat-belastingdienst-heet-v446877/>

⁹ Vragen van het lid Nijboer (PvdA) aan de Staatssecretaris van Financiën over mensen die worden vermorzeld worden door de Belastingdienst (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 79).3Vragen van het lid Alkaya (SP) aan de Staatssecretaris van Financiën over Burgers die worden vermorzeld in de raderen van de fiscus (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 80).

¹⁰ Kamerstuk 31 066 nr. 886.

F. Voortgang verbeteracties «Ambtshalve proces in de IH»

In mijn brief van 31 januari 2022 (Kamerstuk 31 066, nr. 961) ben ik ingegaan op de al genomen en nog lopende acties en maatregelen om het proces rond het ambtshalve opleggen van aanslagen in de inkomensheffing te verbeteren. Hierbij heb ik aangekondigd uw Kamer voorafgaande aan het Commissiedebat Belastingdienst te informeren over de voortgang van deze acties. Omdat diverse acties nog lopen, bestaat er op dit moment nog geen volledig beeld van het ambtshalve proces en alle te realiseren verbeteringen. Zodra dit beeld er wel is, zal ik uw Kamer hier uitgebreider over informeren.

Meer maatwerk

In 2021 heeft een pilot plaatsgevonden waarbij burgers zijn gebeld voordat er werd overgegaan tot een ambtshalve aanslag met als doel aangifteverzuim te voorkomen. Gezien de positieve resultaten van de pilot, wordt dit jaar opnieuw een belactie uitgevoerd waarbij de omvang van de doelgroep is uitgebreid. Ook wordt momenteel onderzoek gedaan naar aanvullende interventies om onbewust verzuim terug te dringen en wordt bezien op welke wijze het beste contact kan worden gezocht bij herhaald aangifteverzuim.

Momenteel wordt onderzocht waar meer maatwerk bij het opleggen van boetes wenselijk is en hoe dat gerealiseerd kan worden.

Daarnaast zijn de kenmerken van de groep burgers in het ambtshalve aanslagproces 2017 nader in kaart gebracht. Deze informatie dient als input voor de andere acties om het ambtshalve proces te verbeteren.

Ambtshalve teruggaaf

Er wordt gewerkt aan een (juridische) analyse over de gevolgen en de mogelijke opties inzake het in alle gevallen kunnen opleggen van de aanslag. De analyse zal voornamelijk zien op de mogelijkheid van het ambtshalve toekennen van een teruggaaf na een aangifteverzuim. Een eventueel benodigde wetswijziging wordt nader onderzocht.

Zorgvuldig en juridisch correct proces

Uit intern onderzoek bleek dat het ambtshalve proces op specifieke onderdelen juridisch niet correct was. Deze onvolkomenheden zijn in kaart gebracht. De werkwijze van de Belastingdienst op deze onderdelen is en wordt met ingang van het belastingjaar 2018 aangepast, teneinde deze in lijn met de wet te brengen. De implementatie hiervan is gaande, waarbij eventuele resterende vraagpunten zo spoedig mogelijk binnen het bredere traject rond het ambtshalve proces worden opgepakt.

Voortvloeiend uit het intern onderzoek is het steekproefsgewijze onderzoek naar een aantal representatieve ambtshalve aanslagen uitgevoerd en inmiddels afgerond. De resultaten ervan worden momenteel beoordeeld. Dit onderzoek is bedoeld om meer inzichtelijk te krijgen of de inspecteur bij het ambtshalve vaststellen van de aanslag binnen de grenzen van wet, jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is gebleven. Daarnaast wordt bekeken of de resultaten kunnen worden gebruikt om de interne werkinstructies voor het bepalen van de «redelijke schatting» verder te verbeteren.

Tot slot

Komende jaren worden veel stappen gezet om de Belastingdienst verder op orde te brengen, te bouwen aan vertrouwen en het herstellen van fouten uit het verleden. Tegelijkertijd blijft de Belastingdienst onder druk

staan: zowel de interne verbeteringen als het uitvoeren van (nieuwe) opdrachten vragen tijd en aandacht. Belangrijk bij het realiseren van de ambities is het besef dat niet alles tegelijk kan. Keuzes maken en prioriteren is noodzakelijk. Dit is een continu proces van kiezen en bijsturen, waarbij tegelijkertijd een stabiele koers noodzakelijk is.

Komende periode hebben bijvoorbeeld de uitwerking en uitvoering van Box 3 en de FSV-tegemoetkoming hoge prioriteit. Bij de uitwerking van deze dossiers ontstaat ook meer duidelijkheid over de inzet van medewerkers en ICT die hierbij noodzakelijk is en de mogelijke doorwerking naar andere dossiers. Dit kan betekenen dat andere (fiscale) plannen waar de Belastingdienst mee aan de slag moet, later of in een eenvoudigere vormgeving worden uitgevoerd. Ik neem u graag mee in deze keuzes.

Voor het zomerreces zal ik u daarom in een «beleids- en uitvoeringsbrief» informeren over de voorgenomen keuzes voor 2023, inclusief de onzekerheden en nog niet beslechte dilemma's. Door het sturen van deze brief ruim voorafgaand aan het Belastingplan 2023 (september) en het Jaarplan Belastingdienst 2023 (november) ontstaat meer ruimte om over de prioriteitstelling voor het verder op orde brengen van zowel de Belastingdienst als het (fiscaal) beleid een politiek debat te voeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij