Overzicht en toelichting specifieke maatregelen Toeslagen en Belastingdienst

Het onrecht dat toeslaggerechtigden is aangedaan heeft het vertrouwen in Toeslagen en de Belastingdienst ernstig geschaad. De opdracht aan Toeslagen en de Belastingdienst is te werken aan het herstel van vertrouwen. Herstel van vertrouwen kan alleen wanneer we mensen weer centraal stellen, onze dienstverlening verbeteren en meer oog hebben voor de gevolgen van ons handelen voor de toeslaggerechtigden. Deze lijn is in 2020 ingezet en zal in 2021 verder worden voortgezet, waarbij we de lessen van de POK en ook de voornemens uit het traject Werk aan Uitvoering (WAU) nadrukkelijk meenemen.

Er komt meer aandacht voor direct contact met mensen, ook digitaal. Er worden in 2021 extra medewerkers bij Toeslagen aangetrokken. Dit valt samen met de herwaardering van het vakmanschap binnen Toeslagen en de Belastingdienst. Dat is meer dan alleen extra mensen aantrekken. Minstens zo belangrijk zijn de inrichting en de cultuur van onze organisatie. Daarom werken we aan een open en inclusieve organisatie, waarin medewerkers worden gewaardeerd, waar vakmanschap centraal staat en interne en externe samenwerking de standaard is. In deze bijlage geven we een overzicht van de aanpak van de Belastingdienst en Toeslagen, met daarin de maatregelen die zijn aangekondigd in deze kabinetsreactie op de POK en maatregelen die reeds eerder met uw Kamer zijn gedeeld, waaronder het verbetertraject kinderopvangtoeslag en het programma vernieuwing dienstverlening Toeslagen. Over de voortgang van het programma vernieuwing dienstverlening Toeslagen informeren wij u via de voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag. Over de voortgang van het verbetertraject kinderopvangtoeslag wordt u periodiek geïnformeerd door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Maatregelen die reeds in gang zijn gezet bij de kinderopvangtoeslag

- In de wet kinderopvang is expliciet vastgelegd dat de kinderopvangtoeslag niet meer volledig wordt teruggevorderd als blijkt dat een deel van de kosten niet zijn betaald (proportionaliteit).
- In het kader van het Verbetertraject kinderopvangtoeslag[1] zijn in 2020 significante verbeteringen doorgevoerd:
    - Sinds medio 2020 is gestart met de ‘kinderopvangtoeslagapp’. Via de app kunnen ouders eenvoudig wijzigingen doorgeven die van invloed zijn op de hoogte van de kinderopvangtoeslag.
    - Een groot deel van de kinderopvangorganisaties leveren maandelijks gegevens over de afgenomen opvang aan Toeslagen en het voornemen is erop gericht om dit in de loop van 2021 te verplichten voor alle kinderopvangorganisaties. Voor de zorgtoeslag is er al een koppeling met gegevens van zorgverzekeraars. Met actuele gegevens kan Toeslagen verschillen tussen de kinderopvangtoeslagaanvraag en gebruiksgegevens eerder signaleren en ouders tijdig op deze verschillen attenderen (via bijvoorbeeld de app).
    - In 2020 is de persoonlijke begeleiding van mensen met een hoge kans op (hoge) terugvorderingen gestart. Het gaat om ouders die extra hulp nodig hebben bij het tijdig doorgeven van wijzigingen. Indien gewenst krijgt de ouder een persoonlijk begeleider. De begeleiding van een ouder kan meerdere jaren doorlopen.

Maatregelen die reeds in gang zijn gezet bij Toeslagen en de Belastingdienst

- In 2020 is gestart met het aanbrengen van extra vaktechnische waarborgen bij toeslagenprocedures in hoger beroep. Er wordt - met onafhankelijke monitoring - beter gekeken naar de onderliggende vraag in beroepszaken om er lessen uit te kunnen trekken. Ook wordt de

[1] Zie ook Kamerstuk 31 322, nr. 422

burger centraal gesteld in het proces voorafgaand aan hoger beroep om daar waar mogelijk het probleem al eerder op te lossen. In 2021 wordt deze functie verder ontwikkeld. Daarmee wordt saangesloten op de langer bestaande vaktechnische waarborgen binnen de Belastingdienst.

- Er wordt systematisch en centraal bijgehouden welke signalen - klachten, telefoononderwerpen, burgerbrieven en bezwaren - er zijn binnen gekomen. Zo kunnen proactief signalen van mogelijke misstanden worden herkend en aangepakt. Die signalen bleven te veel hangen op operationeel niveau, en drongen niet altijd door bij het (top)management van uitvoeringsorganisaties, beleidsdirecties en de politiek. Deze 'feedbackloops' moeten structureel belegd en besproken worden in de driehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, en zullen onderdeel uitmaken van de voorgenomen "stand van de uitvoering". Praktijksignalen vanuit de rechterlijke macht en sociale advocatuur worden hier ook in meegenomen.
- In 2020 zijn samenwerkingstrajecten met alle toeslagdepartementen opgestart. Dat begint met elkaar vaak zien, het uitwisselen van kennis van elkaars werkveld, het analyseren en verkennen van beleidsdoelstellingen en uitvoeringsgevolgen maar moet vooral ook leiden tot concrete verbeteringen in (wets)wijzigingen per 2022. Daar betrekken we ook het maatschappelijk veld bij door middel van expertsessies en burgerpanels die we direct om feedback vragen.
- In 2021 wordt de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane opgericht. Deze inspectie zal toezicht houden op opvolging van signalen en knelpunten in de uitvoering en op die manier de aandacht voor de rechtsstatelijkheid in het handelen van Toeslagen en de Belastingdienst versterken.
- Bij Toeslagen is het Programma Vernieuwing Dienstverlening geïntensiveerd.[2] Een aantal concrete voorbeelden hiervan:
    - Toeslagen wordt beter bereikbaar met locaties verspreid over Nederland waar mensen fysiek met toeslagvragen geholpen kunnen worden. Naast de bestaande balies en de Toeslagen ServicePunten gaan we deze dienstverlening op meer plekken aanbieden. Daarvoor maken we ook afspraken met gemeenten en andere instanties die lokaal al helpen bij het invullen van formulieren of mensen informeren over regelingen. We starten in 2021 tien tot twintig pilots met Toeslagenservicepunten en andere lokale instanties. Dit moet meer kennisdeling tot stand brengen en het aanbieden van dienstverlening via andere bestaande loketten mogelijk maken (met ondersteuning vanuit Toeslagen).
    - Beslissingen motiveren we goed en begrijpelijk. Dat is vooral heel belangrijk wanneer Toeslagen toch gaat afwijken van de gegevens die de burger heeft aangeleverd. In dat geval zoeken we vooraf contact en geven we uitleg over mogelijkheden voor huishoudens om actie te ondernemen (zoals een wijziging doorgeven of in bezwaar komen) en om samen duidelijk te krijgen waar de oorzaak van het verschil zit (een fout van de toeslaggerechtigde, een fout van ons, een echt geschil) om dit te kunnen oplossen.
- Toeslagen breed is gestart om toeslaggerechtigden nog helderder en duidelijker te informeren over hun rechten en plichten, en hen sneller en beter te informeren als ze wijzigingen moeten doorvoeren. Mensen worden gestimuleerd om wijzigingen tijdig door te geven. Kort na de zomer van 2020 zijn Toeslagen en de Belastingdienst daarom gestart met een brede bewustwordingscampagne. Het doel van deze campagne is bewustwording dat belangrijke gebeurtenissen in het leven van mensen gevolgen kunnen hebben voor belastingen en toeslagen. Mensen worden gestimuleerd om deze wijzigingen tijdig door te geven. De campagne is via

[2] Mede naar aanleiding van het rapport "handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening bij Belastingdienst, Toeslagen en Douane".

verschillende kanalen uitgezet, waaronder TV- en radiocommercials. De campagne is gestart op 11 september 2020 en loopt in ieder geval door tot het tweede kwartaal van 2021.

- We gaan mensen actief wijzen op de mogelijkheden voor het treffen van een persoonlijke betalingsregeling. Dit geldt voor belastingschulden en toeslagterugbetalingen in aanvulling op de automatisch startende betalingsregeling voor Toeslagen.
- Op 1 januari is de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen in werking getreden. De wet introduceert een doelmatigheidsgrens bij terugvorderingen van € 98. Terugvorderingen tot die grens hoeven niet te worden betaald. Ook verbetert de wet de praktische rechtsbescherming, bijvoorbeeld door mensen bij een definitieve toekenning de mogelijkheid te geven om een zienswijze te geven in het geval er sprake is van een hoge terugvordering. Ook lost de wet enkele schrijnende situaties met betrekking tot partnerschap op. Zo houden mensen met een partner in detentie recht op kinderopvangtoeslag.
- Als een kleine fout volgens de wetgeving onevenredig grote gevolgen kan hebben voor een aanvrager, kan Toeslagen die gevolgen matigen of beperken via de hardheidsclausule (Awir). Medewerkers van Toeslagen moeten meer stappen doorlopen met meer controles voordat een toeslag kan worden gestopt of een boete kan worden opgelegd. De hardheidsclausule is geïntroduceerd om in de toekomst situaties te voorkomen waarbij de uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen tot niet voorziene en ongewenste gevolgen leidt.

Maatregelen die op korte- en middellange termijn in gang worden gezet bij Toeslagen (en Belastingdienst)

- Toeslagen en de Belastingdienst gaan deelnemen aan de Brede Schuldenaanpak en onderstrepen de drie actielijnen: preventie/vroegsignalering, betere dienstverlening en sociale incasso. Preventie staat voorop, want ook hier geldt dat voorkomen beter is dan genezen. Toeslagen probeert te voorkomen dat mensen in de knel komen en biedt ondersteuning, mocht dat toch (dreigen te) gebeuren. Toeslagen volgt actief of schulden bij de Belastingdienst of Toeslagen oplopen. In dat geval neemt Toeslagen persoonlijk contact op met deze mensen.
- Ook bij de invordering door de Belastingdienst en Toeslagen willen wij stappen zetten om meer de burger centraal te zetten. Dit doen we door aansluiting te zoeken bij een Rijksbrede schuldenaanpak, waardoor een debiteurgerichte aanpak over meerdere overheidsorganisaties heen stap voor stap mogelijk wordt.
- Stroomlijnen van de invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen - die opgenomen zijn in de Fiscale Vereenvoudigingswet 2017, maar niet in werking zijn getreden – wordt opgeschort, omdat in de maatregelen onvoldoende rekening is gehouden met het doenvermogen van burgers. Wij onderzoeken of elementen uit dit wetsvoorstel in aangepaste vorm ingevoerd kunnen worden zodat alleen de voor de burger meest gunstige onderdelen worden gerealiseerd. In dat licht onderzoeken we sowieso de introductie van een hardheidsclausule in de invordering. In de heroverweging houden we naast de specifieke aanpak voor Toeslagen ook de invorderingsstrategie van de Belastingdienst tegen het licht, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge en langdurige schulden en de uitvoering van betalingsregelingen. We zullen in ieder geval kijken naar de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling.
- Ondanks de ontvlechting van de Belastingdienst, blijft het mogelijk om betalingsregelingen voor belasting- en toeslagschulden te bundelen als de burger dat wil. Daarnaast wordt gedacht aan invoering van de fiscale rechtsgang bij uitstel- en kwijtscheldingsbeschikkingen waardoor de rechtsbescherming voor de burger verbetert.

- Naast de invorderingswet kijken we ook naar verbeteringen in de uitvoering en nemen we vooruitlopend op de aanpassingen in wet- en regelgeving reeds maatregelen om mensen die in de knel dreigen te komen beter ter helpen.
- De Belastingdienst heeft het afgelopen jaar een visie schulden ontwikkeld. Op basis van deze visie zal dit jaar een plan van aanpak inclusief een communicatiestrategie worden opgesteld. Hiermee ontstaat er een eenduidige aanpak die zowel intern als extern gecommuniceerd zal worden.
- Toeslagen en de Belastingdienst starten een pilot met een vorderingenoverzicht. In dat overzicht kunnen mensen zelf online zien welk bedrag aan belastingschuld nog openstaat en wanneer dat betaald moet zijn. Wanneer mensen een betalingsachterstand oplopen, kunnen ze een betalingsregeling krijgen. Zo willen we voorkomen dat schulden onnodig oplopen.
- Er wordt ook gestart met een onderzoek naar welke gedragsinterventies er gedaan kunnen worden om burgers beter te benaderen en begeleiden als het gaat om invorderingen.
- In 2021 gaat Toeslagen mensen beter en actiever informeren over het incassoproces en de mogelijkheden, zoals de mogelijkheden tot kort uitstel van betaling (ten behoeve van een stabilisatieperiode), het standaard aanbod voor een betalingsregeling voor toeslagen, de mogelijkheid tot een persoonlijke betalingsregeling en uiteindelijk het eventueel kwijtschelden of stoppen van de invorderingsactiviteiten. Dat doen we door het verbeteren van de informatie op de website. Op het Kennisnetwerk voor onze maatschappelijke partners voegen we relevante informatie over de incassoprocessen voor de doelgroep toe, zodat zij de mensen nog beter kunnen helpen.
- Ook doet Toeslagen mee aan de publiekscampagne ‘Kom jij er uit’ van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En Toeslagen participeert in het ‘collectief schuldregelen’, dat een initiatief is van (onder andere) SchuldenlabNL en de NVVK. Hierdoor kunnen minnelijke schuldregelingen sneller en efficiënter tot stand komen tussen schuldeisers en gemeentelijke schuldhulpverlening.
- De STELLA-teams (interventieteam multiproblematiek) binnen de Belastingdienst en Toeslagen kunnen mensen helpen die in de knel dreigen te komen, bijvoorbeeld door een terugvordering te matigen. Als de problemen niet alleen bij de Belastingdienst en Toeslagen spelen en te complex zijn om alleen met de Belastingdienst en Toeslagen op te lossen, dan begeleiden we mensen actief naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Als er sprake is van (ernstige) multiproblematiek en de professionals komen er gezamenlijk niet uit, dan werken we samen met andere uitvoerders via het Landelijk maatwerkloket multiproblematiek en het daaronder vallende Landelijk Escalatieteam (LET). Over de versnellingen in het landelijk Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens is uw kamer geïnformeerd.[3]
- De “Adviescommissie praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken” doet momenteel onderzoek naar het functioneren van rechtsbescherming in de praktijk. Aan hen is gevraagd te onderzoeken hoe het met de praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers is gesteld en welke verbetermogelijkheden zij zien. Het rapport zal op korte termijn worden opgeleverd.
- De Belastingdienst en Toeslagen richten de fraudeaanpak opnieuw in. De contouren van de fraudeaanpak Belastingdienst worden opgenomen in de tussenrapportage over het programma Herstellen, verbeteren, borgen van de Belastingdienst, die in januari 2021 aan de Kamer wordt aangeboden. Uitgangspunten bij de nieuwe aanpak bij Toeslagen zijn het vroeg signaleren van potentiële problemen bij mensen (preventie) en dat bij signalen van fraude het vierogen-principe geldt met een belangrijke rol voor de vaktechnische aanspreekpunten binnen Toeslagen. Ook is

[3] Kamerstuk 34 477, nr. 73

een heldere definitie van het begrip fraude, versterking van de balans tussen preventie en het tegengaan van fraude en een toekomstbestendig handhavingsinstrumentarium met voldoende ruimte voor maatwerk om enerzijds fraude aan te pakken en anderzijds onbewuste regelovertreding te herstellen, onderdeel van de fraudeaanpak.

- Toeslagen en de Belastingdienst verwerken veel persoonsgegevens. De wettelijke grondslagen zullen verder worden versterkt en verduidelijkt. Ook worden nadere waarborgen toegevoegd om zorgvuldige verwerking van deze persoonsgegevens te borgen. Zo wordt meer transparant en expliciet gemaakt wat er gebeurt met persoonsgegevens. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel zal breed geconsulteerd worden.
- De pilot wendbaar wetgeven wordt opgestart waarin collega's vanuit de uitvoering en wetgevende collega's al vroeg in het fiscale proces op een intensieve manier samenwerken bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Deze nieuwe wijze van werken moet er onder meer toe leiden dat de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving verbetert en beter past en aansluit op de digitale omgeving van de uitvoeringsorganisatie. Een volgende stap om uitvoering en beleid in een zo vroeg mogelijk stadium bij elkaar te krijgen.
- De ELSA-labs wordt verder ontwikkeld. De diverse initiatieven rondom schulden, zoals bijvoorbeeld het Huishoudboekje, gegevens delen met gemeenten vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Herstel kinderopvangtoeslag leveren vergelijkbare en terugkerende knelpunten op: logistiek, juridisch, ethisch, privacy. Het doel van het ELSA-lab is deze problematiek met aansluiting van de samenwerking met betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld SVB en UWV), breed te bekijken en tot breed toepasbare oplossingen te komen.