Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Directie
Bestuursondersteuning en Advies

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

Inlichtingen

Ons kenmerk

Uw brief (kenmerk)

Datum 11 januari 2020
Betreft Versterken besturing Belastingdienst

Geachte voorzitter,

De Belastingdienst heeft als één van de grootste publieke uitvoerders van Nederland een wezenlijke en omvangrijke maatschappelijke opdracht met een aantal verschillende kerntaken. Het is voor Nederland cruciaal dat belastinginkomsten stabiel, rechtvaardig en betrouwbaar worden gegenereerd voor de financiering van publieke taken die voor ons allemaal van belang zijn. Toeslagen moeten op de juiste wijze aan burgers worden toegekend en uitgekeerd. Goede dienstverlening is daarbij het hoofddoel omdat een grote groep van burgers afhankelijk is deze toeslagen. De Douane moet naast het heffen van douanerechten ook effectief de doorvoer van goederen bewaken met daarbij zo min mogelijk belemmeringen voor de handelsstromen van Nederlandse bedrijven. De FIOD heeft een belangrijke rol in het opsporen van fraude en het bestrijden daarvan. In de uitvoering door de Belastingdienst van deze taken ontmoeten burgers en bedrijven de overheid en wordt de basis gelegd voor het vertrouwen dat in de Belastingdienst wordt gesteld. Voor een gedegen uitvoering van deze cruciale taken is een moderne en slagvaardige uitvoering een absolute randvoorwaarde.

De Belastingdienst staat onder druk. Door de ontwikkelingen rond de kinderopvangtoeslag en overige zaken waar burgers gedupeerd zijn, is het vertrouwen geschaad. Veel aandacht is nodig voor het oplossen van bestaande problematiek, waardoor het risico bestaat dat de nodige vernieuwingen binnen de Belastingdienst achterblijven. De dienstverlening aan burgers en bedrijven staat onder druk, de mogelijkheden om nieuw beleid adequaat en tijdig te implementeren nemen af en de staat van de ICT van de Belastingdienst is een reden tot zorg. Ook blijft adequate managementinformatie een grote uitdaging. Daarnaast is de bestuurlijke en ambtelijke opgave voor Toeslagen naar aanleiding van de problematiek rond de kinderopvangtoeslag groot.

De afgelopen jaren is onder leiding van de vorige staatssecretaris van Financiën hard gewerkt aan oplossingen om deze problemen het hoofd te bieden en om een omslag te realiseren. De staatssecretaris heeft gekozen voor een gestructureerde aanpak met acties op het gebied van sturing en managementinformatie, de werving van benodigd personeel en het in kaart brengen van ICT-problemen.

Deze aanpak is vastgelegd in de brief Beheerst Vernieuwen[1] die de staatsecretaris in april 2018 heeft uitgebracht. In 2019 is ook de noodzaak tot een cultuurverandering aan deze aanpak toegevoegd.

Ondanks de trajecten die zijn ingezet, blijven de problemen hardnekkig. Dit is verklaarbaar gelet op de omvang en complexiteit van de Belastingdienst in zijn huidige vorm en opzet. Daarom heeft het kabinet zich de afgelopen periode beraden op het versterken van de besturing van de Belastingdienst om voornoemde problematiek het hoofd te kunnen bieden. De daaruit volgende conclusie is dat er een aantal interventies nodig is. In deze brief wil ik u – zonder de schijn van volledigheid te willen wekken - informeren over de vier gebieden waar interventies nodig zijn:

1. Versterken van de ambtelijke aansturing Belastingen, Toeslagen en Douane;
2. Versnellen en intensiveren verbeteringen managementinformatie en ICT;
3. Verbeteren van de dienstverlening naar burgers en bedrijven;
4. Een cultuur met oog voor de menselijke maat en een veilige werkomgeving;

Op een later moment zal ik u ook nog een brief sturen die ingaat op de specifieke problematiek naar aanleiding van CAF 11.

1. Versterken ambtelijke aansturing

Het realiseren van de nodige vernieuwing op het gebied van ICT, de sturing op de kerntaken van de Belastingdienst en het verhelpen en voorkomen van nieuwe uitvoeringsproblemen komen onvoldoende tot resultaten in de huidige besturing en structuur. De Belastingdienst is - ondanks relevante stappen die na de Commissie Onderzoek Belastingdienst[2] en met Beheerst Vernieuwen[3] zijn gezet - niet robuust genoeg om op al deze terreinen voldoende snel essentiële verbeteringen door te voeren. Met circa 30.000 medewerkers is de Belastingdienst van een enorme omvang met in de huidige sturing een heel 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. Dit lijkt niet te passen binnen één organisatie.

De huidige ontwikkelingen bij Toeslagen en de urgentie om problemen bij de Belastingdienst op te lossen zodat goede dienstverlening aan burgers en bedrijven kan worden verzekerd, maken het noodzakelijk om de Belastingdienst minder complex en minder omvangrijk te maken. Daarover is ABDTOPConsult eerder gevraagd onderzoek te doen[4]. Ik heb gegeven de ontstane situatie de onderzoekers van ABDTOPConsult geconsulteerd over hun tussentijdse bevindingen.[5] Ik heb, mede op basis daarvan, besloten de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën. Douane en Toeslagen worden dan niet meer via de Belastingdienst aangestuurd, maar fungeren als zelfstandige entiteiten. Deze keuze is nodig om doelgerichter aan de slag te gaan met de uitvoeringsopgaven van Belastingen, Toeslagen en de Douane. Mijn eerste stap is om op korte termijn de ambtelijke sturing van deze organisatieonderdelen te versterken door drie directeuren-generaals (DG's) aan

[1] Kamerstukken II, 2017-2018, 31 066, nr. 403.
[2] Kamerstukken II, 2016-2017, 31 066, nr. 330.
[3] Kamerstukken II, 2017-2018, 31 066, nr. 403.
[4] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 538
[5] Zodra een eindadvies gereed is zal ik uw Kamer hierover informeren.

te stellen die elk verantwoordelijk worden voor één van deze onderdelen. Waar nodig zullen deze functies tijdelijk door middel van waarnemers of op interimbasis worden ingevuld. De drie DG's krijgen samen ook de opdracht de ontvlechting op verantwoorde wijze ter hand te nemen en de organisatorische consequenties uit te werken. Hierbij zal nadrukkelijk oog zijn voor het borgen van de stabiliteit en continuïteit van de cruciale processen van Belastingen, Toeslagen en Douane. Dit is noodzakelijk gegeven de verwevenheid van processen binnen de huidige Belastingdienst die relevant zijn voor uitvoering van taken van alle drie deze organisaties.

2. Versnellen en intensiveren verbeteringen managementinformatie en ICT

Al meerdere malen is gebleken dat de sturing op de Belastingdienst gehinderd wordt door een gebrek aan adequate managementinformatie. Goede managementinformatie is cruciaal om de juiste besluiten te kunnen nemen. De informatie is echter nu nog niet snel en adequaat genoeg beschikbaar om risico's in de organisatie vroegtijdig te kunnen signaleren en aan te pakken. De juiste informatie is ook onontbeerlijk voor verbetering in het beleid en in de dienstverlening aan burgers. Als de signalen en ervaringen uit de uitvoering bij de Belastingdienst niet terechtkomen bij de beleidsmakers, dan komen verbeteringen niet tot stand. De aansluiting en interactie tussen de uitvoering en de beleidsmakers moet dus nog veel nauwer worden. Dat vergt nadere stappen in de komende maanden. Er is reeds een start gemaakt met het programma Managementinformatie en Risicomanagement en dit zal verder geïntensiveerd en versneld worden om de sturing op het juiste niveau te brengen. Ook bij de informatie-en documenthuishouding moeten grote stappen gemaakt worden.

De ICT van de Belastingdienst is een remmende factor geworden. Er zijn veel verouderde systemen met achterstallig onderhoud. Er worden bijna 900 applicaties met complexe koppelingen en onderlinge afhankelijkheden gebruikt. Daardoor kan aan burgers en bedrijven en de eigen medewerkers niet het serviceniveau worden geboden dat nagestreefd wordt en zijn er risico's voor de continuïteit van processen. De komende weken zullen de rapporten van EY en KPMG naar respectievelijk de IV-organisatie van de Belastingdienst en het IV-portfolioproces en de kabinetsreactie op deze rapporten aan uw Kamer worden toegestuurd.

3. Verbeteren van de dienstverlening naar burgers en bedrijven

Het is essentieel om in de contacten met burgers te streven naar meer menselijke maat, een betere dienstverlening en een hogere kwaliteit van beantwoording van vragen. Dat geldt in het bijzonder voor de Belastingtelefoon, wat voor veel burgers een eerste middel is om in contact te komen met de Belastingdienst. Naar aanleiding van de mindere prestaties op het gebied van bereikbaarheid, is capaciteit toegevoegd aan de Belastingtelefoon om te zorgen voor een betere bereikbaarheid. Het gaat echter nog niet goed genoeg. In de recente gesprekken met ouders is mij ook duidelijk gebleken dat de beantwoording van vragen aan deze burgers niet het gewenste resultaat had. Het is in de dienstverlening ook nodig om met moderne middelen burgers –en bedrijven meer mogelijkheden te geven om met de Belastingdienst te communiceren. Ik zal een externe partij vragen te adviseren hoe deze fundamentele transformatie bij de Belastingtelefoon tot stand kan komen teneinde burgers en bedrijven beter en effectiever te woord te kunnen staan.

4. Cultuur met oog voor de menselijke maat, rechtsstatelijkheid en een veilige werkomgeving

Aandacht voor de cultuur bij de Belastingdienst is van groot belang om de wezenlijke veranderopgaven te kunnen realiseren. Daarom is cultuur tot een van de pijlers van Beheerst Vernieuwen gemaakt en is het bestaande cultuurprogramma geïntensiveerd en uitgebreid als stevig en niet vrijblijvend programma[6]. Hierbij wordt ook de blik van buiten betrokken, onder andere door de instelling van de externe klankbordgroep zoals verzocht in de motie Lodders/Van Weyenberg[7].

De Belastingdienst draagt een grote verantwoordelijkheid in onze samenleving. De gewenste cultuur begint met het juiste doen en ervoor te zorgen dat wanneer dit door handelen van de Belastingdienst niet het geval is, burgers beschermd worden. In dat kader hecht ik aan een gedegen uitvoering van de motie Omtzigt[8], die oproept de praktische rechtsbescherming van burgers te verbeteren. Maar er zijn meer stappen nodig op onder meer a) leiderschap, b) een veilige werkomgeving en c) het melden van misstanden door de inzet van personeelsraadspersonen en bescherming klokkenluiders. Op ieder van deze punten ga ik hieronder in.

a) Leiderschap

Voor het goed functioneren van de Belastingdienst zijn leiderschap, rechtstatelijk handelen, oog voor de menselijke maat en eigenaarschap belangrijk. Deze onderwerpen maken onderdeel uit van het cultuurprogramma. Hier wordt invulling aan gegeven onder andere door ontwikkelassessements voor leidinggevenden bij de Belastingdienst. Hierbij zal gekeken worden welke competenties nodig zijn om de gewenste cultuurverandering tot stand te brengen.

b) Veilige werkomgeving

Het is voor de medewerkers van de Belastingdienst van groot belang dat er een open en veilig klimaat wordt gecreëerd waar zij in hun kracht worden gezet, zich veilig voelen en er fouten gemaakt kunnen worden. Een klimaat is nodig waar fouten op het juiste niveau worden gemeld, nadrukkelijk van die fouten wordt geleerd, dilemma's worden besproken en moreel leiderschap en rechtstatelijk handelen de mores zijn. Met het cultuurprogramma moet hier invulling aan worden gegeven.

c) Misstanden melden: personeels-raadspersonen en bescherming klokkenluiders

Misstanden moeten vrijelijk gemeld kunnen worden en op een juiste manier opvolging krijgen. Er wordt in dit kader uitvoering gegeven aan de motie Omtzigt[9] en de motie Omtzigt en Lodders[10] die voor het melden van misstanden op verschillende onderdelen aandacht vragen.

De motie Omtzigt verzoekt de regering een voorstel te doen waarbij misstanden bij de Belastingdienst uit het verleden en heden effectief gemeld kunnen worden bij een onafhankelijke instantie die bereikbaar is voor mensen binnen en buiten de Belastingdienst. Ik ben voornemens naar verwachting later deze maand twee onafhankelijke personeelsraadspersonen te benoemen, die gezaghebbend zijn, waar rechtsstatelijkheid hoog in het vaandel staat en waarin de individuele

---

[6] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 524.
[7] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 550.
[8] Kamerstukken II, 2018-2019, 31 066, nr. 468.
[9] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 552.
[10] Kamerstukken II, 2018-2019, 31 066, nr. 509.

medewerker van de Belastingdienst vertrouwen kan stellen. Op dit moment worden gesprekken met beoogde kandidaten gevoerd.

De personeels-raadspersonen krijgen een eigenstandige verantwoordelijkheid en taakopdracht. Hun taak luidt om gedurende één jaar actief medewerkers van de Belastingdienst op te zoeken, met hen in gesprek te treden met als doel interne en externe signalen op te halen, zodat daarnaar grondig onderzoek kan worden gedaan. Iedere medewerker van de Belastingdienst is in de gelegenheid zich, al dan niet anoniem, bij hen te melden. Ook zullen de personeelsraadspersonen proactief signaleren over mogelijk contra-legem handelen in de uitvoeringspraktijk van het werk. Ik vind het van wezenlijk belang dat de personeelsraadspersonen ter uitvoering van hun taak toegang hebben tot alle medewerkers van de Belastingdienst, alle leidinggevenden en alle documenten en dossiers die zij daartoe relevant achten. Over de voortgang van het aanwijzen van de personeelsraadspersonen en een daartoe strekkend instellingsbesluit zal uw Kamer worden geïnformeerd.

Naar aanleiding van de motie Omtzigt en Lodders is aan uw Kamer toegezegd de richtlijnen van de Raad van Europa voor de bescherming van klokkenluiders volledig te implementeren bij de Belastingdienst.[11] In het eerste kwartaal van 2020 zal hiertoe een kader voor de Belastingdienst worden geïmplementeerd waarin de bescherming is opgenomen wanneer vermoedens van misstanden publiekelijk worden gemaakt.

Grote uitdagingen en politieke sturing
De portefeuille van een staatssecretaris van Financiën is omvangrijk, zowel met een verantwoordelijkheid voor de fiscale wet- en regelgeving, als de verantwoordelijkheid voor de reguliere uitvoering van taken door Belastingdienst, Toeslagen, Douane en FIOD door een dienst van ruim 30.000 medewerkers. Op het terrein van de Belastingdienst liggen, zoals beschreven in deze brief, de komende jaren grote veranderopgaven. Daarnaast vergt een zorgvuldige behandeling van gedupeerde ouders bij de kinderopvangtoeslag en andere problemen bij Toeslagen naar de toekomst ook veel inzet. In dit domein ligt er bovendien de majeure opdracht om samen met de betrokken bewindspersonen uit het kabinet invulling te geven aan de in uw Kamer aangenomen motie Bruins en Van Weyenberg. Deze motie verzoekt de regering diverse varianten uit te werken waarbij het toeslagenstelsel geheel verdwijnt en wordt vervangen.[12] De noodzaak om de in deze brief aangekondigde interventies door te voeren is eveneens een forse opgave. Al deze opgaven zullen veel politieke aandacht vergen. Daarom zullen de minister-president en ik overleggen met de voorzitters van de coalitiefracties in de Tweede Kamer om te bezien hoe de politieke sturing op de Belastingdienst verder vorm zal krijgen. Wij zullen uw Kamer hier binnen afzienbare termijn over informeren.

Tot slot
De Belastingdienst is essentieel voor het goed laten functioneren van de Rijksoverheid. Daarom zet het kabinet in op de in deze brief beschreven interventies. Onderdelen hiervan kunnen op korte termijn in gang worden gezet of geeffectueerd, zoals het versterken van de ambtelijke aansturing. Andere veranderopgaven vragen een lange adem en een verbetertraject van jaren. Bovendien zullen er gedurende dit traject, ondanks deze aangekondigde maatregelen, ongetwijfeld dingen misgaan en nieuwe incidenten aan het licht

[11] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 534.
[12] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 558.

komen. Dat neemt niet weg dat we dit traject met grote voortvarendheid en zorgvuldigheid zullen inzetten. Met de inzet en betrokkenheid van de medewerkers van de Belastingdienst en een goede samenwerking met het kerndepartement van Financiën, heb ik er vertrouwen in dat verder kan worden gebouwd aan een betrouwbare, moderne en slagvaardige uitvoering door Belastingen, Toeslagen en Douane.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra