



Met volle veert herkennen.

STRIKT VERTROUWELIJK
TER INFORMATIE
aan
de minister
de staatssecretaris

- *Assessment top X*
- *WNT + hering*
- *Onthouding*
- *Toekomst Toelagen Groot*

Directie
Bestuursondersteuning &
Advies

Inlichtingen

Direct contact

Datum
15 augustus 2019

Notitienummer
G2019184

Auteur

Van
Directeur BOA

notitie

Problematiek en mogelijke aanpak Belastingdienst
(verslag gesprek minister en staatssecretaris)

Aanleiding

De problematiek bij de Belastingdienst is groot, complex en hardnekkig. In het najaar van 2018 is door Staatssecretaris en Minister reeds geconstateerd dat er zichtbare verbetering nodig is in de modernisering van de Belastingdienst. In aanvulling op Beheerst Vernieuwen is toen de Zichtbaar Beter agenda uitgerold, waarbij extra inspanningen worden verricht op onderdelen Managementinformatie, BelTel en Bezwaar. Ook wordt de blik van buiten meer opgehaald door een aantal externe onderzoeken (zie bijlage voor relevante lopende initiatieven).

De problemen zijn dieper dan gedacht en de aanpak blijkt complexer. Informatie komt moeilijk en met mondjesmaat boven tafel. Ook is er een cultuurprobleem. De hoeveelheid problemen is te groot en hardnekkig om goed te kunnen managen en sturen ("too big to manage").

De Belastingdienst moet het vertrouwen hebben van burgers, bedrijven en politiek. Dit is cruciaal voor de belastingmoraal. Door de problemen bij Toeslagen, Bezwaar en met verantwoordingsinformatie zijn er zorgen dat dit vertrouwen afkalft.

Het incasseringsvermogen van de Kamer is - na een aantal incidenten beperkt. Dit is heel duidelijk geworden rondom het debat rondom het onterecht stopzetten van kinderopvangtoeslag (CAF 11) en de blijvende aandacht hiervoor.

De problemen lossen zich niet snel genoeg op. Daarom is het nodig opnieuw te kijken of huidige koers afdoende is.

Tevens is er het belang van stabiliteit. Reorganisaties en ingrepen kosten tijd, energie en geld, wat ten koste gaat van inspanningen op het primaire proces van de Belastingdienst. Medezeggenschap en bonden hebben een stevige rol wanneer ingrijpende maatregelen worden aangekondigd. Maatregelen hebben betrekking op 30.000 medewerkers.

Hierbij treft u het verslag van de gesprekken hierover tussen u (minister en staatssecretaris) in aanwezigheid van de SG op 8 juli en 11 juli.

NB. Uw politieke sturing is nodig om onderstaande voorstellen ambtelijk verder te kunnen brengen.

Verslag

De bewindspersonen zijn een aantal maatregelen overeengekomen om de Belastingdienst beheersbaarder te maken en effectiever te laten functioneren. De eerste aanzet tot uitwerking wordt hieronder beschreven.

Voor het zomerreces

De staatssecretaris stelt voor om voor het zomerreces nog twee acties in gang te zetten:

1. Intern evalueren aanpak CAF 11 en afgelopen periode

FEZ/eigenaarsadvisering en BOA zullen door de Staatssecretaris worden verzocht om een korte en snelle evaluatie uit te voeren naar het ambtelijk proces rondom CAF 11 van afgelopen periode en meer in het bijzonder de werking en het resultaat van de crisisaanpak van afgelopen weken.

2. Uitwerken 4e pijler Cultuur

In de eerste voortgangsrapportage Belastingdienst 2019 (2 juli 2019) heeft de Staatssecretaris aangekondigd cultuur tot vierde pijler van beheerst vernieuwen te maken. Op donderdagochtend 11 juli vindt een gesprek plaats over dit onderwerp met Staatssecretaris, SG, DGFZ en DGBD. Hieruit moet voortkomen dat eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (driehoek) de opdracht krijgen om een externe partij aan te trekken voor het uitwerken van het grootschalige plan om hier invulling aan te geven.

Externe kennis en kunde is cruciaal om dit programma uit te rollen en te zorgen voor een gedragsverandering. Cruciaal is draagvlakverandering bij de top van de Belastingdienst (top 25/top 200). Er zijn bureaus in beeld die hier bewezen track record hebben. De externe partij is nodig voor de analysefase, het plan van aanpak en hulp bij de implementatie en monitoring. Tevens kan worden overwogen om dit programma niet vanuit de lijn te sturen, maar iemand van buiten de dienst aan te stellen met als enkele opdracht het doorvoeren van dit programma. Het is raadzaam de monitoring in ieder geval buiten de lijn te laten. Deze *Chief Change Officer* rapporteert aan de DGBD en éénmaal per maand ook aan SG, de Staatssecretaris van Financiën en periodiek aan het parlement als onderdeel van jaarplan en voortgangsrapportages.

Het wordt een stevig en intensief programma om door de hele dienst effect te bewerkstelligen. Centraal staat welke organisatie we willen dat de Belastingdienst is. Waar moet de organisatie zich naartoe ontwikkelen. Voorbeeldgedrag van management is daarbij essentieel. Daarom is een ontwikkelassessment nodig van de top 200 op harde en zachte competenties. Dit is ook belangrijk voor het aangeven van focus aan het programma. Er kan worden gedacht aan een groep van 250 'voorlopers' die ook train de trainer doen.

NB. Om de rechtsstatelijkheid van het handelen van de Belastingdienst te vergroten suggereert de SG in ieder geval (alvast) een maatwerkversie van de module Rechtstaat en Bestuur van het ambtelijk professionaliteitsprogramma van de ABD verplicht stellen voor de top 25 van de Belastingdienst en de managers op schaal 15 en hoger werkzaam bij de BD op het kerndepartement.

Na het zomerreces

De staatssecretaris en minister zullen na het zomerreces samen onderstaande studies aankondigen.

3. Onderzoek verkleinen en vereenvoudigen: splitsen Blauw, Rood, Groen en FIOD

Ook met de stevige inzet op structuur (topstructuur, ketentafels) lijkt de Belastingdienst gegeven de ernst van de problematiek en de recente knelpunten als geheel nog te groot en te complex om te sturen. Minister en staatssecretaris

zijn tot de conclusie gekomen dat meer focus belangrijk is. Verkleining en vereenvoudiging van de organisatie lijken noodzakelijk te zijn om de Belastingdienst toekomstbestendig (beheersbaar en wendbaar) te houden. Daarbij komt dat de aard van de activiteiten bij Toeslagen, Douane en FIOD ook erg verschillend zijn van de activiteiten van Blauw.

Betere beheersbaarheid kan worden gerealiseerd door het splitsen van de Belastingdienst in vier aparte onderdelen binnen Financiën: Blauw, FIOD, Toeslagen en Douane. Bij de Douane is enige mate van verzelfstandiging reeds in gang gezet. Voor de FIOD kan worden overwogen om dit bij blauw aangesloten te laten.

Het splitsen van de dienst is geen quick fix. Op korte termijn zijn er risico's. Een keuze tot splitsing zal zorgen voor onrust, een complexe transitieperiode en personeel wat in verzet komt. Op de langere termijn zijn drie aparte onderdelen echter een mogelijkheid om tot betere beheersbaarheid en betere prestaties te komen. Dit worden losse zelfstandige entiteiten, met een eigen DG, eigen ICT, etc.

Elk van deze onderdelen zou een eigen organisatie moeten hebben die slagvaardig kan opereren. Gelet op het belang om wendbaar te zijn als organisatie verdient het aanbeveling om echt op zichzelf te kunnen opereren. De huidige ervaringen met de ICT waarbij zeer veel systemen aan elkaar moeten worden gekoppeld. Toeslagen kan als aparte organisatie en met eigen inhoud mogelijk ook in aanmerking komen voor groot project status van de TK.

In het Najaar 2018 is afgesproken om de onorthodoxe opties – waaronder splitsing – naar de middellange en lange termijn te schuiven. Het is opportuun dit tijdspad opnieuw te wegen.

Een externe partij zal daarom worden gevraagd om samen met ABD Topconsult in kaart te gaan brengen hoe splitsing van de Belastingdienst op enige termijn mogelijk kan worden.

4. Ondersteuning staatssecretaris/versterken rol beleidsmatig opdrachtgever (verder scheiden beleid en uitvoering).

De kwaliteit en tijdigheid van de informatie/informatievoorziening vanuit de Belastingdienst aan Staatssecretaris moet verbeterd zodat notities in de regel op tijd komen, de juiste en volledige informatie bevatten – wat ook belangrijk is voor de interne sturing van de Belastingdienst - een politiek-bestuurlijke blik hebben en antwoord geven op de vragen van de Staatssecretaris. Hierdoor kan politieke sturing en besluitvorming optimaler plaatsvinden. Tevens is er een verbetering nodig in de voorbereiding en ondersteuning van debatten.

Hiertoe zal een onderzoek worden uitgevoerd door ABD topconsult hoe de beleidsmatige component van DGBD kan worden overgeheveld naar DGFZ (opdrachtgever). Er zal worden onderzocht hoe zoveel mogelijk van de beleidsmatige delen van DGBD kunnen worden overgeheveld naar DGFZ, zodat beleid en uitvoering (verder) worden gescheiden. Dit is een meer zuivere rolverdeling dan nu (kalkoen vs kerst). DGBD zou zich dan ook meer kunnen concentreren op de uitvoering. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk van andere beleidsdepartementen met uitvoeringsorganisaties (Defensie, OCW, SZW, J&V) waar de uitvoering geen beleidsverantwoordelijkheid kent en daarmee ook niet de pen voert op beleidsmatige stukken intern dan wel richting het parlement. Deze departementen zien ook geen reden om dit anders in te vullen. Het verder scheiden van beleid en uitvoering vergt wel reorganisaties van zowel DGFZ als DGBD.

Daarnaast blijft de reguliere counterveiling power van overige directies van het kerndepartement nodig om de kwaliteit van informatie te waarborgen. Het is echter moeilijk om alle geleverde (uitvoerings)informatie te toetsen. Hiertoe is naast betere managementinformatie ook een grotere blik van buiten naar binnen wenselijk, bijvoorbeeld door een intensiever auditcomité wat ook rapporteert aan de Staatsecretaris en conclusies en aandachtspunten met hem bespreekt.

Transformatiebudget

Voor bovenstaande voorstellen betekenen een forse transformatie van de Belastingdienst welke in ieder geval de komende vijf jaar zeer fors geld zal vragen. Daarna is het mogelijk dat de structurele kosten voor de drie aparte organisaties ook hoger zijn dan nu het geval is.

5. Herbezielen toeslagenstelsel

Gegeven de problematiek die oa CAF 11 blootlegt, is het raadzaam te kijken naar het ten principale kijken naar hervormen van het toeslagenstelsel. Op dit onderwerp lopen reeds drie acties.

IBO Toeslagen

Onder meer CAF-11 heeft blootgelegd dat er vraagtekens kunnen worden gezet over de huidige werking van de toeslagenstelsel. Hiervoor loopt reeds een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Doel van het IBO is om in twee deelonderzoeken te kijken naar 1) verbeteringen binnen het toeslagenstelsel op de korte termijn (deze kabinetsperiode) en 2) het in kaart brengen van varianten voor herziening van het stelsel. Het eindrapport wordt eind 2019 verwacht. Vanuit FIN zijn naast DGRB ook DGFZ, AFEP en DGBD betrokken.

Adviescommissie uitvoering toeslagen

De commissie Donner voert een grondig en onafhankelijk onderzoek uit naar de uitvoering van toeslagen in het algemeen, en kinderopvangtoeslag in het bijzonder, daarbij rekening houdend met de gerechtvaardigde belangen van de toeslaggerechtigden. De adviescommissie is gevraagd om zo snel mogelijk, rekening houdend met het zomerreces, met een deeladvies te komen over CAF 11. Het eindrapport waarin breder wordt gekeken naar andere CAF zaken en overige toeslagen wordt eind 2019 verwacht.

Toezegging Stas met SZW naar wetgeving te kijken

Een ambtelijke werkgroep van FIN en SZW is naar de wetgeving voor de kinderopvangtoeslag aan het kijken.

6. Nader te overwegen

Een studie uitbreiding sturingsinstrumentarium opdrachtgever (DGFZ).

Tijdens de besluitvorming over Zichtbaar Beter (najaar van 2018) is afgesproken het 'uitbreiden van het sturingsinstrumentarium van DGFZ als opdrachtgever' nog niet actief in kaart te gaan brengen, maar de evaluatie door de ADR van het driehoeksmodel (start eind 2019/begin 2020) af te wachten. Gewogen kan worden of toch reeds een onderzoek wordt gestart naar het overhevelen van budget en prioriteitstelling van DGBD naar DGFZ. Dit zou er ook voor zorgen dat de Belastingdienst zich vooral kan richten op de uitvoering en DGFZ de beleidsmatige inbedding door overheveling UHB (zie ook 4a) en prioriteitsstelling verder kan versterken.

Nota Bene. De hierboven genoemde voorstellen verhouden zich moeilijk tot het huidige model waar de DG Belastingdienst voor staat: lijnsturing, ketensturing, koersvastheid en rust.

Biilage. Overige relevante maatregelen waar start mee is gemaakt

Beheerst Vernieuwen/Zichtbaar Beter

MI

Er is een fors programma begonnen op MI en Risicomanagement. Dit staat nog in de initiële fase en resultaten zullen nog veel tijd vergen. In de M-staf van 11 juli zal DGBD de voortgang op deze onderwerpen adresseren.

BelTel: van kostenpost naar visitekaartje

Er is door de BD een eerste beeld opgesteld over de richting van de BelTel voor de middellange termijn, waarbij de focus ligt op het been bijtrekken op reeds actuele best practices in het interactie/callcenterdomein. Er is nog geen stip op de horizon geformuleerd hoe van de BelTel daadwerkelijk een visitekaartje kan worden gemaakt. Dit is nodig om voorgenomen stappen te kunnen toetsen op effectiviteit.

IV/ICT

Externe doorlichting ICT Organisatie

In juli wordt – naar aanleiding van een toezegging na de problemen bij erf-en schenk – een extern onderzoek uitgevoerd naar de medewerkers (deskundigheidsbevordering), middelen (effectiviteit) en systemen van de ICT organisatie van de Belastingdienst. 31 oktober wordt het rapport van bevindingen opgeleverd. Op basis van dit onderzoek kan ook worden gezien of er sprake moet zijn van het inschalen boven WNT van een aantal cruciale ICT functies bij de Belastingdienst.

Externe doorlichting IV portfolio

KPMG is op 1 juli gestart met een onderzoek naar het IV -portfolio van de Belastingdienst en het daarbij behorende proces, op te leveren najaar 2019. Dit onderzoek moet ook inzichten geven ten behoeve van de prioriteitsstelling voor 2020 en verder. De opdracht is gegeven in driehoeksverband (DGBD, DGFZ, SG en HDFEZ).

Alternatieve uitvoerders

ABD TopConsult voert op verzoek van DGFZ (opdrachtgever) momenteel een verkenning uit naar alternatieve uitvoerders dan de Belastingdienst voor (nieuwe) fiscale wetgeving.