

To: Diepstraten, F (Frances) (MT) [Diepstraten]
From: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)
Sent: Thur 9/26/2019 11:54:59 AM
Importance: Normal
Subject: FW: CAF 11
MAIL_RECEIVED: Thur 9/26/2019 11:55:01 AM
[memo.pdf](#)
[terugkoppeling reflectie CAF 11.pdf](#)

tkn

Jaap Uijlenbroek, Directeur-generaal Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag | Tel.: 070 [Uijlenbroek]

Van: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)

Verzonden: donderdag 26 september 2019 11:55

Aan: [Cleyndert] <[Cleyndert]>; Blicck, J (Jos) de (MT) <[J. de Blicck]>;
[] (FISCALITEIT) <[]>; [] (UITVOERINGSBELEID)
<[]>; [] (UITVOERINGSBELEID) <[]>; []
(UITVOERINGSBELEID) <[]>; []
(UITVOERINGSBELEID) <[]>; [] (FISCALITEIT) <[]>

Onderwerp: FW: CAF 11

Collega's,

Zie bijgaand conceptrapport naar de aanpassingen in de CAF besturing in juni. Uit de bijlage blijkt dat jullie geïnterviewd zijn. Ik hoor graag via de mail van jullie van dit conceptrapport vinden.

Alvast bedankt,

Jaap

Jaap Uijlenbroek, Directeur-generaal Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag | Tel.: 070 [Uijlenbroek]

Van: dg-secretariaat Belastingdienst <[Secretariaat DG]>

00903

Verzonden: donderdag 26 september 2019 09:52

Aan: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]>

Onderwerp: CAF 11

Met vriendelijke groet,



[redacted] directeur-generaal Belastingdienst

Ministerie van Financiën

T 070 [redacted]

[redacted] Secretariaat DG

PERSOONLIJK EN VERTROUWELIJK

Aan: Manon Leljten, Jaap Uijlenbroek, Pieter Hasekamp en Jasper Wesseling

Van: Reflectieteam

Datum: Woensdag 25 september 2019

Onderwerp: Concept 'Terugkoppeling reflectie CAF-11'

Bijlage: 1

Beste JAAP,

Op verzoek van onze Staatssecretaris is in de zomerperiode intern gereflecteerd op de organisatorische aspecten inzake het crisisteam CAF-11 om hier voor de toekomst lering uit te kunnen trekken. De reflectie is uitgevoerd door een team van medewerkers van HDPEZ-EA en BOA die niet direct zelf betrokken zijn geweest bij CAF-11. Om tot bevindingen en aanbevelingen te komen heeft het reflectieteam gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen binnen het ministerie.

Op basis van de gesprekken heeft het reflectieteam bevindingen opgesteld. De bevindingen zijn gebaseerd op de informatie die uit deze gesprekken naar voren zijn gekomen. Hiervan zijn gespreksverslagen gemaakt, die zijn afgestemd met de geïnterviewden. Een bevinding is in de rapportage opgenomen wanneer een specifiek punt in meerdere gesprekken opkwam. Daar waar een bevinding enkel opkwam vanuit een specifiek organisatieonderdeel is dat expliciet aangegeven. Aan de hand van de bevindingen zijn vervolgens door het reflectieteam toekomstgerichte aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn opgenomen in bijgaand concept document 'Terugkoppeling reflectie CAF-11'.

Het reflectieteam koppelt terug aan de Staatssecretaris. Voorafgaand aan afronding van de terugkoppeling delen wij bijgaand concept persoonlijk en vertrouwelijk met jou als een van de voornaamste actoren. Eind deze week delen wij de concept terugkoppeling met de Staatssecretaris als opdrachtgever.

Met vriendelijke groet,


 en 



Ministerie van Financiën

Terugkoppeling reflectie CAF-11

- CONCEPT -

September 2019



CONCEPT

Ministerie van Financiën

Inhoud

1. Opdracht reflectie
2. Scope reflectie
3. Aanpak reflectie
4. Bevindingen en aanbevelingen:
 - 4.1 (H)erkennen van interne en externe signalen
 - 4.2 Informatievoorziening
 - 4.3 Organisatie en werking crisisstructuur

Bijlage 1: Tijdlijn CAF-11

Bijlage 2: Geïnterviewden

Terugkoppeling reflectie CAF-11



1. Opdracht reflectie

Startgesprek Staatssecretaris en reflectieteam 12 juli:

- Uw verzoek om een interne reflectie op organisatorische aspecten inzake crisisteam CAF-11 om hier voor de toekomst lering uit te trekken.
- Aan de hand van de gevoerde gesprekken bevindingen opstellen.
- Terugkoppeling van bevindingen en aanbevelingen.



2. Scope reflectie

- De aanleiding tot oprichting en het functioneren van het crisisteam CAF-11 staan in deze reflectie centraal.
- De reflectie kent een proces- en organisatorische insteek: wat ging goed, welke lessen kunnen worden getrokken én wat betekent dat voor de toekomst?
- De focus ligt hierbij vooral op de periode tussen de uitspraak van de Raad van State op 24 april tot en met het AO van 4 juli (zie gemarkeerde periode in Bijlage 1). Vanaf deze uitspraak liep de publieke aandacht voor dit dossier op. Die aandacht leidde (in)direct tot de oprichting van het crisisteam die van kracht bleef tot en met het AO.
- Waar relevant wordt voor de organisatorische aspecten aandacht besteed aan de voorgeschiedenis van CAF-11.



3. Aanpak reflectie

- De reflectie is uitgevoerd door medewerkers van HDFEZ-Eigenaarsadvisering en BOA. Betreffende medewerkers zijn bekend met het onderwerp CAF-11, maar zijn niet inhoudelijk betrokken geweest.
- Het reflectieteam heeft gesprekken gevoerd met direct betrokkenen binnen de Belastingdienst (BD) en het kerndepartement (KD). Bijlage 2 bevat een lijst met geïnterviewden.
- Van de gesprekken zijn beknopte verslagen gemaakt die zijn gebruikt voor het opstellen van de bevindingen. De verslagen met daarin de persoonlijke opvattingen zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd en alleen aan de leden van het reflectieteam verstrekt.
- Op basis van de gesprekken heeft het reflectieteam bevindingen opgesteld. De bevindingen bevatten een reflectie van de gesprekken; niet de opvattingen van het reflectieteam. Een bevinding is in deze terugkoppeling opgenomen wanneer een specifiek punt in meerdere gesprekken opkwam. Daar waar een bevinding enkel opkwam vanuit een specifiek organisatieonderdeel is dat expliciet aangegeven. Aan de hand van de bevindingen zijn vervolgens door het reflectieteam aanbevelingen geformuleerd.



4. Bevindingen en aanbevelingen



4.1 (H)erkennen van interne en externe signalen

Bevindingen: voorafgaand aan instelling van crisismanager en -team

- Signalen dat er een inhoudelijke koerswijziging nodig was, zijn te laat (h)erkend door de BD. Externe signalen, zoals het rapport van de Ombudsman, de uitspraak van de Raad van State en de aanhoudende media-aandacht, werden vanuit een eenzijdige visie wegberedeneerd. Zonder daarbij expliciet oog te hebben voor mogelijke politieke implicaties. Vanuit het KD zijn vragen gesteld ter toetsing van de door BD geleverde informatie, maar het KD kon de beantwoording niet altijd verifiëren.
- Dergelijke signalen leidden niet direct tot interventies, zoals het opstellen van meerdere scenario's (bv. wat als de BD geen gelijk heeft, of geen gelijk krijgt?). Informatie vanuit de BD om de signalen te kunnen duiden - of actief te kunnen weerleggen in de media - was niet of niet tijdig voorhanden.
- *Countervailing* powers kwamen te laat op gang om de signalen tijdig op de juiste (politieke) impact in te schatten. In beleving van het KD is op juridisch en politiek-bestuurlijk vlak voorafgaand aan instelling van een crisismanager en -team te weinig samengewerkt tussen BD en KD waardoor *checks and balances* onvoldoende zijn benut. Zo zijn bv. signalen vanuit directie JZ en directie Formeel Recht en Invordering niet door de BD opgepakt.



4.1 (H)erkennen van interne en externe signalen

Aanbevelingen

- Bevorder een cultuur van dilemma's delen en transparantie: fouten maken mag, maar moeten ook (kunnen) worden besproken, worden geëscaleerd én van worden geleerd. Betrek dit als BD ook bij de invulling van het programma Leiderschap en Cultuur (4^e pijler Cultuur, Beheerst vernieuwen).
- Creëer reguliere reflectiemomenten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over het beleid en de uitvoering ervan. Bekijk de bedoeling van de wet en hoe dit in de praktijk uitpakt.
- Gebruik de informatie uit die reflectiemomenten om een meer concrete invulling van *countervailing power* te realiseren. Zo wordt inzichtelijk of, en zo ja waar, de geest van een wet en de uitvoeringspraktijk uiteenlopen. Op basis hiervan kan de beleidsopdrachtgever de uitvoering kritisch blijven volgen. Dit vraagt enerzijds om meer specifieke deskundigheid bij de beleidsopdrachtgever over uitvoeringskwesties en dilemma's, en anderzijds meer politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de opdrachtnemer. Dit draagt bij aan een meer gelijkwaardige informatiebasis en basis voor samenwerking.



4.1 (H)erkennen van interne en externe signalen

Aanbevelingen

- Onderzoek of een zwaardere rol van DGFZ als (fiscale) opdrachtgever aangaande de uitvoering door de BD als opdrachtnemer kan bijdragen aan een meer zuivere rollenscheiding en daarmee de balans tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (volwassenheid sturingsmodel).



4.2 Informatievoorziening

Bevindingen: voorafgaand aan instelling van crisismanager en -team

- De basisvoorwaarden waren niet aanwezig om vanuit de BD de juiste informatie beschikbaar te krijgen. Zo is informatie gefragmenteerd vastgelegd en in verschillende systemen. Hierdoor waren de tijdigheid en consistentie van informatie uit de BD niet vanzelfsprekend en gegarandeerd.
- Zodoende kon informatie uit de BD onvoldoende worden getoetst op juistheid en achterliggende onderbouwing. Hierdoor bleek dat interne en naar buiten gebrachte informatie achteraf niet correct was. Dit creëerde vooral bij politieke top in het algemeen onzekerheid en wantrouwen over informatie die op tafel lag.
- De cultuur binnen de BD werd door het KD ervaren als zelfbeschermend en te weinig zelfkritisch. Toetsing door KD werd gewantrouwd door BD en gezien als te gedetailleerd. Het instellen van het crisisteam heeft in het begin geleid tot een (verder) 'wij-zij denken' tussen BD en KD.
- De gebrekkige informatievoorziening en -deling leidde tot een politiek kwetsbare situatie. Die situatie gaf mede aanleiding tot het instellen van de crisisstructuur.



4.2 Informatievoorziening

Bevindingen: na instelling crisismanager en -team

- Door een groot deel van de geïnterviewden wordt instelling van een crisismanager en – team gezien als een noodzakelijke beslissing, mede gelet op de politieke kwetsbaarheid.
- Ten opzichte van de situatie voorafgaand aan instelling van de crisismanager en het - team, bewerkstelligde het crisisteam een meer gelijke informatiepositie tussen betrokkenen bij de BD en van het KD. Het secretariaat van het crisisteam vervulde hier een positieve rol in. Zo kwam er directer en dus ook sneller informatie op tafel en kon deze informatie breder - vanuit verschillende perspectieven/rollen - worden getoetst. Hierdoor was er meer sprake van *checks and balances*.
- Volgens de respondenten BD vervielen met de instelling van het crisisteam de reguliere paraaflijnen en bijvoorbeeld de betrokkenheid van Bureau DG van de BD en UHB. In de beleving van de BD was er daardoor te weinig ruimte om de informatie ten behoeve van de Staassecretaris goed te kunnen duiden.



4.2 Informatievoorziening

Aanbevelingen

- De informatievoorziening en informatiedeling binnen de BD én van de BD naar het KD en naar de bewindspersonen moeten structureel verbeterd worden. De kwaliteit van informatie moet onbetwist zijn. Onderzoek de kwaliteit van vastlegging van gegevens binnen de BD en betrek dat in het programma Managementinformatie en Risicomanagement (pijler 'Sturing en beheersing').
- Informatie moet - juist ook in een crisissituatie - kunnen worden getoetst op juistheid en consistentie. Protocolleer dat in een crisis(structuur) deadlines en versnelde procedures opgenomen worden ten aanzien van de informatievoorziening én informatiedeling. Borg expliciet onder andere:
 - afspraken over wie welke informatie, binnen welk tijdsbestek aan wie aanlevert;
 - de opname van de rol van een kritische *fact checker* in het crisisteam;
 - de opname van de rol van secretaris/liaison in het crisisteam om informatie, afspraken en acties snel te kunnen delen tussen de verschillende organisatieonderdelen;
 - de ICT-voorzieningen t.b.v. crisisteam (bv. een digitale samenwerkingsruimte).



4.3 Organisatie en werking crisisstructuur

Bevindingen

- In het licht van de aanhoudende publieke aandacht, de vele Kamervragen, de gebrekkige informatievoorziening en -deling alsmede de koerswijziging is onder (tijds)druk een crisismanager van buiten de BD én een crisisteam ingesteld. Door een deel van de BD werd dit ervaren als overnamegedrag van het KD en een gebrek aan vertrouwen. De politieke top waardeert de instelling van de crisismanager en -team als positief. De instelling gaf de politieke top meer comfort v.w.b. politiek bestuurlijke-sensitiviteit en benodigde *checks and balances*.
- Er was binnen het crisisteam een breed gevoel van urgentie om er gezamenlijk de schouders onder te zetten. Werkdruk werd als (te) hoog ervaren.
- Uit de gesprekken met de deelnemers in het crisisteam komt naar voren dat het werken met een crisisteam tot betere inhoudelijke samenwerking leidde tussen medewerkers BD en KD. Er kon sneller tussen KD en BD geschakeld worden. Op operationeel gebied was er meer duidelijkheid en verbinding dan in de situatie voor instelling van de crisismanager en -team.



4.3 Organisatie en werking crisisstructuur

Bevindingen

- Begrip voor en acceptatie van elkaars belangen, doelen, rollen en verantwoordelijkheden was niet altijd vanzelfsprekend. Dat leidde tot besprekingen waarin:
 - de Staatssecretaris geen duidelijk handelingsperspectief werd geboden;
 - het bepalen van de strategie door en met de Staatssecretaris minder aandacht kreeg.Dat begrip is essentieel voor de sturing op politieke doelstellingen van de Staatssecretaris.
- Hoewel er oog is voor de situatie, was er behoefte naar betere - meer directe en nadrukkelijke - communicatie vanuit de Stas., SG en DGBD over de instelling van een crisismanager en -team. De communicatie over het doel van het crisisteam én het buiten de BD beleggen van de rol van crisismanager had breder en duidelijker gekund als het gaat om rollen, verantwoordelijkheden en de samenwerking tussen BD en KD. Leden van het crisisteam vonden het moment van afschalen/opheffen van het crisisteam niet duidelijk. De overgang van het crisisteam naar bestaande organisatie is daardoor bemoeilijkt.



4.3 Organisatie en werking crisisstructuur

Aanbevelingen

- Stel bij instelling van een crisisteam nadrukkelijk het doel, het belang en werkwijze vast. Markeer een helder start- en eindpunt van het crisisteam en maak afspraken over hoe 'het dossier' dan weer landt in de reguliere organisatie (exit strategie).
- Maak daartoe afspraken over de rolverdeling en werkwijze:
 - Pas het bestaande crisisprotocol van Financiën aan door - per DG - expliciet in te gaan op interne en/of politieke beleids crises en hoe daarbij te handelen (rollen, taken, verantwoordelijkheden). Dit creëert voorafgaand aan instelling van een crisisteam duidelijkheid naar de bestaande organisatie en naar het crisisteam. Mogelijk gevoel van overnamegedrag of 'wij-zij denken' kan hierdoor worden voorkomen of verminderen. Houd ruimte voor maatwerk om in te spelen op verschillende vormen van crisis.
 - Maak gebruik van vaste aanspreekpunten bij het beleids-DG en het KD (tandem) voor een beleids crisis. Deze kunnen dan voorstellen doen voor de verdere inrichting/bemensing van een crisisteam en -structuur. Behoud daarbij de relatie met de bestaande organisatie. Voeg bijvoorbeeld een medewerker toe uit de bestaande organisatie die (inhoudelijk) betrokken was bij het ontstaan van de crisis. Zo kunnen diens kennis en contacten benut worden en kan sneller informatie worden opgehaald.



4.3 Organisatie en werking crisisstructuur

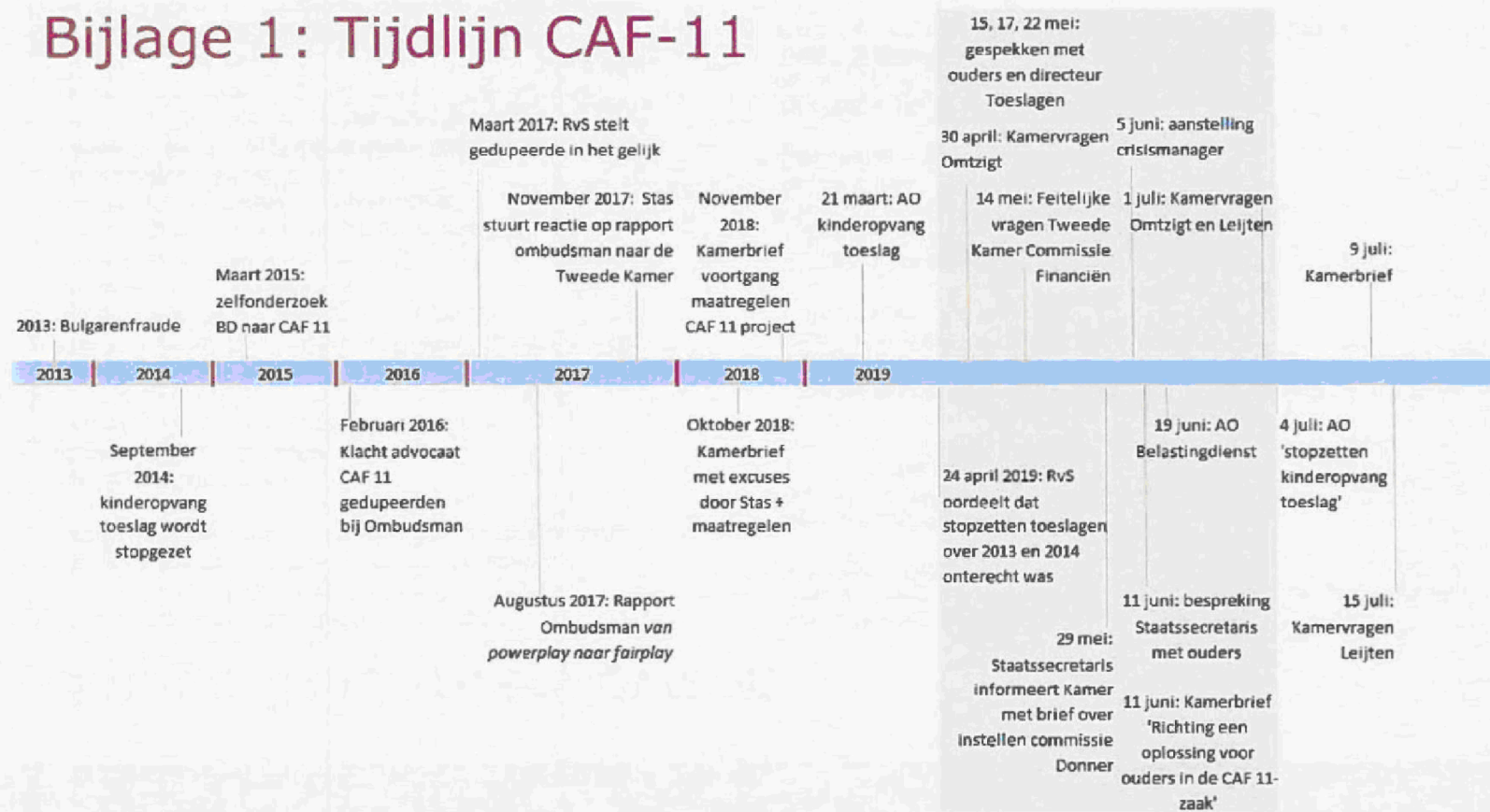
Aanbevelingen

- Maak bij start van het crisisteam afspraken over de achtervang van de aanspreekpunten en de medewerkers in een crisisteam, de communicatielijnen tussen crisisteam en bestaande organisatie, tussentijdse reflectie (o.m. rolinvulling en gedrag) en de evaluatie na afloop.
- Sluit af met een gemeenschappelijke bijeenkomst om de overgang van crisisteam naar de bestaande organisatie expliciet te markeren.
- Investeer intensief en blijvend in het (verder) verbinden van beleid en uitvoering. Uitwisselingsprogramma's en deskundigheidsontwikkeling kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.



CONCEPT

Bijlage 1: Tijdlijn CAF-11





Bijlage 2: Geïnterviewden

Wopke Hoekstra – Minister van Financiën
Menno Snel – Staatssecretaris van Financiën
[] – Politiek adviseur Minister
[] – Politiek adviseur Staatssecretaris

Secretaris-Generaal

Manon Leijten – Secretaris-Generaal
Han van Gelder – Plv. Secretaris-Generaal

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Jaap Uijlenbroek – Directeur-Generaal Belastingdienst
Agaath Cleynert – Directeur Toeslagen
Jos de Bleeck – Directeur FJZ
[] – Plv. Directeur FJZ
[] – Coördinerend adviseur UHB
[] – Senior adviseur UHB
[] – Hoofd UHB
[] – Projectmanager Toeslagen
[] – Senior medewerker Bureau DG
[] – Senior medewerker Bureau DG

Directoraat-Generaal Fiscale Zaken

Pieter Hasekamp – Directeur-Generaal Fiscale Zaken
Jasper Wesseling – Plv. Directeur-Generaal Fiscale Zaken
[] – Plv. hoofd Formeel Recht en Invordering

Inspectie der Rijksfinanciën

[] – Hoofd sectie Veiligheid en Justitie, Financiën,
Algemene Zaken

Directie Juridische Zaken

Marijke Bogtstra – Directeur Juridische Zaken
[] – Jurist
[] – Jurist

Directie Bestuursondersteuning en advies (BOA)

Peter Stein – Directeur BOA
[] – Plv. directeur BOA
[] – Adviseur BOA

Directie Communicatie

Talien Willems – Directeur Communicatie
[] – Plv. directeur Communicatie
[] – Woordvoerder
[] – Woordvoerder

Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken (FEZ)

Niels Obbink – Hoofddirecteur FEZ
[] – Plv. hoofddirecteur FEZ
[] – Plv. afdelingshoofd Beleidscontrol

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

[] – coördinerend specialistisch bestuursadviseur
voor eigenaarsvraagstukken