

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Datum 11 februari 2020
Betreft PM

Geachte voorzitter,

De Belastingdienst, met Toeslagen en de Douane, is samen met andere uitvoeringsorganisaties het gezicht van de overheid. De afgelopen jaren moesten grote complexe opgaven met minder medewerkers worden uitgevoerd, haperden ICT-systemen en zijn goedwillende mensen het slachtoffer geworden van fouten bij de Belastingdienst. Al deze ontwikkelingen tornen aan het zo belangrijke vertrouwen van burgers in de Belastingdienst. Begrijpelijk, want met name in het toeslagendossier troffen zij een overheid die meer tegenover dan naast hen stond. Te midden van alles wat er ook goed is gegaan, mede door de grote inzet van medewerkers, betekent dit dat herbezinning nodig is. De minister heeft u daarom op 11 januari laten weten dat we de aansturing van de Belastingdienst zullen versterken om problemen in de toekomst te voorkomen. In deze brief beschrijven wij hoe we dit voor ons zien.

De komende periode willen we de eerste stappen zetten naar een Belastingdienst die betrouwbaar, benaderbaar en behulpzaam is. De Belastingdienst moet voorspelbaar zijn en geruisloos aanwezig in de levens van de belastingbetalers, als een geoliede machine die het geld int dat nodig is voor al die belangrijke collectieve voorzieningen zoals scholen, wegen en ziekenhuizen. We streven naar een Belastingdienst die oog heeft voor de mens achter het dossier, zich flexibel opstelt en meedenkt, maar die ook handhaaft als burgers en bedrijven hun verplichtingen doelbewust niet nakomen. De Belastingdienst moet naleving bevorderen en fraude aanpakken, maar dat mag nooit ten koste gaan van onschuldige burgers, zoals in de CAF11-zaak is gebeurd. Er moet ruimte zijn voor maatwerk. We willen een Belastingdienst die begrijpelijk en duidelijk communiceert, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn. We maken duidelijk welke keuzes we maken, en we maken ook inzichtelijk waarom we die keuzes maken. Niet wantrouwen, maar vertrouwen is het uitgangspunt. Ten slotte willen we werken aan een moderne en innovatieve Belastingdienst, die voorop loopt en internationaal als voorbeeld dient – zoals er nu al wereldwijd gekeken wordt naar de vooraf ingevulde aangifte.

We begrijpen dat dit een ambitieus toekomstbeeld is dat binnen een complexe organisatie als de Belastingdienst tijd en zorgvuldigheid vraagt. Door de dienst op te splitsen in de Belastingdienst, Toeslagen en Douane, kan elk onderdeel de

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

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

Inlichtingen

informatie@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk

2020-0000031902

Uw brief (kenmerk)

aandacht krijgen die het nodig heeft. Bij Toeslagen moeten we hard aan de slag met herstellen voor de getroffen ouders. Ook de Douane heeft met de Brexit voor de deur de komende tijd een belangrijke opdracht en dat geldt eveneens voor de bestrijding van criminaliteit en ondermijning.

Al deze veranderingen zijn alleen mogelijk als we het samen met de medewerkers van de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane doen - professionals die met het hoofd én het hart werken en die aan de bel trekken als een wet uitwerkt op een manier die niet wenselijk is. Daarvoor moet er binnen de diensten een open cultuur heersen, waar kritiek mogelijk is en de antenne voor signalen van de buitenwereld scherp afgesteld staat. Het is nodig dat we de afstand tussen de top en de werkvloer verkleinen, zodat geluiden van de werkvloer gehoord en opgepikt worden. Medewerkers moeten de ruimte krijgen om hun vak uit te oefenen. Hun kennis, expertise en ervaringen zijn van groot belang bij de cruciale, maar ingewikkelde veranderingen die nu op stapel staan. Het is daarbij belangrijk dat de informatievoorziening (IV) en managementinformatie (MI) beter op orde is zijn.

Op deze manier willen we bereiken dat de medewerkers met trots werken voor de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane en dat burgers en bedrijven kunnen vertrouwen op onze diensten.

1. De burger centraal

De Belastingdienst, Toeslagen en Douane van de toekomst stellen de burgers en bedrijven weer centraal. Dat staat voor ons voorop. De uitdaging is om dat te verenigen met de enorme taak van de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane: 8,5 miljoen particulieren doen aangifte inkomstenbelasting, 5,6 miljoen huishoudens ontvangen toeslagen en de Belastingdienst houdt toezicht op zo'n 2,2 miljoen entiteiten in het mkb.

Om al deze burgers en bedrijven goed te bedienen moet de Belastingdienst gebruikmaken van automatisering. Voor de meeste burgers en bedrijven is dat prettig: het betalen van belasting en het ontvangen van toeslagen gaat snel en eenvoudig en wet- en regelgeving wordt juist en eerlijk toegepast. Algemeen geldende wet- en regelgeving en massale processen kunnen echter nooit volledig rekening houden met ieder individueel geval. Niet iedereen past in de vooraf vormgegeven mal. In gevallen waarin dat dreigt te knellen, moet de Belastingdienst zijn menselijke gezicht tonen. De Belastingdienst moet dan een luisterend oor bieden en oog hebben voor de mens en het geval waar het om gaat. De menselijke maat moet op die manier een plek krijgen in de grootschalige organisatie die de Belastingdienst is en meer onderdeel worden van de cultuur.

a. Naar een nieuwe cultuur

In de veranderaanpak van de Belastingdienst lag aanvankelijk de focus op de 'harde' kant, zoals structuurwijzigingen. Maar dat is niet voldoende. Het tot stand brengen van wezenlijke verandering vergt een andere cultuur van leidinggevend en medewerkers van de Belastingdienst. De gewenste cultuur begint met reflectie op de manier van werken en hoe we omgaan met burgers en bedrijven. We beogen een meer dienstverlenende, open Belastingdienst die handelt met oog voor de menselijke maat en die betrouwbaar is. We willen dat medewerkers zich verantwoordelijk, geloofwaardig en zorgvuldig opstellen, zowel binnen de organisatie als in de communicatie met burgers en bedrijven. Dat vraagt om een open en veilige cultuur, waar dilemma's worden besproken en wordt gereflecteerd op wat beter kan. Een klimaat waar fouten mogen worden

Directoraat-Generaal

Belasting Met opmerkingen [] 1: Van wat?

Ons kenmerk
2020-0000031902

gemaakt, waar fouten op het juiste niveau worden gemeld, signalen serieus worden genomen en nadrukkelijk van fouten wordt geleerd.

Sinds het voorjaar van 2019 is de Belastingdienst bezig met een cultuurverandering. Leidinggevend en medewerkers zijn in gesprek over hoe er nu gewerkt wordt, en hoe dat anders en beter kan. De Belastingdienst laat ook een cultuuronderzoek doen. Alle medewerkers worden geëncquêteerd, en er worden bijvoorbeeld groeps gesprekken gehouden. De huidige en de gewenste cultuur worden op deze manier voor iedereen duidelijk. Het rapport wordt aan het begin van het tweede kwartaal van 2020 verwacht en naar de Kamer gestuurd. Daarnaast is er een klankbordgroep ingesteld. Een groep van drie gezaghebbenden houdt de Belastingdienst vanuit verschillende achtergronden een spiegel voor. Bij de cultuurverandering van de Belastingdienst staan we uitgebreid stil bij de sleutelrol van leidinggevend. Zij geven het goede voorbeeld. Via hun eigen gedrag laten ze de cultuurverandering zien aan de medewerkers.

b. Verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven

De Belastingdienst moet een open en bereikbare organisatie zijn. Dat vraagt een fundamentele verandering van de dienstverlening en de interactie tussen de Belastingdienst en burgers. Burgers en bedrijven verwachten van de Belastingdienst onder andere snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid. In de praktijk lukt het nu vaak niet goed om aan te sluiten bij de competenties en belevingswereld van burgers en om waar nodig maatwerk te verlenen binnen de geldende wet en regelgeving. Daarom winnen we advies in om de dienstverlening te verbeteren. De onderzoekers zullen de vraag beantwoorden welke concrete maatregelen de Belastingdienst kan treffen om eerder en beter tot voor burgers en bedrijven merkbare verbeteringen van de dienstverlening te komen, waarbij ook oog is voor de menselijke maat. In het onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan het communiceren met moderne middelen, aan mogelijke belemmeringen voor het implementeren van verbeteringen, aan de mogelijkheden om dienstverlenings- en toezichtsprocessen beter te organiseren en aan het doorontwikkelen van de dienstverlening op de langere termijn.

2. Versterken aansturing

In de brief over het versterken van de besturing van de Belastingdienst is geconstateerd dat de veranderingen die nodig zijn, nog onvoldoende zichtbaar zijn geworden in de huidige besturing en structuur. De Belastingdienst is een zeer grote organisatie met een divers takenpakket. Naast het heffen van belastingen en premies voert de Belastingdienst de toeslagen-, accijns- en douanewetgeving uit. De processen en de doelgroepen van belastingen innen, toeslagen uitkeren en het bewaken van de doorvoer van goederen verschillen wezenlijk van elkaar en vragen een andere sturing en opstelling. Dit lijkt niet te passen binnen één organisatie. Het rapport 'Back to basics' geeft aan welke taken vanuit het perspectief van de bestuurbaarheid van de Belastingdienst als organisatie door andere uitvoerders verricht moeten worden.

Door de besturing van de Belastingdienst in drieën te splitsen, maken we de organisatie minder complex. Als eerste stap zijn inmiddels twee aangesloten voor de Belastingdienst en Toeslagen en een voor de Douane. Om de aansturing verder te versterken zullen deze dienstonderdelen

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000031902

Met opmerkingen [2]: Dit gaat uit van integrale opdeling, terwijl er vooralsnog sprake is van het openrijzen van de flessenhals in de politieke en hoog-ambtelijke besturing.

worden ~~ontvlechten~~ontvlechten. Daardoor wordt de span of control verkleind en de top en de werkvloer dichters bij elkaar gebracht. Dit is nodig om meer doelgericht aan de slag te kunnen gaan met de uitvoeringsopgaven die bij deze organisaties liggen.

Het ontvlechten doen we stapsgewijs en zorgvuldig. Door hier stap voor stap invulling te geven, voorkomen we dat er te veel tijd en energie van de organisatie gaat zitten in het reorganiseren, waardoor andere uitdagingen op de achtergrond zouden kunnen raken. Per stap toetsen we of ontvlechten bijdraagt aan het oplossen van een van de uitdagingen van de Belastingdienst, Toeslagen of de Douane. Als we constateren dat ~~het~~meer onderlinge zelfstandigheid behulpzaam is, zullen we een verdere stap zetten.

Bij het ontvlechten gaan we zorgvuldig te werk. Uw Kamer heeft daar terecht nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. We zullen per stap nadrukkelijk aandacht besteden aan de haalbaarheid en de risico's.

3. Gemeenschappelijke agenda

De Belastingdienst, Toeslagen en Douane hebben ieder een eigen grote opgave. Voor Toeslagen is dat allereerst het oplossen van de problemen bij de kinderopvang, maar ook bij de huurtoeslag en zorgtoeslag moet de menselijke maat terugkomen. ~~Delen van de -ICT van de Belastingdienst zijn zeer modern, dank zij het programma Modernisering IV, dat al een aantal jaren loopt. Tegelijk is een groot deel van de ICT-systemen voor een groot aantal systemen~~sterk verouderd. Zowel burgers als bedrijven als de medewerkers van de Belastingdienst hebben hier last van. Ook de dienstverlening moet substantieel verbeteren. De Belastingdienst, Toeslagen en Douane staan voor de opgave om de continuïteit van de organisaties te borgen. Deze continuïteit is cruciaal. Tegelijkertijd hebben we een ambitieuze beleidsagenda te realiseren. De Belastingdienst gaat bijvoorbeeld per 2021 de vliegbelasting uitvoeren. De Douane bereidt zich voor op de implementatie van de e-commerce richtlijn en Toeslagen staat voor de opdracht om beleid te implementeren ~~die dat~~ de eerste rigiditeit uit het stelsel moet wegnemen. Dankzij de inspanning van vele medewerkers lukt het om ieder jaar weer alle opdrachten te realiseren. Maar niet alles kan tegelijk. Dat is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Het aanbrengen van balans en het maken van keuzes kan en moet beter. Hier ligt een gemeenschappelijke opgave voor de Belastingdienst, Toeslagen, Douane, beleidsdepartementen en politiek om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. De problemen waar de organisaties mee te maken hebben zijn hardnekkig en complex. Verbetering gaan we daarom stapsgewijs en geleidelijk realiseren. Uw Kamer doen wij voor de zomer een voorstel voor een gemeenschappelijke en meerjarige agenda voor zowel de Belastingdienst, Toeslagen als de Douane. Om deze agenda te kunnen realiseren is het essentieel dat een aantal randvoorwaarden ~~worden~~wordt ingevuld.

a. Sturing in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Sturing is een essentieel onderdeel van de verbetering van de Belastingdienst. Om goed te kunnen sturen is adequate informatievoorziening nodig op alle niveaus. Dit geldt voor sturing binnen de Belastingdienst zelf, maar ook voor de sturing van het kerndepartement op de Belastingdienst middels de zogenaamde ambtelijke driehoek. In deze driehoek nemen van de

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000031902

Met opmerkingen (3): Delen zijn ook (zeer) modern – dit is ook de bijdrage van het MIV programma dat al aantal jaar loopt.

Met opmerkingen 4): Mijn beeld is dat we die vanaf 21/22 gefaseerd gaan invoeren.....

Belastingdienst als opdrachtnemer, [] als eigenaar, en [] Fiscale Zaken als opdrachtgever zitting. De opdrachtgever vertaalt de fiscale wetgeving in een concrete uitvoerbare opdracht voor de Belastingdienst. De eigenaar houdt toezicht op de werking van het stelsel en bewaakt de continuïteit van de Belastingdienst. Door adequate informatievoorziening worden opdrachtgever en eigenaar in staat gesteld te sturen op de Belastingdienst, en tijdig knelpunten in de uitvoering te signaleren. De driehoek Belastingdienst is twee jaar geleden gestart. De ADR doet momenteel onderzoek naar de werking van de driehoek Belastingdienst. Op basis van dit onderzoek wordt de driehoek doorontwikkeld. Voor Toeslagen en de Douane worden separate driehoeken ingericht.

b. Samenwerking beleid en uitvoering

Een cruciale randvoorwaarde is het verbeteren van de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Signalen over de uitwerking van beleid in individuele situaties komen onvoldoende gestructureerd bij de politiek en opdrachtgevende beleidsdepartementen terecht. Wij gaan investeren in de samenwerking tussen beleid en uitvoering om deze signalen sneller en gestructureerder op de beleidstafels te krijgen en de Belastingdienst zal jaarlijks in het voorjaar een brief sturen met knelpunten in wet- en regelgeving, waarvan de Tweede Kamer een afschrift ontvangt. De samenwerking tussen beleid en uitvoering concentreert zich nu vooral op het gezamenlijk vormgeven van nieuw beleid. Daarin zijn de afgelopen jaren verbeteringen aangebracht, bijvoorbeeld door de rol van uitvoeringstoetsen bij nieuw beleid. Zoals ook KPMG adviseert, wordt geïnvesteerd om dit proces meerjarig beter voorspelbaar te maken. Dit begint met het meerjarig in beeld brengen van alle beoogde beleidswijzigingen en deze vergelijken met voorgenomen wijzigingen bijvoorbeeld op het gebied van ICT. Dit inzicht maakt het mogelijk om gericht keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Aanvullende maatregelen zijn nodig om de samenwerking verder te versterken. Deze maatregelen zien zowel op de aansturing vanuit de verschillende opdrachtgevers van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane als wel op de samenwerkingscultuur tussen beleid en uitvoering. Want ook op dit gebied is een omslag in denken en handelen nodig. Door het inrichten van beleidstafels tussen beleid en uitvoering wordt de dialoog over de uitwerking van beleid geïntensiveerd. Tussen de opdrachtgevende beleidsdepartementen wordt het proces van keuzes maken en prioriteren verstevigd. Dit om tot een zo uitvoerbaar mogelijk pakket aan opdrachten te komen, in relatie tot de gewenste beleidseffecten. [] Fiscale Zaken zal hier als coördinerend opdrachtgever regie in nemen. Tevens gaan wij strenger toezien op het toevoegen van nieuwe taken aan de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Het rapport 'Back to basics' over alternatieve uitvoerders dat u recent hebt ontvangen doet hier toe relevante aanbevelingen toe. Het -geeft aanleiding om kritisch te kijken naar het toevoegen van nieuwe taken aan de Belastingdienst, Douane of Toeslagen. Taken die niet tot de kerncompetentie horen worden in principe niet meer toegevoegd.

c. ICT

De Belastingdienst heeft te maken met complexe en verouderde ICT-systemen. In de Kamerbrief van 28 mei 2019 heeft de vorige staatssecretaris de problematiek uitgebreid geschetst, en aangekondigd externe partijen naar de IV-organisatie van de Belastingdienst te laten kijken. Op 17 januari heeft de minister van Financiën uw Kamer een brief gestuurd met de belangrijkste uitkomsten van de externe onderzoeken zoals uitgevoerd door KPMG en EY. Deze

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000031902

partijen constateren dat er weliswaar belangrijke stappen zijn gezet, maar dat er nog een lange weg te gaan is. Daartoe adviseren om de interne informatievoorziening te verbeteren en hebben zij zeer bruikbare aanbevelingen gegeven die worden verwerkt in een integrale aanpak IV voor de Belastingdienst. Deze aanpak moet een meerjarig beeld van drie tot vijf jaar geven over de IV-organisatie waarin duidelijk wordt beschreven hoe de Belastingdienst de uitdagingen voor de IV-organisatie aan gaat pakken. Hierbij geven wij prioriteit aan de continuïteit en stabiliteit van de dienst. Dit kan de Belastingdienst niet alleen. De veranderingen bij de Belastingdienst hebben ook gevolgen voor de handelwijze van de beleidsopdrachtgevende ministeries. Financiën, SZW, VWS, BZK moeten in een gezamenlijke agenda bekijken hoe de ICT bij de Belastingdienst verbeterd kan worden.

In genoemde brief benadrukt de minister, dat op de korte termijn zijn de ingrepen moeten worden versneld en geïntensiveerd, die noodzakelijk zijn om op de lange termijn tot een stabiele en betrouwbare IV-organisatie te komen. Dit kan alleen als de sturing op IV wordt versterkt en het IV-landschap verder wordt vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging is al eerder ingezet onder regie van het programma Modernisering IV. Daarbij wordt het achterstallig onderhoud van het IV-landschap (de zogenaamde technische schuld) teruggebracht van ruim 50% naar een handelbaar niveau van 30% in 2022.

PM BIT en MIV.

d. Managementinformatie en risicomanagement

Het voorzien in adequate managementinformatie is een permanente opgave voor elke organisatie. Deze managementinformatie is binnen de Belastingdienst onvoldoende op orde, waardoor de Belastingdienst een inhaalslag moet maken. In 2019 is hiertoe het programma managementinformatie en risicomanagement gestart. Met dit programma worden concrete acties ingezet. De aanpak heeft als doel om inzicht in adequate managementinformatie te verkrijgen en instrumenten te ontwikkelen die helpen om door deze informatie te sturen. Eind 2019 bleek dat er een intensievere aanpak nodig was. Daarom is de aanpak voor 2020 gewijzigd en de prioriteit gelegd bij de primaire processen van de Belastingdienst en Toeslagen-. Hierbij wordt de grootste managementinformatiebehoefte eerst opgepakt.

Actief risicomanagement is eveneens essentieel voor een goed functionerende organisatie. Tijdige signalering en erkenning van risico's helpt om deze vervolgens te mitigeren. Daarom is risicomanagement onderdeel van het programma wat in 2019 is ingezet. Dit vraagt naast kennis van risicomanagement ook om een andere cultuur van sturen. Duidelijkheid over het strategische doel van de Belastingdienst en de doorvertaling hiervan in de doelen binnen de organisatie is onontbeerlijk. Vervolgens moet er worden ingezet op bewustwording van risico's en de beheersing daarvan binnen de organisatie. Hiervoor is de juiste cultuur een belangrijke voorwaarde. De juiste cultuur leidt tot het ~~door~~-vertalen van signalen vanaf de werkvloer in actief risicomanagement waardoor de organisatie haar doelen kan behalen.

Het is voor ons van belang om goed zicht te krijgen in het functioneren van de Belastingdienst. Om inzicht te krijgen in de resultaten van de Belastingdienst is het strategische doel ~~door~~-vertaald in naar herijkte kritieke prestatie indicatoren voor de Rijksbegroting. Dit is een concreet resultaat uit het programma Managementinformatie. De herijkte kpi's laten zien hoe de Belastingdienst op

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000031902

Met opmerkingen 5]: Checken bij MIV

Met opmerkingen 6]: Conceptadvies verwacht ik nog deze week. Dan kunnen we daaruit nog inhoud toevoegen

verschillende onderdelen functioneert. Op korte termijn willen wij daarom met uw Kamer in gesprek over de uitwerking van deze herijkte kpi's om tot een gezamenlijk inzicht te komen. Dit gezamenlijk inzicht willen we versterken door het delen van afzonderlijke jaarplannen voor Toeslagen, Douane en de Belastingdienst. De jaarplannen moeten helderheid geven over de activiteiten die de diensten in het jaar willen ontplooiën. Om zicht te krijgen welke middelen hiermee gemoeid zijn zal Toeslagen evenals de Douane een separaat artikel krijgen binnen de begroting van het ministerie van Financiën. Op deze manier wordt uw Kamer zoveel mogelijk in staat gesteld om de ontwikkelingen als gevolg van de splitsing van de Belastingdienst te kunnen volgen.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000031902

4. Vervolg

De problemen van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen vergen aandacht en sturing. Als eerste stap zijn daarom twee aangesteld voor de Belastingdienst en Toeslagen. Voor de Douane is een Douane benoemd. Het is ons streven de definitieve benoemingen voor de zomer te doen. hebben als opdracht de continuïteit van de drie organisaties te waarborgen en de eerste voorbereidingen te treffen voor de ontvlechting. De nieuwe DG's krijgen als opdracht de ontvlechting te realiseren en vorm te geven aan het ambitieuze toekomstbeeld. Deze verandering gaan we zorgvuldig en stapsgewijs vermegevenrealiseren. Dat kan alleen in nauw overleg met medewerkers, medezeggenschap en vakbonden. Deze brief bevat een groot een-aantal voornemens en initiatieven. Over de voortgang wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd. Later dit jaar informeren wij u nader over de ontvlechting en de fasering daarvan.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst

J.A. Vijlbrief

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Alexandra C. van Huffelen