

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 690

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2020

Het zelfstandig positioneren van de drie dienstonderdelen Belastingdienst, Toeslagen en Douane binnen het Ministerie van Financiën is een essentiële stap in de verbetering van de uitvoering van het beleid op deze verschillende terreinen. De vorming van drie volwaardige dienstonderdelen is onontbeerlijk gelet op de zeer verschillende doelen en missies van Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Deze drie dienstonderdelen kennen eigenstandige maatschappelijk doelen, hebben elk eigen inhoudelijke en maatschappelijke uitdagingen en vergen dan ook een eigen aanpak.

Gelet op de grote en uiteenlopende takenpakketten van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane is gestart met het versterken van de politieke en ambtelijke top door het benoemen van twee Staatssecretarissen en drie Directeuren-Generaal. Dit zorgt voor focus op de afzonderlijke taken, voor bestuurlijke aandacht en meer kracht om de diensten aan te sturen. Tevens kunnen zo eventuele problemen eerder worden gesignaleerd zodat deze ook eerder kunnen worden opgelost. De kortere lijn tussen de werkvloer en het topmanagement zorgt voor betere en snellere communicatie van medewerker naar manager. Deze maatregelen staan ten dienste van een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven.

Met deze brief informeren wij u over de aanpak van de vorming van de drie directoraten-generaal, zoals toegezegd door de Minister van Financiën in het debat met uw Kamer op 21 januari jl. (Handelingen II 2019/20, nr. 43, item 26) en in onze gezamenlijk brief van 27 februari¹ aangaande de aanpak van de problematiek Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Daarbij willen wij benadrukken dat dit proces voor de onderdelen Belastingdienst, Toeslagen en Douane elk een andere invulling en tijdspad vraagt.

De drie onderdelen kennen elk dus eigen doelen en uitdagingen die hieronder nader worden toegelicht.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 607

Achtergrond ontvlechting

De Belastingdienst

De Belastingdienst is één van de grootste publieke uitvoerders van Nederland. Zijn kerntaak is bij te dragen aan een financieel gezond Nederland. Dat doet de dienst door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen. Door de ontvlechting kan de Belastingdienst zich meer richten op haar primaire taak: de heffing, controle en inning van rijksbelastingen en de bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen. Zowel het snel en zorgvuldig innen en heffen als het zorgvuldig opsporen van fraude en misbruik zijn van belang om een groot draagvlak te houden voor ons fiscale stelsel. Om deze taken goed te kunnen vervullen is dienstverlening van hoge kwaliteit nodig, mede met het oog op burgers in (soms) kwetsbare posities. Door de combinatie van de ontvlechting met verbetering van de cultuur, de doorontwikkeling van het (fiscale) vakmanschap, de informatievoorziening en nieuwe dienstverleningsconcepten zullen de burgers en bedrijven gaan merken dat de dienstverlening aan hen verbeterd. Door de Belastingdienst zelfstandig te organiseren kan de dienst sterker sturen op de belangrijke uitdagingen waar de Belastingdienst voor staat. Dat creëert allereerst ruimte voor het fiscale vakmanschap. De Belastingdienst moet meer ruimte krijgen om op een klantgerichtere wijze de belastingen op te leggen en te innen. De strategie voor deze nieuwe dienstverlening krijgt een impuls en maakt goed gebruik van moderne interactie- en communicatiemiddelen. Een goed bereikbare Belastingtelefoon blijft een integraal onderdeel van die strategie. Deze aanpak maakt het voor de gebruiker makkelijker en begrijpelijker. De belastingbetaler en toeslaggerechtigde kunnen zo makkelijker aan hun verplichtingen voldoen en krijgen waar zij recht op hebben. Dat zal de naleving bevorderen en ingrepen achteraf minder nodig maken. Verder is nodig:

- continue vernieuwing van ICT;
- verbetering van managementinformatie en risicomanagement;
- investeren in het leiderschap en de cultuur van de Belastingdienst; «rechtsstatelijk» handelen is een kernwaarde;
- strategisch personeelsbeleid: hier liggen grote uitdagingen op personeelsgebied, waar massaal wordt geworven om tijdig de uitstroom van medewerkers op te vangen en nieuwe competenties in huis te halen.

Toeslagen

Kerntaken van Toeslagen zijn:

- zorgen dat burgers toeslagen aan kunnen vragen,
- toeslagen toekennen, betalen en terugvorderen, en
- burgers hierover informeren.

Bij Toeslagen staat directe inkomensondersteuning aan de burger centraal. Deze ondersteuning voor vitale voorzieningen als zorg, wonen en tegemoetkoming in de kosten voor en opvang van kinderen vergt grote zorgvuldigheid. Gelet op het feit dat het niet alleen om vitale voorzieningen maar soms ook om kwetsbare groepen gaat, is een mensgerichte aanpak belangrijk. Het vergt ook een andere cultuur en leiderschap, waarbij de dienstverlening zich meer rekenschap geeft van de kwetsbaarheid van sommige toeslaggerechtigden. Een groot deel van de toeslaggerechtigden weet zich goed bediend met het digitaal aanvragen en wijzigen en het geautomatiseerd berekenen en ontvangen van

toeslagen². Maar als feiten en omstandigheden daarom vragen moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en waar nodig ook maatwerk. Naast bezinning op een toekomst waarin toeslagen deels niet of in een sterk veranderde vorm zullen bestaan, is het nu noodzakelijk om te interveniëren en te investeren in verbetering van de huidige dienstverlening. Daarnaast werkt Toeslagen hard aan de compensatie van gedupeerde ouders voor zaken die in het verleden met betrekking tot de kinderopvangtoeslag niet goed zijn gegaan. Dit alles wordt gerealiseerd terwijl de reguliere dienstverlening wordt geborgd. Door de ontvlechting kan Toeslagen deze uitdagingen centraal zetten. Daarmee kan de organisatie:

- borgen dat in de reguliere uitvoering van de toeslagenregelingen het toekennen en uitbetalen juist, tijdig en rechtmatig gebeurt;
- binnen de uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen alles op alles zetten om gedupeerde ouders tegemoet te komen en waar nodig te compenseren;
- via het programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen³ flinke verbeteringen realiseren voor toeslag gerechtigden zodat maatwerk en een breder en gericht palet aan dienstverlening mogelijk wordt;
- meewerken aan mogelijke uitvoeringsrichtingen van de politieke wens om het Toeslagenstelsel⁴ grondig te veranderen.

Douane

De Douane heeft geheel andere doelstellingen dan de Belastingdienst of Toeslagen. Zo richt de maatschappelijke opgave van de Douane zich op het:

- heffen van douanerechten en accijnzen;
- beschermen van de samenleving tegen ongewenste en onveilige goederen;
- bewaken van de effectieve in-, door- en uitvoer van goederen door te zorgen voor zo min mogelijk belemmeringen voor de handelsstromen van bedrijven en burgers.

De Douane geeft, voor acht verschillende opdrachtgevers, uitvoering aan een Europees en nationaal takenpakket. Door de ontvlechting ontstaat er een zelfstandig directoraat-generaal, dat nog gericht kan werken aan de maatschappelijke opgave en de uitdagingen van de Douane, waarbij ingezet wordt op de ontwikkeling van het lange termijnperspectief voor de Douane. Hierin staat de Douane de komende jaren voor diverse uitdagingen:

- de Brexit: wat de uitkomst van de onderhandelingen over een handelsovereenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie ook zal zijn, er gaan douaneformaliteiten gelden;
- de sterke groei van het aantal aangiften door toename van de wereldhandel en de e-commerce en de doorontwikkeling van de ICT die hiermee samenhangt;
- het bijdragen aan de rijksbrede inspanningen in de aanpak van ondermijning;
- het werken aan een gerichte invulling van beleid en maatregelen op het gebied van integriteit om de organisatie en haar medewerkers te beschermen tegen integriteitsschendingen.

² Dat blijkt onder meer uit de Fiscale Monitor 2019 en IBO Toeslagen deel 1 (Kamerstuk 321 066, nr. 540).

³ Om dit mogelijk te maken zijn bij Voorjaarsnota structurele middelen gereserveerd (Kamerstuk 35 450, nr. 1).

⁴ Zie ook de motie van het lid Weyenberg (Kamerstuk 31 066, nr. 558)

De ontvlechting is niet alleen een structuuropgave. Ook de manier waarop we deze verandering vormgeven vraagt nadrukkelijk aandacht: een goede samenwerking tussen de verschillende onderdelen en gezamenlijk leiderschap van de top zijn essentieel. In dat kader zijn we als top van het ministerie, Belastingdienst, Toeslagen en Douane de afgelopen weken intensief met elkaar in gesprek gegaan over onze samenwerking, welke lessen we daaruit trekken en hoe we dat gebruiken om met elkaar de juiste weg in te gaan slaan. We werken toe naar een gezamenlijke koers waaraan elk directoraat-generaal een bijdrage levert. Aan de zijde van zowel beleid als uitvoering moet worden gewerkt aan betere dienstverlening voor burgers en bedrijven. We informeren u in de zomer hoe de verschillende onderdelen invulling geven aan de cultuuropgave.

Gerealiseerde stappen van de ontvlechting tot nu toe

Na het instellen van twee tijdelijke Directoraten-Generaal, inclusief tijdelijke mandaten ten behoeve van de interim-Directeur-Generaal Toeslagen en waarnemend Directeur-Generaal Douane, zijn de twee directoraten-generaal Douane en Toeslagen ook formeel opgenomen in organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën. Dit is gedaan in overleg met de medezeggenschap. Ook zijn voor alle drie de dienstonderdelen definitieve Directeuren-Generaal geworven en benoemd: de Directeur-Generaal Douane per 25 mei 2020, de Directeur-Generaal Belastingdienst per 1 juni 2020 en de Directeur-Generaal Toeslagen per 1 augustus 2020. De tijdelijke mandaten zijn geformaliseerd. De nieuwe directeuren-generaal maken deel uit van de Bestuursraad van het ministerie.

De drie Directoraten-Generaal dragen ieder de verantwoordelijkheid om de opgave waar zij voor staan waar te maken. In dat kader is ook geïnventariseerd wat er nodig is om de ontvlechting per directoraat-generaal te realiseren. Hiertoe is een stuurgroep onder leiding van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën en een programmeamteam samengesteld die sturing geven aan de uitwerking van de ontvlechting in verschillende specifieke werkgroepen.

Om de medezeggenschap beter te kunnen betrekken heeft de Departementale Ondernemingsraad de Werkgroep Hoofdstructuur Financiën opgericht. Hierin zitten vertegenwoordigers van de vijf Ondernemingsraden (Douane, groepsondernemingsraad van de Belastingdienst, Toeslagen, Kerndepartement en de Departementale Ondernemingsraad) en vertegenwoordigers van bestuurderskant. Zij delen en bespreken vroegtijdig de ambities, plannen en activiteiten met elkaar. Inmiddels zijn er nadere afspraken gemaakt over de manier van samenwerken in het vervolg van het ontvlechtingstraject.

Wat betreft de versterking van de besturing zijn er voorbereidingen getroffen voor de invoering van eigen governancestructuren en overleggen per Directoraat-Generaal. Zo worden er voor Toeslagen onder meer overleggen ingeregeld tussen de opdrachtgevers voor de zorgtoeslag (VWS), de huurtoeslag (BZK), het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag (SZW) met Toeslagen als opdrachtnemer en de Secretaris-Generaal als eigenaar. Doordat ieder dienstonderdeel een eigen governancestructuur krijgt, wordt de samenwerking tussen uitvoering en beleid versterkt. Dat geldt zowel voor de samenwerking tussen Belastingdienst, Toeslagen en Douane als voor de samenwerking met de verschillende opdrachtgevendende departementen. De overleggen zullen aansluiten op de reguliere verantwoordingscyclus en vanaf 1 oktober dit jaar gefaseerd van start gaan.

Op 26 juni jl. bent u via de brief «Verbeterd inzicht in de begroting van Financiën (IXB)» (Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21) geïnformeerd over de voorbereidingen die zijn getroffen om in de ontwerpbegroting van 2021 ook Toeslagen te voorzien van een eigen begrotingsartikel. Hierbij wordt voor dezelfde zorgvuldige werkwijze gekozen dat bij de inrichting van het eigenstandige begrotingsartikel Douane gebruikt is. Dat betekent dat in de Ontwerpbegroting 2021 alleen de directe verplichtingen en uitgaven die door het dienstonderdeel Toeslagen, inclusief de herstelorganisatie, worden opgenomen. Op termijn zullen aan het begrotingsartikel ook andere uitgaven worden toegevoegd. Daarnaast wordt het bestaande begrotingsartikel voor Douane (Artikel 9) verder ingevuld. De inrichting van dit begrotingsartikel was een eerste stap in een groeimodel en bestond alleen uit de directe verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het dienstonderdeel Douane. In de komende Ontwerpbegroting worden nu zoveel mogelijk de indirecte kosten, exclusief ICT, van de Douane opgenomen onder het begrotingsartikel Douane. De dienstverlening van de ondersteunende dienstonderdelen van de Belastingdienst ten behoeve van de Douane, met de bijbehorende uitgaven, is hiertoe in de afgelopen periode in kaart gebracht. In de brief over verbeterd inzicht in de begroting van Financiën (IXB) is u ook gemeld dat Toeslagen en Douane in het Jaarplan Belastingdienst 2021 afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt. Vanaf 2022 zal sprake zijn van drie aparte jaarplannen. Met deze stappen kunnen de activiteiten van, en de inzet van beschikbare middelen voor, Toeslagen en Douane beter worden verantwoord en door uw Kamer worden gevolgd.

Ambitie per 1 januari 2021

Bovengenoemde stappen leiden tot het inrichten van de organisaties van Toeslagen en Douane tot twee in de basis volwaardige directoraten-generaal.

Ons streven is om dit per 1 januari 2021 te realiseren, zodat bijvoorbeeld ook de eigen jaarplannen op een logisch moment worden ingevuld. Een zorgvuldige ontvlechting kan alleen in goed overleg met de medezeggenschap en vakbonden. Een in de basis volwaardig directoraat-generaal betekent dat dan elke Directeur-Generaal:

- lid is van de Bestuursraad van Financiën;
- integraal verantwoordelijk is voor zijn uitvoeringsopgaven;
- stuurt en verantwoording aflegt via een eigen jaarplan (voor 2021 is er nog één jaarplan dat bestaat uit drie onderdelen) en daartoe intern stuurt en extern verantwoord via de planning- en controlcyclus;
- over een eigen begrotingsartikel beschikt;
- een eigen governancestructuur met eigenaar en opdrachtgevers heeft.
- beschikt over eigen volwaardige staf en ondersteuning om de hiervoor genoemde taken uit te kunnen voeren;
- het gebruik van taken, diensten en producten die niet door zijn eigen directoraat-generaal worden geleverd, professioneel inricht.

Aanpak komende periode om de ambitie te realiseren

De inspanning die de komende maanden wordt geleverd, bestaat voor een belangrijk deel uit het verplaatsen van circa 7.000 medewerkers van de directie Toeslagen (inclusief de herstelorganisatie) respectievelijk Douane vanuit het directoraat-generaal Belastingdienst naar hun nieuwe directoraat-generaal. Dat is een proces dat zeer zorgvuldig moet gebeuren, zoals het overzetten van (persoonlijke) gegevens en autorisaties in de technische systemen. Medewerkers zullen hier goed in worden meegenomen. Ook de mandaat- en organisatiebesluiten en de structuur van de medezeggenschap moet aan de nieuwe situatie worden

aangepast. Naar verwachting neemt dit proces, mede vanwege het traject van de medezeggenschap, ongeveer zes maanden in beslag.

Voor het directoraat-generaal Toeslagen en het directoraat-generaal Douane moet de ondersteuning worden ingericht die nodig is om als volwaardig directoraat-generaal te kunnen functioneren, zoals ondersteuning op het gebied van organisatie en personeel, financiën en control, informatievoorziening, inkoop, facilitair, huisvesting. Over de wijze waarop deze ondersteuning stapsgewijs wordt ingericht en uitgewerkt, zijn wij in overleg met de medezeggenschap en vakbonden. In het verlengde daarvan is het streven om in 2021 de bijhorende organisatie- en formatieplannen te hebben opgesteld voor Toeslagen. De Douane beschikt op onderdelen reeds over een ingerichte organisatiestructuur die verder wordt ingericht om als volwaardig directoraat-generaal te functioneren.

Dit alles zal in nauw overleg met de medezeggenschap en met betrokkenheid van medewerkers worden vormgegeven. Conform de motie van het lid Leijten⁵ verkent de medezeggenschap met ons de wijze waarop medewerkers in brede zin een stem kunnen krijgen in de aanpak van de ontvlechting. Hier wordt de komende periode uitvoering aangegeven.

Bij motie van het lid Bruins⁶ heeft uw Kamer gevraagd een haalbaarheids-toets uit te (laten) voeren op de voorgenomen ontvlechting, waarbij de consequenties, uitvoeringsrisico's en meerwaarde helder worden gerapporteerd. Omdat de ontvlechting een traject is dat langere tijd in beslag neemt en meerdere besluitvormende momenten kent, zal deze toets op die momenten worden herhaald. Bij de uitvoering van deze toets kan uw Kamer denken aan de voorgenomen besluiten die voor advies voorgelegd worden aan de medezeggenschap. Bij dergelijke besluiten worden de consequenties, uitvoeringsrisico's en meerwaarde betrokken, dit overeenkomstig met voornoemde motie van het lid Bruins.

Uitwerking verzakelijken samenwerking

Diverse directies binnen het directoraat-generaal Belastingdienst leveren diensten aan of werken samen met de directoraten-generaal Toeslagen en Douane.

Zo levert de shared serviceorganisatie op het gebied van Organisatie en Personeel bijvoorbeeld vanuit de Belastingdienst diensten aan de directoraten-generaal Toeslagen en Douane voor werving en selectie. Daarbij maken zij gebruik van een producten en dienstencatalogus. Bij de directie Klantinteractie en Services wordt onder meer de Belastingtelefoon bemenst, waar ook veel vragen over Toeslagen worden beantwoord. De Douane heeft een eigen klantcontactcentrum voor bedrijven ingericht. En vanuit de directie Uitvoerings- en handhavingbeleid worden medewerkers ingezet met specifieke kennis over dossiers van bijvoorbeeld Toeslagen. Douane en Grote ondernemingen van de Belastingdienst bemensen een gezamenlijk team om elkaar te versterken in hun taakuitvoering.

De komende maanden wordt bepaald welke aanpassingen in de samenwerking nodig zijn en wat vooral ook gecontinueerd moet worden. Er wordt daartoe per (concern)directie geanalyseerd of en op welke wijze de ontvlechting invloed zal hebben op de vorm waarin wordt samengewerkt. Dit vraagt van alle betrokken organisatieonderdelen een verandering. Douane en Toeslagen zullen hun vraag om diensten professioneler

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 580

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 584

moeten inrichten, bij de Belastingdienst geldt hetzelfde voor het aanbod van diensten, producten en taken.

Na de inrichting van drie in de basis volwaardige directoraten-generaal volgt de uitwerking van de organisatorische consequenties, inclusief het aanpassen van de bestaande organisatie- en formatieplannen. De voorgenomen wijzigingen in die plannen worden voor advies voorgelegd aan de medezeggenschap.

Medio december 2020 wordt het plan van aanpak voor deze stappen opgeleverd.

Omdat de opgaven per directoraat-generaal verschillen zal ook het tijdpad om maatwerk vragen.

Tot slot

Met deze brief hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de door ons beoogde zorgvuldige en gefaseerde aanpak van de ontvlechting waartoe is besloten.

De komende maanden zetten wij gezamenlijk en zorgvuldig verdere stappen in de realisatie van de ontvlechting. Daarbij zijn wij ons bewust dat ook na de ontvlechting de opgaven voor de Belastingdienst, Toeslagen en Douane groot en complex blijven. De doorontwikkeling van de organisatie en haar dienstverleningsvraagstukken vragen ook daarna onverminderd om aandacht en zorgvuldigheid. Wij hebben er alle vertrouwen in dat de ontvlechting eraan bijdraagt om die doorontwikkeling voortvarend en zorgvuldig op te pakken.

Vertrouwende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen