



Ministerie van Financiën

Afrondende voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst

Versie 1.0

Datum 5 december 2017
Status Definitief

Aanbeveling 1

Het borgen van de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten vraagt de komende maanden om voorrang, gegeven het niet synchroon lopen van de realisatie van de vertrekregeling met de beoogde wijzigingen in de dagelijkse werkprocessen als gevolg van de Investeringsagenda.

De continuïteit van de Belastingdienst heeft de achterliggende periode de voortdurende aandacht gehad van de politieke en ambtelijke top van het Ministerie van Financiën. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd middels de 19^e en recent de 20^e Halfjaarsrapportage. In laatstgenoemde rapportage wordt onder andere ingegaan op de stand van zaken rond de werving voor bedrijfskritische functies. Acties met betrekking tot de werving van nieuwe medewerkers blijven van kracht om de continuïteit van de instroom in 2018 te borgen. Tevens wordt de voortgang van de open te stellen vacatures goed gemonitord. Kandidaten met specifieke kennis blijven echter schaars. Dit wordt daarom gezien als een specifiek aandachtspunt bij de werving. Hoofdconclusie van de 20^e Halfjaarsrapportage is dat de continuïteit vooralsnog is geborgd. Voor alle risico's worden mitigerende maatregelen genomen.²

Aanbeveling 2

De doelstellingen van de Investeringsagenda zijn onverminderd van belang. De commissie acht het van groot belang dat het momentum wordt hervonden en dat de implementatie voortvarend ter hand wordt genomen. Daarbij vraagt de commissie in het bijzonder aandacht voor het volgende:

- *Op papier is de Investeringsagenda omgezet in een groot aantal projecten. Nu komt het erop aan deze projecten te laten leiden tot een daadwerkelijke diepgaande en integrale verandering van zowel primaire processen, ondersteunende (ICT-)systemen en werkwijzen, met inbegrip van de heersende cultuur binnen de Belastingdienst (ontwikkelagenda)*
- *De verdere uitwerking van de Investeringsagenda ware als vehikel te gebruiken om de relatie met de werkvloer opnieuw te vitaliseren. In algemene zin zijn er thans geen effectieve en uitnodigende instrumenten voor de werkvloer om signalen van daaruit op de goede plek aan de top te krijgen. De leiding zou hierin alsnog dienen te voorzien.*

De staatssecretaris heeft in januari 2017 de Kamer geschreven dat de structureel beoogde doelstellingen niet in het eerder voorziene tempo gehaald zouden gaan worden als doorgegaan zou worden op de oude weg.³ Daarom is besloten de Investeringsagenda te herijken. Op 19 september heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer door middel van een brief en daarbij gevoegd rapport geïnformeerd over de herijking van de Investeringsagenda.⁴ De aanpak wordt gefaseerd en meer gedragen en gedreven door de werkvloer, door medewerkers actief te betrekken bij het aanreiken van ideeën. In de eerste fase zijn zes primaire processen doorgelicht. In de hiervoor genoemde 20^e Halfjaarsrapportage wordt gerapporteerd over de

¹ Kamerstukken II 2016/17, 31 066 nr. 355.

² Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 29 november 2017, nr. 2017Z16656.

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 066 nr. 331.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 31 066 nr. 378. .

actuele status. De urgente projecten van de herijking die in 2018 van start gaan of vanaf 2017 doorlopen, zijn door een extern bureau - VKA/Berenschot - van een *second opinion* voorzien. Mede op basis van het advies van VKA/Berenschot heeft de minister van Financiën de aangevraagde middelen voor 2018 gedeeltelijk vrijgegeven van de Aanvullende Post. Hierbij is mede afgewogen dat de risico's voor de continuïteit van het niet vrijgeven van de middelen op dit moment waarschijnlijk groter zijn dan het geclausuleerd en gefaseerd vrijgeven van de aangevraagde middelen. Het doel blijft om in 2024 evenveel werkpakketten te reduceren als beoogd bij de start van de Investeringsagenda.

Om de beoogde doelen volgens planning te realiseren zijn er tussen de Belastingdienst en het toezicht vanuit het departement afspraken gemaakt over het opstellen van een implementatieplan – inclusief financiële planning – en rapportagesysteem, dat de kaders geeft voor vrijgave van de IA-middelen, voor monitoring van de voortgang en bijsturing waar en wanneer nodig.

Aanbeveling 3

Ten aanzien van de structuur van het directoraat-generaal Belastingdienst verdient zowel de topstructuur aandacht, als de gelaagde opbouw van het directoraat-generaal als geheel. In de topstructuur is een meer expliciete scheiding van beleid, uitvoering en control gewenst en moet het zicht op het primaire proces door het MT verbeterd worden. Een reparatieslag is nodig om verantwoordelijkheden en bevoegdheden per managementlaag weer met elkaar in balans te brengen en het aantal managementlagen te verkleinen.

Naar aanleiding van deze aanbeveling is een nieuwe topstructuur voor de Belastingdienst ontworpen. Nadat de medezeggenschap positief heeft geadviseerd over de voorgestelde topstructuur, is deze bij besluit van 20 september 2017 door de secretaris-generaal vastgesteld. Kort daarna zijn de meeste kwartiermakers benoemd voor de verschillende directies. Voor een aantal functies loopt de vacaturevervulling. Deze kwartiermakers hebben de opdracht gekregen om de directie verder vorm te geven. Hiertoe zullen organisatie- & formatierapporten (O&F-rapporten) worden opgesteld; de plaatsing van medewerkers kan direct daarna plaatsvinden.

Aanbeveling 4

Bij het nader bezien van de structuur van de leiding van het directoraat-generaal Belastingdienst ware voorts acht te slaan op de positie van de directie Douane, ook gelet op haar wat geïsoleerde positie ten opzichte van de andere directies, grote verschillen in span of control en versterken van de focus op belastingen en toeslagen. Een meer zelfstandige positie, bijvoorbeeld gerelateerd aan de secretaris-generaal dan wel een afzonderlijk directoraat-generaal, zou voor de directie Douane overwogen kunnen worden.

De afgelopen periode zijn de samenwerkingsverbanden tussen de Douane en Belastingdienstonderdelen nauwkeurig in beeld gebracht. Op basis van deze analyse is besloten dat de Douane vanaf 2019 een eigen begrotingsartikel krijgt.

Het doel is te komen tot een integraal begrotingsartikel (waarop meer uitgaven staan dan alleen de personele uitgaven), waarbij sprake kan zijn van een ingroeimodel. Om de aansturende rol van de opdrachtgevers te versterken is een Opdrachtgeveroverleg Douane (OOD) ingesteld, dat sinds 2017 bij elkaar komt. Door deze aanpassingen worden afwegingen transparanter en wordt nu invulling gegeven aan de aanbeveling over de positie van de Douane.

Aanbeveling 5

De leiding van de Belastingdienst dient te beschikken over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen met relevante geledingen binnen de Belastingdienst alsook met het departement van Financiën, in balans zijn. Het belang van voldoende fiscale kennis alsook ervaring met het bedrijf Belastingdienst waarin massale uitvoeringsprocessen aan de orde zijn, kan niet genegeerd worden in een goede mix met kennis en ervaring van buiten de Belastingdienst. Naast een bedrijfseconomische en een technologische invalshoek, blijven rechtstatelijke waarborgen onverminderd van belang.

Het doel is dat daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen de kern zijn van de managementstijl van de leiding van de Belastingdienst. Daarom is bij de selectie van leidinggevenden in de topstructuur aangesloten bij de rijksbrede visie op leiderschap.⁵ Daarnaast hebben de kwartiermakers de opdracht gekregen om in het O&F-rapport van hun directie een paragraaf op te nemen over de gewenste cultuur binnen de directie – waaronder het gewenste leiderschapsprofiel – en hoe daar concreet invulling aan wordt gegeven.

De aanwezigheid van fiscale kennis in de top wordt geborgd door de onafhankelijke positie van de directeur Fiscale en Juridische Zaken in de topstructuur. Daarnaast wordt de aanwezigheid van zowel fiscale kennis als kennis van grootschalige uitvoering in de top van de Belastingdienst geborgd doordat de directeuren van de primaire processen en de directeur Fiscale en Juridische Zaken zitting hebben in het directieteam – het hoogste besluitvormingsgremium – van de Belastingdienst.

Aanbeveling 6

Sturing op zowel going concern als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Dergelijke informatie is thans niet voorhanden. Om in control te komen is op dit terrein een forse inhaalslag geboden.

In de kabinetsreactie wordt gesteld dat op het terrein van de managementinformatie een forse inhaalslag nodig is.⁶ Binnen het directoraat-generaal (hierna: DG) Belastingdienst en het kerndepartement worden de hierna volgende initiatieven ontplooid om de beschikbaarheid van sturingsinformatie te verbeteren.

⁵ ABD, *Visie op publiek leiderschap*

⁶ Kamerstukken II, 2016/17, 31 066 nr. 378.

Er wordt gewerkt aan een verbeteringslag van de managementrapportage Belastingdienst. Doelstelling is te komen tot een rapportage waarin de belangrijkste afwijkingen en uitzonderingen ten opzichte van de doelstellingen duidelijk naar voren komen, zodat goed zichtbaar is waar bijsturing vereist is. Verder wordt onder de verantwoordelijkheid van de kwartiermaker van het SSO Financieel en Managementinformatie het uitgavenmodel doorontwikkeld en geïmplementeerd. Er worden voorbereidingen getroffen om komend jaar het huidige uitgavenmodel, dat reeds inzicht geeft in de uitgaven van het DG Belastingdienst, ook als sturingsinstrument te kunnen gebruiken. Ook worden er stappen gezet met de budgetmodule dat het management van het DG Belastingdienst ondersteunt bij het opstellen van meerjarige begrotingscijfers. In de begrotingscyclus 2019 wordt de module voor het eerst operationeel. Naast meerjarige prospectieve managementinformatie wordt ook gewerkt aan meer gedetailleerde informatie voor de sturing in het lopende jaar. Met de doorontwikkeling van de uitgaven- en budgetmodule zal de kwaliteit en beschikbaarheid van de sturingsinformatie verder verbeterd worden. Ten slotte is een aangepaste planning & control cyclus afgesproken om de betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden bij de aansturing van het DG Belastingdienst te borgen. De hoofddirectie Financieel-economische zaken (HDFEZ) stelt de kaders voor de sturingsinformatie, zodat wordt aangesloten op de informatiebehoefte vanuit het kerndepartement. De beschikbaarheid van adequate sturingsinformatie is van belang voor het goed functioneren van de aansturing via de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Er is gekozen voor een ingroeimodel, waarbij onvermijdelijk is dat niet meteen alle relevante informatie voorhanden is.

Aanbeveling 7

Om de ambitieuze Investeringsagenda beheerst te kunnen realiseren, dienen risico's onderkend te worden op het niveau van het programma, de Belastingdienst en op departementaal en rijksniveau. Vervolgens dienen beheersmaatregelen te worden getroffen om geïdentificeerde risico's te beheersen.

Risico's betreffen onder meer ICT-problematiek (zowel de kwetsbare oude systemen als de transitie naar nieuwe systemen); personeelsrisico's inherent aan grote reorganisatie; politieke en financiële risico's als bijvoorbeeld de inning van belastingen in het geding komt. Dit risicomanagement is geen eenmalige exercitie maar vraagt om periodieke bijstelling.

Op departementsniveau wordt het risicomanagement verbeterd. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de hoofddirecteur FEZ. Om risicomanagement te verankeren in de planning-en-controlcyclus is in de aanschrijving van de jaarplannen 2018 van de directoraten-generaal een hoofdstuk opgenomen met de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen. Daarmee zal risicomanagement in de uitvoeringsrapportages en concernrapportage een meer integraal onderdeel gaan uitmaken van de planning-en-controlcyclus. Daarnaast zal de borging van het risicomanagement in 2018 verder worden uitgewerkt. De ambitie is om in het voorjaar 2018 een framework voor integraal risicobeleid op te leveren. Hierbij wordt rekening gehouden met het door de ADR gesignaleerde punt dat aandacht voor een breed gedragen visie op risicobeheersing van belang is, alsook de verdere ontwikkeling van aanpak en methodiek.

De uitwerking van het risicomanagement binnen het DG Belastingdienst is belegd bij de hoofddirecteur Control en Financiën. Risicomanagement zal worden verankerd in alle lagen van de organisatie, waaronder bij het nieuwe Bureau Investeringsagenda, bij de ketenverantwoordelijken en bij de lijndirecteuren. De eerste stappen hiertoe zijn gezet. Om risicomanagement te verankeren in de planning-en-controlcyclus zijn in het jaarplan 2017 van de DG Belastingdienst de belangrijkste risico's benoemd. Alle jaarcontracten met de onderliggende directies bevatten een risicoparagraaf waarin risico's worden benoemd, met bijbehorende beheersmaatregelen. In de periodieke rapportages leggen de dienstonderdelen verantwoording af hierover.

Aanbeveling 8

Het personeelsbeleid dient een krachtige inhaalslag te maken wat betreft professionaliteit en effectiviteit. Een levenlang werken binnen de Belastingdienst kan niet meer de standaard zijn, ook gelet op de wijzingen in de dagelijkse werkprocessen die met de Investeringsagenda worden beoogd. Gegeven de bestaande verwarring in de organisatie, moet helderheid worden verschaft over de mogelijkheden en middelen voor werving. Van groot belang daarbij is dat zowel instroom als uitstroom worden afgestemd – kwalitatief, kwantitatief en qua timing – op het brede veranderingsprogramma van de Investeringsagenda.

Door de inrichting van de topstructuur van het DG Belastingdienst wordt duidelijkheid gecreëerd over de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van het personeelsbeleid binnen de Belastingdienst. Tegelijkertijd wordt er een nieuwe structuur voor de inrichting van het personeelsbeleid ontworpen. Hierbij wordt een werkwijze geïntroduceerd, waarbij trapsgewijs van kaderstelling naar uitvoering wordt gegaan.

Om te komen tot één personeelsbeleid voor het Ministerie van Financiën, inclusief de Belastingdienst, is een kernteam personeelsbeleid en een projectgroep opgericht. Dit kernteam valt onder de verantwoordelijkheid van de plaatvervangend secretaris-generaal. Vanaf 2018 zal het personeelsbeleid in gezamenlijkheid doorontwikkeld worden. Onderdeel hiervan is een cyclus van meerjarige personeelsplannen (MPP) waarbij de in-, door- en uitstroom – mede in relatie tot de Investeringsagenda – op elkaar afgestemd worden. Rijksbreed is een cyclus afgesproken dat ieder departement een meerjarig personeelsplan opstelt.

Aanbeveling 9

Formele vormen van communicatie en besluitvorming zijn nodig binnen de Belastingdienst, met de ambtelijke leiding van het departement en met de politiek verantwoordelijke bewindspersonen. Dit vereist een disciplinerende van alle betrokkenen, zonder te verzanden in bureaucratie. Informele communicatie is weliswaar het smeermiddel voor formele, schriftelijke, communicatie en besluitvorming, maar kan deze niet vervangen.

In de voortgangsrapportage van 6 juli 2017 is aangegeven dat de procedures rond de stukkenstroom zijn geactualiseerd, tussen de onderdelen geharmoniseerd en vastgelegd. Om te zorgen dat de nieuwe afspraken worden nageleefd zijn deze

duidelijk gecommuniceerd aan de verschillende onderdelen via informatiebijeenkomsten en worden de gemaakte afspraken periodiek gemonitord.

Aanbeveling 10

Op het niveau van het departement dienen sturingsarrangementen ontwikkeld te worden waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven worden voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal.

Voor de aansturing van het DG Belastingdienst is gekozen voor het driehoeksmodel, met de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit model wordt rijksbreed toegepast om taken, rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te onderscheiden. Er zijn werkafspraken gemaakt tussen de betrokken partijen hoe de aansturing concreet vorm krijgt. De leden van de driehoek (DG Fiscale zaken, DG Belastingdienst en de SG) komen minimaal viermaal per jaar bijeen, waarbij onder meer producten uit de reguliere planning-en-controlcyclus, zoals het jaarplan en uitvoeringsrapportages worden besproken. Opdrachtgever en opdrachtnemer monitoren gezamenlijk de uitvoering van beleid(sprioriteiten) door de Belastingdienst. Het constituerend driehoeksoverleg Belastingdienst van eind november was de formele start voor de nieuwe manier van samenwerking. Hierbij is sprake van een ingroeimodel, waarbij de komende jaren de rolinvulling en ondersteunende producten verder ontwikkeld zullen worden. Over twee à drie jaar zal de werking van het model door de ADR worden geëvalueerd.

Om de SG in de rol van eigenaar van het DG Belastingdienst te ondersteunen is de afdeling Eigenaarsondersteuning opgericht (als onderdeel van de tijdelijke werkorganisatie van de hoofddirectie FEZ). De komende maanden worden nieuwe medewerkers aangetrokken voor deze nieuwe afdeling. Ook zal binnen het DG Fiscale Zaken versterking worden aangetrokken om invulling te geven aan de opdrachtgeversrol.

In de vorige voortgangsrapportage is al melding gemaakt dat er een start is gemaakt met de opdrachtgeversoverleggen voor Toeslagen en Douane. Dit zal gecontinueerd worden onder voorzitterschap van de plaatsvervangend secretaris-generaal. Via deze opdrachtgeversoverleggen wordt op deelgebieden de opdrachtverlening en sturing van het DG Belastingdienst geregeld.

Aanbeveling 11

Essentiële toezichtfuncties op het niveau van de leiding van het departement dienen versterkt te worden naar alle onderdelen van het departement. Daartoe is een versterking van de rol van de secretaris-generaal geboden conform het KB van 1988. De toerusting van de secretaris-generaal dient uitgebreid en versterkt te worden, zowel wat betreft de staf rond de secretaris-generaal als wat betreft positie en samenstelling van FEZ.

Om de *span of control* voor de secretaris-generaal beheersbaar te maken is per augustus een plaatsvervangend SG aangesteld. De hoofdtaken van de pSG betreffen de bedrijfsvoeringsaspecten van alle onderdelen, zowel op het kerndepartement alsook bij de onder het departement vallende diensten. De secretaris-generaal kan

zich hierdoor meer concentreren op het primaire proces, de continuïteit en de politieke aandachtspunten.

Besloten is om een aantal staf- en toezichtdirecties te versterken. Dit betreft HDFEZ, BBO en de directie Bedrijfsvoering.

Bij de hoofddirectie FEZ zijn per 1 oktober de kwartiermakers / beoogd afdelingshoofden gestart in een tijdelijke werkorganisatie (TWO). Zij zullen de komende maanden de vernieuwde FEZ-organisatie vormgeven. Voor BBO is per augustus een kwartiermaker aangesteld met als opdracht om de directie uit te breiden, zodat de bestuurlijke advisering aan de SG en pSG wordt versterkt. Bij Bedrijfsvoering hebben een aantal sessies tussen het kerndepartement en het DG Belastingdienst plaatsgevonden om beter inzicht te krijgen in de raakvlakken en verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide. Deze sessies dienen als basis voor de herijking van bevoegdheden. Er wordt door UBR gewerkt aan een advies voor een structuur die ondersteunend is aan het onderhouden, implementeren en toezicht houden op de uitvoering van het personeelsbeleid.

Aanbeveling 12

Grote terughoudendheid is geboden om minder goed functionerende reguliere controledirecties te compenseren met ad-hoc instituties die veelal niet de tijd en de toerusting krijgen om wel adequaat controle uit te oefenen; en die bovendien veelal de reguliere verantwoordelijkheid verder uitrollen en ontmoedigen. De reguliere inrichting van interne beheersing, controle en toezicht dient op orde gebracht te worden: zowel binnen de Belastingdienst als binnen het departement van Financiën.

In september is de opdracht aan de kwartiermaker/ beoogd hoofddirecteur Control en Financiën verstrekt om de nieuwe directie C&F binnen het DG Belastingdienst op te bouwen. Momenteel wordt gewerkt aan het opstellen van een contourennota en O&F-rapport C&F, waarin zowel de inrichting van de control binnen de dienstonderdelen als de control op DG niveau zijn uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt de controlfunctie binnen het departement (HDFEZ) versterkt. Dit gebeurt door een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van deze directie. Hierbij wordt – in lijn met de aanbeveling van de ADR op dit punt – gezorgd dat de inrichting van de controlfunctie binnen het departement en die binnen het DG Belastingdienst op elkaar aansluiten.

In de voortgangsrapportage van juli is reeds toegelicht dat het investment committee is opgeheven en dat sindsdien besluitvorming over de uitvoering van de investeringsagenda plaatsvindt via het reguliere besluitvormingsproces onder toepassing van het verscherpt toezicht.

Aanbeveling 13

De structuur van de medezeggenschap en van het georganiseerd overleg met de bonden ware opnieuw te ordenen en wel zodanig dat én de samenhang binnen het departement én het eigen karakter van de onderscheiden onderdelen van het departement tot uitdrukking worden gebracht. Een centrale ondernemingsraad op het niveau van het departement onder leiding van de secretaris-generaal kan de samenhang versterken. Daaronder kunnen de afzonderlijke onderdeel-ondernemingsraden functioneren. Voorts adviseert de Commissie na te gaan op welke wijze het Georganiseerd Overleg Belastingdienst beter afgestemd kan worden op dat overleg voor de overige delen van het departement.

In de kabinetsreactie is aangekondigd dat de medezeggenschap opnieuw wordt vastgesteld conform de structuren die hiervoor binnen het Rijk gangbaar zijn. Het georganiseerd overleg met de bonden is voor het DG Belastingdienst en het kerndepartement per 1 juni samengevoegd tot één departementaal georganiseerd overleg.

Voor het aanpassen van de structuur van de ondernemingsraden moet het organisatie- en mandaatbesluit van het departement worden aangepast. Daarna wordt in overleg getreden met de departementale ondernemingsraad van het kerndepartement en de centrale ondernemingsraad van het DG Belastingdienst. De inzet daarbij is het samenvoegen van deze ondernemingsraden en de decentrale ondernemingsraden tot één departementale ondernemingsraad.