

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken

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

Inlichtingen

Ons kenmerk
2017-0000017768

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
2

Datum 27 januari 2017
Betreft Kabinetsreactie Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de
Belastingdienst

Geachte voorzitter,

In deze brief geeft het kabinet een reactie op het Rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst (hierna: Commissie): Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst. Deze Commissie is aangekondigd in mijn brief van 11 oktober 2016¹ en is ingesteld per besluit van 17 november 2016². Voorts is de Commissie op 2 december 2016 gevraagd om interne waarschuwingen mee te nemen bij haar onderzoek³. Het rapport van de Commissie is als bijlage toegevoegd.

De Commissie, bestaande uit drs. H. Borstlap en mr. T.H.J. Joustra, had als opdracht om de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen onder de loep te nemen, en heeft het verzoek van de bewindslieden vertaald in drie doelen:

- Helderheid verschaffen over de totstandkoming van de vertrekregeling (toedracht);
- Inzicht geven in onderliggende mechanismen die deze besluitvorming verklaren (analyse);
- Handelingsperspectief bieden voor de bewindspersonen en de Belastingdienst met het oog op het verbeteren van de *governance* van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën (aanbevelingen).

De directe aanleiding voor het onderzoek was de vertrekregeling, en de Commissie heeft daarom de vertrekregeling en de Investeringsagenda gebruikt als illustratie voor de besluitvorming binnen de Belastingdienst. De Commissie heeft een gedegen rapport opgeleverd en wij zijn de Commissie erkentelijk voor het vele en goede werk dat zij heeft verricht in een kort tijdsbestek. Wij gaan hierna eerst in op de belangrijkste conclusies van de Commissie, en daarna volgt een reactie op de aanbevelingen.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 307.

² *Stcrt.* 2016, 65437.

³ Zie bijlage 2.

De belangrijkste conclusie van de Commissie is dat een verbetering van de sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst en in relatie met het departement dringend noodzakelijk is. De Commissie constateert een ingesleten informaliteit bij de Belastingdienst, die zich slecht verhoudt tot de formele procedures die in verkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtige – terecht – aan de dag worden gelegd. De besluitvorming rondom de vertrekregeling is informeel geweest, zonder formele stukken voor afstemming binnen de Belastingdienst en met andere directies binnen het ministerie van Financiën, de secretaris-generaal of de bewindspersonen. De Commissie geeft aan op dit punt niet tot een andere conclusie te komen dan de conclusie die eerder op dit punt in de brief van 11 oktober 2016 werd getrokken. De informele vormen van communicatie hebben de klassieke, formele communicatie daarbij vrijwel geheel vervangen. De informele werkwijze die in de top van de Belastingdienst gangbaar was, maakt ook dat de wijze van besluitvorming achteraf niet te herleiden is. Dit concludeert ook de Commissie.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

De Commissie stelt verder vast dat de Investeringsagenda in een zekere beslotenheid is ontwikkeld, waarbij het ontbroken heeft voldoende aandacht voor de omgeving waarin de verandering moet landen. Ook is de meerwaarde van de afstemming met andere (controleerende) directies van het departement niet op waarde geschat en is niet aangevoeld waar zelfstandige taakuitoefening overging in kwetsbaar isolement.

Inhoudelijk merkt de Commissie op dat de regeling heeft geleid tot een ongecontroleerd verloop van de uitstroom door het generieke en vrijwillige karakter. De regeling staat volgens de Commissie op gespannen voet met het rijksbrede Van-Werk-Naar-Werk-beleid en het is kwetsbaar dat de RVU waarschijnlijk van toepassing zal zijn op de regeling, juist omdat de Belastingdienst de uitvoerder is van deze regeling. Dit is het kabinet met de Commissie eens: deze regeling had in deze vorm niet tot stand mogen komen. Over de periode waarin de afspraken over de vertrekregeling tot stand kwamen in het overleg met de bonden en tot een wezenlijk andere uitkomst werd gekomen dan de aanvankelijke inzet (werkbedrijf Switch), constateert de Commissie dat deze verruiming niet is afgestemd met de Staatssecretaris en met de andere directies binnen het ministerie van Financiën.

Ten aanzien van het departement concludeert de Commissie dat de *checks and balances* op het departement de ontoereikende sturing en beheersing bij de Belastingdienst hadden moeten signaleren, waarbij de gebrekkige sturingsinformatie binnen de Belastingdienst ook voor andere onderdelen van het ministerie parten speelt. Vanuit het departement van Financiën is onvoldoende tegenspraak en *checks and balances* uitgeoefend ten aanzien van de Belastingdienst ter zake van de vertrekregeling. De Commissie stelt vast dat met het Investment Committee als adviesorgaan en klankbord voor de Belastingdienst was beoogd om extra *checks and balances* te implementeren, maar zij twijfelt of dit past binnen een reguliere organisatie waarin de tegenspraak en *checks and balances* geborgd moeten zijn. Verder constateert de Commissie dat de Belastingdienst, breder dan alleen ten aanzien van de Investeringsagenda, een zekere neiging tot autonomie heeft en weinig aandrang voelde om het toezicht toe

te laten. De potentiële meerwaarde van betrokkenheid van andere onderdelen van het ministerie blijft daarmee onbenut, aldus de Commissie. De gang van zaken rondom de vertrekregeling is volgens de Commissie dus geen incident, maar vormt een illustratie van een breder probleem, met kans op herhaling of uitstraling bij ongewijzigd beleid.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

Wij hebben de hardnekkigheid van de autonomie van de Belastingdienst, die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de vertrekregeling, onderschat. Achteraf gezien heb ik, Staatssecretaris, de informele werkwijze rondom de Investeringsagenda onvoldoende gecorrigeerd. Het ontbrak aan strakke afspraken tussen de ambtelijke en politieke leiding over de te realiseren personele uitstroom, waardoor mijn betrokkenheid daarbij onvoldoende was.

De Commissie heeft een scherpe analyse gemaakt en doet concrete en heldere aanbevelingen ter verbetering van de huidige situatie. Al deze conclusies worden door ons overgenomen. De aanbevelingen zijn onder te verdelen in aanbevelingen met betrekking tot de interne sturing binnen de Belastingdienst (1-6), met betrekking tot de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst (7-9) en met betrekking tot het toezicht vanuit het departement van Financiën (10-13). Deze aanbevelingen worden hieronder besproken.

Aanbevelingen

Aanbevelingen ter versterking van de interne sturing binnen de Belastingdienst

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 binnen de Belastingdienst mag in geen geval in het geding komen. Om deze reden is ook een continuïteitsrapportage opgesteld die ook vandaag naar uw Kamer wordt gestuurd, waarmee beter inzicht is verkregen bij welke processen de uitstroom tot knelpunten zou kunnen leiden, zodat daar kan worden voorzien in een passende oplossing. De conclusie daarvan is dat de continuïteit op dit moment geborgd is, mede doordat in 2017 beheersmaatregelen worden getroffen. Een van die maatregelen is dat additioneel ruimte wordt gemaakt om 140 fte voor bedrijfskritische functies te werven, bovenop de ingebouwde ruimte in het kader van de Investeringsagenda voor de werving van 350 fte op dergelijke functies. Het borgen van de continuïteit heeft en houdt de hoogste prioriteit voor de Belastingdienst. In de brief van de Staatssecretaris over de aanbidding van de continuïteitsrapportage van de Belastingdienst en enkele andere op de Belastingdienst betrekking hebbende stukken, die heden aan de Kamer wordt gezonden, wordt hier nader op ingegaan.

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.*

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

De implementatie van de Investeringsagenda verdient inderdaad meer en constante aandacht. De Commissie constateert dat de doelen van de Investeringsagenda nog steeds breed worden gedragen en onverminderd urgent zijn. Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat het niet zal slagen zonder gelijktijdige aanpassing van de sturing en beheer van processen. Zoals eerder is aangegeven verloopt de voortgang van de Investeringsagenda echter te traag⁴, en is er – mede door de vertrekregeling – de afgelopen tijd te weinig (management)aandacht geweest voor de Investeringsagenda en de benodigde versnelling daarvan⁵. Ook de Commissie stelt vast dat de voortgang van de Investeringsagenda stagneert. In lijn met de aanbeveling van de Commissie zullen we de vernieuwing meer in samenspraak met de werkvloer tot stand brengen. Immers, juist de medewerkers die dagelijks met de (vaak massale) processen bezig zijn hebben zicht op de ruimte voor verbetering. Het kanaliseren van communicatie over de Investeringsagenda van de werkvloer naar de top te brengen en vice versa maakt het ook mogelijk de gewenste cultuurverandering in gang te zetten. De Belastingdienst zal voor de zomer van dit jaar een veranderaanpak opstellen waarin de implementatie geconcretiseerd wordt. In de hiervoor genoemde brief van de Staatssecretaris die heden aan de Kamer wordt gezonden wordt hier nader op ingegaan.

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.*

Voor het verbeteren van de besluitvorming en de informatiestromen en de vastlegging daarvan is het randvoorwaardelijk dat de managementstructuur binnen de Belastingdienst dit mogelijk maakt. In de eerste plaats dient hiervoor zowel binnen de ambtelijke topstructuur van de Belastingdienst als tussen deze topstructuur en de overige managementlagen binnen de Belastingdienst een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden te worden vastgelegd. Daarnaast zal de balans tussen de aandacht voor het primaire proces en voor vernieuwing

⁴ Aanbiedingsbrief 18^e Halfjaarsrapportage; Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 318, blz. 3.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 307, blz. 2.

worden hersteld, en moet de *span of control* binnen de topstructuur meer in balans worden gebracht. De afstand tot de werkvloer is te groot geworden. Daarom zal een ambtelijke topstructuur worden ontworpen die zowel dichtbij de dagelijkse praktijk als bij het ministerie staat. Met de ontmanteling van de Raad van Bestuur en de invoering van het DG-model is al een eerste stap gezet naar een andere topstructuur. Onderdeel hiervan is ook om de aansturing van het Directoraat-generaal Belastingdienst overeenkomstig de gebruikelijke aansturing van andere Directoraten-generaal in te richten.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

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 Commissie constateert dat de Douane eigen focus en dynamiek kent en een enigszins geïsoleerde positie kent vanwege de andere oriëntatie en omdat Douane geen onderdeel uitmaakt van de Investeringsagenda. De Douane heeft binnen de Belastingdienst inderdaad een bijzondere positie. De Douane kent immers een groot aantal opdrachtgevers en heeft meerdere samenwerkingsverbanden met andere overheidsorganisaties. Tegelijkertijd is de Douane zowel in het primaire proces alsook in de bedrijfsvoering op meerdere punten vervlochten in de hele organisatie. Gezien deze bijzondere positie en de discussie over de span of control binnen de onderdelen van de Belastingdienst en de bestuurbaarheid van de Belastingdienst als geheel staat het kabinet positief tegenover de aanbeveling om de positie van de Douane opnieuw te bezien. Als eerste stap hiertoe zal een apart begrotingsartikel voor de Douane worden geïntroduceerd. Verder zal een voorstel worden uitgewerkt voor de toekomstige positie van de Douane.

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.*

De Commissie constateert dat de managementstijl uit balans is geraakt. Wij onderschrijven dat daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen de kern moeten zijn van de managementstijl van de leiding van de Belastingdienst, en dat deze elementen met elkaar in balans moeten zijn. Ook onderschrijven wij dat zowel fiscale kennis alsook kennis van grootschalige uitvoering op het hoogste niveau in de leiding van de Belastingdienst vertegenwoordigd moet zijn. Fiscaliteit en rechtsstatelijkheid blijven hierbij de basis van belastingheffing, de kerntaak van de Belastingdienst. In het oude model (van de Raad van Bestuur) was de functiescheiding onvoldoende aanwezig en waren functies uit balans qua *span of control*. Dit is voor een deel al hersteld,

doordat het model van de Raad van Bestuur is beëindigd en de functie van CFO en COO als zodanig niet meer bestaan. Bij de nieuwe managementstructuur (zie ook punt 3) zullen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder worden toegedeeld en is essentieel dat de lijnsturing functioneert.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

6. *Sturing op zowel going concern als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaarheid 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.*

Op het terrein van managementinformatie is een forse inhaalslag nodig. Deze informatie is cruciaal om in control te komen, zowel met betrekking tot de sturing binnen de Belastingdienst alsook in relatie tot het departement. In 2015 is hierover advies gevraagd aan ABDTOPConsult⁶. De inrichting van de topstructuur en de bestaande werkwijze in samenhang met de complexiteit van het vraagstuk hebben de implementatie van de aanbevelingen vertraagd. Dit punt wordt opgepakt in samenhang met de aanbevelingen 4, 7, 9 en 11 en heeft hoge prioriteit. Om de kwaliteit van de informatievoorziening, ook richting de Kamer, te verbeteren zal het huidige begrotingsartikel van de Belastingdienst worden opgesplitst in verschillende onderdelen.

Aanbevelingen met betrekking tot de interne beheersing van de werkprocessen binnen de Belastingdienst

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.*

Elk verandertraject, en daarmee ook het traject van de Investeringsagenda, dient te beschikken over een uitgewerkte risicobeoordeling, waarin de risico's beschreven staan en de maatregelen die genomen worden om de risico's te beheersen. Goed risicomanagement is van belang om *in control* te zijn en tijdig bij te kunnen sturen indien nodig. Uit de situatie rond de vertrekregeling zijn belangrijke lessen te leren. Voor goed risicomanagement is goede managementinformatie onontbeerlijk, en deze aanbeveling hangt daarom samen met de vorige aanbeveling. De risicobeoordeling dient alle relevante aspecten te bevatten, zowel op het gebied van ICT, personeel, financiën, continuïteit en verantwoording en dient periodiek te worden bijgesteld. Op dit moment is de werking van de risicobeoordeling voor het geheel van het verandertraject nog onvoldoende. Ten aanzien van ICT zijn goede vorderingen gemaakt en op de overige terreinen, waaronder financiën en personeel wordt momenteel een

⁶ ABDTOPConsult, *Management Informatie Belastingdienst*, mei 2015, en ABDTOPConsult, *Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst*, mei 2015.

inhaalslag gemaakt. In het kader van de herijking van de Investeringsagenda, die voor de zomer gereed zal zijn, zal uitvoerig in worden gegaan op dit risicomanagement.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

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.*

Op het terrein van het personeelsbeleid is een forse verbetering te maken. Beter inzicht in de formatie, mogelijkheden voor werving en een goede afstemming op (de gevolgen voor de werkpakketten van) de Investeringsagenda zijn hierbij belangrijk, waarbij een directe relatie ligt met het beheersen van de risico's inzake de continuïteit. Zowel de cultuur als ook de manier waarop het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden zijn vormgegeven dragen eraan bij dat de Belastingdienst van oudsher een lage en veelal interne personeelsmobiliteit kent. De positieve zijde hiervan is de grote inzet op de werkvloer, die de basis is van het 'bedrijf' Belastingdienst, en die ervoor gezorgd heeft dat ondanks alle recente gebeurtenissen rondom bijvoorbeeld de vertrekregeling, het werk gewoon door is gegaan. Tegelijkertijd is een grotere mobiliteit belangrijk om te komen tot een toekomstvaste organisatie en kan mobiliteit de innovatie ondersteunen. Ook voor het personeel is mobiliteit als ontwikkeling door de loopbaan heen van groot belang. Daarom is het belangrijk dat de Belastingdienst went aan een hogere instroom en meer werving, ook met het oog op het te verwachten verloop de komende jaren. Hierin zijn de eerste stappen al gezet.

Het personeelsbeleid zal met kracht ter hand worden genomen, om enerzijds de noodzakelijke vernieuwingen vorm te kunnen geven en tegelijkertijd de medewerkers voldoende waarborgen te geven voor een goede en veilig werkomgeving. Daarbij hoort ook het goed functioneren van instituties zoals vertrouwenspersonen en klokkenluiderregelingen. Het kabinet is met de Commissie eens dat de medewerkers het verdienen dat de ruimte op de werkvloer terugkeert en de Belastingdienst zich kan richten op de kern van haar werkzaamheden.

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.*

De informele werkwijze is mede de oorzaak geweest van de problematiek rondom de vertrekregeling. Zoals de Commissie constateert zijn formele vormen van communicatie en besluitvorming nodig binnen de Belastingdienst, met andere onderdelen van het ministerie, met de ambtelijke leiding van het departement en met de politiek verantwoordelijke bewindspersonen. Besluitvorming en belangrijke

communicatie dient via formele stukken te verlopen, juist om onduidelijkheden daarover op een later moment te voorkomen en het toezicht adequaat te kunnen uitvoeren. Dit vergt disciplineren van alle betrokkenen. De aanpassing van de werkwijze krijgt op dit moment al vorm in de sfeer van de stukkenstroom en strakkere afspraken, en hangt ook samen met de volgende aanbeveling om sturingsarrangementen te ontwikkelen.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

Aanbevelingen met betrekking tot het toezicht vanuit het departement van Financiën

- 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 directeurs-generaal.*

Deze aanbeveling sluit aan bij de opdracht voor de project-plaatsvervangend SG (ppSG), wiens komst in de genoemde brief van 11 oktober 2016 is genoemd en die per 1 januari 2017 is begonnen. Zijn opdracht is om de ophanging van de Belastingdienst onder het kerndepartement versneld aan te passen en het DG-model als besturingsmodel terug te brengen. De aanpassing van de ophanging van de Belastingdienst binnen het departement was in april 2016 ook al benoemd.⁷ Met bovenstaande opdracht aan de ppSG wordt dit traject versneld. Hierbij zal de positie van de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie binnen het ministerie van Financiën in lijn worden gebracht met de rest van de Rijksdienst en zullen de benodigde *checks and balances* in de aansturing worden aangebracht. Onderdeel van die opdracht is om het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap, de bekostiging, en structuren en mandaten in en aan te passen. Het herinrichten van de overlegstructuur ter ondersteuning van de ambtelijke en politieke besluitvorming met betrekking tot de Belastingdienst en het vaststellen van de benodigde sturingsinformatie vormt een essentieel onderdeel van die opdracht, waarbij nadrukkelijk ook de rol van het beleid aan de voorkant van het primaire proces van de Belastingdienst hoort.

De bewaking van de continuïteit en de controlfunctie vanuit de SG-kolom, inclusief resultaatafspraken, prestatie-indicatoren en rapportageverplichtingen is hierbij het sluitstuk. In dit kader is ABDTOPConsult gevraagd om advies uit te brengen over de positionering van FEZ.⁸ Het ontwerp van de aangepaste ophanging zal binnen zes maanden gereed zijn, en de opdracht van de ppSG zal naar verwachting over anderhalf jaar zijn afgerond.

- 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.*

⁷ Kamerstukken II 2015-2016, 31 066, nr. 269, Aanbiedingsbrief bij de 17e Halfjaarsrapportage, 13 april 2016 en Kamerstukken II 2015-2016, 31 066, nr. 271, Beantwoording Kamervragen naar aanleiding van 17e Halfjaarsrapportage, 26 mei 2016.

⁸ ABDTOPConsult, *Eindrapportage rond positionering, functioneren en organisatie FEZ van het ministerie van Financiën* (deel I), december 2015.

Ter versterking van de rol van de secretaris-generaal zal het huidige Bureau Bestuursondersteuning worden uitgebreid en versterkt. Centraal hierbij staat de bewaking van de kwaliteit van de processen binnen het ministerie en de ondersteuning van de politiek-ambtelijke besluitvorming. De directie FEZ heeft de formele positie als concerncontroller, en daarmee ook voor de Belastingdienst. De Commissie constateert terecht dat deze rol sterker ingevuld moet worden, een en ander in het verlengde van de aanbevelingen van ABDTOPConsult in dit kader⁹, waar de Commissie ook naar verwijst. Deze uitwerking gaat hand in hand met het stellen van kaders en formuleren van eisen aan de beschikbare managementinformatie (aanbeveling 6).

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768

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.

Het Investment Committee (IC) is ingesteld ter advisering bij de vrijgave van middelen voor de Investeringsagenda en als klankbord voor de Belastingdienst. In het Committee hebben naast enkele leidinggevenden van het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook een aantal externe leden zitting, om waardevolle expertise van buiten in te brengen in de advisering, met name op de terreinen ICT en HRM. In de afgelopen periode is dankbaar van de adviezen van het IC gebruik gemaakt.

Erkend wordt dat deelname van de interne organisatieonderdelen FEZ en IRF in het Investment Committee verwarring kan oproepen in relatie tot de formele rol die deze partijen hebben. Als onderdeel van de herijking van de rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het ministerie zal het Investment Committee worden opgeheven en zal het besluitvormingsproces ten aanzien van de Investeringsagenda weer verlopen via het reguliere proces. De middelen voor de Investeringsagenda die op de aanvullende post staan zullen voortaan worden vrijgegeven via de reguliere route daarvoor. Tegelijkertijd wil de Belastingdienst de blik juist meer naar buiten richten en zal bij de verdere uitrol van de Investeringsagenda de blik van buiten nadrukkelijker een rol krijgen, bijvoorbeeld door Gateway Reviews. De andere brief van de Staatssecretaris die heden naar uw Kamer wordt gezonden gaat hier uitgebreider op in.

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 onderdeels-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.

⁹ ABDTOPConsult, *Eindrapportage rond positionering, functioneren en organisatie FEZ van het ministerie van Financiën* (deel I en II), december 2015.

Tegelijkertijd met de aanpassing van de topstructuur en de ophanging van de Belastingdienst in het ministerie van Financiën zal ook de zeggenschap, en daarmee de medezeggenschap, opnieuw worden vastgesteld conform de structuren die hiervoor binnen het Rijk gangbaar zijn. Dit houdt in dat de hoogste zeggenschap voor het gehele departement inclusief de Belastingdienst zal worden uitgeoefend door de secretaris-generaal. De secretaris-generaal is immers belast met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft. Als gevolg daarvan zal de structuur van zowel de medezeggenschap als die van het overleg met de vakcentrales opnieuw worden geordend, waarbij zowel de samenhang binnen het departement als het karakter van de onderscheiden onderdelen tot uitdrukking worden gebracht.

Dit houdt in dat de huidige (centrale) ondernemingsraad van de Belastingdienst gepositioneerd wordt onder de centrale ondernemingsraad van het departement, en vertegenwoordigd wordt in de centrale ondernemingsraad op departementsniveau. In het overleg met de centrale ondernemingsraad zal de secretaris-generaal optreden als bestuurder.

Op dit moment nemen leden van de Centrale Ondernemingsraad Belastingdienst deel aan verschillende managementvergaderingen. In het kader van scheiden van rollen en verantwoordelijkheden zal de medezeggenschap niet meer deelnemen aan managementoverleggen.

Het beleggen van de hoogste zeggenschap bij de secretaris-generaal houdt eveneens in dat de secretaris-generaal beslist over het vaststellen van regels, die leiden tot wijzigingen in de rechten of verplichtingen van ambtenaren, en over besluiten tot reorganisaties. De secretaris-generaal stelt het mandaat van de directeur-generaal vast ten aanzien van de organisatorische en personele aangelegenheden. De secretaris-generaal zal het overleg met de vakcentrales voeren; het Georganiseerd Overleg Belastingdienst zal opgaan in het Georganiseerd Overleg Financiën.

Het ARAR beschrijft de rechtspositie van ambtenaren. Het kabinet voert actief beleid om de arbeidsvoorwaarden van de verschillende onderdelen van het rijk te harmoniseren, waar de Belastingdienst integraal onderdeel van uitmaakt.

Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden binnen het Rijk is ondersteunend aan de vernieuwing van het personeelsbeleid en de gewenste mobiliteit binnen de Rijksdienst, inclusief de Belastingdienst.

Tot slot

De Commissie maakt een scherpe analyse en legt de vinger op de zere plek. Het kabinet neemt alle aanbevelingen dan ook over en gaat met grote voortvarendheid over tot implementatie. Voor een deel sluiten de aanbevelingen aan bij al in gang gezette acties. Gezien de samenhang van de verschillende onderwerpen zal het geheel in samenhang worden uitgewerkt, in een stuurgroep Belastingdienst onder leiding van de ppSG en met alle betrokkenen onderdelen van het departement vertegenwoordigd. Over circa een half jaar zullen wij uw Kamer informeren over de gemaakte vorderingen. Zoals eerder toegezegd zal de ADR worden gevraagd om de implementatie van de aanbevelingen te toetsen.

Mede aan de hand van deze aanbevelingen moet de situatie binnen de Belastingdienst en de cultuur en werkwijze aan de top van de Belastingdienst worden genormaliseerd. Daar heeft de belastingbetaler recht op, en dat geldt zeker ook de Belastingdienstmedewerkers die, ondanks alle ophef, gewoon hun werk zijn blijven doen. Zij verdienen het dat er ruimte ontstaat, zodat de aandacht weer uit kan gaan naar de reguliere werkzaamheden en de ingezette vernieuwing van de dienst.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

De minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
2017-0000017768