Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

31 066 Belastingdienst

Nr. 1204 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2023

Op 11 januari 2020 kondigde de toenmalige Minister van Financiën in de Tweede Kamer de ontvlechting aan van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen[1]. De drie organisatieonderdelen zijn sindsdien zelfstandige directoraten-generaal binnen het Ministerie van Financiën met een eigen ambtelijke- en politieke leiding en eigen medewerkers.

In navolging op dit besluit heeft de Tweede Kamer op 28 januari 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 46, item 11) de motie van het lid Bruins c.s.[2] aangenomen. Deze motie was een verzoek aan de regering om een haalbaarheidstoets uit te laten voeren op de voorgenomen ontvlechting, waarbij de consequenties, uitvoeringsrisico's en meerwaarde centraal staan. In het commissiedebat van 10 februari 2021 (Kamerstuk 31 066, nr. 797) heeft de toenmalige Staatssecretaris toegezegd de uitvoering van deze motie stapsgewijs uit te voeren.

Uw Kamer is op 21 april 2021[3] geïnformeerd over de stand van zaken inzake de ontvlechting van Toeslagen, Douane en de Belastingdienst. Hierin stond ook benoemd dat voor de volgende fase van ontvlechting er een haalbaarheidsonderzoek zal worden uitgevoerd voor de dienstonderdelen Informatievoorziening (IV), Centrale Administratieve Processen (CAP) en Klantinteractie & Services (KI&S). Dit om te bekijken of – en zo ja waar – ontvlechten zinvol is en toegevoegde waarde heeft.

In de periode september – december 2022 heeft een externe partij (de Galan Groep) het haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar het eventueel ontvlechten van (een deel van de) processen die momenteel ook door de Belastingdienst worden uitgevoerd voor DG Douane en DG Toeslagen.

[1] Kamerstuk 31 066, nr. 591.
[2] Kamerstuk 31 066, nr. 584.
[3] Kamerstuk 31 066, nr. 811.

kst-31066-1204
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

Met deze brief informeren we uw Kamer over:
1. De huidige stand van zaken omtrent de ontvlechting.
2. De resultaten van het haalbaarheidsonderzoek van De Galan Groep en de beoogde wijze van opvolging daarvan. Het onderzoekrapport is bijgevoegd als bijlage 1 bij deze brief.
3. De opvolging van het verzoek van het lid Ephraim in de regeling van werkzaamheden dd. 13 december 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 34, item 28), waarin hij het Kabinet verzoekt om alle adviezen en moties over de ontvlechting en wat daarmee is gedaan toe te lichten naar aanleiding van een artikel in het NRC van 9 december 2022.

1. Stand van zaken ontvlechting

Sinds de ontvlechting op 1 januari 2021 hebben de directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane een ontwikkeling doorgemaakt. De ontvlechting is stapsgewijs verlopen, waarbij bij elke stap een bewuste afweging is gemaakt over de gevolgen en of er voldoende toegevoegde waarde is. De stappen zijn uitgevoerd onder de strikte randvoorwaarde dat op geen enkel moment de continuïteit van die diensten hierdoor geraakt wordt. Daar is op toegezien door het beschrijven en vastleggen van de taken die de drie ontstane directoraten-generaal in samenwerking blijven uitvoeren. Taken die noodzakelijk waren om de drie organisatieonderdelen zelfstandig te laten functioneren en daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van de maatschappelijke opgave zijn verschoven dan wel ingericht.

De organisatieonderdelen zijn zelfstandig gepositioneerd. De posities van de drie directoraten-generaal zijn in de bestuurlijke structuur van het Ministerie van Financiën verankerd met bijhorende mandaten. De nieuwe directeuren-generaal dragen integrale managementverantwoordelijkheid voor hun eigen organisatieonderdelen en bijbehorende (bedrijfsvoerings)processen. De DG Toeslagen en DG Douane hebben de ondersteuning gekregen die nodig is om als volwaardig directoraat-generaal te kunnen functioneren. Het gaat daarbij om ondersteuning op het gebied van organisatie en personeel, financiën en control, informatievoorziening, inkoop, facilitair, communicatie en huisvesting.

Voor de ICT-activiteiten heeft er geen (volledige) ontvlechting plaatsgevonden. De Belastingdienst levert ICT-diensten en beheert ICT-processen die ook voor Toeslagen en Douane worden gebruikt. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in de Kamerbrief[4] over ICT bij de Belastingdienst van 20 februari jl.

Als Staatssecretarissen zijn wij aangetreden nadat de ontvlechting heeft plaatsgevonden. We zien op bestuurlijk niveau nadrukkelijk de positieve gevolgen van de ontvlechting. Ook wij merken wij dat er beleidsmatig en uitvoeringstechnisch veel speelt op het gebied van Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Door te ontvlechten is de span of control verkleind en kan elk organisatieonderdeel gericht aandacht besteden aan de verschillende doelgroepen dat ze bedienen.

Doel van de vorming van drie volwaardige organisatieonderdelen is om de Belastingdienst, Toeslagen en Douane in staat te stellen hun zeer verschillende en eigen taken uit te voeren, met ruimte voor een eigen aanpak en focus op de eigen doelen en doelgroepen. Door focus op de eigen taak is meer en sterkere bestuurlijke aandacht voor de afzonderlijke taken gekomen, met kortere lijnen naar de ambtelijke- en politieke top. Knelpunten worden eerder gesignaleerd – o.a. door professionalisering

[4] Kamerstukken 31 066 en 26 643, nr. 1174.

van het signaalmanagement – hetgeen de oplossing ervan ten goede komt. Signalen van en over burgers die in de problemen komen krijgen zo sneller bestuurlijke aandacht. De Belastingdienst en Toeslagen publiceren sinds 2021 een Stand van de Uitvoering, waarbij de knelpunten in de uitvoering en signalen per organisatieonderdeel beter in beeld worden gebracht. De Douane zal dit jaar een Stand van de Uitvoering naar de Tweede Kamer sturen.

Ook bij belangrijke politieke besluiten zijn de directere lijnen merkbaar, bijvoorbeeld bij het snel en effectief kunnen inzetten van het toeslageninstrument als onderdeel van de koopkrachtmaatregelen voor 2023, de snelle besluitvorming over en uitvoering van toeslagen voor Oekraïense ontheemden en burgers die hen onderdak bieden, het herstarten van gepauzeerde invorderingen en de voortvarende uitvoering van de verschillende sanctiepakketten tegen Rusland en Belarus door de Douane.

Door de ontvlechting is er meer focus voor de eigen taken, denk bijvoorbeeld aan de hersteloperatie Toeslagen en de gevolgen van de Brexit voor extra toezichts- en controletaken bij de Douane. Ook is er veel meer ruimte voor een eigen aanpak. Een voorbeeld hiervan is de grote uitstroom van Douaniers de komende jaren vanwege pensionering en de grote wervingsopgave die dit tot gevolg heeft. Door de ontvlechting heeft de Douane een eigen arbeidsmarktstrategie ontwikkeld die op de korte termijn uitgevoerd wordt en als doel heeft om mensen te enthousiasmeren voor het werken bij de Douane. De Belastingdienst heeft de focus kunnen leggen op de benodigde herstelmaatregelen voor bijvoorbeeld FSV en box 3, maar ook het uitvoeren van maatregelen naar aanleiding van de energiecrisis. De focus per directoraat generaal is ook zichtbaar in de jaarplannen van ieder organisatieonderdeel, waarin de verschillende uitdagingen en ambities uiteen worden gezet.

Mede door de ontvlechting is ook de samenwerking tussen beleid en uitvoering verder verbeterd. Door de ontvlechting kan er directer geschakeld worden tussen de verschillende beleidsonderdelen met de relevante ontvlochten uitvoeringsorganisaties. In de beleidsvorming wordt er onder andere hierdoor sneller en beter met elkaar verkend of een beleidsvoornemen uitvoerbaar is. Omgekeerd komen de diverse signalen uit de uitvoering sneller en directer terecht bij de beleidsmakers.

Het spreekt voor zich dat de ontvlechting van Douane en Toeslagen uit de Belastingdienst ook sommige processen ingewikkelder heeft gemaakt en uitdagingen met zich meebrengt. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid, hebben de specifieke opgaves van de drie onderdelen in sommige gevallen geleid tot de noodzaak van het ontwikkelen van drie processen of drie sturingsrelaties in plaats van één. Tevens hangt aan de ontvlechting een prijskaartje: voor de ontvlechting heeft het kabinet bij Voorjaarsnota 2020 (Kamerstuk 35 450, nr. 1) € 20 mln. structureel per jaar beschikbaar gesteld. Voorts is (bij de voorjaarsbesluitvorming 2022) binnen het geheel van de Financiënbegroting per saldo nog € 6 mln. structureel beschikbaar gesteld voor de verdere versterking van de DG's Toeslagen en Douane. Wij vinden de betere dienstverlening voor burgers en bedrijven van overwegend belang, en zullen blijven streven om die te verbeteren.

2. Resultaat haalbaarheidsonderzoek Galan Groep

Bij de organisatieonderdelen CAP, IV en KI&S worden vele processen uitgevoerd voor de Belastingdienst, voor Toeslagen en voor Douane. In het uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek staan negen processen centraal. Het gaat om processen waarin Douane en Toeslagen knelpunten ervaren in het bedienen van de eigen doelgroep. Deze negen processen zijn

onderzocht en getoetst op haalbaarheid van verdere ontvlechting. De onderzoekers geven in het rapport aan dat de ontvlechting op twee manieren kan plaatsvinden: verschuiving of wijze van besturing.

De onderzoekers concluderen dat het verschuiven van vier processen van de Belastingdienst naar de Douane haalbaar is. Het gaat voor de Douane om de processen:

1) kanalenstrategie: de keuze voor de inzet van websites, social media, telefonie, brieven en video chat voor verschillende doelgroepen.
2) het (technisch) beheer van websites zoals douane.nl en de redactie op de website, documenten en brieven (incl. signalen vanuit burgers en bedrijven).
3) monitoring van social media voor douane gerelateerde onderwerpen, het beantwoorden van vragen en plaatsen van berichten op social media
4) het ontsluiten en gebruiken van gegevens uit basisregistraties voor primaire en ondersteunende processen.

Eveneens is het haalbaar om twee processen van de Belastingdienst naar Toeslagen te verschuiven, namelijk

1) kanalenstrategie en regie op inzet van websites, social media, telefonie, brieven en video chat voor verschillende doelgroepen.
2) het beheer van websites zoals toeslagen.nl en het portaal mijntoeslagen.nl, en de redactie op en documenten en brieven.

Wij verwachten dat het verschuiven van de processen meerwaarde kan bieden in gerichtere en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, zeker voor de KI&S processen vanwege de informatievoorziening en interactie met burgers en bedrijven.

Ten aanzien van de overige processen adviseert de De Galan Groep het professionaliseren van de bestaande relaties en afspraken, aangezien het ontvlechten van de IV processen en de CAP en KI&S processen bij Toeslagen binnen drie jaar niet haalbaar is vanwege de grote verwevenheid van de ICT-systemen.

Vervolgstappen

Het onderzoeksrapport dat is opgeleverd, geeft een goede basis voor opvolging. De adviezen van de onderzoekers zijn richtinggevend in de verdere uitwerking. Hierbij nemen wij de in motie Bruins geformuleerde randvoorwaarden in acht en houden we vast aan het principe dat eventuele verdere ontvlechting stapsgewijs en zorgvuldig gebeurt.

In december 2022 heeft de Departementale Ondernemingsraad (DOR) zijn advies omtrent het haalbaarheidsonderzoek van de De Galan Groep aangeboden. Met dit advies vraagt de DOR aandacht voor het bestuurlijk goed inregelen van besluitvorming bij schaarste en escalatie, zodat eventuele problemen niet op de werkvloer landen en daar zouden moeten worden opgelost. Het advies van de DOR is ook als bijlage toegevoegd.

Dit alles in overweging nemende kiezen wij voor de volgende aanpak:

Per te verschuiven proces wordt een transitieplan opgesteld, waarin getoetst wordt op de volgende randvoorwaarden:

- Meerwaarde voor burgers en bedrijven.
- De borging van de continuïteit. Het proces wordt pas ontvlochten als dat echt kan en de ontvangende partij deze ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd.

- Personele consequenties zijn duidelijk en er is een proces ingericht om betrokkenheid van medewerkers en medezeggenschap te borgen.
- Doelmatigheid.
- Budgettaire uitwerking en dekking. De verdere ontvlechting vindt budgetneutraal plaats.

Toeslagen en Douane werken in samenwerking met de Belastingdienst transitieplannen en een planning per proces uit en toetsen op de randvoorwaarden, alvorens er door het ministerie besloten wordt om processen te verschuiven. Dit wordt fasegewijs opgepakt, waarbij het tempo wordt bepaald door de complexiteit van de processen.

Voor de processen waarvan geadviseerd is niet te verschuiven maar de besturing te versterken zal dit worden geprofessionaliseerd. Dit vraagstuk is breder dan de processen die zijn benoemd in het rapport en wordt dus ook als zodanig opgepakt. Zo wordt er op basis van een intern advies een verbetertraject voor het professionaliseren van de aansturing voor onder andere de ondersteunende processen (SSO's) uitgevoerd. De adviezen die De Galan Groep heeft uitgebracht worden meegenomen in lopende ontwikkelingen en verbeterinitiatieven voor versterking van sturing zoals het meerjarenportfolio IV van de Belastingdienst, waarvan ook Douane en Toeslagen onderdeel uitmaken.

Het advies uit het rapport dat (nog) niet zal worden opgevolgd, is het verschuiven van budgetten per 2024. Dit vraagt om een ordentelijk proces, waarbij eerst besluitvorming over de vorm van ontvlechting en de transitie zal plaatsvinden, waarna vervolgens de budgettaire uitwerking ter hand wordt genomen.

3. Verzoek regeling van werkzaamheden dd. 13 december 2022

In de regeling van werkzaamheden dd. 13 december 2022 heeft het lid Ephraim het kabinet verzocht om alle adviezen en moties over de ontvlechting spoedig toe te sturen. Ook heeft het lid Ephraim verzocht om een brief met toelichting op de toezegging dat er geen onomkeerbare stappen genomen zullen worden, inclusief de stand van zaken van alle aangenomen moties in het debat over de ontvlechting.

In deze brief geven wij gevolg aan dit verzoek door de volgende zaken toe te lichten en te delen:
a) Hoe de aangenomen moties zijn uitgevoerd (motie Bruins c.s. en motie Leijten);
b) Hoe de toezegging geen onomkeerbare stappen te nemen is opgevolgd;
c) de adviezen over de ontvlechting

a) Aangenomen moties

Motie Bruins c.s.

Deze motie ziet op het uitvoeren van een haalbaarheidstoets en is eerder in deze brief besproken. Conform deze motie wordt, zoals in onderdeel 2 van de brief staat beschreven, de verdere ontvlechting van de negen onderzochte processen eerst zorgvuldig getoetst aan de vijf randvoorwaarden, alvorens deze verschoven dan wel anders bestuurd zullen worden.

Motie Leijten c.s.

De motie van het lid Leijten (Kamerstuk 31 066, nr. 580) verzoekt de Kamer de regering de organisatieaanpassing dusdanig vorm te geven dat degenen binnen de Belastingdienst die het werk uitvoeren daarin een grote stem krijgen.

Op 11 januari 2020 is de Kamer geïnformeerd over het voornemen om Douane en Toeslagen uit de Belastingdienst te ontvlechten (Kamerstuk 31 066, nr. 588). Uitgangspunt voor de aanpak van de ontvlechting was dat dit stapsgewijs, zorgvuldig en in samenwerking met betrokken organisatieonderdelen moest gebeuren. De aanpak en de uitvoering is op de daartoe geëigende wijze met de medezeggenschap en de vakbonden tot stand gekomen. Als bijlage 2 treft u aan het advies van de Departementale Ondernemingsraad naar aanleiding van het Haalbaarheidsonderzoek. De DOR is in alle fasen van de ontvlechting en ook het haalbaarheidsonderzoek betrokken.

Eerder in deze brief staat ook vermeld dat de verdere ontvlechting van de onderzochte negen processen plaatsvindt met als randvoorwaarde dat onder andere de personele consequenties duidelijk zijn en er is een proces is ingericht om betrokkenheid van medewerkers en medezeggenschap te borgen. Hiermee geven we gehoor aan deze motie.

b) Opvolging van toezegging geen onomkeerbare stappen te nemen

De opvolging van de motie van het lid Bruins en de motie van het lid Leijten heeft geresulteerd in een gefaseerde ontvlechting, waarbij bij elke stap een bewuste afweging wordt gemaakt over de gevolgen en of er voldoende toegevoegde waarde is. Op de daartoe geëigende momenten zijn de medezeggenschap en de vakbonden betrokken. De ontvlechting heeft plaatsgevonden zonder dat de continuïteit van diensten hierdoor geraakt is. Daar is op toegezien door het beschrijven en vastleggen van de taken die de drie ontstane »directoraten-generaal in blijvende samenwerking blijven uitvoeren. Alleen taken die noodzakelijk zijn om de drie organisatieonderdelen zelfstandig te laten functioneren en daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van de maatschappelijke opgave zijn verschoven dan wel ingericht.

Zoals ook eerder in deze brief staat zal ook in de verdere ontvlechting van processen vanuit CAP, KI&S en IV deze werkwijze aangehouden worden.

c) De adviezen over de ontvlechting

Uw Kamer heeft verzocht om alle adviezen over de ontvlechting te ontvangen.
Er zijn twee adviezen geformuleerd die gaan over de (mogelijke) ontvlechting van de Belastingdienst, beide zijn eerder gedeeld met uw Kamer. Daarnaast delen we het advies van de Departementale Ondernemingsraad (DOR) op het haalbaarheidsonderzoek met u.

Het eerste advies betreft het rapport «Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst» dat in januari 2017 is opgeleverd door de Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB)[5]. In het rapport adviseert de Commissie het volgende: *«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,*

[5] Kamerstuk 31 066, nr. 330.

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». Belangrijk doel van de ontvlechting is nadrukkelijk het verkleinen van de span of control, zodat de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane de maatschappelijke opgaven waar zij voor staan nog beter kunnen uitvoeren.

Tevens heeft de Commissie in het rapport geadviseerd om de positionering van de Douane te herzien, *«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.»* Met de ontvlechting van de Douane is hier gevolg aan gegeven.

Het tweede advies betreft het briefadvies over de voorgenomen ontvlechting dat op verzoek van Minister Hoekstra door ABDTOPConsult (ABDTC) is opgesteld[6] ABDTC adviseerde om Toeslagen te ontvlechten en de Douane verder te verzelfstandigen. Vanwege de risico's die ABDTC identificeerde, is Toeslagen niet volledig ontvlochten maar is stapsgewijs van bovenaf ontvlochten. Beide adviezen gaven aanleiding om, ten behoeve van een minder complexe aansturing, verminderde span of control zodat de maatschappelijke opgaven van Belastingdienst, Douane en Toeslagen de aandacht krijgen die ze nodig hebben, deze organisatieonderdelen te ontvlechten.

Hiernaast zijn ook ambtelijke adviezen opgesteld in de aanloop naar de besluitvorming over de ontvlechting. Deze stukken zijn reeds openbaar[7]. Daarnaast hebben we vanwege dit verzoek bij de actief openbaar te maken stukken – naast beslisnota's die altijd openbaar worden gemaakt – eenmalig ook gespreksverslagen van ambtelijke overleggen over het haalbaarheidsonderzoek toegevoegd.

Tot slot

De ontvlechting van Toeslagen, Douane en Belastingdienst is succesvol met de vorming van drie volwaardige directoraten-generaal. Het haalbaarheidsonderzoek naar de ontvlechting van CAP, KI&S en IV wordt met deze brief aan uw Kamer aangeboden. Met deze brief hebben we ook voldaan aan het verzoek regeling van werkzaamheden dd. 13 december 2022.

---

[6] Kamerstuk 31 066, nr. 538.

[7] Hiervoor verwijzen wij naar het Besluit op het Wob-verzoek reorganisatie Belastingdienst van 25 september 2020. Ook zijn veel documenten gepubliceerd op het informatiepunt kinderopvangtoeslag. Wij verwijzen hierbij in het bijzonder naar onderstaande documenten:
https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/publicaties/3a271921f73165a0840bc071d8a3383b/26-19-2019-12-memo-boa-aan-min-geen-titel-p-minpdf.pdf.
https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/publicaties/3a271921f73165a0840bc071d8a3383b/22-2019-11-06-notitie-boa-2019-187993-0-besluitvorming-onderzoek-structuur-belastingdienst-p-minpdf.pdf.
https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/publicaties/3a271921f73165a0840bc071d8a3383b/15-2019-10-04-memo-dgbd-besprekingen-12-en-24-september-jl-a-minpdf.pdf.

De strekking van de moties – onder andere verdere ontvlechting toetsen en de medewerkers daarbij betrekken- delen wij volledig en hebben we ingebouwd in het proces tot nu toe en zullen we ook in het vervolgproces meenemen. Hierover zal uw kamer nader worden geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries