

# Tussenbalans Onderzoek Structuur en Besturing Belastingdienst

Bevindingen en oplossingsrichtingen

## Briefadvies

Aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën

15 januari 2020

### Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Rob Kerstens en Harry Paul

In samenwerking met:  
Judith Bekenkamp en Henk Barink

#### **ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim-opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

# 1. Inleiding

Naar aanleiding van het CAF 11-dossier bij Toeslagen heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën aangekondigd onderzoek te willen laten doen naar de bestuur- en beheersbaarheid van de Belastingdienst (verder afgekort als BD) als geheel.<sup>1</sup> De vraag die beantwoord dient te worden is, of het aanpassen van de structuur van de BD kan zorgen voor vermindering van complexiteit, verbetering van de aansturing en daarmee het optimaler functioneren van de BD. Concreet gaat het hierbij om de vraag of het ontvlechten van Toeslagen, Douane en FIOD bijdraagt aan een betere besturing van de BD. Daarbij gaat het om onderzoek naar de modaliteiten 1) ontvlechten binnen Financiën, 2) ontvlechten met gedeelde backoffice en 3) onderbrengen bij andere ministeries.

Deze opdracht is verleend aan ABDTOPConsult. De werkzaamheden zijn gestart in november jl. met het voeren van gesprekken (zie bijlage 1) en het bestuderen van de uitgebreide documentatie die beschikbaar is. In verband met de situatie die ontstaan is na het aftreden van de staatssecretaris op 18 december jl., heeft de minister van Financiën gevraagd versneld een tussentijds advies uit te brengen.

In dit briefadvies vindt u deze tussentijdse rapportage met onze belangrijkste bevindingen en voorstellen voor oplossingsrichtingen. In dit advies beschrijven we eerst in paragraaf 2 onze bevindingen over de sturing door de verschillende departementen op de BD, de sturing binnen de BD en de verwevenheid bij de uitvoering van de verschillende taken van de BD. Paragraaf 3 geeft een tussenbalans weer en in paragraaf 4 staan de oplossingsrichtingen en aanbevelingen beschreven. Het advies sluit af met een voorstel voor de vervolgaanpak van de voorgestelde oplossingsrichtingen en beschrijft wat daarbij de belangrijkste randvoorwaarden zijn.

Nadrukkelijk geven wij aan, dat het om tussentijdse bevindingen gaat, waarbij een aantal zaken nog dieper moet worden uitgezocht, bijvoorbeeld op het gebied van delen van voorzieningen bij ontvlechting.

---

<sup>1</sup> Staatssecretaris van Financiën, 2019, Brief aan de Tweede Kamer, *Oplossing voor de CAF 11-ouders, reconstructie handelwijze CAF en maatregelen om herhaling te voorkomen* bijlage 3, 15 november 2019 kenmerk 209-0000185650.

## 2. Besturing en verwevenheid

De politieke eindverantwoordelijkheid voor de besturing van de BD ligt bij de staatssecretaris(sen) van Financiën. In dit advies richten wij ons conform de opdracht vooral op de sturing op ambtelijk niveau. Hierbij maken we onderscheid tussen de externe en de interne sturing van de BD. Met de externe sturing wordt bedoeld de manier waarop het ministerie van Financiën als eigenaar van de dienst en opdrachtgever voor de uitvoering van de fiscale regelingen en de AWIR, en de departementen BZK, SZW en VWS hun relatie met de BD vormgeven. Als gangbaar model wordt hierbij breed binnen de rijksdienst het zogenaamde driehoeksmodel *eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer* gehanteerd.<sup>2</sup> De interne sturing betreft de inrichting van de sturing binnen de BD.

De eerste constatering is, dat naar aanleiding van de aanbevelingen van het rapport van de Commissie Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de BD<sup>3</sup> en een eerder IBO rapport over de BD<sup>4</sup> zowel op het gebied van de externe sturing als van de interne sturing stappen zijn gezet. Dit betreft onder andere het inrichten van driehoeks- en opdrachtgeversoverleggen voor de verschillende taken van de BD en het versterken van de eigenaarsrol op het departement. De nieuwe topstructuur en de nadruk op lijnmanagement binnen de BD zorgt voor eenduidige besluitvorming en maakt onderscheid tussen uitvoeringsbeleid, kaderstelling en uitvoering.

Tegelijkertijd constateren wij dat meerdere gesprekspartners in de interviewronde bij de externe en interne sturing nog duidelijke tekortkomingen signaleren. Dit betreft onder andere de invulling van de rollen en de daarbij gehanteerde rolopvattingen, de kwaliteit van de samenwerking tussen de rollen, de verantwoordelijkheid voor het budget en de sturingsinformatie. Daardoor is de materiële werking van het driehoeksmodel en de topstructuur zoals destijds geadviseerd door de Commissie Onderzoek Belastingdienst en behandeld in de IBO Belastingdienst 2016, nog niet optimaal en zeker niet op het niveau dat past bij de omvang en complexiteit van de opgave van de BD.

---

<sup>2</sup> Rapport ABDTOPConsult, 2017, *Verbeter de werking!!*, *Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*, Hans van der Vlist en Rob Kerstens, juli 2017

<sup>3</sup> Rapport Commissie onderzoek Belastingdienst, 2017, *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*, drs. H. Borstlap en mr. T.H.J. Joustra, januari 2017.

<sup>4</sup> Rapport IBO Belastingdienst, 2016, *Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties*, april 2016.

Doordat de budgetten voor de uitvoering van de verschillende taken onder de begroting van de BD zelf vallen en er ook geen kostprijs beschikbaar is, is het vrijwel onmogelijk voor de opdrachtgevers om te beoordelen of de BD de taken doelmatig uitvoert.

Door het ontbreken van adequate managementinformatie kan de rol van eigenaar als toezichthouder, kadersteller en bewaker van de continuïteit van de dienst niet optimaal worden ingevuld. Datzelfde geldt voor de rol van opdrachtgever en voor de interne sturing van de dienst. Ondanks de aanbevelingen in eerdere rapporten ligt de snelheid waarmee de managementinformatie de laatste jaren verbetert, te laag.<sup>5</sup>

Bij de uitvoering van de Toeslagen-regelingen zijn al gedurende 15 jaar grote knelpunten in beeld die samenhangen met het karakter van de regelingen.<sup>6</sup> Dit beeld heeft de opdrachtgevers er al die jaren niet toe gebracht de regelingen aan te passen. Pogingen daartoe in de vorm van een Huishoudentoeslag en een uitgewerkt voorstel voor de directe financiering van de kinderopvang zijn in 2014 respectievelijk 2018 gesneuveld.

De nieuwe topstructuur heeft het eenduidig werken bevorderd, maar door de nog steeds gebrekkige sturingsinformatie is er een tekort aan verdieping en differentiatie per taakgebied van de BD ter onderbouwing van de besluitvorming en bijbehorende prioritering. Daarmee is de prioriteitsstelling bij de inzet van capaciteit en geld niet voldoende transparant en vindt vaak binnen de BD plaats. Opdrachtgevers, eigenaar, staatssecretaris en Tweede Kamer worden daarbij onvoldoende (tijdig) in positie gebracht.

Een ander nadeel van de sterk gecentraliseerde besluitvorming is de lange lijn van werkvloer naar de top en de smalle top, die uiteindelijk de besluiten neemt. Dit functioneert als een "flessenhals" en belast uiteraard de span of control van de top. Ook werkt dit een afwachtende houding op de niveaus onder de top in de hand. Bovendien blijft hiermee een groot risico bestaan op nieuwe incidenten en te late escalatie van risico's.

---

<sup>5</sup> ADR, Onderzoek naar de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst door het kerndepartement. 24 april 2019.

<sup>6</sup> Rapport IBO Vereenvoudiging Toeslagen, Eindrapportage van de werkgroep IBO vereenvoudiging Toeslagen 2009.  
Rapport IBO Belastingdienst, 2016, Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties, april 2016.  
Rapport IBO Eenvoud of maatwerk, 28 oktober 2019.

Uit de gesprekken en de documenten komt ook naar voren dat beoogd wordt dat de ketensturing sturend is voor de integrale besluitvorming en prioritering van de taken uit die keten. Toeslagen is een van deze ketens. Wij stellen op basis van de gevoerde gesprekken vast dat er nog veel onduidelijkheid is in de organisatie over de verhouding tussen keten- en lijnsturing. Ook kan worden vastgesteld dat de ketensturing op Toeslagen er niet toe heeft geleid dat het specifieke karakter van het toekennen van toeslagen in de dienstverlening aan de burger tot uitdrukking komt.

Uiteraard is het bij de beoordeling van de besturing belangrijk om te kijken naar resultaten en prestaties van de BD. Daaruit moet de doeltreffendheid van de besturing immers blijken. In de uitvoering van de taken van de BD en de dienstverlening aan burgers en bedrijven gaat er dankzij de inzet van de bijna 30.000 medewerkers en leidinggevendenden van de BD gelukkig heel veel goed. De BD heeft forse stappen gezet in de digitalisering van de dienstverlening en verzorgt daarnaast miljoenen telefonische klantcontacten. De naleving van de belastingwetgeving is voor een aantal onderdelen op een goed niveau.

Dit laat onverlet dat er vanuit het perspectief van burgers en bedrijven ook forse knelpunten zijn in de dienstverlening. Dit betreft onder andere de kwaliteit van het eerstelijns klantcontact via de belastingtelefoon, het leveren van persoonlijk maatwerk voor burgers en een proportionele invulling van de fraudebestrijding bij Toeslagen. Tevens zijn er achterstanden op verschillende onderdelen van de fiscale uitvoering.

Voor wat betreft de vernieuwing van de IT-systemen is dankzij de met "Beheerst Vernieuwen" ingezette veranderingen beter zicht ontstaan op de opgebouwde technische schuld en op het ICT-portfolio. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van het integrale plan waarmee de legacy moet worden weggewerkt. Ook als het gaat om de meerjarige financiering en het werken onder architectuur zijn belangrijke stappen gezet.

Echter, in de uitvoering van de ICT-vernieuwing lijkt er sprake te zijn van grote onzekerheden over het realiseren van de doelstellingen. Zo constateert de Algemene Rekenkamer: "Het tempo waarin de verouderde systemen nu worden opgeruimd, is niet hoog genoeg om de toename van achterstallig onderhoud voor te blijven en daarmee per saldo het aantal verouderde systemen te verminderen."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Algemene Rekenkamer, 2019, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), Rapport bij het jaarverslag*, mei 2019

Bij de huidige aanpak van de vernieuwing staat een integrale aanpak centraal. De BD kiest voor een totale vervanging van alle grote kern-applicaties in een periode van 5 jaar. Het BIT plaatst stevige kanttekeningen bij deze aanpak: "Deze initiatieven kennen veel onzekerheden en onderlinge afhankelijkheden" en "achten we de ambitie niet haalbaar" ook gezien de krappe arbeidsmarkt voor ICT-personeel.<sup>8</sup> Ook zijn er de twijfels bij de soliditeit van de business cases onder een deel van de vernieuwingsplannen.<sup>9 10 11</sup>

Binnen het totale ICT-portfolio van de BD is de afgelopen jaren onder druk van de vernieuwing van het applicatielandschap belastingen scherp geprioriteerd. Dat betekent dat noodzakelijke aanpassingen op andere onderdelen zijn uitgesteld en dat er erg weinig ruimte is voor het beleidsdeel van het portfolio.

Het oplossen van bovengenoemde problemen bij de IT-vernieuwing zal de komende jaren zeer veel aandacht van het bestuur vragen.

Bij de herinrichting van de Topstructuur hebben de Douane en de FIOD deels hun eigen kaderstelling behouden. De uitvoering van de taken van deze onderdelen is dan ook minder vergaand gecentraliseerd dan voor de taken in het kader van de uitvoering van de fiscale regelingen en de Toeslagen. Zowel de FIOD en de Douane hebben beide ook een sterk extern profiel binnen de BD en krijgen daar ook de ruimte voor. Voor de FIOD is het Openbaar Ministerie (OM) de opdrachtgever. De Douane voert naast de inning van accijnzen en invoerbelastingen voor Financiën, ook taken uit op het gebied van bescherming en bewaking van de concurrentiepositie voor andere departementen. Uit onze analyse blijkt, dat de FIOD binnen de BD relatief een zelfstandige positie inneemt, en daarbij ook weinig knelpunten ervaart. Voor de FIOD is toegang tot de gegevens van de overige onderdelen van de BD belangrijk voor de informatiepositie. Het sturingsmodel heeft een sterk informeel karakter, maar gezien de goede werking van het model geeft dit voor de korte termijn weinig problemen. Voor de langere termijn en bij wisseling van de huidige hoofdrolspelers kan dat wel tot problemen leiden.

De Douane geeft aan, dat ze weliswaar een eigen positie heeft, maar bij de noodzakelijke implementatie van nieuwe regelgeving, die veelal van de EU komt

---

<sup>8</sup> Bureau ICT-toetsing, Advies Realisatie Doelarchitectuur Inning, 24 juli 2019.

<sup>9</sup> Bureau ICT-toetsing, Advies Realisatie Doelarchitectuur Innen, 24 juli 2019, blz. 7.

<sup>10</sup> VKA, Berenschot, Second opinion op de herijking van de investeringsagenda van de Belastingdienst. 12 januari 2018, blz. 28.

<sup>11</sup> EY, Make it work, doorlichting van de directie IV, 31 oktober 2019.

en verplicht is, krijgt de aandacht voor innovatie, ICT-aanpassingen en de bedrijfsvoering onvoldoende prioriteit vanwege de voorrang van de problematiek van de andere onderdelen van de BD. De grote component Materieel vraagt om een systematiek van investeringen en afschrijvingen. Dat is in een kas-verplichtingen stelsel lastig, vanwege de wisselende uitgaven voor materieel tussen de jaren. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Onderzoek Belastingdienst (2017) is een eerste stap gezet richting verdere verzelfstandiging van de Douane door de introductie van een eigen begrotingsartikel.

De afgelopen jaren is stevig ingezet op integratie en standaardisatie bij de uitvoering van de verschillende taken van de BD. Zo is er een traject gestart om de processen voor rood (Toeslagen) en blauw (fiscale regelingen) te stroomlijnen en wordt er gewerkt aan een centraal klantportaal voor rood en blauw. De verwevenheid verschilt per functionaliteit en per proces, maar is gemiddeld groot te noemen. Zoals eerder beschreven geldt dit niet of in mindere mate voor de Douane en de FIOD. Het betreft onder meer de aspecten kaderstelling, dataverzameling en ontsluiting, technische infrastructuur, ontwikkeling en beheer van applicaties en hardware, portfolio-management, eerstelijns klantinteractie via de belastingtelefoon, innen en vorderingen via het onderdeel Centrale Administratieve Processen en de gemeenschappelijke diensten, die als backoffice fungeren. Ter illustratie: naast de circa 1000 medewerkers die in de Directie Toeslagen werken, werken er ca 1000 mensen in de andere onderdelen van de BD voor Toeslagen.

Naast de lijnsturing vindt sturing op Toeslagen ook plaats via ketensturing, waarbij de directeur Toeslagen voorzitter is van de keten en op deze manier de prioriteitstelling voor Toeslagen kan aangeven aan de collega's van de andere onderdelen van de BD. Besluitvorming vindt vervolgens plaats in de lijn.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de BD naast de zorg voor het op peil houden van haar reguliere dienstverlening op veel terreinen stevige knelpunten moet oplossen en voor een grote vernieuwings- en veranderingsopgave staat. Dit stelt hoge eisen aan de effectiviteit van de besturing.

### 3. Tussenbalans

De BD staat voor een enorme vernieuwings- en uitvoeringsopgave. Wij denken dat het niet gaat lukken om deze opgave in de huidige structuur en besturing te realiseren. Op basis van bovenstaande bevindingen constateren wij dat de besturingsproblemen vooral betrekking hebben op Toeslagen en op de processen binnen de uitvoering van fiscale regelingen en niet of nauwelijks op de FIOD en de Douane. Voor de Douane zou verdere ontvlechting en verzelfstandiging wel helpen om de prioriteitsstelling die voor een goede en vernieuwde taakuitoefening nodig is scherper te kunnen maken, waarbij eigen afwegingen kunnen worden gemaakt die niet behoeven te worden afgewogen binnen de BD.

Ontvlechting van de interne en externe sturing van Toeslagen kan via de vermindering van de span of control die dat oplevert, wel een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de sturing op het toeslagendeel van de BD. Daardoor komt ook ruimte en aandacht voor de verbetering van de sturing op de uitvoering van de fiscale taken van de BD. De complexiteit en de urgentie van de uitvoerings- en vernieuwingsagenda's van fiscaal en Toeslagen rechtvaardigen op zich een snelle en volledige ontvlechting van Toeslagen.

Echter, door de in paragraaf 2 beschreven verwevenheid tussen het toeslagen en het fiscale deel levert een te snelle en volledige ontvlechting van Toeslagen grote risico's op voor de continuïteit en de dienstverlening aan burgers. Belangrijke onderdelen van de uitvoeringsprocessen en bijbehorende interne services op het gebied van data zijn gemeenschappelijk ingericht voor Toeslagen en belastingheffing. Dat laat zich alleen maar splitsen via een ingewikkelde, langdurige en kostbare reorganisatie. Bovendien tekent zich een stelselwijziging Toeslagen af, waardoor het huidige stelsel vrijwel zeker zal veranderen.<sup>12</sup> Voorstellen voor een optimalisatie van het huidige stelsel worden al op kortere termijn verwacht.<sup>13</sup>

Tegelijkertijd zal de voorbereiding, besluitvorming en implementatie van een stelselwijziging tenminste vijf jaar in beslag nemen. Nu volledig ontvlechten en losknippen en later na een wijziging weer aanpassen betekent twee keer reorganiseren en een te groot risico voor de dienstverlening.

---

<sup>12</sup> Motie Toeslagen, 2019, Leden van de Tweede Kamer Bruins en Van Weyenberg, 4 december 2019 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 558.

<sup>13</sup> Rapport IBO Toeslagen deel I, 2019, IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 *Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, 28 oktober 2019



Het besluit is reeds genomen om een projectorganisatie in te richten voor de hersteloperatie die voortvloeit uit de CAF-zaken.<sup>14</sup> Door de verwevenheid en de toegezegde projectorganisatie lijkt het raadzaam om te beginnen bij het aanpassen van de sturing en vervolgens met alle betrokken partijen gezamenlijk de ontvlechting vorm te geven.

---

<sup>14</sup> De Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 2019, *Compensatie ouders CAF 11 en gedane toezeggingen*, 17 december 2019, kenmerk 2019-0000215312.

## 4. Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

In deze paragraaf beschrijven we onze voorstellen als antwoord op de onderzoeksvraag of het ontvlechten van Toeslagen, Douane en FIOD bijdraagt aan een betere besturing van de Belastingdienst. Daarbij baseren we ons op de bevindingen en tussenbalans in de vorige paragrafen.

1. Handhaaf de huidige interne en externe besturing van de FIOD. Leg de hoofdlijnen daarvan vast.
2. Geef de directeur Douane de opdracht om verdere verzelfstandiging van de Dienst binnen Financiën voor te bereiden, en opties uit te werken voor de invulling van de daarvoor benodigde diensten, zowel binnen als buiten de BD. Daarbij kan worden overwogen deze dienst de status van agentschap te geven.
3. Neem op korte termijn het besluit Toeslagen te ontvlechten. Maak daarbij onderscheid tussen
  - a. Ontvlechting van de externe en interne besturing;
  - b. Ontvlechting van de uitvoeringsprocessen in het primaire proces;
  - c. Ontvlechting van de ondersteuning van de uitvoeringsprocessen in de bedrijfsvoering.Zie voor de invulling punt 6.
4. Neem een definitief besluit over de positionering van de uitvoering van Toeslagen pas nadat de politieke discussie over het toeslagenstelsel is uitgekristalliseerd. Pas dan is duidelijk wat de uitvoeringstaken als uitvloeisel van het nieuwe stelsel zijn en waar deze het beste passen.
5. Een eigen lijn voor de ambtelijke aansturing van Toeslagen is noodzakelijk. Benoem daartoe op korte termijn een DG Toeslagen binnen Financiën die verantwoordelijk is voor de:
  - a. Dienstverlening;
  - b. Hersteloperatie CAF;
  - c. Ontvlechting en
  - d. Implementatie van de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen.

6. De ontvlechting van Toeslagen kan het best worden vormgegeven door een combinatie van de volgende maatregelen:
  1. Knip `van bovenaf' een aantal taken uit de Belastingdienst. Dit betreft in ieder geval de interne besturing, ketensturing, kaderstelling, het portfoliomanagement en het budget voor de apparaatskosten.
  2. Compartimenteer taken binnen de Belastingdienst: klantcontact, innen en vorderingenbeheer en zorg via de besturing voor een invulling van de dienstverlening die past bij het specifieke karakter van Toeslagen.
  3. Maak afspraken over de interne dienstverlening door de BD aan Toeslagen voor de volgende taken: klantcontact, innen en vorderingenbeheer, dataverzameling en ontsluiting, technische infrastructuur en de diensten uit de zogenaamde backoffice van bedrijfsvoering.

Door bovenstaande aanpak te kiezen wordt ook de eventuele reorganisatielast zo klein mogelijk gehouden. De risico's die dat met zich meebrengt voor de dienstverlening worden zo geminimaliseerd en het belang van de burger ook in dat opzicht centraal gezet.

## 5. Vervolgaanpak

### Ontvlechting Toeslagen

Bovengenoemde aanpak kan alleen slagen als wordt voldaan aan een aantal rondvoorwaarden. Allereerst betreft dit de politiek-ambtelijke aansturing van de ontvlechting door de staatssecretaris(-sen), eigenaar, opdrachtgevers en de top van de BD. Het is voor een succesvolle ontvlechting van groot belang dat dit gebeurt vanuit een houding van eensgezindheid en samenwerking, met voorbeeldgedrag van de top. Ons voorstel is, om een stuurgroep onder leiding van de secretaris-generaal (SG) Financiën in te richten tezamen met de directeuren-generaal (DG's) BD en Toeslagen, waarbij de voorbereiding van alle besluiten wordt belegd bij een projectgroep.

Verder adviseren we om onder leiding van de SG Financiën voor deze ontvlechtingsoperatie goed overleg te voeren met de DG's van de betrokken opdrachtgevende departementen SZW, BZK en VWS. Daarbij kan worden aangesloten bij de bestaande opdrachtgeversoverleggen.

Wij adviseren om de ontvlechting nu voortvarend ter hand te nemen. Er moet nog zeer veel worden uitgezocht en besloten. Daarbij kan "van grof naar fijn" worden gewerkt. Om dit proces op scherp te brengen en te houden adviseren wij om op korte termijn het besluit te nemen om voor het jaar 2021 niet meer te werken met één jaarplan voor de BD als totaal, maar met aparte jaarplannen (en budgetten) voor BD, Toeslagen resp. Douane.

Bij deze benadering van de ontvlechting blijft de BD op veel onderdelen de dienstverlening aan Toeslagen verzorgen. Dat moet plaatsvinden vanuit een dienstverlenende houding. Er is materieel sprake van een shared service waarbij levering plaatsvindt aan twee ontvlochten onderdelen. Dat vraagt om goede afspraken en duidelijke escalatielijnen naar de ambtelijke top. Indien de afspraken rond dienstverlening in de knel komen en er keuzes gemaakt moeten worden waar middelen op worden ingezet, vindt escalatie plaats waarbij opdrachtgever en eigenaar, en zo nodig de politieke top hun verantwoordelijkheid nemen. Deze aanpak is eerder toegepast bij de ontvlechting van het ministerie van EZ in de ministeries van EZK en LNV.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Twee ministeries, één (t)huis. Het verhaal van de herinrichting van EZK en LNV, 2018.

De ontvlechting en de gewijzigde aansturing heeft niet alleen consequenties voor Toeslagen en de BD, maar ook voor de eigenaar en de opdrachtgevers. Gezamenlijk moet worden vastgesteld welke informatie nodig is om te sturen en hoe de ondersteuning van de politieke sturing zo optimaal mogelijk wordt ingevuld.

#### Verzelfstandiging Douane

Voor de aansturing van de verzelfstandiging van de Douane wordt een projectorganisatie ingericht die wordt aangestuurd door een Stuurgroep onder leiding van de eigenaar, te weten de SG of pSG. Met de introductie in 2019 van het eigen begrotingsartikel voor de Douane zijn tot dusverre alleen de direct aan de Douane toe te rekenen uitgaven en ontvangsten meegegaan. In de groeiparagraaf van de Financiën-begroting IX<sup>16</sup> is voor het introduceren van dit begrotingsartikel al verwezen naar de conclusies van de Commissie Onderzoek Belastingdienst met de toelichting dat overheveling van het budget voor indirecte kosten, zoals ICT en huisvesting, wat meer tijd vergt om af te zonderen. Deze overheveling dient bij de voorbereiding van de begroting 2021 te zijn afgerond, zodat ook de Douane met de verzelfstandiging vanaf begin 2021 een eigen jaarplan en een eigen budget heeft.

#### Budgettaire aspecten ontvlechting

In het kader van deze versnelde tussenbalans hebben we uiteraard nog niet goed kunnen kijken naar de budgettaire aspecten van de voorgestelde ontvlechting. De ontvlechting van Toeslagen en de verzelfstandiging van de Douane zullen leiden tot hogere kosten. Een verbetering van de besturing en een verhoogde doeltreffendheid in de vorm van verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven staat daartegenover.

---

<sup>16</sup> Ministerie van Financiën, Rijksbegroting 2020 IX Financiën en Nationale Schuld, pagina's 7 en 8.

## Bijlage 1

### Overzicht geïnterviewden en gesprekspartners

Geïnterviewden	Organisatie
Menno Snel	Ministerie van Financiën
Wopke Hoekstra	Ministerie van Financiën
Manon Leijten	Ministerie van Financiën
Pieter Hasekamp	Ministerie van Financiën
Han van Gelder	Ministerie van Financiën
Loes Mulder	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Maarten Schurink	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Paul Huijts	Ministerie van Algemene Zaken
Gert-Jan Buitendijk	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Erik-Jan van Kempen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan Derk Brillman	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Jaap Uijlenbroek	Belastingdienst
Agaath Cleynert	Belastingdienst/Toeslagen
Marcel de Graaf	Belastingdienst/Toeslagen
Nanette van Schelven	Belastingdienst/Douane
Hans van der Vlist	Belastingdienst/FIOD
Adri Kerkvliet	Auditdienst Rijk
Cornelis van der Werf	Algemene Rekenkamer
Maaïke Adema	Algemene Rekenkamer
Gerard Blankestijn	Belastingdienst/MKB
Arne Benjamins	Departementale Ondernemingsraad
Bram Schout	Departementale Ondernemingsraad
Maurice Solcer	Departementale Ondernemingsraad