

AH 2438
2021Z03230

Antwoord van staatssecretaris Vijlbrief (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) en staatssecretaris Van Huffelen (Financiën – Toeslagen en Douane), mede namens de minister van Financiën (ontvangen 21 april 2021)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 1883

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht dat ‘de Belastingdienst weer op zijn kop werd gezet’?

Antwoord

Wij zijn bekend met dit bericht.

Vraag 2: Waarom heeft u als minister van Financiën in januari 2020 besloten om ‘hard in te grijpen en de Belastingdienst opnieuw op zijn kop te zetten’?

Antwoord

Het kabinet heeft besloten om Douane en Toeslagen zelfstandig te positioneren naast de Belastingdienst. De organisaties Douane, Toeslagen en Belastingdienst hebben eigen taken, eigen doelgroepen en eigen opgaves. Voorheen lagen deze taken allemaal binnen één Belastingdienst. Om deze reden heeft het kabinet ertoe besloten de *span of control* van de Belastingdienst te verkleinen zodat signalen van de werkvloer eerder bij de ambtelijke top terecht komen, en de bestuurlijke focus op de eigen opgaven te versterken. Zo kon de Douane zich richten op de gevolgen van de Brexit, Toeslagen op de hersteloperatie voor de gedupeerde ouders, en de Belastingdienst kon de onverminderde aandacht richten op het uitvoeren van Coronamaatregelen voor bedrijven. Verder werken de organisaties een eigen visie op dienstverlening uit die past bij de doelgroepen die zij bedienen. Wij begrijpen dat dit op de korte termijn tot onrust en onduidelijkheid kan leiden binnen de organisaties. Tegelijk zijn er ook signalen van medewerkers binnen de organisaties die graag mee willen denken over hoe zij hun organisatievorm kunnen geven. Daarom geven we dit traject zoveel mogelijk met de inspraak van medewerkers vorm.

Vraag 3: op basis van welke informatie memo's en adviezen heeft u besloten om de Belastingdienst op te knippen?

Antwoord

De gedachte dat de Belastingdienst een te omvangrijke organisatie is geworden is niet nieuw. In 2017 onderzochten Borstlap en Joustra de vertrekregeling van de Belastingdienst en publiceerden het rapport ‘Commissie Onderzoek Belastingdienst’. Hier spraken zij van een *‘span of*

control' vraagstuk vanwege de omvang van de Belastingdienst en vroegen zij aandacht voor een meer zelfstandige positie van de Douane om de span of control te verkleinen. Er is door de Belastingdienst onverminderd hard gewerkt om de bestaande problematiek op te lossen. Helaas zijn de problemen hardnekkig gebleken mede gelet op de omvang en complexiteit van de Belastingdienst. Daarom heeft het kabinet begin 2020 besloten in te zetten op het versterken van de besturing van de Belastingdienst om de problematiek het hoofd te kunnen bieden. De tussentijdse bevindingen van het rapport van ABD TOPConsult 'Tussenbalans onderzoek structuur en besturing Belastingdienst' is hier behulpzaam in geweest.

Vraag 4: Kunt u deze informatie, memo's, adviezen en andere relevante documenten uiterlijk 22 februari a.s. naar de Kamer sturen?

Antwoord

Op 20 januari 2020 is aan uw Kamer het rapport van ABDTOPConsult 'Tussenbalans Onderzoek Structuur en Besturing Belastingdienst' aangeboden.¹ Het eerdergenoemde rapport van de Commissie Onderzoek Belastingdienst is destijds ook met uw Kamer gedeeld. Ook is uw Kamer op 11 januari 2020 een brief gestuurd met daarin de beweegredenen van het kabinet om over te gaan tot dit besluit.

Vraag 5: Waarom heeft u niet vastgehouden aan de inzet op beheerst vernieuwen en het advies om de Belastingdienst stabiel te houden, in rustiger vaarwater te brengen en te laten herstellen niet omarmd?

Antwoord

Er is hard gewerkt aan oplossingen voor de complexe en omvangrijke problematiek op het gebied van bijvoorbeeld ICT en managementinformatie. De ingezette verbetertrajecten vinden daarom onverminderd doorgang. Juist door het verkleinen van de *span of control* (de flessenhals) van de DG Belastingdienst is er meer bestuurlijke aandacht en focus op de verbeteropgave voor de Belastingdienst. Door het zelfstandig positioneren van Toeslagen en Douane naast de Belastingdienst kan er gelijktijdig aan de eigen specifieke opgaven van deze organisaties gewerkt worden.

Vraag 6: In hoeverre en op welke wijze heeft u werknemers van de Belastingdienst betrokken bij uw besluit om de Belastingdienst op te knippen?

Antwoord

Het is voor de medewerkers van de Belastingdienst van groot belang dat er een open en veilig klimaat wordt gecreëerd waar hun expertise gewaardeerd en gebruikt wordt. In 2020 is met de komst van twee staatssecretarissen en drie directeuren-generaal de politieke en bestuurlijke versterking vormgegeven. De ontvlechting wordt georganiseerd via het programma

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 591.

Continuïteit en Ontvlechting met daarbinnen een stuurgroep en een groot aantal inhoudelijke werkgroepen die zich buigen over verschillende inhoudelijke thema's. In deze werkgroepen nemen meer dan 200 medewerkers op verschillende niveaus vanuit hun professie en ervaring deel. Zowel het kerndepartement als de organisatieonderdelen Belastingdienst, Toeslagen, en Douane zijn in deze werkgroepen vertegenwoordigd. De komende tijd zullen verdere keuzes gemaakt worden in het daadwerkelijke ontvlechten en vormgeven van de organisaties, waarbij wij medewerkers nadrukkelijk mee laten werken en denken. Zij weten immers het beste welke cultuur en werkwijze bij hun organisatie past.

Vraag 7: Welke reacties en signalen heeft u van medewerkers van de Belastingdienst ontvangen sinds uw aankondiging in januari 2020 om de Belastingdienst te ontvlechten?

Antwoord

Medewerkers reageren zeer divers mede afhankelijk van de organisatie en hun plek hierin. Deze variëren van 'fijn dat we ontvlechten en goed dat we meer kunnen focussen op onze kerntaak' tot 'ontvlechting heeft geen meerwaarde we kunnen beter een grote organisatie blijven'. We nemen beide signalen serieus en blijven met medewerkers in gesprek over hoe we de ontvlechting zo goed mogelijk vorm kunnen geven zodat er een veilig en prettig werkklimaat ontstaat. In het kader van de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is aangekondigd dat de Belastingdienst jaarlijks een stand van de uitvoering zal uitbrengen en daarmee dit jaar een start maakt. In deze stand van de uitvoering wordt uitgebreid ingegaan over signalen van medewerkers inclusief signalen over de ontvlechting.

Vraag 8: Hoe kijkt u nu terug op de aankondiging om de Belastingdienst te ontvlechten?

Antwoord

De opgaven waar de organisaties voor staan sterken ons in de overtuiging dat het kabinet een juist besluit heeft genomen. De hersteloperatie en het opvolgen van de aanbevelingen in het rapport 'Ongekend onrecht' verdienen onverdeelde bestuurlijke aandacht. Door de ontvlechting is deze focus mogelijk terwijl de focus op de Brexit en aanpakken van de problematiek van de Belastingdienst daar niet onder lijdt. Het is van groot belang dat we zorgvuldig te werk gaan in de ontvlechting, en medewerkers bij elke stap betrekken waarbij we steeds het doel de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven in het oog houden.

Vraag 9: Wanneer stuurt u de in januari 2020 verzochte haalbaarheidstoets op de voorgenomen ontvlechting, conform motie Bruins c.s. 2), naar de Kamer?

Antwoord

In de Kamerbrief Continuïteit en Ontvlechting kondigen wij aan in het tweede kwartaal van dit jaar te beginnen met haalbaarheidstoetsen voor in ieder geval de organisatieonderdelen IV, KI&S en CAP. Wij kiezen voor deze gerichte aanpak waarbij wij voor elk specifiek onderdeel bekijken of, en zo ja waar, ontvlechten toegevoegde waarde heeft voor burgers en bedrijven, de medewerkers en de wendbaarheid van de organisaties.

Vraag 10: Deelt u de mening dat het goed is om deze haalbaarheidstoets naar de Kamer te sturen voordat de ontvlechting wordt ingezet?

Antwoord

Uitgangspunt is dat we ontvlechten daar waar dit meerwaarde heeft voor burgers en bedrijven, en voor de medewerkers van de organisatie. Om hier goed zicht op te krijgen zijn haalbaarheidstoetsen of impactanalyses nodig. Zodra de haalbaarheidstoetsen voor de verschillende organisatieonderdelen zijn afgerond, zullen wij deze aan de Kamer toesturen.

Vraag 11: Kunt u alle informatie, memo's, adviezen en andere relevante documenten die ten grondslag liggen aan de haalbaarheidstoets naar de Kamer sturen?

Antwoord

Wanneer de haalbaarheidstoetsen zijn uitgevoerd zullen wij uw Kamer over de resultaten van deze toetsen informeren en de toetsen aan de Kamer toesturen.

Vraag 12: wat is volgens u het verschil tussen een ontvlechting en een reorganisatie?

Antwoord

De hoofdstructuur van het ministerie is in 2020 aangepast door twee nieuwe directoraten-generaal toe te voegen, het directoraat-generaal Douane en het directoraat-generaal Toeslagen. Over deze wijziging van de organisatie heeft de departementale ondernemingsraad advies uitgebracht. Er is noch sprake van formatieve krimp noch van boventalligheid. De rechtpositie van medewerkers is met de ontvlechting niet gewijzigd.

Vraag 13: Wat vindt u van het bericht dat er geen sprake is van samenwerking tussen het kerndepartement en de Belastingdienst?

Antwoord

Om het traject van de ontvlechting vorm te geven is er een programmteam en een stuurgroep ingesteld. In beide gremia zijn zowel het kerndepartement, Douane, Toeslagen en de Belastingdienst vertegenwoordigd. Besluiten vinden daarmee in gezamenlijkheid plaats. Tussen Toeslagen, Douane en de

Belastingdienst zijn samenwerkingsafspraken opgesteld om de continuïteit van de uitvoering te borgen.

Vraag 14: Waarom maakte u bij het verhoor van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag zo duidelijk onderscheid tussen het kerndepartement en de Belastingdienst?

Antwoord

De minister maakte in zijn verhoor het onderscheid tussen het kerndepartement en de Belastingdienst om helderheid te scheppen in ieders rol. Hij heeft hierbij onder meer het volgende gezegd:

“Je hebt het kerndepartement met vooral die taken die horen bij de verantwoordelijkheden van de minister. En dan is er overigens ook nog de directie Fiscale Zaken, FZ, die primair werkt voor de staatssecretaris, maar natuurlijk ook relevant is voor mij als minister van Financiën. En je hebt de uitvoering. De uitvoering zit in belangrijke mate niet in huis. Die zit op andere locaties, in Utrecht, Apeldoorn en een heleboel andere locaties in het land. Dat is de Belastingdienst en daar is de directeur-generaal voor verantwoordelijk. De secretaris-generaal heeft wel meer bemoeienis daarmee gekregen de afgelopen jaren. Die heeft natuurlijk ook zelf gemeend zich daar meer mee te moeten bemoeien, gegeven de problematiek. Maar hij heeft ook een eigenstandige verantwoordelijkheid.”

Het onderscheid tussen beleid en uitvoering is een werkwijze die binnen alle departementen wordt gemaakt. Dit vindt haar oorsprong in de Regeling agentschappen waarin de eigenaar (SG), opdrachtgever (beleidsdirectie) en de opdrachtnemer (uitvoeringsorganisaties) elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben. Het kerndepartement formuleert de opdracht voor de uitvoeringsorganisatie, terwijl de eigenaar de lange termijn sturing en continuïteit bewaakt. Door verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen en verschillende rollen te onderscheiden is de versturing versterkt, zo oordeelt ook de Algemene Rekenkamer in haar Verantwoordingsonderzoek 2019.

Vraag 15: Wat is als minister van Financiën uw formele verantwoordelijkheid ten aanzien van de Belastingdienst?

Antwoord

Staatssecretarissen hebben een eigenstandige politieke verantwoordelijkheid voor de onderwerpen die binnen hun portefeuille vallen. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheid ten aanzien van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Hierbij leggen de verantwoordelijk staatssecretarissen zelf over deze beleidsterreinen verantwoording af aan de Tweede en Eerste Kamer. Tevens kunnen zij ook zelf naar de ministerraad komen op het moment dat er een dossier speelt dat raakt aan deze portefeuilles. Deze eigenstandige politieke verantwoordelijkheid valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister, in lijn met hoe deze verhouding is vastgelegd in artikel 46 van de grondwet: “Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het

nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.”

Vraag 16: Kunt u bevestigen dat de Belastingdienst onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën valt en u als minister van Financiën eindverantwoordelijk bent voor het ministerie?

Antwoord

Zie antwoord op vraag 15.

Vraag 17: Welke reacties en signalen heeft u van medewerkers van de Belastingdienst ontvangen op het feit dat u zo stellig afstand heeft genomen van de Belastingdienst?

Antwoord

Wij hebben gesproken met de groepsondernemingsraad Belastingdienst, OR Douane en OR Toeslagen. Gezamenlijk is het de opdracht de organisaties en medewerkers beter op de kaart te krijgen en signalen van de werkvloer beter te laten doorklinken. De ambtelijke leiding is daarnaast actief in gesprek met de medewerkers, en benadrukken in communicatie uitingen bewust ook de goede resultaten van de Belastingdienst. Dit alles biedt een basis om verder met elkaar vanuit vertrouwen te bouwen aan “de beste Belastingdienst voor Nederland”.

Vraag 18: Herkent u het beeld dat het mediaperspectief de strategie heeft bepaald? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Dit beeld herkennen wij niet. Het besluit tot ontvlechting is gebaseerd op meerdere rapporten, en de uitwerking vindt stapsgewijs plaats met zorgvuldige besluitvorming door een Stuurgroep en organisatiebreed programmteam.

Vraag 19: Kunt u reageren op het bericht dat signalen van de Belastingdienst actief uit de communicatie met de buitenwereld en de Tweede Kamer wordt gefilterd?

Antwoord

In zowel het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag als in de kabinetsreactie op dat rapport, is uitgebreid stilgestaan bij het feit dat signalen van medewerkers, burgers, bedrijven, rechtspraak, de advocatuur en hun vertegenwoordigers onvoldoende terecht zijn gekomen bij de top van Belastingdienst en Toeslagen, beleid en politiek. Het kabinet heeft maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat signalen wel terecht komen bij top, beleid en politiek en

ook dat verbeteringen worden doorgevoerd op basis van die signalen. Zo zal er jaarlijks een stand van de uitvoering uitgebracht worden door de Belastingdienst en Toeslagen en jaarlijks een staat van de uitvoering door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als het gaat om de problematiek waar de uitvoering mee kampt. Nog dit jaar wordt gestart met de totstandkoming van deze producten. Deze documenten zullen ook aangeboden worden aan uw Kamer.

Vraag 20: Herkent u de conclusie dat cultuurverandering op Financiën wordt beperkt tot de Belastingdienst? Bent u van plan om dit te verbreden?

Antwoord

Sinds begin vorig jaar wordt intensief door het gehele ministerie, inclusief de Belastingdienst, Toeslagen en Douane, gezamenlijk gewerkt aan de richting en opgaves. Zo spreekt de ambtelijke leiding met grote regelmaat over de richting en koers van het ministerie en de onderlinge samenwerking en cultuur. Met deze initiatieven wordt een stevige collectieve basis gecreëerd voor een sterker Financiën. Vanuit onder meer de cultuurprogramma's voor Toeslagen, Douane en Belastingdienst wordt daar verder opvolging aangegeven en wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij specifieke uitdagingen en opgaves van de onderdelen zelf.

Vraag 21: Kunt u de beantwoording van deze vragen voor 22 februari 2021 naar de Kamer sturen?

Antwoord

Uw Kamer is door een uitstelbrief geïnformeerd over latere verzending van de antwoorden op uw vragen.