

Vergaderjaar 2018–2019

31 066

Belastingdienst

Nr. 500

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

Een goede informatievoorziening aan de Kamer is van groot belang. In het voorjaar van 2018 constateerde ik in gesprek met uw Kamer dat de informatievoorziening over de Belastingdienst niet voldoende was.¹ De halfjaarsrapportages over de Belastingdienst bevatten onvoldoende samenhang en de inhoud werd veelal bepaald door incidenten. Daarmee ontbrak het aan een breder perspectief. Het was complex om de prestaties van de Belastingdienst te beoordelen en de stappen gezet in de vernieuwing te volgen. Daarom heb ik na overleg met uw Kamer in juni 2018 aangekondigd dat ik de Kamer voortaan wil informeren met een Jaarplan Belastingdienst, twee voortgangsrapportages in juni en oktober en een afsluitende jaarrapportage.²

Het Jaarplan 2019 Belastingdienst heb ik in november 2018 naar uw Kamer gestuurd.³ Hierbij ontvangt u de eerste voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019⁴. Deze voortgangsrapportage beschrijft de voortgang van de doelstellingen in het Jaarplan voor de eerste vier maanden van 2019. Tevens informeer ik uw Kamer zoals toegezegd in het Algemeen Overleg Belastingdienst op 19 juni jongstleden over de invulling van het externe onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen van de commissie onderzoek Belastingdienst – *commissie Joustra-Borstlap* – over met name de cultuur bij de Belastingdienst.

¹ Algemeen overleg Belastingdienst op 13 juni 2018.

² Kamerstuk 31 066, nr. 410.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 439.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voortgangsrapportage Belastingdienst

Ontwikkelingsproces en het gesprek daarover met uw Kamer (motie Lodders c.s.)

Deze eerste voortgangsrapportage is voor mij nadrukkelijk onderdeel van het ontwikkelingsproces van een betere informatievoorziening, waarbij het doel is om uw Kamer meer in samenhang te informeren over de doelstellingen en resultaten van de Belastingdienst. Daarbij moeten we voortdurend balanceren tussen enerzijds het belang van een volledige informatievoorziening en anderzijds het belang van overzicht en een integraal beeld van de voortgang. Ik heb in deze eerste voortgangsrapportage niet alleen geprobeerd cijfermatige informatie op te nemen over de prestaties van de Belastingdienst, maar ook kwalitatieve informatie. De rapportages zullen mee-evolueren met de ontwikkeling van het Jaarplan. Ik ga in lijn met de motie Lodders c.s. en het overleg dat eerder hierover met uw Kamer is gevoerd, graag wederom met uw Kamer in gesprek over de vormgeving en de inhoud van deze eerste voortgangsrapportage.⁵ Ook het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) – zie hierna – draagt bij aan het ontwikkelingsproces van een betere informatievoorziening. Ik streef ernaar om de volgende rapportage weer iets beter te laten voldoen aan de informatiebehoefte van uw Kamer.

Ik heb uw Kamer toegezegd de ADR te laten toetsen of de voortgangsrapportage overeenkomt met de onderliggende basisdocumentatie en of de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie in lijn is met bevindingen van de ADR uit recente onderzoeken bij het Ministerie van Financiën. Het rapport met de ADR bevindingen wordt op korte termijn aan uw Kamer verstuurd.

Vernieuwingsprojecten kamerbrief Beheerst vernieuwen

In deze voortgangsrapportage geef ik ook de stand van zaken van de vernieuwingsprojecten weer. Er zijn concrete resultaten geboekt, maar ook is geconstateerd dat drie van de vijf projecten niet op schema lopen, waardoor bijsturing nodig is.

Cultuur bij de Belastingdienst

Onderzoeksrapport «ongeschreven regels» Auditdienst Rijk

Ik heb in het Jaarplan 2019 een onderzoek aangekondigd naar de versterking van de cultuur van het Ministerie van Financiën. De ADR heeft dit onderzoek uitgevoerd bij de Belastingdienst en de onderdelen van het kerndepartement die met de Belastingdienst samenwerken. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de hogere managementniveaus en niet op de medewerkers. Dat betekent dat het onderzoek niet over de gehele Belastingdienst gaat, waarmee de reikwijdte beperkt is. Het doel van dit onderzoek is het bieden van handelingsperspectieven om de huidige cultuur om te buigen naar de gewenste cultuur binnen de Belastingdienst en onderdelen van het Ministerie van Financiën. Ik heb het onderzoeksrapport als bijlage bijgevoegd⁶. Het onderzoeksrapport levert een nuttige bijdrage aan de lopende cultuurtrajecten binnen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst om verder te bouwen aan een cultuur gericht op samenwerking.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 415.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst van 19 juni jongstleden heb ik aangekondigd uw Kamer bij de nieuwe voortgangsrapportage over de Belastingdienst te informeren over de invulling van het externe onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen van de commissie onderzoek Belastingdienst – commissie Joustra-Borstlap – over met name de cultuur bij de Belastingdienst. Ik wil bij de invulling van deze toezegging verder kijken dan alleen naar de aanbevelingen van de Commissie. Daarom kies ik voor een breed onderzoek naar de cultuur binnen de Belastingdienst. Ik zal dit onderzoek laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau, dat gespecialiseerd is in cultuurvraagstukken en dat tevens ruime expertise heeft om de benodigde gedragsveranderingen te ondersteunen.

Vierde pijler «Cultuur»

Eerder schreef ik uw Kamer over mijn aanpak van Beheerst vernieuwen die ik voorsta en die bestaat uit drie pijlers (personeel, ICT en sturing en beheersing). Mijn aanpak moet zorgen voor een stevig fundament waarop vernieuwing kan plaatsvinden en dat de continuïteit kan borgen. De focus op het creëren van structuur en sturing stond daarbij voorop. Bij de pijler personeel zijn stappen gezet met een verbeterde werving. Ten aanzien van de ICT is meer inzicht ontstaan in de staat van het applicatielandschap van de Belastingdienst en is de sturing verbeterd door zowel het inrichten van werken onder architectuur als een meer professioneel portfolioproces. Bij sturing zetten we eerste stappen op het gebied van managementinformatie en is met de implementatie van de Topstructuur ook een belangrijke stap gezet.

Om de Belastingdienst te vernieuwen naar een Belastingdienst die toekomstbestendig is, is het noodzakelijk om ook de menselijke kant aandacht te geven. Onder de naam *Wij zijn de Belastingdienst* loopt daarom sinds maart 2019 een leiderschap- en cultuurprogramma met een veelheid aan acties. Tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst op 19 juni jongstleden kwam de noodzaak tot investeren in leiderschap en cultuur bij de Belastingdienst ook meerdere malen ter sprake. Zoals uw Kamer weet, hecht ik daar zelf ook zeer aan.

Ik ben tot de conclusie gekomen dat een evenredig grote inspanning nodig is op het gedrag en handelen van medewerkers bij de Belastingdienst. Dat vraagt om een extra stap. Ik zou uw Kamer daarom het voorstel willen doen om «Cultuur» tot vierde pijler van mijn aanpak Beheerst vernieuwen te maken, naast Personeel, ICT en Sturing. Hiermee beoog ik binnen de Belastingdienst een open en veilig klimaat te creëren waar medewerkers in hun kracht gezet worden, zich veilig voelen en fouten mogen worden gemaakt. Een klimaat waar fouten op het juiste niveau worden gemeld, nadrukkelijk van die fouten wordt geleerd, dilemma's worden besproken en moreel leiderschap en rechtstatelijk handelen de mores zijn. En waarbij in de relatie met burgers en bedrijven oog is voor de menselijke maat. Kernbegrippen als openheid, resultaat, samenwerken en integriteit moeten onderdeel uit gaan maken van het gesprek tussen leidinggevende en medewerker.

De kern van de pijler «Cultuur» is een stevig en niet vrijblijvend programma, gericht op alle medewerkers van de Belastingdienst, en deels een gedifferentieerd programma gericht op de verschillende onderdelen van de Belastingdienst en de professional op de werkvloer. In het programma maak ik gebruik van gerichte kennis en expertise van buiten de Belastingdienst. De uitkomsten van het hiervoor genoemde aanvullend onderzoek naar cultuur bij de Belastingdienst en de lopende programma's

op het gebied van leiderschap en cultuur zal ik nadrukkelijk meenemen in de uitwerking van deze pijler. Het doel is om te komen tot bruikbare interventies om gedrag en handelen echt te veranderen. Na het zomerreces ontvangt uw Kamer van mij een brief waarin dit voorstel nader is uitgewerkt. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de verdere invulling van de pijler «Cultuur».

Overige onderwerpen

Voorraad bezwaren omzetbelasting

Ik heb in mijn brief over het afhandelen van bezwaren tegen btw-correctie privégebruik auto over de eerste helft van 2011 toegezegd uw Kamer te informeren over de omvang van de voorraad bezwaren omzetbelasting inclusief deze bezwaren.⁷ De voorraad bezwaren voor de omzetbelasting bedroeg per 1 januari 2019 46.354 en per 1 mei 2019 36.306.

Onvolkomenheden bedrijfsvoering Belastingdienst

Ik heb in het algemeen overleg over de Belastingdienst van 19 juni verder toegezegd om in te gaan op de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst. In haar Verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) formuleert de Algemene Rekenkamer acht onvolkomenheden op het gebied van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. De Rekenkamer is positief-kritisch over de voortgang op de bestaande onvolkomenheden. De Rekenkamer acht de onvolkomenheid «Sturing en beheersing van de vernieuwingsopgave Belastingdienst» opgelost. Ten aanzien van de onvolkomenheden «Legacy Belastingdienst», «Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst» en «M&O-beleid kleine belastingmiddelen» constateert de Rekenkamer dat Financiën belangrijke stappen heeft gezet, maar dat er nog wel een weg is te gaan. Deze drie onvolkomenheden en de andere twee onvolkomenheden van 2017 (Managementinformatie en Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst) worden gehandhaafd. Op al deze onvolkomenheden lopen bij de Belastingdienst verbetertrajecten.

Daarnaast formuleert de Algemene Rekenkamer drie nieuwe onvolkomenheden: a) «Uitvoering verbijzonderde interne controles bij de Belastingdienst», b) «Verplichtingenbeheer Belastingdienst» en c) «Prestatieverklaringen inkopen Belastingdienst». In de bestuurlijke reactie die de Minister van Financiën mede namens mij heeft gegeven op de conclusies van de Rekenkamer is erkend dat op alle drie terreinen aanscherping van de kaders en verbetering van de uitvoering nodig is. De plannen daartoe worden op dit moment gemaakt, in afstemming met de Auditdienst Rijk.

a) Verbijzonderde interne controles Belastingdienst

De tijdige uitvoering van deze controles is het afgelopen jaar onder druk komen te staan door de invoering van de topstructuur en de daarmee samenhangende verschuivingen in de personeelssamenstelling. In 2018 is de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst geïmplementeerd, waarbij het centrale team dat verantwoordelijk was voor bedoelde controles dichter op het primaire proces is geïmplementeerd, namelijk bij de uitvoerende directies zelf. Het team werd gesplitst over deze directies. Deze verandering heeft geleid tot verschuivingen in de personeelssamenstelling, waardoor in de loop van het jaar achterstanden zijn ontstaan in de controles op de kleine belastingmiddelen. De belangrijkste controles op de grote middelen zijn wel tijdig uitgevoerd. In 2019 worden nieuwe

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 450.

medewerkers aangetrokken. Verder wordt een explicieter bewakingsmechanisme op de voortgang van de uitvoering van deze controles ingevoerd.

b) Verplichtingenbeheer Belastingdienst

Het belangrijkste kritiekpunt van de Rekenkamer is dat gedurende het jaar geen inzicht bestaat in de actuele verplichtingenstand en de verplichtingenruimte. De Belastingdienst komt uit een situatie van vóór de topstructuur, waarin de dienstonderdelen binnen de kaders van de Comptabiliteitswet veel ruimte hadden om verplichtingen vast te leggen op een wijze die bij hun specifieke bedrijfsvoering paste. Daarbij komt dat de huidige financiële administratie een aantal tekortkomingen kent die een goed zicht op de verplichtingenstanden en verplichtingenruimte inderdaad beperken. De Belastingdienst is daarom vanaf 2018 bezig het verplichtingenbeheer te verbeteren. De kaders voor de uitvoerende directies om tot een uniforme behandeling en vastlegging van verplichtingen te komen worden aangescherpt en tevens wordt de interne controle ingericht op de naleving van deze kaders. Voor de verplichtingenadministratie wordt daarbij een specifiek voor de overheid ontwikkelde rapportagemodule ingevoerd.

c) Prestatieverklaringen Belastingdienst

Door het in bepaalde gevallen ontbreken van prestatieverklaringen bij geleverde goederen en diensten bestaat onzekerheid over de onderbouwing van geleverde prestaties. Het ontbreken van toereikende prestatieverklaringen speelt vooral in complexe situaties, zoals verzamelnota's voor de gehele Belastingdienst en de levering van samengestelde apparatuur. De huidige richtlijnen en instructies en de naleving daarvan worden kritisch bezien en waar nodig aangepast.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel