

Aan:  
**Ministerie van Financiën**  
**T.a.v. de Bestuurder**  
**Secretaris-generaal drs. B.E van den Dungen**

**Postbus 20201**  
**2500 EE DEN HAAG**

| **DOR Financiën**

| Datum  
**2 december 2022**

| Kopie  
**pSG**  
**Adviseur Medezeggenschap**

| Kenmerk  
**20221202-OAOEDHCKI-1**

Geachte heer van den Dungen, beste Bas,

Betreft: **Advies omtrent het onderzoek externe deskundige voor haalbaarheidsonderzoek CAP, KI&S en IV.**

## Aanleiding

In de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 11 januari 2020 is als een van de interventies genoemd het versterken van de ambtelijke leiding van Belastingen, Douane en Toeslagen. In deze brief is de keuze bekend gemaakt om de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst en de Douane en Toeslagen als bestuurlijk zelfstandige onderdelen binnen het ministerie van Financiën te positioneren.

Inmiddels heeft u de afgelopen jaren diverse besluiten genomen in het ontvlechtingstraject waarover de DOR Financiën naar aanleiding van voorgenomen besluiten gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om u te adviseren. Voor de opsomming van de betreffende adviesaanvragen, zijn adviezen en de verdere context verwijst de DOR Financiën naar zijn advies van 7 december 2021 met kenmerk 20211207-AAEDVHCKI-1 afgegeven naar aanleiding van uw adviesaanvraag van 19 oktober 2021: 'Adviesaanvraag DOR voor adviesaanvraag aan externe deskundige voor haalbaarheidsonderzoek CAP, KI&S en IV.'

Nu het rapport van de externe deskundige - voor het onderzoek is een externe partij aangetrokken: de Galan groep - binnenkort wordt opgeleverd, en de DOR Financiën heeft deelgenomen aan de begeleidingsgroep van het onderzoek brengt de DOR Financiën de onderstaande punten graag even onder de aandacht van de bestuurder, en verzoekt de bestuurder deze punten nog mee te geven aan de onderzoeker en de Tweede Kamer.

## Overwegingen

### 1. Onderzoeksvragen

**01.** De ontvlechting dient uiteindelijk de dienstverlening aan burgers en bedrijven ten goede te komen. De drie DG's willen in dat licht een uitwerking van een antwoord op tenminste de volgende hoofdvragen:

- a) Wat zijn per betrokken Directoraat (DGD, DGTSL en DGBD) vanuit het eigen perspectief de processen waarvoor ontvlechting wordt overwogen en welk alternatief is daarbij eventueel voorhanden.
- b) Welke aanpassing/verbetering wordt daarmee beoogd (het effect op dienstverlening aan burgers en bedrijven).
- c) Wat is per proces de haalbaarheid van zowel ontvlechting als van het eventueel omschreven alternatief (gegeven de motie Bruins in ieder geval in termen van consequenties, uitvoeringsopgave en -risico's, de aansturing en meerwaarde, en doelmatigheid).
- d) Welke scenario's zijn, op grond van de onderzochte haalbaarheid, bij besluitvorming te overwegen? (met als achtergrond een duiding van de integrale impact, dus niet alleen vanuit de drie DG's maar ook op het totaal).
- e) Wat is een passend (besturings-)model in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer tussen de drie Directoraten en CAP/KI&S/IV.
- f) Welke financiële relatie en bijbehorende randvoorwaarden passen bij de dienstverlening tussen genoemde onderdelen. Daarbij gelden de op 8 februari 2021 in de Stuurgroep C&O vastgestelde begrotingsregels als kader.
- g) Op welke wijze kan de dienstverlening het beste in overeenkomsten worden vastgelegd.

### 2. Opzet onderzoek

**02.** De onderzoekers van de Galan groep hebben met experts en ook met de betrokken directeuren in dit onderzoek gesproken en zijn bezig geweest om de mogelijk te ontvlechten processen in kaart te brengen. Dit om zowel de impact van mogelijke ontvlechting in beeld te brengen en de haalbaarheid te duiden. Dit onderzoek vindt plaats vanuit het oorspronkelijke doel: burgers en bedrijven beter te bedienen wat de uitvoering van de beleidsopdrachten ten goede komt.

De DOR Financiën wil hier graag het volgende over opmerken:

**02a:** De DOR Financiën heeft geen inzicht – wel om gevraagd- wie in het kader van het onderzoek bevraagd zijn. Het lijkt alsof er van binnen naar buiten is onderzocht, en niet van buiten naar binnen. Voor zover bij de DOR bekend zijn burgers en bedrijven niet bevraagd. De DOR Financiën heeft, met de blik van buiten naar binnen, een zorg over de ontvlechting van KI&S en Toeslagen. Kwetsbare burgers worden door beide directoraten-generaal bediend. Zij hebben behoefte aan en recht op een integrale benadering en eenduidig zicht op hun dossier en op statusvragen. Met name daar waar we de (kwetsbare) burger bij life events integraal gaan benaderen.

**02b:** Uitgangspunt was binnen 3 jaar een maatregel/ontwikkeling kunnen doorvoeren. De DOR Financiën vraagt zich af of dit uitgangspunt in samenhang met de scopewijziging het onderzoek zodanig heeft ingekaderd, dat veel van de denkbare scenario's op voorhand al afvielen. Welke scenario's zijn overwogen, en om welke redenen zijn die afgefallen?

**02c:** Van welke knelpunten is vastgesteld dat deze niet door ontvlechting worden opgelost? En van welke knelpunten weten we niet of die door ontvlechting kunnen worden opgelost omdat nader onderzoek nodig is?

**O2d:** Is de ontvlechting van de processen demand -en contractmanagement in de IV voortbrenging ook in het onderzoek meegenomen? Zo nee waarom niet, en zo ja, wat was hier de conclusie van de externe deskundige?

### 3. Ontvlechtingsscenario's

**O3.** De DOR Financiën is van mening dat op voorhand geen scenario's mogen worden uitgesloten. Een 0-scenario (niets doen) als een maximaal scenario (alles ontvlechten) en alles daar tussen in.

**O3a:** De DOR Financiën constateert dat er weinig tot geen tussenvarianten zijn onderzocht en vraagt zich of, en zo ja welk vervolg onderzoek er nog gaat plaats vinden.

**O3b:** Is het onderzoek niet eigenlijk te vroeg gekomen? Of kan de conclusie getrokken worden dat er slechts heel beperkt ontvlochten kan worden?

**O3c:** Met het oog op de onderlinge verbondenheid van Douane, Toeslagen en de Belastingdienst vindt de DOR dat het beter was geweest de aandacht en focus vanuit de politiek te organiseren met de top van de Belastingdienst i.p.v. de top van de Belastingdienst uit elkaar te trekken door een DG Belastingdienst, DG Douane en een DG Toeslagen te vormen.

### 4. Opdrachtgeverschap binnen het ministerie

Het ministerie van Financiën heeft nu een totaalbeeld in geld, dat uiteindelijk vertaald wordt tot capaciteit bij IV en CAP. Bij vraagstukken waarbij verdeling van schaarse capaciteit moet plaats vinden heeft de DOR Financiën de zorg dat het capaciteitsprobleem uiteindelijk op de werkvloer in de uitvoering terecht komt, en vindt de DOR dat de bestuurder er voor moet zorgen dat de bovenkant beter weet wat je aan de onderkant kunt vragen. Niet meer vragen dan wat de werkvloer kan leveren. Per saldo moet het opdrachtgeverschap binnen het ministerie kwalitatief worden verbeterd, en mogen prioriteiten niet op de werkvloer worden gedumpt.

### 5. Besluitvorming en prioriteitstelling

In het advies van 7 december 2021 heeft de DOR u het volgende advies meegegeven:

*De DOR Financiën adviseert om inzicht te verschaffen:*

*9b. Hoe stel je prioriteiten over de drie DG's t.b.v. IT/IV voorzieningen, ook in geval van schaarste aan resources.*

De DOR constateert dat uw antwoord op punt 9b in het ondernemersbesluit was dat prioritering an sich buiten de scope van het onderzoek valt, en dat governance als algemener onderwerp er wel binnen valt.

*9c. Op welke wijze kan portfolio-sturing en sturing op (jaar)budgetten zo worden ingericht dat medewerkers hier zo weinig mogelijk last van krijgen als gevolg van steeds wisselende prioriteiten.*

De DOR constateert dat uw antwoord op punt 9c in het ondernemersbesluit was dat deze discussie buiten de scope valt van het onderzoek, en dat een duidelijker governance mogelijk kan bijdragen aan het antwoord op deze vraag.

Tevens merkt de DOR op dat er nu juist ook veel over besturing wordt gesproken in het rapport.

## 6. Medewerkersperspectief

**06.** De bestuurder heeft als uitgangspunt gekozen om te ontvlechten waar noodzakelijk en mogelijk is voor het realiseren van de eigen opgave van de drie DG's. Daarbij is er oog voor de doelmatigheid van eventuele ontvlechting. U geeft aan toe te werken naar de situatie waarbij het tempo kan verschillen per uitvoerend DG voor CAP, KI&S en IV, en de drie uitvoerende DG's 'klant' van CAP, IV en KI&S worden. De DG's krijgen de ruimte om naar eigen wens en noodzaak keuzes te maken in de af te nemen diensten, waarmee Douane en Toeslagen meer grip krijgen op waar ze verantwoordelijk voor zijn.

De DOR Financiën ziet het belang van de DG's om binnen het eigen domein in te kunnen spelen op de behoefte van en ontwikkelingen bij burgers en bedrijven, maar ziet ook het belang van de medewerkers en organisatie indien er geschoven wordt met verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden binnen het ministerie.

**06a:** In dit kader wijst de DOR Financiën op een belangrijke zorg dat onduidelijkheid leidt tot onrust en dat onrust kan leiden tot vertrek van medewerkers, zeker in deze arbeidsmarkt. We willen voorkomen dat toekomstwensen van de directoraten-generaal jaren nodig hebben om tot wasdom te komen. Pak nu ook door in het toetsen van haalbaarheid voor de nu niet afgedane onderwerpen in het onderzoek, zodat je snel en zorgvuldig duidelijkheid kan scheppen voor medewerkers.

**06b:** Extra focus bij de Douane en Toeslagen betekent vaak niet dat er medewerkers overgaan van de Belastingdienst naar Douane en Toeslagen. Extra medewerkers moeten dan geworven worden bij Douane en Toeslagen dus meer kosten. Gezien de arbeidsmarktkrapte zal dat zeer waarschijnlijk problemen opleveren of niet mogelijk zijn.

**06c:** Een andere vormgeving van een proces hoeft niet per se te betekenen dat dit beter is voor personeel en burgers & bedrijven.

**06d:** De DOR Financiën vindt dat het belangrijk is om nu alvast mee te geven dat - nu het haalbaarheidsonderzoek is afgerond - in een eventueel vervolgtraject de medewerkersbelangen en eventuele personele gevolgen goed worden ingeschat. Eventuele besluiten volgend op het haalbaarheidsonderzoek mogen bijvoorbeeld niet leiden tot:

- a. overtolligheid van medewerkers,
- b. verdringing van bestaande medewerkers bij DGTSL, DGD en DGBD,
- c. krimp in het personeelsbestand binnen het ministerie,
- d. opheffing van functies ,
- e. (verplichte) Van Werk Naar Werk fase.

## 7. Zorgvuldigheid

**07.** De DOR Financiën merkt op dat de ontvlechting in hoog tempo wordt doorlopen en heeft de zorg uitgesproken dat het tempo ten koste kan gaan van zorgvuldigheid. Op 20 november 2020 is deze zorg door mij gedeeld met u, en is er afgesproken dat zorgvuldigheid boven de snelheid zal gaan. Hiermee was het de bedoeling om het belang van de betrokken ondernemingsraden te borgen zodat de medezeggenschap goed zijn rol kan vervullen. De DOR Financiën constateert dat de

afgesproken zorgvuldigheid nu opnieuw onder druk lijkt te staan nu de externe deskundige is opgelegd om binnen drie maanden zijn onderzoek uit te voeren.

De DOR Financiën brengt bij deze het door uw overgenomen advies 10 van 7 december 2021 nog even in herinnering:

*Adv10. De DOR Financiën adviseert om steeds zorgvuldigheid boven snelheid te laten gaan, ondanks de politieke druk om voortgang te laten zien. Dit tegen de achtergrond van de mogelijke afbreukrisico's, de impact van gekozen uitgangspunten en eerder te nemen besluiten met betrekking tot Shared Service Organisaties, Corporate Diensten en Concern Directies t.o.v. de integraliteit van de besturing van het hele ministerie.*

## 8. Besturing en betrokkenheid medezeggenschap

**08.** In het advies van 7 december 2021 heeft de DOR u de volgende overweging meegegeven:

*De DOR Financiën heeft in de overlegvergadering van 29 juni 2021 gevraagd naar de status van het 3DG-overleg. De bestuurder heeft toen aangegeven dat het 3DG-overleg volgens bestuurder geen status richting zeggenschap of medezeggenschap heeft, maar dat bestuurder begrijpt dat de DOR opmerkt dat dat dan ook aan de zeggenschapskant helder moet zijn. De DOR Financiën blijft de zorg houden dat dit overleg zich steeds verder zal institutionaliseren zonder dat er medezeggenschap gekoppeld is, waardoor de DOR Financiën mogelijk te laat op de hoogte is van ontwikkelingen en te laat betrokken wordt bij adviestrajecten. De DOR Financiën verzoekt de bestuurder om de verslagen van het 3DG-overleg te delen met de DOR Financiën.*

**08a:** Nu bijna 1 jaar verder constateert de DOR dat als er prioriteiten moeten worden gesteld over de directoraten-generaal heen, de bestuurder genoeg werk lijkt te hebben aan de politieke en beleidsvormende vraagstukken, terwijl de ontvlechting de flessenhals naar boven heeft verplaatst naar de SG. Dit geeft spanning op de besluitvorming en de manier waarop de medezeggenschap op deze besluitvorming wordt aangesloten.

**08b:** Ook naar de toekomst toe rijst de vraag hoe de medezeggenschap betrokken wordt bij besluitvorming in de uitvoering als gevolg verbetering van de besturing. De DOR Financiën is geen voorstander van een nieuwe bestuurslaag met een nieuwe/extra medezeggenschapslaag.

**08c:** Alternatief voor een scenario van ontvlechting, zijn de bestuurlijke oplossingen. De DOR Financiën constateert dat door de onderzoekers is vastgesteld dat de organisatie nog niet in staat is geweest om concrete alternatieve ontvlechtingsscenario's te benoemen en deze konden dus ook niet geïdentificeerd worden door de onderzoekers. Dus de externe onderzoeker geeft aan: Belastingdienst, Douane en Toeslagen wisten het niet (welke processen, hoe beter) en daarom zijn we niet verder gekomen dan de besturing? Was de blik van buiten ook niet juist een reden voor het externe onderzoek?

**08d:** De onderzoekers hebben beschreven hoe de besturing zou kunnen worden aangepast met CIO overleggen, COO-overleggen en CCO-overleggen. Tevens wordt de suggestie gedaan om een pDG van de Belastingdienst een rol te geven in het besluitvormingsproces.

In het rapport staat in de managementsamenvatting:

*"Ook binnen de Belastingdienst kan, mede als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen, behoefte zijn om de rol van opdrachtgever-opdrachtnemer aan te scherpen. Daartoe moet ook naar de dubbele pet van de DG Belastingen, als zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van CAP, IV en*

*KI&S, gekeken worden. Een mogelijke oplossing hiervoor is om een plaatsvervangend DG verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van CAP, IV en KI&S. Dit biedt ruimte voor verdere verzakelijking van de relatie alsmede een extra escalatiepunt waarmee voorkomen wordt dat alle knelpunten op het bord van het 3DG overleg komen. Verder doet dit recht aan de behoefte die de medezeggenschap heeft aangegeven, om ook een formeel aanspreekpunt te hebben voor vraagstukken rond de knelpunten en interne aansturing van CAP, IV en KI&S"*

De DOR Financiën ziet de toegevoegde waarde van de rol van een coördinerend opdrachtnemer binnen de Belastingdienst om zorg te dragen voor adequate dienstverlening naar de drie uitvoerende directoraten-generaal. Deze functionaris bijvoorbeeld een plaatsvervangend DG moet dan wel beschikken over een nieuw en helder mandaat, waarbij hij zich onafhankelijk kan opstellen om de belangen van Douane, Toeslagen en de Belastingdienst op gelijkwaardige basis te behartigen, en voorzien is in adequate escalatie.

**08e:** Met het oog op de besturing is de DOR van mening dat het beter zou zijn geweest de aandacht en focus vanuit de politiek te organiseren met de top van de Belastingdienst i.p.v. de top van de Belastingdienst uit elkaar te trekken door een DG Belastingdienst, DG Douane en een DG Toeslagen te vormen.

In relatie met het eerder genoemde punt met betrekking tot de onderlinge verbondenheid (O3c) vindt de DOR Financiën het belangrijk dat lering wordt getrokken uit het besluit tot ontvlechting en stelt voor aan de bestuurder om het besluit met betrekking tot de ontvlechting te evalueren. Hierbij verwijst de DOR ook naar zijn advies van 25 februari 2021:

*11. De DOR Financiën adviseert in relatie tot overweging 16 <sup>1</sup>om te toetsen of het effect van de ontvlechting van de Belastingdienst uitwerkt zoals die bedoeld was. Graag maken we hier nadere afspraken over.*

## 9. Extra kosten

In het rapport staat in 11.2 Tot slot:

*"Om de 3e fase van ontvlechting goed af te kunnen sluiten hebben Douane en Toeslagen keuzes gemaakt in de plaats en de besturing van processen die voor hen belangrijk zijn. Dit gaat ontegenzeggelijk ten koste van de duidelijkheid en synergie die in de huidige organisatie zijn samengebracht. Daar staat tegenover dat de reden voor ontvlechting was om "doelgerichter aan de slag te gaan met uitvoeringsopgaven van Belastingen, Toeslagen en de Douane", zoals dat beschreven stond in de brief van de Minister op 11 januari 2020. Douane en Toeslagen krijgen door hun keuzes meer ruimte voor eigen prioriteiten met behoud van de samenhang. Een gezonde en zakelijke relatie die zich, zoals de titel van dit haalbaarheidsonderzoek ook stelt, ontwikkelt "van Verweven naar Verbonden".*

Synergievoordelen kunnen verdwijnen bij ontvlechting zowel in kosten als in aantal medewerkers. Deze synergievoordelen mogen niet uit het oog verloren worden.

---

<sup>1</sup> **Vervolg ontvlechting niet verder dan noodzakelijk**

**16.** Het politieke besluit over de ontvlechting was al genomen voordat overleg heeft plaats gevonden met de medezeggenschap. De DOR Financiën heeft vragen gesteld over de noodzaak van de ontvlechting en de niet voltooide analyse die gebruikt is ter onderbouwing van de ontvlechting van Belastingdienst. Tevens heeft de DOR Financiën zorgen over de mate waarin de ontvlechting wordt doorgevoerd. Ook lijkt de ontvlechting stapje voor stapje steeds meer een doel op zich te zijn, terwijl de analyse m.b.t. welk probleem opgelost moet worden niet is afgemaakt. Te diepgaande ontvlechting die niet noodzakelijk is brengt onnodige risico's met zich mee in de uitvoering van de primaire processen, alsmede onnodige kosten.

Duidelijk moet zijn, dat als er kosten beschreven zijn, wat de eventuele vervolgcosten zijn voordat er überhaupt een besluit wordt genomen.

## Afspraken

Graag brengt de DOR de volgende afspraken gemaakt in de overlegvergadering van 6 december 2021 nog even in herinnering:

**Afs2.** Na afronding van het haalbaarheidsonderzoek en de bespreking in de Tweede Kamer van de uitkomsten, zal de bestuurder de DOR Financiën betrekken in de gedachtevorming over het vertalen van deze uitkomsten, de politieke wensen en de mogelijke impact. Dit kan uitmonden in advies aanvragen of instemmingsverzoeken conform de WOR.

**Afs5.** De bestuurder zal de DOR tijdig betrekken bij en op de hoogte te stellen van de voortgang, de tussenresultaten en de ontwikkelingen volgend op het onderzoek door zeer regelmatige terugkoppel- en betrekmomenten te organiseren.

## Advies

**Adv1.** Dit alles overwegende adviseert de DOR Financiën u om besluitvorming bij schaarste en escalatie bestuurlijk goed in te regelen. Zorg ervoor dat de coördinerend opdrachtnemer in staat wordt gesteld met een helder mandaat de goede besluiten te nemen. Zorg ervoor dat de escalatie naar SG-niveau goed werkt (zowel vanaf het niveau opdrachtgevers als vanuit de coördinerend opdrachtnemer). Uiteindelijk mag het probleem niet op de werkvloer landen.

**Adv2.** Leg eventuele wijzigingen in de verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden volgend op het haalbaarheidsonderzoek ter advies voor aan de bevoegde medezeggenschap.

Bij deze vraagt de DOR Financiën u of u het advies overneemt, en indien van toepassing uw motivering waarom u besloten heeft van het advies af te wijken. Tevens ziet de DOR Financiën de antwoorden graag tegemoet op de in de overwegingen gestelde vragen.

Graag bereid u nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,  
de DOR Financiën,



Arne Benjamins  
Voorzitter DOR Financiën