

Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst

Commissie onderzoek Belastingdienst

drs. H. Borstlap en mr. T.H.J. Joustra

Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst

Commissie onderzoek Belastingdienst

drs. H. Borstlap en mr. T.H.J. Joustra

Den Haag, januari 2017

Inhoud

| | |
|-------------|---|
| Ten geleide | 7 |
|-------------|---|

DEEL I BESCHRIJVING

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Inleiding | 11 |
| 1.1 | Aanleiding | 11 |
| 1.2 | Afbakening | 12 |
| 1.3 | Doelstelling | 13 |
| 1.4 | Werkwijze | 13 |
| 1.5 | Leeswijzer | 14 |
| 2. | Structuur en Governance | 15 |
| 2.1 | Kenmerken van de Belastingdienst | 15 |
| 2.2 | Ministerie van Financiën | 16 |
| 2.3 | Belastingdienst | 22 |
| 2.3.1 | Visie Belastingdienst | 22 |
| 2.3.2 | Managementteam van de Belastingdienst | 23 |
| 2.3.3 | DGBel | 25 |
| 2.3.4 | Uitvoeringsorganisatie van de Belastingdienst | 26 |
| 2.4 | Planning en control | 30 |
| 3. | Investeringsagenda | 35 |
| 3.1 | Inhoud Investeringsagenda | 35 |
| 3.2 | Governance Investeringsagenda | 37 |
| 3.2.1 | Binnen de Belastingdienst | 37 |
| 3.2.2 | Actoren buiten de Belastingdienst | 38 |
| 3.2.3 | Medewerkers | 40 |
| 3.3 | Stand van zaken Investeringsagenda | 41 |
| 4. | Vertrekregeling | 43 |
| 4.1 | Aanleiding | 43 |
| 4.2 | Inhoud vertrekregeling | 46 |
| 4.2.1 | Vertrekregeling tot 1 juli 2016 | 47 |
| 4.2.2 | Vertrekregeling vanaf 1 juli 2016 | 48 |
| 4.2.3 | Vergelijking met rijksbrede VWNW-beleid | 48 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.3 | Totstandkoming en aanpassing vertrekregeling | 58 |
| 4.3.1 | Totstandkoming vertrekregeling | 58 |
| 4.3.3 | Communicatie over vertrekregeling | 72 |
| 4.4 | Gevolgen vertrekregeling | 74 |
| 4.4.1 | Personele gevolgen | 74 |
| 4.4.2 | Financiële gevolgen | 77 |

DEEL II BESCHOUWING

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5. | Bestuurlijke context | 83 |
| 5.1 | Sturing binnen de Belastingdienst | 84 |
| 5.1.1 | Sturingsinformatie | 84 |
| 5.1.2 | Leiderschap | 85 |
| 5.1.3 | Managementstijl | 88 |
| 5.1.4 | Structuur Belastingdienst | 89 |
| 5.2 | Beheersing van de processen in de Belastingdienst | 91 |
| 5.2.1 | IT-systemen | 92 |
| 5.2.2 | Personeelsbeleid | 93 |
| 5.2.3 | Interne communicatie en besluitvorming | 94 |
| 5.2.4 | Uitvoeringstoetsen | 97 |
| 5.3 | Toezicht vanuit het departement van Financiën | 100 |
| 5.3.1 | Onevenwichtige samenstelling | 100 |
| 5.3.2 | Non-interventie | 101 |
| 5.3.3 | Positie secretaris-generaal | 102 |
| 5.3.4 | Medezeggenschap en overleg bonden | 104 |

DEEL III CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

| | | |
|-----------|-----------------------------------|------------|
| 6. | Conclusie en aanbevelingen | 109 |
| 6.1 | Conclusie | 109 |
| 6.2 | Aanbevelingen | 110 |

BIJLAGEN

| | |
|--|-----|
| Bijlage A – Instellingsbesluit | 117 |
| Bijlage B – Regeling secretaris-generaal | 121 |
| Bijlage C – Geïnterviewde personen | 125 |
| Bijlage D – Vertrekregeling | 129 |
| Bijlage E – Organisatieveranderingen Belastingdienst | 143 |
| Bijlage F – Documentatie | 147 |
| Bijlage G – Over de commissie | 173 |

Ten geleide

Medio oktober 2016 hebben de minister en de staatssecretaris van Financiën ons gevraagd onderzoek te doen naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen. Aanleiding was de vertrekregeling voor medewerkers van de Belastingdienst, die begin december 2015 met de bonden was overeengekomen. Ons is gevraagd op korte termijn, in de loop van januari 2017, te rapporteren.

Ter uitvoering van dit verzoek hebben wij gesprekken gevoerd met 36 personen in en rond de Belastingdienst en tal van documenten bestudeerd. Wij hebben bovendien twee belastingkantoren bezocht en gesproken met de leiding en medewerkers aldaar. Wij zijn alle gesprekspartners veel dank verschuldigd voor hun open opstelling en constructieve houding bij de beantwoording van de vele vragen die wij hen hebben gesteld.

Er zijn vele invalshoeken denkbaar voor een onderzoek naar aanleiding van de vragen die ons zijn voorgelegd. Wij hebben het verzoek opgevat om op basis van een analyse van de gang van zaken rond de vertrekregeling, te komen tot aanbevelingen waarmee de Belastingdienst en het departement van Financiën weer op een spoor gezet kunnen worden waarop zij verder kunnen: open naar de buitenwereld, verantwoordelijk voor alle opgaven waartoe de wetgever besluit en gezaghebbend naar belastingplichtigen. Die mogen erop vertrouwen dat de dienst dat rechtmatig en doelmatig doet. Uit deze aanpak blijkt dat wij niet op zoek zijn gegaan naar schuldigen, noch naar verwijtbaarheid. Wij hebben ons ook in dit opzicht nauwgezet gehouden aan de taakomschrijving in artikel 3 van het Instellingsbesluit.

De beperkte periode die ons werd gegeven heeft noodzakelijkerwijs geleid tot een scherpe selectie van thema's die in ieder geval aan de orde dienen te komen, met weglating van die aspecten die in dit kader niet per se nodig zijn.

Wij begrijpen overigens zeer wel het verzoek om op korte termijn te rapporteren, omdat de Belastingdienst zo snel mogelijk weer op een reguliere wijze moet kunnen functioneren. Zoals bekend zijn in oktober 2016 enkele tijdelijke maatregelen getroffen die diep ingrijpen in de dagelijkse gang van zaken binnen (de leiding van) de Belastingdienst. Onze rapportage bevat, conform het verzoek, aanbevelingen om tot verbeteringen te komen wat betreft de besluitvormingsprocedures in en rond de Belastingdienst, zodat

de tijdelijke maatregelen zo snel als mogelijk vervangen kunnen worden door maatregelen van meer structurele aard.

Ten slotte nog dit. In een rapportage over een, naar is gebleken, kwetsbare vertrekregeling, valt onvermijdelijk het accent op wat niet goed is gegaan. Er zijn daaruit lessen te trekken, zoals wij in deze rapportage nader zullen toelichten. Dit onvermijdelijke accent op wat niet goed is gegaan, laat onverlet dat er ook veel wèl goed gaat: de medewerkers van de Belastingdienst zijn gewoon hun werk blijven doen en innen nog steeds per werkdag gemiddeld 1 miljard euro ter financiering van onze publieke voorzieningen. Vorig jaar is er zelfs 4,3 miljard euro meer opgehaald dan in september vorig jaar werd voorzien bij de Miljoenennota 2017. Maar men zal zich vermoedelijk wel vol verwondering hebben afgevraagd wat er 'daar aan de top' allemaal gebeurt.

Wij hopen met deze rapportage er ook aan bij te dragen dat het contact tussen de werkvloer en de leiding binnen de Belastingdienst wordt verbeterd. De vele duizenden medewerkers van de Belastingdienst mogen aanspraak maken op een ambtelijke en politieke leiding, die zich verantwoordelijk weten om de Belastingdienst als cruciale factor van ons publieke bestel weer in rustiger vaarwater te brengen.

Den Haag, 27 januari 2017



Hans Borstlap



Tjibbe Joustra



DEEL I BESCHRIJVING

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Medio oktober 2016 hebben de minister en de staatssecretaris van Financiën de Commissie onderzoek Belastingdienst ingesteld met als taak onderzoek te doen naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en mechanismen die daaraan ten grondslag liggen; en op basis daarvan aanbevelingen te doen ter verbetering van deze besluitvorming. De commissie is gevraagd op korte termijn, in de loop van januari 2017, te rapporteren.¹

Het besluit van de bewindslieden om de commissie in te stellen vond zijn aanleiding in de totstandkoming van een vertrekregeling voor medewerkers, die de Belastingdienst was overeengekomen met de vakbonden in het kader van een grootschalig veranderprogramma (de Investeringsagenda) van de Belastingdienst. Over deze regeling ontstond commotie toen bleek dat er veel meer medewerkers gebruik van maakten dan verwacht en er vragen rezen over financiële gevolgen en over risico's voor de continuïteit van de primaire processen binnen de Belastingdienst.

De Investeringsagenda van mei 2015 is een meerjarig en veelomvattend verandertraject om de dienst beter te laten werken. Door de inzet van nieuwe technologie en informatie-gestuurd werken zal de dienst naar verwachting meer belastinginkomsten genereren tegen minder kosten en wordt beoogd de interactie met bedrijven en burgers te verbeteren. Hieraan zijn personele gevolgen verbonden. De prognose was dat enerzijds 5000 (vooral administratieve) banen overbodig zouden worden en anderzijds 1500 nieuwe banen zouden worden gecreëerd, bijvoorbeeld op het gebied van data-analyse.

De problematiek die aan de Investeringsagenda ten grondslag ligt, is veelomvattend en reeds uitgebreid gedocumenteerd in de afgelopen jaren.² De dienst en haar medewerkers verkeren al jaren in woelig vaarwater door verouderde computersystemen en complexe wetgeving die moeilijk uitvoerbaar is.

¹ Bijlage A bevat het Instellingsbesluit Commissie onderzoek Belastingdienst.

² Rapporten van onder meer de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Rijk en ABDTOPConsult.

Daar kwamen nieuwe taken bij, zoals de uitkering van inkomstenstoelagen, terwijl bezuinigingen en reorganisaties elkaar opvolgden.³

1.2 Afbakening

Conform het verzoek richt het onderzoek zich op de besluitvorming *binnen* de Belastingdienst. De commissie kan deze echter niet los zien van het grotere geheel waarbinnen de dienst werkt, te weten het directoraat-generaal Belastingdienst en het ministerie van Financiën. Dit betekent dat het aspect besluitvorming breed wordt benaderd: ook de organisatiestructuur, de sturing, de interne beheersing, de verdeling van verantwoordelijkheden en de ingebouwde controlemechanismen (*checks and balances*) worden daarbij betrokken. Deze aspecten samen worden in dit rapport de 'governance' genoemd. De commissie streeft er naar niet alleen de opzet van de *governance* te analyseren maar ook de werking in de praktijk, waarbij in het bijzonder de vertrekregeling en de Investeringsagenda als illustratie dienen.

Een cultuuronderzoek heeft niet plaatsgevonden; dit was gegeven het tijdbestek niet realistisch. Wel zullen in de analyse aspecten aan de orde komen die een uitdrukking vormen van een bepaalde cultuur. Bij aanvang van dit onderzoek was het voor de commissie een open vraag in hoeverre het incident rond de vertrekregeling een uitdrukking vormt van dieperliggende (al dan niet cultureel bepaalde) mechanismen, of dat het gaat om een 'bedrijfsongeval'. De commissie zal hierop nader ingaan in Deel II van dit rapport (hoofdstuk 5).

De regeling van de Belastingdienst is neergelegd in een onderdeel van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst.⁴ De titel van dat onderdeel is: 'Van Werk Naar Werk n.a.v. de Investeringsagenda'. Vanwege de nadruk van deze regeling op vertrek, waar paragrafen 4.2 en 4.4 van dit rapport op ingaan, wordt in dit rapport gesproken van 'de vertrekregeling'.

Dit rapport gaat niet in op kwesties rond schuld of aansprakelijkheid. Het gaat evenmin in op de vraag naar de rechtmatigheid; naar verwachting zal de Algemene Rekenkamer hierover rapporteren in mei 2017.

³ Bijlage E geeft een overzicht van veranderingen bij de Belastingdienst.

⁴ Zie bijlage D.

1.3 Doelstelling

De commissie heeft het verzoek van de bewindslieden toegespitst op drie doelen:

- Helderheid verschaffen over de totstandkoming van de vertrekregeling (toedracht);
- Inzicht geven in onderliggende mechanismen die deze besluitvorming verklaren (analyse);
- Handlingsperspectief bieden voor de bewindspersonen en de Belastingdienst met het oog op het verbeteren van de *governance* van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën (aanbevelingen).

1.4 Werkwijze

De commissie heeft begrip voor het verzoek om op korte termijn te rapporteren: de Belastingdienst is een cruciale schakel in het staatsbestel die zo snel mogelijk weer op een reguliere wijze moet kunnen functioneren. Zoals bekend zijn vanaf oktober 2016 enkele noodmaatregelen getroffen die diep ingrijpen in de dagelijkse gang van zaken binnen (de top van) de Belastingdienst. Het is van belang dat – mede aan de hand van de aanbevelingen in dit rapport – de situatie snel weer normaliseert en de dienst in rustiger vaarwater komt.

Het korte tijdbestek heeft gevolgen voor opzet en reikwijdte van het onderzoek. Veel van de informatie is verkregen uit de gesprekken die de commissieleden hebben gevoerd.⁵ Er is gesproken met de direct betrokkenen met het oog op de totstandkoming van de vertrekregeling. Daarnaast is een reeks gesprekken gevoerd om te reflecteren over de bredere bestuurlijke context, mede op basis van ervaringen uit het verleden. Waar relevant heeft de commissie om nadere onderbouwing gevraagd. Dit heeft geleid tot bestudering van een aanzienlijke hoeveelheid documenten en het stellen van schriftelijke vragen aan betrokkenen, die alle beantwoord zijn. Daarnaast steunt de commissie op eerder verricht onderzoek van andere instanties.

Een concept van Deel I van dit rapport (hoofdstuk 1-4) en van Bijlage E is ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de politieke en ambtelijke top van het ministerie van Financiën.

⁵ Bijlage C geeft een overzicht van geïnterviewde personen.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt.

Deel I – Beschrijving

Hoofdstuk 2 schetst de institutionele context, met een beschrijving van de voor dit onderzoek belangrijkste spelers binnen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst in het bijzonder.

Hoofdstuk 3 beschrijft de programmatische context van de vertrekregeling: de reeds genoemde Investeringsagenda en de daarvoor ingerichte *governance*. In Hoofdstuk 4 staat de vertrekregeling centraal. Ten eerste de inhoud: hoe zag deze regeling eruit en in hoeverre verschilt deze ten opzichte van het rijksbrede beleid? Ten tweede wordt het besluitvormingsproces beschreven.

Deel II – Beschouwing

In Hoofdstuk 5 geeft de commissie een beschouwing op het voorgaande, met als centraal thema de *governance* zoals deze zich in de praktijk ontvouwde.

Deel III – Conclusie en aanbevelingen

De commissie presenteert tot besluit haar conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2. Structuur en Governance

Om een goed beeld te krijgen van de besluitvorming over de vertrekregeling als onderdeel van de Investeringsagenda, is het behulpzaam om de structuur en de governance van de Belastingdienst te schetsen, ook in relatie tot het departement van Financiën als geheel. Deze schets van structuur en governance wordt voorafgegaan door een samenvatting van de belangrijkste kenmerken van de Belastingdienst.

2.1 Kenmerken van de Belastingdienst

De Belastingdienst is een publieke uitvoeringsorganisatie met massale (veelal financiële) gegevens verwerkende primaire processen. Per werkdag wordt gemiddeld 1 miljard euro geïnd. Maandelijks worden circa 8 miljoen toeslagen uitbetaald en de Douane controleert jaarlijks circa 12 miljoen containers. Ook relatief kleine werkstromen en uitzonderingen zijn als gevolg van de eerder genoemde omvang nog altijd omvangrijk, zeker in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties. De primaire processen zijn (uiteraard) gebaseerd op wetgeving. Naar haar aard is de (veelal) fiscale wetgeving complex, niet alleen inhoudelijk, maar ook qua verwerkingsproces. De wetgeving verandert mee met de ontwikkeling van de maatschappij, hetgeen leidt tot constante wijzigingen en vaak een toename van complexiteit.

De Belastingdienst intervenueert vanuit zijn functie diep in het bestaan van burgers en bedrijven. Dat maakt dat het niet anders kan zijn dan dat de politieke betrokkenheid zeer intensief is. Dat kan alleen bij een hoge mate van transparantie als het gaat om doelen, werkwijzen en resultaten van het handelen.

Inherent aan het zijn van Belastingdienst is dat de Belastingdienst naast het voeren van de belastingadministratie (vastleggen van fiscale posities), tevens belast is met voorlichting (dienstverlening om de naleving door burgers en bedrijven te bevorderen) en toezicht en opsporing (om te voorkomen dat burgers en bedrijven hun verplichtingen niet nakomen). Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn belangrijke kwaliteitseisen voor de Belastingdienst. Dat geldt evenzeer voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering.

In toenemende mate heeft de Belastingdienst te maken met (keten-) afhankelijkheid van andere overheidsorganisaties en andere gegevensverstrekkers. Voorbeelden daarvan zijn het gebruik van basisadministraties, zoals de GBA (overheid) en het gebruik van informatie van banken.

Van oudsher is binnen de Belastingdienst de mens de belangrijkste productiefactor die in toenemende mate wordt gecombineerd met de inzet van ICT/IV. Dat deze lijn in stevige mate wordt doorgezet, blijkt ook uit de Investeringsagenda. Naast de mogelijkheden in de massale gegevensverwerking, biedt de steeds verder digitaliserende maatschappij nieuwe mogelijkheden, maar ook risico's in het toezicht door de Belastingdienst.

De combinatie van massaliteit, complexiteit, voortdurende aanpassingen en een toenemende differentiatie van heffingsmomenten (als gevolg van individualisering, digitalisering en internationalisering) maakt de werkprocessen van de Belastingdienst per definitie kwetsbaar. Verstoringen raken bijna per definitie grote groepen burgers of bedrijven en het is daarom wezenlijk dat structuur en governance van de Belastingdienst optimaal ondersteunend zijn aan het primaire proces.

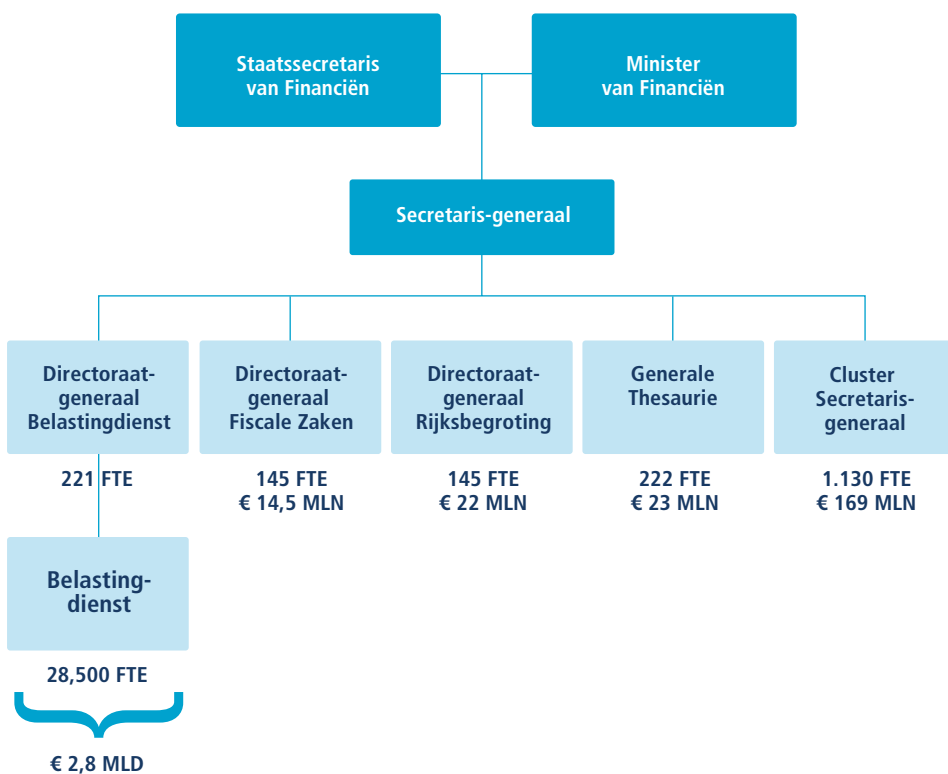
2.2 Ministerie van Financiën

Op hoofdlijnen bestaat het ministerie van Financiën uit vier directoraten-generaal en een cluster van onderdelen dat is opgehangen aan de secretaris-generaal.

- Het directoraat-generaal Rijksbegroting (kaderstelling en coördinatie begrotingsbeleid en beheersing uitgaven)
- De Generale Thesaurie (financiële relaties buitenland, financiële markten, staatsleningen en deelnemingen)
- Het directoraat-generaal Fiscale Zaken (fiscale beleid en wetgeving, belastingverdragen)
- Het directoraat-generaal Belastingdienst (uitvoering fiscale wet- en regelgeving)
- Het SG-cluster: bestaande uit zeven directies waarvan er twee rijksbreed opereren: de Auditdienst Rijk (ADR) en de Domeinen Roerende Zaken. De andere vijf hebben een departementale scope en zijn vergelijkbaar met de 'SG-directies' bij andere departementen, waaronder de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ).

De taakverdeling tussen de minister en de staatssecretaris is traditioneel dat de minister het directoraat-generaal Rijksbegroting en de Generale Thesaurie in portefeuille heeft en de staatssecretaris het directoraat-generaal Fiscale Zaken en het directoraat-generaal Belastingdienst.

Deze laatste twee directoraten-generaal zijn samen verantwoordelijk voor het hele fiscale domein en hebben beide een rol in de beleidsvoorbereiding op fiscaal gebied: het directoraat-generaal Fiscale Zaken aan de 'voorkant' en het departementale onderdeel van het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel; zie ook paragraaf 2.3.3) als behartiger van het uitvoeringsbelang, onder andere door middel van uitvoeringstoetsen. De Belastingdienst is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgestelde beleid. De staatssecretaris is daarmee politiek verantwoordelijk voor het gehele fiscale domein, zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering.



Figuur 1: Organogram ministerie van Financiën met aantal FTE en omvang apparaatsbudgetten

Het directoraat-generaal Belastingdienst heeft een aantal functionele relaties met de andere onderdelen van het ministerie van Financiën:

- Het directoraat-generaal Rijksbegroting heeft ten opzichte van de Belastingdienst eenzelfde verhouding als ten opzichte van andere onderdelen van de Rijksdienst: het voorschrijven en handhaven van de Rijksbegrotingsvoorschriften en het toezicht houden op de uitgaven via de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF).
- Het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ) bereidt de fiscale wet- en regelgeving voor en is daarmee bepalend voor de inhoud van de inningstaken van de Belastingdienst.⁶
- De Generale Thesaurie heeft geen functionele relatie met de Belastingdienst.
- In het SG-cluster hebben de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en de ADR een rechtstreekse relatie met de Belastingdienst.
 - De ADR is de interne auditdienst van de Rijksoverheid en is uit dien hoofde verantwoordelijk voor de accountantscontrole van de jaarverslagen. Daarnaast voert de ADR onderzoek uit op verzoek van de leiding van een departement. Ook de leiding van de Belastingdienst kan de ADR verzoeken om onderzoeken te verrichten.
 - FEZ is conform de Comptabiliteitswet de financiële controller binnen een departement en dit is bij het ministerie van Financiën niet anders. De directie FEZ is ten behoeve van de departementsleiding de concerncontroller, ook ten aanzien van de Belastingdienst. Voor FEZ binnen Financiën geldt als bijzondere omstandigheid dat het ministerie van Financiën als het ware de ‘super-FEZ’ (DG Rijksbegroting) in eigen huis heeft. In het rapport van ABDTOPConsult over de positie van FEZ bij het ministerie van Financiën⁷, staat dit benoemd als een risico voor de control-rol van FEZ omdat het directoraat-generaal Rijksbegroting en specifiek de IRF, in hoge mate gelijksoortige invalshoeken als FEZ-directies hanteren, waardoor er een risico is dat juist bij Financiën er (bedoeld of onbedoeld) ‘short-cuts’ ontstaan die de rol van FEZ als concern-controller uithollen.
 - De secretaris-generaal van Financiën heeft zelf ook met een dergelijke bijzondere omstandigheid te maken. Enerzijds is hij de hoeder van de diensten die binnen het ministerie geld uitgeven, anderzijds is hij tevens de hoeder van de natuurlijke tegenkracht daarvan, die

⁶ Voor de andere taken van de Belastingdienst zijn andere departementen beleidsverantwoordelijk.

⁷ ABDTOPConsult, *Eindrapportage rond positionering, functioneren en organisatie FEZ van het ministerie van Financiën* (deel I), december 2015.

is vormgegeven in het directoraat-generaal Rijksbegroting. Het is daarom extra belangrijk dat FEZ expliciet de rol van concern-controller van de 'spending' onderdelen van het ministerie van Financiën op zich neemt om rolverwarring met de rol van DG Rijksbegroting te voorkomen.

De algemene verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal is net als bij de andere departementen gebaseerd op het Koninklijk Besluit van 1988.⁸ Volgens de Nota van Toelichting op dit besluit ligt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en integratie van het beleid binnen een ministerie bij de SG, evenals de zorg voor de bedrijfsvoering. Het Organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Financiën geeft verder invulling aan de verhouding tussen de SG en de directeuren-generaal.⁹ Er is geen expliciete invulling gegeven aan de relatie tussen de SG en de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie. De Belastingdienst is een 'Grote Uitvoerende Dienst' met de bijbehorende Rijksbegrotingsvoorschriften, maar is niet verzelfstandigd. Er is dan ook geen bijzondere regelgeving van toepassing op de sturing van de Belastingdienst.

Zo is de Regeling Agentschappen¹⁰ van de minister van Financiën die een kader schetst voor het aansturen van uitvoeringsorganisaties, niet van toepassing. Toch kan deze als handvat fungeren om zicht te krijgen op de governance rond de Belastingdienst. In deze regeling is een strikte scheiding beschreven tussen drie rollen: die van eigenaar (hoeder van de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie), van opdrachtgever (verantwoordelijk voor de beleidsinhoud) en van opdrachtnemer (verantwoordelijk voor de uitvoering).¹¹ Het model is bedoeld om de verantwoordelijkheden die bij deze drie rollen horen expliciet te beleggen. Bij het ministerie van Financiën zijn deze rollen niet formeel ingevuld (en overigens ook informeel nauwelijks herkenbaar).

⁸ Stb. 1988, 499, Besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal, waarvan artikel 1 luidt: 'Bij elk ministerie is een secretaris-generaal die, met inachtneming van de aanwijzingen van *Onze Minister, belast met de leiding van het ministerie, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft*'. Zie bijlage B voor het besluit en de toelichting. De commissie neemt dit KB integraal op omdat tijdens het onderzoek gebleken is dat de toelichting niet algemeen kenbaar is.

⁹ Staatscourant 2016, nr. 67612, 13 december 2016, Organisatie- en mandaatbesluit Directoraat-generaal Belastingdienst, artikelen 3, 5, 11 en 13.

¹⁰ Staatscourant 2012, nr. 20668, 28 september 2012.

¹¹ In de Regeling agentschappen worden de rollen als volgt omschreven: *Eigenaar*: De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor (...) de continuïteit van het agentschap op de lange termijn. *Opdrachtgever*: Degene binnen een ministerie die het agentschap opdracht geeft om producten of diensten te leveren en daarvoor een bijdrage toekent. *Opdrachtnemer*: De eindverantwoordelijke binnen het agentschap.

De verwikkelingen rond de Investeringsagenda en de vertrekregeling zijn aanleiding geweest voor de staatssecretaris om zowel de ophanging van de Belastingdienst als de rolinvulling van de SG in heroverweging te nemen. In onderstaand kader zijn enkele relevante citaten in dit verband opgenomen:

In een brief van 13 april 2016 aan de Kamer benoemt de staatssecretaris van Financiën het autonome karakter van de Belastingdienst:¹²

'Naast de organisatorische wijzigingen heb ik geconstateerd dat de aansturing van de Belastingdienst versterking behoeft. Daarom heb ik gekozen voor een meer reguliere ophanging van de Belastingdienst in de departementale structuur. Een zekere autonomie voor de Belastingdienst in zijn bedrijfsvoering is logisch; tegelijkertijd heb ik behoefte aan meer checks en balances, en aan meer politieke sturing. Daardoor kan ik bijvoorbeeld als eindverantwoordelijke beter (laten) sturen op en sneller inzicht krijgen in de kosten en investeringen die met de Investeringsagenda samenhangen. Deze ophanging is niet nieuw binnen uitvoeringsorganisaties van het Rijk, maar een grote stap voor de Belastingdienst.'

En in antwoord op Kamervragen¹³ zegt hij over de rol van de SG dat deze bij Financiën 'van oudsher hooguit een bescheiden rol' heeft. En hij vervolgt in deze beantwoording van Kamervragen: 'Dat geeft de Belastingdienst een grote handelingsvrijheid, maar gaat ten koste van de checks en balances.' En even verderop: 'De rol van de secretaris-generaal wordt sterker, onder meer door de eigenaarsrol van de secretaris-generaal met betrekking tot de Belastingdienst te versterken. De ophanging wordt hiermee meer in lijn gebracht met die van bijvoorbeeld agentschappen.'

¹² Kamerstukken II 2015-2016, 31 066, nr. 269, Aanbiedingsbrief bij de 17e Halfjaarsrapportage, 13 april 2016.

¹³ Kamerstukken II 2015-2016, 31 066, nr. 271, Beantwoording Kamervragen naar aanleiding van 17e Halfjaarsrapportage, 26 mei 2016.

Dit beeld is eerder al beschreven in het rapport van ABDTOPConsult¹⁴ over de eigenaarsrol van de SG ten opzichte van de Belastingdienst. Dit rapport constateert dat de Belastingdienst al decennialang is omgeven door relatief weinig checks and balances, dat een versterking daarvan geboden is en dat het in de rede ligt om daarbij op z'n minst inspiratie te ontleen aan het rijksbrede kader voor verzelfstandiging (in het bijzonder aan het model dat geldt voor agentschappen).

Ook in reactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek van april 2016 stelt de staatssecretaris dat het voor een goede sturingsrelatie behulpzaam is om de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer nader uit te werken.¹⁵

Ook de beleidsmatige 'opdrachtgeversrol' is in formele zin niet ingevuld. In dat kader is het relevant om te constateren dat de taken van de Belastingdienst zijn gebaseerd op beleid en regelgeving van verschillende ministeries, waardoor dus ook verschillende ministeries de opdrachtgeversrol vervullen.

Inning belastingen: Financiën

Toeslagen: SZW, VWS en BZK/WenR

Douane: Financiën, EZ, VenJ, VWS, IenM en BuZa

FIOD: Opsporingsonderzoek onder gezag Openbaar Ministerie

De opdrachtgever – opdrachtnemer verhouding is herkenbaar voor zover het gaat om beleid en regelgeving van andere departementen dan van Financiën zelf, hoewel ook daar deze rolverdeling niet sterk ontwikkeld is.

Waar het gaat over beleid en regelgeving van Financiën zelf is de opdrachtgevende rol diffuus. DGFZ en DGBel trekken samen op in het beleidsvoorbereidende traject, maar DGFZ neemt niet de rol van opdrachtgever op zich (dat wil zeggen: maakt geen resultaatafspraken, stelt geen prestatie-indicatoren vast, maakt geen rapportage-afspraken). DGBel heeft ook als taak om uitvoeringstoetsen te coördineren en het managementteam van de Belastingdienst te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe uitvoering.

¹⁴ ABDTOPConsult, *Eigenaarsrol van de SG-Financiën ten opzichte van de Belastingdienst; context en invulling*, 11 juli 2016.

¹⁵ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 296, 12 september 2016. Kabinetsreactie op het rapport van het interdepartementale beleidsonderzoek Belastingdienst 'Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties'.

2.3 Belastingdienst

Het is in de praktijk niet altijd eenduidig wat de naamgeving is van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst. In dit rapport worden de volgende begrippen gehanteerd:

- Belastingdienst: het gehele concern: het directoraat-generaal Belastingdienst plus de uitvoeringsorganisatie;
- Managementteam Belastingdienst:¹⁶ het leidinggevend team van het concern Belastingdienst met de directeur-generaal als voorzitter, van zowel de uitvoeringsorganisatie als de staforganisatie.
- Directoraat-generaal Belastingdienst: de concernstaf voor de directeur-generaal en voor de leden van het MT-Belastingdienst.
- De uitvoeringsorganisatie van de Belastingdienst: de decentrale organisatie-onderdelen waar de feitelijke uitvoering plaatsvindt.

2.3.1 Visie Belastingdienst

Missie en visie¹⁷

De visie van de Belastingdienst is 'de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal vergroten (*compliance*)'.

De missie van de Belastingdienst is als volgt geformuleerd:

- *elke burger en elk bedrijf krijgt de behandeling die hij verdient.*
- *verantwoordelijkheid, kansen en professionele ruimte voor elke medewerker.*

Er zijn vier speerpunten benoemd: kansen voor medewerkers, handhavingsregie, digitale Belastingdienst en samenwerking. De medewerkers van de Belastingdienst vormen de doelgroep van het middellange-termijnplan.

In de Rijksbegroting is de algemene doelstelling van de Belastingdienst geformuleerd: *'Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgen er voor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun*

¹⁶ In de loop van 2015 is de term Raad van Bestuur ingevoerd, maar die naam is weer verdwenen als gevolg van de tijdelijke maatregelen die de staatssecretaris in oktober 2016 heeft getroffen.

¹⁷ Belastingdienst, *Resultaat en Ruimte, Middellange-termijnplan Belastingdienst 2014-2017*.

wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).¹⁸

De commissie constateert – op basis van de bestudeerde documenten en de interviews – dat uiteenlopende perspectieven op de Belastingdienst worden aangehangen. De Belastingdienst wordt respectievelijk gezien als:

- rechtshandhaver, gericht op integriteit, rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid;
- geld-inner, gericht op zo veel mogelijk geld binnenbrengen op zo efficiënt mogelijke wijze;
- dienstverlener (ook herkenbaar in de slogan ‘leuker kunnen we het niet maken – wel makkelijker’);
- IT-bedrijf, gericht op enerzijds de verouderde computersystemen en anderzijds het benutten van nieuwe informatietechnologie (ook terug te zien in de focus van de Investeringsagenda).

2.3.2 Managementteam van de Belastingdienst

Tot in 2015 bestond het managementteam van de Belastingdienst uit twaalf leden die primair een bedrijfsonderdeel of een bedrijfsfunctie vertegenwoordigden en daarvan de belangen behartigden. In 2015 is een wijziging doorgevoerd, omdat de Investeringsagenda veranderingen beoogt die óver de dienstonderdelen heen gaan en een kanteling gemaakt moet worden naar ketens. De wijziging betreft het aantal leden in het leidinggevend team en het loslaten van de belangenbehartigende rol van de afzonderlijke leden.

Op 13 december 2016 is een nieuw Organisatie- en mandaatbesluit directoraat-generaal Belastingdienst gepubliceerd dat terugwerkt tot en met 26 oktober 2016.¹⁹ Hierin is de samenstelling van het managementteam beschreven en per lid van het managementteam de specifieke taken en verantwoordelijkheden.

¹⁸ Rijksbegroting 2016, Ministerie van Financiën, beleidsartikel 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 IX, nr. 2.

¹⁹ Staatscourant 2016, nr. 67612, 13 december 2016, Organisatie- en mandaatbesluit Directoraat-generaal Belastingdienst. Zie ook paragraaf 2.3.4.

'De taken en verantwoordelijkheden van de onder de directeur-generaal ressorterende hoofddirecteuren, algemeen directeuren en directeuren zijn als volgt:

- a) de hoofddirecteur Control en Bedrijfsvoering, is concernbreed verantwoordelijk voor de totstandkoming van het beleid en de uitvoering binnen alle aandachtsvelden met betrekking tot PIOFH²⁰-taken. Voor wat betreft Finance ligt de focus op de concernbrede control. Tevens is hij verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie-onderdelen HR, Finance, Centrum voor Kennis en Communicatie, Centrum voor Facilitaire Dienstverlening en Data & Analytics;*
- b) de hoofddirecteur Informatie Voorziening (IV), is concernbreed verantwoordelijk voor de totstandkoming van het beleid en de uitvoering van informatievoorziening en ICT. Tevens is hij verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatieonderdelen Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie, Centrum voor Applicatieontwikkeling en -onderhoud, Informatie Management en IV-Accent;*
- c) de hoofddirecteur Fiscaliteit en Juridische Zaken, is concernbreed verantwoordelijk voor de totstandkoming van het fiscaal (uitvoerings) beleid en strategische en politiek-bestuurlijke advisering (van ambtelijke en politieke top) binnen dit domein. Tevens is hij verantwoordelijk voor de cassatieprocedures;*
- d) de algemeen directeur Belastingen & Toeslagen, is verantwoordelijk voor het functioneren van het organisatieonderdeel Belastingen en Toeslagen.²¹ Tevens is hij verantwoordelijk voor het organisatieonderdeel Belastingdienst/Caribisch Nederland;*
- e) de algemeen directeur Douane, is verantwoordelijk voor het functioneren van het organisatieonderdeel Douane Nederland;*
- f) de algemeen directeur Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), is verantwoordelijk voor het functioneren van het organisatieonderdeel FIOD;*
- g) de directeur directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel), is verantwoordelijk voor het functioneren van het organisatieonderdeel DGBel;*
- h) de directeur programmamanagement Investeringsagenda, is verantwoordelijk voor het programmamanagement van de Investeringsagenda;*
- i) de directeur Switch, is verantwoordelijk voor het functioneren van het organisatieonderdeel Switch.'*

²⁰ Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën en Huisvesting.

²¹ Hiertoe behoren de (voorheen separate) dienstonderdelen Belastingen, Toeslagen, Belasting-telefoon en Centrale Administratie.

De onder h) en i) genoemde leden zijn geen permanente leden van het managementteam, maar zijn agenda-lid. Van de permanente leden van het managementteam zijn vijf leden eindverantwoordelijk voor (zeer) grote uitvoeringsorganisaties die verspreid over het land het primaire proces van de Belastingdienst uitvoeren dan wel ondersteunende diensten verlenen ten behoeve van het primaire proces.

2.3.3 DGBel

Bijlage 1 van het Organisatie- en mandaatbesluit directoraat-generaal Belastingdienst beschrijft de taken en positie van DGBel:²²

'Het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel) is de concernstaf voor de directeur-generaal en voor de leden van het MT van de Belastingdienst. DGBel is daarmee ondersteunend aan de besturing van het concern Belastingdienst en verzorgt de verbinding tussen de politiek en de uitvoering en vice versa. Dat gebeurt in nauwe samenwerking met de uitvoeringsverantwoordelijken in de Belastingdienst, waarvan DGBel een integraal onderdeel uitmaakt.

De kern van het takenpakket van DGBel ligt in het uitzetten van de strategie van de Belastingdienst en het ontwikkelen van beleid. Dit krijgt vorm in de advisering aan de politieke en de ambtelijke top. Bij DGBel worden beslissingen die de Belastingdienst raken naar de uitvoering vertaald en worden ervaringen uit de Belastingdienst omgezet in adviezen ten behoeve van toekomstig beleid. Ook draagt DGBel zorg voor een adequate en snelle behandeling en begeleiding van vragen en opdrachten die vanuit de politiek op de Belastingdienst afkomen.

Daarbij is DGBel de schakel die de Belastingdienst verbindt met het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken.'

DGBel is nauw betrokken bij het opstellen van de strategie van de Belastingdienst. Het voorbereidende werk bij het ontwerpen van de Investeringsagenda en bij het vormgeven van de beoogde uitstroom behoorde ook tot de taken van DGBel.

De staforganisatie DGBel bestaat uit vier clusters: Uitvoeringsbeleid, Fiscaliteit, Bedrijf en cluster IV. Deze clusters ondersteunen de directeur-generaal en de leden van het managementteam van de Belastingdienst bij

²² Bijlage 1 bij Organisatie- en Mandaatbesluit van 13 december 2016, Staatscourant 2016, nr. 67612.

de sturing, beheersing en verantwoording van de werkzaamheden in de uitvoerende onderdelen van de Belastingdienst. Ieder cluster bedient primair één MT-lid: het cluster Uitvoeringsbeleid bedient de directeur-generaal, het cluster Fiscaliteit de hoofddirecteur Fiscaliteit en Juridische Zaken, het cluster Bedrijf de hoofddirecteur Control en bedrijfsvoering en het cluster IV de hoofddirecteur Informatievoorziening.

Met het oog op de *span of control* van de MT-leden heeft ieder cluster een adjunct-directeur. Deze adjunct-directeur ondersteunt het MT-lid en is verantwoordelijk voor de HRM-rol naar de medewerkers van het cluster en voor de totstandkoming en de inhoud van de producten van het cluster.

2.3.4 Uitvoeringsorganisatie van de Belastingdienst

Het Organisatie- en mandaatbesluit van het directoraat-generaal van de Belastingdienst strekt zich niet uit tot de gehele Belastingdienst. Het besluit betreft uitsluitend het directoraat-generaal en niet de uitvoeringsorganisatie. Het Organisatie- en Mandaatbesluit van het ministerie van Financiën bepaalde tot november 2016:²³ *‘De directeur-generaal Belastingdienst richt de organisatie van de Belastingdienst in overeenstemming met de staatssecretaris in vanuit diens verantwoordelijkheid voor de Belastingdienst.’*

De inrichting van de Belastingdienst was hiermee gemandateerd aan de directeur-generaal van de Belastingdienst. Naar aanleiding van het ingestelde verscherpte toezicht is het Organisatie- en mandaatbesluit van 2015 aangepast en is onder meer de boven geciteerde zin geschrapt.²⁴

Hiervoor worden in de Nota van Toelichting de volgende redenen gegeven:

- de vanzelfsprekendheid dat een directeur-generaal handelt in overeenstemming met de verantwoordelijke bewindspersoon;
- de onwenselijkheid om in een organisatie- en mandaatbesluit uit te gaan van een bepaalde portefeuilleverdeling tussen de bewindslieden die aan het begin van iedere kabinetsperiode wordt vastgesteld;

²³ *Organisatie- en mandaatbesluit ministerie van Financiën, Artikel 7, lid c, in: Staatscourant 2015, nr. 38060, BJZ/2015/420M, 26 oktober 2015.*

²⁴ *Besluit van de Minister van Financiën van 7 november 2016 houdende wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015 in verband met het verscherpt toezicht op de Belastingdienst en enkele andere bepalingen.* In: Staatscourant 2016, nr. 62231, kenmerk 2016-190719.

- de ontorechte suggestie die de formulering wekt dat de secretaris-generaal geen rol zou hebben bij de inrichting van de organisatie van de Belastingdienst.

Andere aanpassingen van het Organisatie- en mandaatbesluit hebben betrekking op het budgettaire verscherpte toezicht en op de bevoegdheid voor het nemen van personeelsbesluiten.

Over de inrichting van de uitvoeringsorganisatie van de Belastingdienst heeft de commissie geen formele besluiten aangetroffen. Uit het Organisatie- en mandaatbesluit is af te leiden welke onderdelen te onderscheiden zijn onder het niveau van het managementteam.

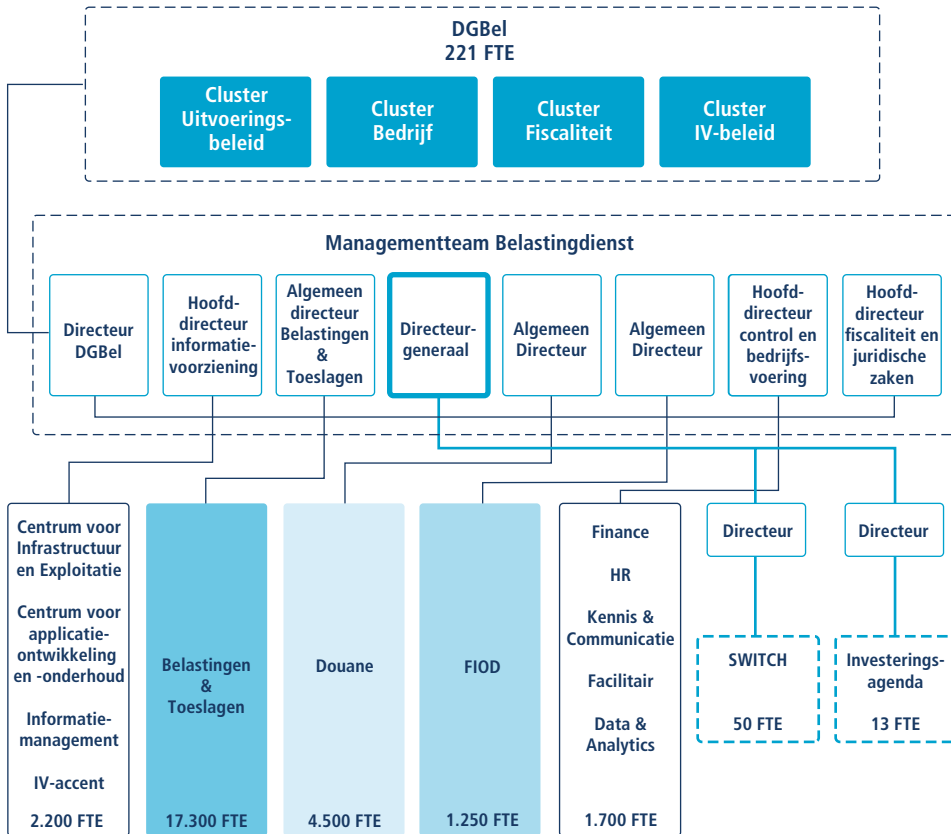
Het primaire proces van de Belastingdienst bestaat uit vier onderdelen:

- Belastingen (ook wel 'blauw' genoemd)
- Toeslagen (ook wel 'rood' genoemd)²⁵
- Douane (ook wel 'groen' genoemd)
- FIOD

Daarnaast zijn er onderdelen die ondersteunende diensten verlenen ten behoeve van het primaire proces. Dit resulteert in het volgende organogram van de Belastingdienst als geheel (zie figuur 2).

De Douane en de FIOD zijn min of meer autonome onderdelen van de Belastingdienst, hoewel zij ook gebruikmaken van centrale diensten en van de databestanden die binnen de Belastingdienst beschikbaar zijn.

²⁵ De Belastingdienst verzorgt de uitkering van inkomensafhankelijke toeslagen: de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag, de zorgtoeslag en de kindertoeslag (het kindgebonden budget).



Figuur 2: Organogram Belastingdienst

Over de organisatie-inrichting van de Belastingdienst is in het verlengde van de Investeringsagenda een aantal besluiten genomen. Zo is het managementteam van de Belastingdienst meer compact gemaakt (resultierend in een team zoals in paragraaf 2.3.2 beschreven), is het aantal ondernemingsraden teruggebracht van 23 naar 6 die zijn vertegenwoordigd in de Centrale Ondernemingsraad (COR) van de Belastingdienst onder voorzitterschap van de directeur-generaal²⁶ en is de besturing en inrichting van de nieuwe organisatie vastgesteld op basis van het Toekomstbestendig OrderingsModel (TOM, zie figuur 3).²⁷ Dit model geldt overigens niet voor de Douane en de FIOD.

²⁶ DGBel heeft een eigen ondernemingsraad die is vertegenwoordigd in de Departementale Ondernemingsraad (DOR) van het departement van Financiën onder voorzitterschap van de secretaris-generaal.

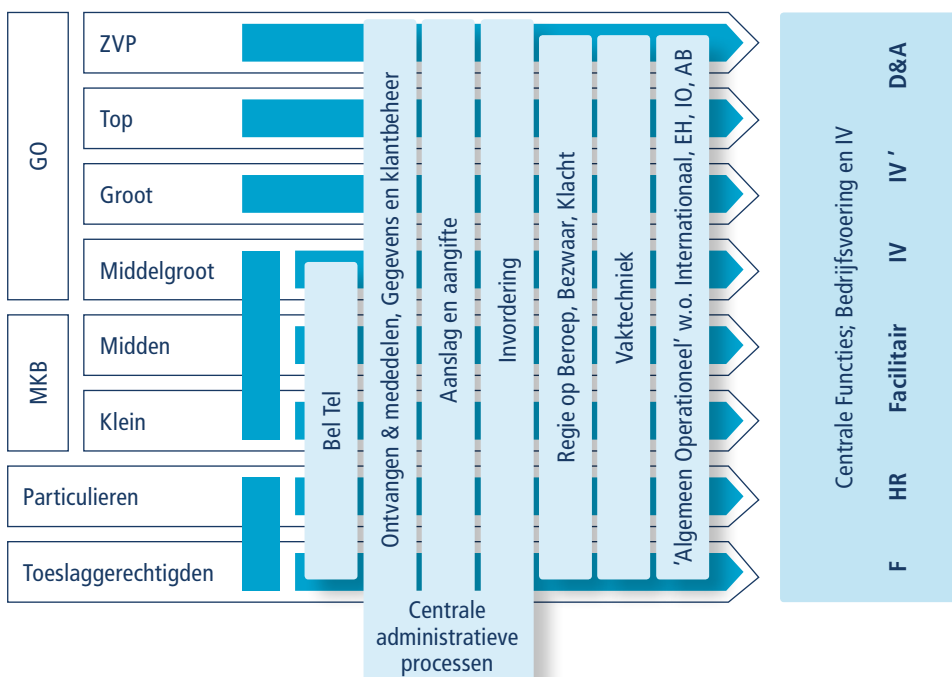
²⁷ In andere stukken staat TOM voor 'target operating model', waarmee hetzelfde model wordt bedoeld.

Het TOM structureert de processen in de kolom Belastingen & Toeslagen. Het model beoogt een organisatie-inrichting te realiseren dat de omslag van 'dossiergestuurd werken' naar 'datagestuurd werken' ondersteunt en dat flexibel genoeg is om toekomstige beleidswijzigingen in te passen. Een belangrijk kenmerk van deze organisatie-inrichting is de indeling naar klantsegmenten. Er worden vier klantsegmenten onderscheiden:

- Grote Ondernemingen
- Midden- en Kleinbedrijf
- Particulieren
- Toeslaggerechtigden

Daarnaast wordt een aantal overkoepelende processen ingericht (zie figuur 3):

- Belastingtelefoon
- Centrale Administratieve Processen
- Regie op Beroep, Bezwaar, Klacht
- Vaktechniek
- 'Algemeen operationeel'



Figuur 3: Het Toekomstbestendig OrderingsModel (TOM)

De omvang van de organisatie, de grote variatie in soorten producten en de matrixvorm, maken de organisatie-inrichting complex. De ADR benoemt in haar advies over het TOM aan het Auditcomité Financiën van 26 januari 2016 vraagstukken die te maken hebben met de raakvlakken tussen verticale en horizontale functies, vraagt aandacht voor de verantwoordelijkheidsstelling juist voor die raakvlakken en voor de mate van autonomie die de segmenten hebben. Bij de werkbezoeken die de commissie heeft afgelegd bij een tweetal belastingkantoren, zijn veel zorgen geuit over de organisatieverandering om tot deze nieuwe structuur te komen en de risico's voor de continuïteit die daarmee gepaard kunnen gaan.

2.4 Planning en control²⁸

De Belastingdienst is een departementaal dienstonderdeel met een publieke taak. De aansturing van en de verantwoording over de taakuitoefening en de bedrijfsvoering, vinden plaats via de reguliere planning- en controlcyclus van het departement. Onderstaand is een overzicht opgenomen welke producten onderdeel zijn van welke cyclus.

Tabel 1: Planning- en control-cycli

| P&C Cycli | Middellange termijn | Jaarlijks | Monitoring | Verantwoording |
|-----------------|---------------------------------------|----------------------|---|----------------|
| Het Rijk | Regeerakkoord | Begroting | Voorjaarsnota/ Najaarsnota | Jaarverslag |
| Ministerie | | Jaarplan | Uitvoerings- rapportages/ concernplan | |
| Belastingdienst | Middellange- termijnplan (MLTP) | Stuur- contracten | Viermaands- rapportages/ MRB | |

Sturing vindt plaats door middel van managementafspraken (vooraf) en reviewgesprekken, waarvoor directies als FEZ en de ADR gerichte informatie aanleveren.

De minister legt verantwoording af over het functioneren van het departement via het departementale jaarverslag dat met de Tweede Kamer besproken wordt tijdens de derde dinsdag in mei.

²⁸ De informatie in deze paragraaf is grotendeels ontleend aan het rapport: ABDTOPConsult, *Management Informatie Belastingdienst*, mei 2015.

De managementinformatie die gemaakt wordt door of over de Belastingdienst kent verschillende doelgroepen en kan in drie categorieën worden ingedeeld: informatie voor de Belastingdienst zelf, informatie voor stakeholders binnen het ministerie van Financiën (zoals de secretaris-generaal, de staatssecretaris, FEZ of IRF) of voor de Tweede Kamer. Overigens betekent dat niet dat de doelgroep de enige is die over de managementinformatie beschikt. In de praktijk blijkt dat de documenten die gemaakt zijn door de dienst en voor de dienst, ook – ter informatie – naar de stakeholders binnen Financiën gaan.

Tabel 2: Managementinformatie per doelgroep

| Doelgroep | Documenten |
|---------------------------------|---|
| Belastingdienst | <ol style="list-style-type: none"> 1. Middellange Termijn Plan (MLTP) 2. Stuurcontracten dienstonderdelen 3. MLTP's/jaarplannen/handhavingsplannen dienstonderdelen 4. Voortgangsrapportages: <ol style="list-style-type: none"> a. Maandrapportages Belastingdienst (MRB) b. Viermaandsrapportages Dienstonderdelen c. IV dashboard d. Rapportage strategische projecten 5. Kadernota (budgettaire kaders) |
| Ministerie van Financiën | <ol style="list-style-type: none"> 6. Jaarplan Belastingdienst en uitvoeringsrapportages 7. Concernrapportage ministerie van Financiën (in juni en oktober) 8. Beleidsbrief/uitvoeringsbrief 9. Managementverklaring |
| Tweede Kamer | <ol style="list-style-type: none"> 10. Documentatie Rijksbegroting <ol style="list-style-type: none"> a. Hoofdstuk IX, artikel 1 b. Voorjaarsnota/1ste suppletore wet c. Najaarsnota/2e suppletore wet d. Jaarverslag 11. Halfjaarrapportages 12. Voortgangsrapportage Investeringsagenda²⁹ |

Deze op zichzelf ordelijke stukkenstroom met informatie over sturing en beheersing is volgens de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek over 2014 niet toereikend om een integrale, proactieve aanpak te ondersteunen. Er is onvoldoende complete, consistente en systematische informatie beschikbaar over de samenhang tussen enerzijds de ambities van de organisatie en anderzijds de daarvoor beschikbare tijd, mensen en

²⁹ De Staatssecretaris heeft met de brief van 11 oktober 2016 de Tweede kamer een opzet gestuurd voor de voortgangsrapportage aan de Kamer over de Investeringsagenda (Kamerstukken II 2016-2017, 31066, nr. 304 Bijlage A2). In de 17e Halfjaarsrapportage van april 2016 werd de Investeringsagenda als thema behandeld.

middelen. Het is dan moeilijk om een balans te vinden tussen ambities en mogelijkheden. Ook in het verantwoordingsonderzoek van de Rekenkamer over 2015 blijft de kwaliteit van de managementinformatie een onvolkomenheid waardoor het volgens deze instantie nog steeds niet goed mogelijk is om een afweging te maken tussen ambities en mogelijkheden.

In 2015 heeft de SG van het ministerie van Financiën de Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst ingesteld. Deze commissie heeft twee rapporten opgeleverd in 2015: over managementinformatie³⁰ en over de bekostigingssystematiek.³¹ In dit laatste rapport is een model voorgesteld (het 'groeivoet-model', ook wel 'Kubus-de Jong' genoemd) waardoor het mogelijk moet worden om een relatie te leggen tussen prestaties en kosten van de uitvoering. Het rapport benoemt – net als de Algemene Rekenkamer – juist die relatie als een zwak onderdeel van de managementinformatie van de Belastingdienst. Het voorgestelde model is bedoeld om te gebruiken als controle-instrument bij de planning, sturing en interne verantwoording. Ook kan het gebruikt worden ter onderbouwing van de begrotingsvoorbereiding en bij uitvoeringstoetsen. De Belastingdienst heeft het voornemen geformuleerd om het model voor de plancyclus 2018 te gaan gebruiken.

Ook waren de rapporten van de Algemene Rekenkamer aanleiding voor de SG van Financiën om ABDTOPConsult in 2015 een advies te vragen over taken en inrichting van de directie FEZ binnen het ministerie van Financiën. De grote transitie-operatie bij de Belastingdienst werd met name genoemd in de opdrachtformulering voor dit advies. Het dominante advies in het uitgebrachte rapport (al eerder genoemd in paragraaf 2.2) is dat de controllersrol van FEZ in de P&C-cyclus verstevigd moet worden en FEZ een prominente rol moet krijgen in de voorbereiding voordat zaken bij de SG worden aangekaart.³²

³⁰ ABDTOPConsult, *Management Informatie Belastingdienst*, mei 2015.

³¹ ABDTOPConsult, *Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst*, mei 2015.

³² ABDTOPConsult, *Eindrapportage rond positionering, functioneren en organisatie FEZ van het ministerie van Financiën* (deel I).

Structuur en governance

Relatie ministerie - Belastingdienst

De Belastingdienst is veruit het grootste dienstonderdeel van het ministerie van Financiën. Bijna 95 procent van de medewerkers van het ministerie werkt bij de Belastingdienst. In financiële termen beslaat de dienst het grootste deel van het departementale budget. Het management van een dermate grote dienst zal van nature veel zaken zelf regelen en geneigd zijn tot een zekere autonomie. Dit wordt versterkt door het vele rechtstreekse contact tussen de Belastingdienst en de staatssecretaris.

Dit stelt extra eisen aan de governance in de relatie tussen ministerie en Belastingdienst, met name waar het gaat over sturing en toezicht. De commissie heeft geconstateerd dat de departementale leiding al enige tijd bezig was met de vraag hoe de sturing en het toezicht te verbeteren. In de formele sturingsrelatie zoals vastgelegd in de organisatie- en mandaatregelingen van het ministerie van Financiën en van het directoraat-generaal Belastingdienst wordt niet tot uitdrukking gebracht dat de Belastingdienst een uitvoeringsorganisatie is.

Visies op de Belastingdienst

De commissie constateert, op basis van de bestudeerde documenten, de interviews en de werkbezoeken, dat uiteenlopende perspectieven op de Belastingdienst worden aangehangen. De Belastingdienst wordt afwisselend gezien als rechtshandhaver, geldinnehmer, dienstverlener en IT-bedrijf. Deze uiteenlopende visies raken de kern van de vraag wat de Belastingdienst nu eigenlijk is en doet. Voor de medewerkers en voor burgers is het van groot belang dat over deze kernvraag een duidelijke en eenduidige visie wordt geformuleerd.

Managementinformatie

Er is onvoldoende complete, consistente en systematische informatie beschikbaar over de samenhang tussen enerzijds de ambities van de organisatie en anderzijds de daarvoor beschikbare tijd, mensen en middelen. Het door de Commissie de Jong voorgestelde 'groeivoet-model' moet het mogelijk gaan maken om een relatie te leggen tussen prestaties en kosten van de uitvoering.

3. Investeringsagenda

3.1 Inhoud Investeringsagenda

Met de Investeringsagenda is de Belastingdienst in mei 2015 een veelomvattend meerjarig (vijf tot zeven jaar) verbeterprogramma begonnen. Doel van de Investeringsagenda is om de interactie met burgers en bedrijven ingrijpend te veranderen: geen blauwe envelop op de mat of bellen naar de Belastingtelefoon maar communicatie via een portal en elektronisch berichtenverkeer. Maar bovenal is het doel om te zorgen dat iedereen de aanpak krijgt die hij verdient. De groep die niet bereid is aan zijn verplichtingen te voldoen moet toezicht voelen, terwijl burgers en ondernemers die nalevingsbereid zijn moeten worden 'ontzorgd'. Dit moet volgens de Investeringsagenda mogelijk worden door informatiegestuurd toezicht en inning met behulp van data-analyse.

Om dat te bereiken, moeten ook de werkprocessen en de organisatiestructuur binnen de Belastingdienstonderdelen ingrijpend veranderen (conform het TOM, zie paragraaf 2.3.4). Uitgangspunt is dat meer vanuit klantgroepen georganiseerd wordt en niet meer vanuit individuele wetgeving. De Belastingdienst beoogt zo beter, goedkoper en meer *in control* te presteren. De scope van het programma is de Belastingdienst, zonder Douane en FIOD.

De commissie heeft geconstateerd dat de inhoudelijke doelen van de Investeringsagenda breed gedragen worden en onverminderd urgent zijn. De Investeringsagenda volgt op de 'Brede agenda Belastingdienst' van mei 2014,³³ vastgesteld enige maanden na het aantreden van staatssecretaris Wiebes. Deze Brede Agenda vond zijn aanleiding in een aantal problemen in de uitvoering en budgettaire problematiek en behelst drie inhoudelijke 'sporen':

- A. Vereenvoudiging van het belastingstelsel
- B. Verbetering van de massale processen en de ondersteunende ICT
- C. Verbeteren bekostigingssystematiek en managementinformatie Belastingdienst

De Investeringsagenda uit 2015 is een uitwerking van spoor B.

³³ Kamerstukken II 2013-2014, 31 066, nr. 201.

De *Roadmap* van september 2015 en ook de Routekaart (concept) van november 2016, benoemen vijf verandergebieden:

- Interactie met burgers en bedrijven
- Informatiegestuurd toezicht en inning
- Ontwikkeling data-analyse
- Sturing, verantwoording en effectmeting
- Ondersteuning door informatievoorziening

De Investeringsagenda bevat ook randvoorwaardelijke onderwerpen. De voornaamste zijn:

- het ontwerpen en implementeren van het Toekomstbestendig Orderings Model. Dit model ondersteunt vooral verandergebied 1;
- de aanpassingen van het personeelsbestand: zowel krimp als wijziging van de samenstelling. Om dit te accommoderen is het tijdelijke organisatie-onderdeel Switch in het leven geroepen. De vertrekregeling die in het volgende hoofdstuk wordt beschreven, is in het leven geroepen om juist deze randvoorwaarde voor de Investeringsagenda te realiseren.

De Investeringsagenda heeft een belangrijke IT-component. Dat is een logisch gevolg van de omschakeling naar informatiegestuurd toezicht en inning. Wel ontstaat daardoor een zeer complexe IT-opgave bij de Belastingdienst. Parallel aan de Investeringsagenda is het programma Rationalisatie/IV-modernisering ingericht om de legacy-problematiek aan te pakken. De Belastingdienst werkt met een groot aantal verouderde en complexe IT-systemen. De Algemene Rekenkamer heeft deze legacy-problematiek bij herhaling gesignaleerd in haar rapporten bij de jaarrekening. Ook in het verantwoordingsonderzoek over 2015 wordt de beheersing van de IT-legacy als een 'ernstige onvolkomenheid' in de bedrijfsvoering aangemerkt.³⁴

Beide programma's (Investeringsagenda en vernieuwing IT-legacy) moeten uiteraard goed op elkaar worden afgestemd. De verantwoordelijkheid voor die afstemming is bij de programmadirecteur Investeringsagenda neergelegd. Deze programmadirecteur (aangesteld per 15 juli 2016) rapporteert rechtstreeks aan de directeur-generaal.

Ook in budgettair opzicht is de Investeringsagenda een ambitieus programma (zie tabel 3). Met de vaststelling van de Investeringsagenda is ook het budget voor de personele gevolgen op hoofdlijnen vastgesteld.

³⁴ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015, Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*, mei 2016.

Tabel 3: Geraamde besparingen Investeringsagenda³⁵

| Bedragen x € 1 mln. | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Struc- tureel |
|---|-----------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| A Personeel | 2 | 24 | -24 | -72 | -134 | -171 | -171 | -171 | -171 | -171 | -171 |
| A1 wv Personele uitstroom | 0 | -37 | -110 | -183 | -255 | -292 | -292 | -292 | -292 | -292 | -292 |
| A2 wv Personele instroom | 2 | 61 | 86 | 111 | 121 | 121 | 121 | 121 | 121 | 121 | 121 |
| B Switch/uit- stroomregeling | 0 | 63 | 91 | 120 | 138 | 120 | 75 | 35 | 6 | 0 | 0 |
| C Materiële investeringen | 33 | 188 | 169 | 100 | 55 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 |
| Totaal | 35 | 275 | 236 | 148 | 59 | -16 | -61 | -101 | -130 | -136 | -136 |
| Saldo cumula- tieve besparin- gen en kosten | 35 | 310 | 546 | 694 | 753 | 737 | 676 | 575 | 445 | 309 | |

3.2 Governance Investeringsagenda

3.2.1 Binnen de Belastingdienst

De Investeringsagenda is ontworpen door drie leden van het managementteam van de Belastingdienst samen met de staatssecretaris. Zij zijn daarbij ondersteund door het adviesbureau Oliver Wyman. Dit adviesbureau leverde aanvankelijk ook de programma-ondersteuning en specifieke deskundigheid op een aantal onderwerpen. In maart 2016 is het contract met dit bureau beëindigd met als motivatie dat de verdere vernieuwing door de Belastingdienst zelf getrokken moet worden. De dagelijkse leiding van het programma ligt bij de programmadirecteur die wordt ondersteund door een projectbureau.

Besluitvorming vindt plaats in de Programboard Implementatie Primaire Processen en – in geval het strategische keuzes betreft – daarna door het managementteam van de Belastingdienst. De staatssecretaris heeft de Investeringsagenda aangemeld voor een toetsing door het Bureau ICT (de zogeheten BIT-toets). Er zijn afspraken gemaakt over de vertaling van de doelen van de Investeringsagenda naar resultaten, er is portfoliomanagement ingericht om de onderliggende projecten goed te prioriteren, er is gedefinieerd op welke manier de voortgang zal worden gevolgd, enz.

³⁵ Rijksbegroting 2017. Bedragen x € 1 miljoen.

Ook is een rapportage-opzet aan de Kamer opgesteld. In bijlage A bij de Kamerbrief van 11 oktober 2016 over de stand van zaken van de Investeringsagenda heeft de staatssecretaris de wijze van programmasturing uitvoerig uiteengezet.³⁶

3.2.2 Actoren buiten de Belastingdienst

Secretaris-generaal

De rol van de secretaris-generaal is ook in het kader van de Investeringsagenda met de functie gegeven (KB1988) en behelst in dit kader het toezien op de continuïteit van de betrokken organisatie (de 'eigenaars-rol').³⁷

Investment Committee

De secretaris-generaal heeft op 29 september 2015 een Investment Committee (IC) ingesteld.³⁸ Dit orgaan is belast met de advisering over de vrijgave van middelen voor de Investeringsagenda en heeft tevens tot taak om als klankbordgroep te fungeren. Artikel 2 (lid 2) van het Instellingsbesluit luidt als volgt:

'De commissie heeft tot taak:

- a. adviseren aan het ministerie van Financiën over het vrijgeven van middelen ten behoeve van het uitrollen van de investeringsagenda van de Belastingdienst. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten ligt bij het ministerie van Financiën.*
- b. optreden als klankbord voor de Belastingdienst voor de uitrol van de investeringsagenda.'*

Het IC bestaat uit een combinatie van directeuren van de betrokken onderdelen (FEZ, IRF en BZK) en externe leden met een specifieke expertise. Het managementteam van de Belastingdienst vaardigt één of meer vertegenwoordigers af als deelnemer aan het overleg dat de commissie periodiek voert. De directie FEZ levert de ambtelijk secretaris.

³⁶ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 304, 11 oktober 2016, Voortgang Investeringsagenda, Bijlage A, Projectbeheersing Investeringsagenda.

³⁷ Zie bijlage B, waar de 'Regeling functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal' is opgenomen, met inbegrip van de Nota van Toelichting.

³⁸ Besluit van de secretaris-generaal van 29 september 2015, nr. FEZ 2015/857 M, houdende instelling van de Investment Committee Belastingdienst.

Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, komt het beeld naar voren dat het IC niet heel intensief betrokken werd en in een enkel geval (bij de adviesaanvraag in maart 2016 over vrijgave van middelen voor Switch)³⁹ zelfs voor een voldongen feit werd geplaatst. Verder stelt de commissie vast dat het IC besloot om af te zien van een formele verantwoording aan de SG (de opdrachtgever van het IC) en te volstaan met twee keer per jaar een bijpraatsessie met de SG.⁴⁰ Tot besluit valt op dat de drie externe deskundigen zijn aangesteld voor elk 0,03 fte.

FEZ en IRF

Deze beide directies hebben een dubbelrol in de besturing van de Investeringsagenda. Ze zijn lid van het IC en adviseren in die hoedanigheid over de vrijgave van middelen. Zij hebben tevens een reguliere control-functie in de besluitvorming. Volgens het instellingsbesluit adviseert het IC aan 'het ministerie'; in de praktijk is dit advies gericht aan FEZ/IRF, die besluiten over de vrijgave van de middelen.⁴¹

Opdrachtgevers

Binnen het departement van Financiën is er geen ambtelijke opdrachtgever voor de Investeringsagenda. Dit is in lijn met de eerdere constatering dat de rol van opdrachtgever van de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie niet is geformaliseerd en ook de facto niet is ontwikkeld. De andere directoratengeneraal waren via de Bestuursraad van Financiën wel geïnformeerd over de Investeringsagenda. De andere opdrachtgevende departementen zijn niet betrokken bij de Investeringsagenda.

Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft zich een aantal keren een oordeel gevormd over (onderdelen van) de Investeringsagenda, zowel in het kader van haar reguliere controle als op verzoek van de Belastingdienst. Kritische kanttekeningen zijn onder meer geplaatst bij de governance rond de Investeringsagenda die onvoldoende helder zou zijn, bij de Roadmap die niet voldoende concreet zou zijn en bij de kennisoverdracht van Oliver Wyman naar de staande organisatie die onvoldoende geborgd zou zijn.

³⁹ 'Advies vrijgave middelen Switch 2016', 31 maart 2016, met de daaraan gehechte bijlage over de reacties van de leden van het IC.

⁴⁰ Verslag van de IC-vergadering van 18 september 2015.

⁴¹ *Startnotitie Investment Committee (IC)*, ongedateerd. Deze notitie was geagendeerd op de IC-vergadering van 18 september 2015.

Ook vraagt de ADR aandacht voor betrokkenheid van het middenmanagement omdat anders: *'[...] de situatie [ontstaat] van de top die als happy few geïsoleerd bezig is, een werkvloer die prima weet wat te doen is binnen het primaire proces en het middenmanagement dat de boot mist in de aansluiting tussen beide groepen. Het risico is dat een overigens goed ontwerp niet goed geïmplementeerd wordt'*.⁴²

3.2.3 Medewerkers

De Investeringsagenda is in de top van de organisatie ontwikkeld zonder gestructureerde betrokkenheid van de medewerkers. Vervolgens is hierover op verschillende manieren gecommuniceerd met de medewerkers. In de Investeringsagenda geen wordt aandacht besteed aan cultuur, zoals de opstellers zelf ook constateren:

'In dit document komt het woord 'cultuur' niet voor: de Investeringsagenda bevat geen afzonderlijk cultuurprogramma. Daarmee is niet gezegd dat cultuur onbelangrijk is, integendeel. De transitie van de Belastingdienst vereist betrokkenheid en commitment van de medewerkers; daarzonder is het vooral iets van bestuurders voor bestuurders'.⁴³

In de conceptversie van de nadere uitwerking van de Investeringsagenda van 4 november 2016 (dus anderhalf jaar na de publicatie van de Investeringsagenda) is wel een 'medewerkersstrategie' opgenomen, maar deze staat nog 'PM'.⁴⁴

Ook bij de werkbezoeken die de commissie heeft afgelegd bij enkele kantoren in het land bleek de afstand tussen het managementteam in 'Den Haag' en de dagelijkse praktijk in de belastingkantoren groot te zijn. Hoewel de inhoud van de Investeringsagenda positief wordt beoordeeld, zijn er zorgen over de continuïteit van de *going concern* in combinatie met de effecten van de vertrekregeling.

⁴² Auditdienst Rijk, *Rapport van bevindingen overdracht programmadocumentatie Investeringsagenda*, mei 2016.

⁴³ *Kaderbesluit bij 'De Belastingdienst gaat met zijn tijd mee: op weg...'*. Bijlage bij brief van 29 september 2015 van de DG Belastingdienst aan de centrales in het GOBD.

⁴⁴ *Investeringsagenda Routekaart – Hoofddocument, versie 0.92, 4 november 2016, p. 34.*

3.3 Stand van zaken Investeringsagenda

In mei 2015 is gestart met de Investeringsagenda. Er is een projectenportfolio gevuld en een aantal projecten daarvan zijn in uitvoering genomen. De opzet voor een integrale en samenhangende sturing is neergezet in de Routekaart.⁴⁵ Deze Routekaart is in november 2016 blijven steken in conceptversie 0.92. Een nieuwe versie is in de maak ter behandeling in het IC van januari 2017.

In een notitie van 8 december 2016 gericht aan minister en staatssecretaris rapporteert de directeur programmamanagement via de DG Belastingdienst dat op de realisatie van de doelen te weinig voortgang is geboekt.⁴⁶ In deze notitie staat: *'Zonder interventie is een geleidelijke en beperkte verbetering het maximaal haalbare: dit is onvoldoende om tijdig de noodzakelijke efficiency te bereiken en op de lange termijn de structurele effecten van de IA te realiseren.'* In de notitie zijn ook zorgen verwoord over de uitvoeringskracht op de vernieuwing.

In een notitie van 6 december 2016 van de directie FEZ, eveneens gericht aan de minister en staatssecretaris, staat ook de constatering dat er een achterstand is bij de uitrol van de projecten.⁴⁷ Ook uit FEZ zorgen over het nog ontbreken van inzicht in de realisatie van de projecten. Dergelijk inzicht is nodig voor een goede sturing en verantwoording. FEZ kan daardoor geen zekerheid geven of met de projecten zoals geformuleerd in de Routekaart de doelstellingen van de Investeringsagenda gehaald kunnen worden.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ DG Belastingdienst, *Stand van zaken Investeringsagenda*, 8 december 2016.

⁴⁷ Directie FEZ, *Stand van zaken Investeringsagenda*, 6 december 2016.

Investeringsagenda

De commissie constateert dat de Investeringsagenda op goede gronden is opgezet en dat de doelen een breed draagvlak hebben. Het is een meerjarig programma met een belangrijke IT-component. Randvoorwaardelijk voor het realiseren van de Investeringsagenda is een aanpassing van het personeelsbestand van de Belastingdienst: kleiner in omvang en anders van samenstelling. Deze randvoorwaarde was de aanleiding voor de vertrekregeling. De Investeringsagenda is ontworpen door drie leden van het managementteam van de Belastingdienst in nauwe samenwerking en afstemming met de staatssecretaris van Financiën. In de Rijksbegroting zijn meerjarig middelen gereserveerd voor deze plannen.

De secretaris-generaal heeft een Investment Committee ingesteld naast de reguliere checks and balances als tijdelijk adviesorgaan met een dubbele rol: advies over de vrijgave van middelen en als klankbord.

Notities van december 2016 schetsen een beeld van een stagnerende voortgang van de Investeringsagenda, vertraging in de te behalen resultaten en zorgen over de sturing en beheersing van dit veranderprogramma.

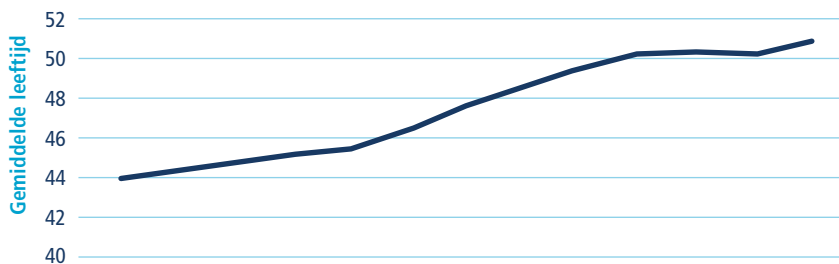
4. Vertrekregeling

4.1 Aanleiding

Met de brief van de staatssecretaris van 20 mei 2015⁴⁸ werd duidelijk dat de Investeringsagenda personele gevolgen heeft: een uitstroom van ongeveer 5000 medewerkers en een instroom van 1500 mensen. Samengevat leiden de inhoudelijke ontwikkelingen van de Investeringsagenda 'tot een afname van de werkstromen op administratief gebied, tot een verhoging van de efficiency in het toezichts- en inningswerk, tot ontwikkeling in de gevraagde competenties binnen IV en tot een behoefte aan specifieke expertise op *analytics* en interactie'.⁴⁹

Personeelsbestand

De Belastingdienst heeft een personeelsbestand met een gemiddelde leeftijd van circa 53 jaar in 2016. In 2003 was deze nog 44 jaar. Dit is een hoge leeftijd in internationaal perspectief⁵⁰ en vergeleken met andere overheidsinstellingen.⁵¹



Figuur 4: Ontwikkeling gemiddelde leeftijd Belastingdienst 2003–2015⁵²

⁴⁸ Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

⁴⁹ Activiteitenkalender, p. 39. Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

⁵⁰ OECD Tax Administration Database: van de OESO-landen heeft de Nederlandse Belastingdienst het een na hoogste percentage 60-plussers (18,5%). Het OESO-gemiddelde ligt op 7,3% (cijfers van 2013).

⁵¹ Rijksbreed was de gemiddelde leeftijd 47,5 jaar (bron: BZK, Jaarrapportage bedrijfsvoering 2015). Dit gemiddelde van 47,5 jaar is inclusief de Belastingdienst dus de rest van de rijksoverheid heeft een gemiddeld nog lagere leeftijd.

⁵² Ministerie van Financiën, 2015 *P&O getallen en grafieken. Een selectie van personeelskarakteristieken en kengetallen* (ongedateerd).

Tabel 4: Leeftijdsopbouw personeel Belastingdienst (oktober 2016; percentages afgerond)

| Leeftijds-categorie | 0-24 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55+ | Totaal |
|---------------------|------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Aantal | 216 | 3.038 | 4.336 | 8.999 | 11.626 | 28.215 |
| Aandeel | 1% | 11% | 15% | 32% | 41% | 100% |

Deze leeftijdsopbouw betekent dat de komende jaren relatief veel mensen de dienst zullen verlaten, volgens een adviesrapport van Oliver Wyman dat ook op 20 mei 2015 aan de Kamer is gezonden. Deze adviseur verwacht dat 60 procent van de medewerkers met pensioen zal gaan in de komende 10 tot 15 jaar met als risico dat zij een leemte in kennis en expertise achterlaten.⁵³ In de Raad van Bestuur wordt in de zomer van 2015 de verwachting uitgesproken dat 2.500 mensen de komende jaren door pensionering de dienst zullen verlaten.⁵⁴ Het is namelijk geen automatisme dat medewerkers van de Belastingdienst met 65 jaar met pensioen gaan: leeftijdontslag is in beginsel op verzoek van de betrokkene. Zij zijn gerechtigd door te werken tot 70 jaar en zelfs daarna kan men doorwerken als men medisch gekeurd is.⁵⁵ De medewerkers zijn doorgaans voor een werkleven lang aan de dienst verbonden, waardoor nauwelijks vacatures ontstaan en de instroom aan nieuwe mensen laag is. Dit betekent dat de mobiliteit (in- en uitstroom) gering is. De uitstroom ligt de laatste tien jaar op circa 3 procent. De uitstroom naar ander werk schommelt rond 1 procent.

Tabel 5: Uitstroom personeel Belastingdienst naar oorzaak (in %)⁵⁶

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Leeftijdontslag | 1,6 | 1,5 | 1,2 | 1,6 |
| Overlijden | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Arbeidsongeschikt | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Overig (bijvoorbeeld ander werk) | 1,4 | 0,7 | 0,9 | 1,3 |
| Totaal | 3,4 | 2,5 | 2,4 | 3,3 |

⁵³ Oliver Wyman, *Review of Investeringsagenda*, 20 mei 2015. Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

⁵⁴ Verslag Raad van Bestuur van 13 juli 2015.

⁵⁵ Artikel 98, eerste lid, aanhef en onder h, van het ARAR gelezen in samenhang met het negende lid van dat artikel.

⁵⁶ Overzicht op basis van de jaarlijkse uitgave van de Belastingdienst: 'P&O getallen en grafieken'. Door afronding tellen percentages niet altijd op. In de jaren voor 2012 was er geen informatie beschikbaar over onderverdeling van uitstroom naar oorzaak; ook in de jaren voor 2012 schommelt de totale uitstroom rond de 3% per jaar.

Beoogde aanpak uitstroom: 'specifiek en stapsgewijs'

De Belastingdienst concludeert in de zogenoemde 'Activiteitenkalender'⁵⁷ dat de leeftijdsuitstroom onvoldoende is om de noodzakelijke uitstroom te realiseren, en dat een specifieke aanpak nodig is op het gebied van HRM. De Belastingdienst beschrijft die aanpak als stapsgewijs en specifiek gericht op die plekken waar werkzaamheden veranderen. De personele voorzieningen zullen zich dan ook 'niet in gelijke mate op de gehele organisatie richten, maar op dat deel waar het plan betrekking op heeft'.⁵⁸ Die stapsgewijze aanpak maakt het ook mogelijk om rekening te houden met de op dat moment geldende personele beleidskaders, aldus de Belastingdienst.

Overigens waren er signalen dat het wel eens lastig kon worden om de uitstroom te realiseren. Zo constateerde het adviesbureau Oliver Wyman:⁵⁹

'A key part of the business case is a net reduction in staff of 3,500 over three years, or 16.7% of the current 21,000 workforce. The current headcount has remained static over more than a decade. [...] Delivering this 16.7% headcount reduction in de Belastingdienst will be a challenge. The workforce is aging but there has been little mobility in the workforce so far. Managing this net reduction will require close management attention.'

Ook bij leden van de Raad van Bestuur leefde destijds de zorg dat wellicht onvoldoende uitstroom zou worden gerealiseerd. Deze zorg is te verklaren uit de zeer geringe mobiliteit onder het personeel in de voorafgaande jaren zoals hiervoor beschreven.

Switch

Om de krimp in capaciteit mogelijk te maken wordt een 'werkbedrijf' opgericht: 'Switch'. Voor Switch was aanvankelijk een budget beschikbaar van € 648 miljoen. Medewerkers van wie het werk binnen de organisatie verdwijnt, kunnen in Switch werkzaamheden verrichten en worden daar opgeleid en begeleid. Uiteindelijk kunnen zij Switch verlaten door natuurlijk verloop, door te solliciteren op een vacature binnen de Belastingdienst of door gebruik te maken van een op dat moment geldende voorziening, zoals 'Van Werk Naar Werk'. De Belastingdienst licht toe dat het voor Switch heeft gekozen om organisatorische redenen zoals draagvlak, risico's voor de continuïteit, kosten en bestuurbaarheid, maar ook in verband met de zorg van de overheid als werkgever en de opportuniteit van uitstroomregelingen. Met bonden en medezeggenschap zal een proces afgestemd worden om te bepalen welke

⁵⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

⁵⁸ Activiteitenkalender, p. 39.

⁵⁹ Oliver Wyman, *Review of Investeringsagenda*, 20 mei 2015. Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

medewerkers op welk moment onderdeel van Switch gaan uitmaken, aldus de Belastingdienst. Als gevolg hiervan wordt veel overlegd over de personele gevolgen van de Investeringsagenda en over Switch. Dit leidt eind 2015 tot overeenstemming tussen de directeur-generaal Belastingdienst en de vakbonden over een vertrekregeling voor medewerkers van de Belastingdienst.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 4.2 de inhoud van de vertrekregeling. Daarbij komt ook de vraag aan bod hoe deze regeling zich verhoudt tot het rijksbrede beleid op dit terrein. Paragraaf 4.3 gaat in op het besluitvormingsproces dat leidde tot deze regeling en later tot aanpassing ervan. Deze paragraaf gaat ook in op de communicatie over de regeling. In paragraaf 4.4 worden de gevolgen van de regeling in kaart gebracht.

4.2 Inhoud vertrekregeling

Nadat de directeur-generaal en de bonden in het Georganiseerd Overleg Belastingdienst (GOBD) op 7 december 2015 overeenstemming op hoofdlijnen bereiken over een vertrekregeling voor medewerkers van de Belastingdienst, bereiken zij op 14 januari 2016 overeenstemming over de tekst van de regeling. De vertrekregeling is neergelegd in hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (de PUB): 'Van Werk Naar Werk n.a.v. de Investeringsagenda'. Paragraaf 4.2.1 beschrijft de inhoud van de vertrekregeling op hoofdlijnen.⁶⁰ Mede als gevolg van de grote belangstelling om gebruik te maken van de vertrekregeling, is deze met ingang van 1 juli 2016 aangepast. Paragraaf 4.2.2 beschrijft de veranderingen die als gevolg daarvan zijn ingevoerd.⁶¹ In paragraaf 4.2.3 vindt een vergelijking plaats van de vertrekregeling van de Belastingdienst met het rijksbrede beleid op dit gebied.

In de vertrekregeling van de Belastingdienst zijn niet alleen regels opgenomen over een vrijwillige fase, maar ook over reorganisaties en het in dat kader ontstaan van 'verplichte VWNW-kandidaten'. De grote belangstelling die is ontstaan voor de vertrekregeling houdt echter verband met de invulling van de vrijwillige fase. Om die reden belicht deze paragraaf de hoofdlijnen van alleen die fase.

⁶⁰ Zie bijlage D.1 voor de volledige tekst van de vertrekregeling, opgenomen in hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB.

⁶¹ Zie bijlage D.2 voor de volledige tekst van de aangepaste vertrekregeling, zoals deze geldt per 1 juli 2016.

4.2.1 Vertrekregeling tot 1 juli 2016

De vertrekregeling voorziet in een vrijwillige fase die wordt opengesteld vanaf 1 januari 2016⁶² voor de duur van de looptijd van de Investeringsagenda. Hoewel dit niet in de vertrekregeling is geëxpliciteerd, lijkt een duur van acht jaar, namelijk van 2016 tot en met 2023, te zijn bedoeld.⁶³ In dit kader is wel in de vertrekregeling opgenomen dat periodiek en voor het eerst na twee jaar, begin 2018, een evaluatie plaatsvindt, omdat zich omstandigheden kunnen voordoen waarbij onaanvaardbare risico's ontstaan ten aanzien van de continuïteit in de bedrijfsvoering. De in de vertrekregeling beschreven vrijwillige fase ziet op medewerkers met een vaste aanstelling of met een bepaalde tijdelijke aanstelling, werkzaam bij een onderdeel van de Belastingdienst, met uitzondering van de FIOD en de Douane. De medewerkers van de FIOD en de Douane zijn uitgezonderd omdat deze onderdelen van de Belastingdienst niet onder de reikwijdte van de Investeringsagenda vallen.

In de vertrekregeling zijn vier keuzemogelijkheden beschreven:

- Variant A: directe uitstroom uit de sector Rijk met aanspraak op een stimuleringspremie;
- Variant B: werk in Switch en uitstroom uit de sector Rijk met aanspraak op een stimuleringspremie;
- Variant C: werk in Switch, begeleiding en uitstroom uit Switch;
- Variant D: werk in Switch en uitstroom uit de sector Rijk zonder aanspraak op stimuleringspremie.

Nadat een medewerker zich aanmeldt voor het maken van afspraken over deelname aan een van deze varianten, stelt het bevoegd gezag van Switch een zogenoemd 'Switchplan' vast.⁶⁴ Dat plan bevat een vaststellingsovereenkomst (varianten A, B en D) of een mobiliteitsplan (variant C). De medewerker die vrijwillig opteert voor het opstellen en accepteren van dat 'Switchplan' wordt 'vrijwillige medewerker IA'.

⁶² Medewerkers konden zich vanaf 1 februari 2016 aanmelden; vgl. het memo 'Toepassing Van-Werk-Naar-Werk beleid bij de Belastingdienst' van de directeur-generaal aan de staatssecretaris en de secretaris-generaal, 15 januari 2016.

⁶³ Vgl. het verslag van de vergadering van het GOBD van 3 en 7 december 2015.

⁶⁴ Na 'overleg met de betrokken medewerker op basis van het advies van het Serviceloket arrangementen of het loopbaanonderzoek en advies van Switch'.

Ook voor medewerkers van de FIOD en de Douane is een uitstroommogelijkheid in de vertrekregeling opgenomen. Volgens de vertrekregeling wordt hun deze mogelijkheid geboden 'in aanvulling op' de zogenoemde remplaçantenregeling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).⁶⁵ De remplaçantenregeling bepaalt dat het bevoegd gezag de aanspraak op het begeleidingstraject en bepaalde voorzieningen uit het ARAR, waaronder de stimuleringspremie, kan toekennen aan andere ambtenaren dan 'VWNW-kandidaten' voor zover daarmee de plaatsing van een 'VWNW-kandidaat' wordt gerealiseerd of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling. In de vertrekregeling van de Belastingdienst is opgenomen dat medewerkers van de FIOD en de Douane zich voor 1 juli 2016 kunnen aanmelden als remplaçant, *zonder* dat de plaatsing van een 'VWNW-kandidaat' of een 'vrijwillige medewerker IA' wordt gerealiseerd. Voor hen geldt dan variant A.

4.2.2 Vertrekregeling vanaf 1 juli 2016

Mede als gevolg van de grote belangstelling van medewerkers, is de vertrekregeling zoals hiervoor beschreven met ingang van 1 juli 2016 aangepast. Ten eerste is de duur van de in de vertrekregeling beschreven vrijwillige fase beperkt tot 1 september 2016. Vanaf die datum kunnen medewerkers van de Belastingdienst zich dus niet meer aanmelden voor deelname aan voormelde in de vertrekregeling beschreven varianten. Daarnaast is de uiterlijke uitstroombdatum voor variant B verlengd. Afhankelijk van de situatie, kunnen medewerkers bij die variant tot uiterlijk 1 maart dan wel 1 september 2020 werkzaamheden blijven verrichten in Switch.⁶⁶

4.2.3 Vergelijking met rijksbrede VWNW-beleid

Hoofdstuk VIIbis van het ARAR bevat rijksbrede afspraken over de begeleiding van werk naar werk van ambtenaren.⁶⁷ Dit hoofdstuk gold in eerste instantie van 15 april 2013 tot 1 januari 2016. Inmiddels is de werkingsduur tot

⁶⁵ Artikel 49xx van het ARAR.

⁶⁶ De uiterlijke uitstroombdatum uit Switch is 1 maart 2020, behalve voor medewerkers benoemd in groepsfuncties B of C of in een individuele functie tot en met schaal 7. Voor die groep medewerkers geldt een uiterlijke uitstroombdatum van 1 september 2020.

⁶⁷ Staatsblad 2013, 540.

twee keer toe verlengd, tot 1 januari 2018.⁶⁸ In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de in de vertrekregeling van de Belastingdienst afgesproken regels en hoofdstuk VIIIbis van het ARAR (hierna ook wel het rijksbrede VWNW-beleid genoemd), om in beeld te krijgen hoe bijzonder de vertrekregeling en de daarin aangeboden varianten eigenlijk zijn. Van belang hierbij is dat de commissie, zoals reeds is vermeld in paragraaf 1.2, niet ingaat op de vraag naar de rechtmatigheid van de vertrekregeling.

4.2.3.1 Grondslag vertrekregeling

De vertrekregeling vermeldt de daarin beschreven varianten als de wijze waarop ‘invulling [wordt] gegeven aan de vrijwillige fase zoals bedoeld in art[ikel] 49s ARAR’. Dit artikel ziet op de vrijwillige fase uit het rijksbrede VWNW-beleid. Hoewel de vertrekregeling in zoverre dan ook op die bepaling van het VWNW-beleid lijkt te zijn gebaseerd, blijkt voor het eerst uit de brief van de staatssecretaris van 11 oktober 2016⁶⁹ dat dit niet het geval is. In die brief schrijft de staatssecretaris namelijk dat de vertrekregeling van de Belastingdienst is gebaseerd op de remplaçantenregeling uit het ARAR: artikel 49xx. De staatssecretaris schrijft hierover: *‘In het proces van totstandkoming van de regeling zijn binnen de Belastingdienst keuzes gemaakt die forse consequenties hebben gehad. Bij het maken van een regeling is niet het reguliere VWNW-beleid toegepast, maar is een regeling gemaakt die gebaseerd is op het remplaçantenartikel uit het ARAR (art. 49xx). Dit artikel regelt dat de VWNW-instrumenten (uit het reguliere VWNW-beleid) ook toegekend kunnen worden aan andere ambtenaren, indien er een bijdrage wordt geleverd aan een taakstelling. Door gebruik te maken van het (...) remplaçantenartikel bestond meer ruimte voor keuzes bij de inrichting van de regeling.’*

Artikel 49xx van het ARAR bepaalt dat het bevoegd gezag de aanspraak op het begeleidingstraject en bepaalde voorzieningen, waaronder een stimuleringspremie, kan toekennen aan andere ambtenaren [dan VWNW-kandidaten] voor zover:

- daarmee de plaatsing van een VWNW-kandidaat wordt gerealiseerd; of
- hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling.

⁶⁸ Staatsblad 2015, 519 en 2016, 446.

⁶⁹ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307.

De vertrekregeling en de brief van de staatssecretaris van 11 oktober 2016 vermelden dit niet uitdrukkelijk, maar de Belastingdienst lijkt de als gevolg van de Investeringsagenda voorziene uitstroom van 5000 medewerkers van de Belastingdienst, met uitzondering van de Douane en de FIOD, te hebben aangemerkt als een taakstelling. De remplaçantenregeling lijkt in dat geval volgens de staatssecretaris meer ruimte te bieden aan het bevoegd gezag om te bepalen of en onder welke voorwaarden ambtenaren in aanmerking komen voor het begeleidingstraject en bepaalde voorzieningen uit het ARAR, onder de voorwaarde dat die toekenning bijdraagt aan het realiseren van die taakstelling. Die ruimte is door de Belastingdienst ingevuld als beschreven in paragraaf 4.2.1 van dit rapport: met het aanbod van de vier in de vertrekregeling beschreven varianten aan de medewerkers van alle onderdelen van de Belastingdienst met een vaste of bepaalde tijdelijke aanstelling, met uitzondering van de medewerkers van de Douane en de FIOD. De Belastingdienst heeft de remplaçantenregeling dan ook als grondslag gebruikt voor een zeer generieke regeling.

4.2.3.2 FIOD en Douane

In de vertrekregeling is uitdrukkelijk vermeld dat de in de Activiteitenkalender beoogde verandering van het fiscale proces, niet ziet op de Douane en de FIOD en dat de medewerkers van die onderdelen van de Belastingdienst daarom buiten de reikwijdte van de vertrekregeling vallen. De Belastingdienst lijkt hiermee tot uitdrukking te brengen dat de Douane en de FIOD buiten voormelde taakstelling van de uitstroom van 5000 medewerkers vallen. Desondanks heeft de Belastingdienst ook een uitstroommogelijkheid aan medewerkers van de Douane en de FIOD geboden. Deze mogelijkheid wordt volgens de vertrekregeling geboden 'in aanvulling op de remplaçantenregeling zoals bepaald in [het] ARAR.' Medewerkers konden zich gedurende het eerste half jaar van 2016 aanmelden als remplaçant, zonder dat de plaatsing van een 'VWNW-kandidaat' of een 'vrijwillige medewerker IA' werd gerealiseerd. Bij een vergelijking met de remplaçantenregeling uit het ARAR, valt op dat met voormelde uitstroommogelijkheid voor de medewerkers van de Douane en de FIOD:

- geen plaatsing van een VWNW-kandidaat wordt gerealiseerd; en
- geen bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van voormelde taakstelling.

De twee situaties waarop de remplaçantenregeling van het ARAR ziet, zijn dan ook niet van toepassing op medewerkers van de Douane en de FIOD.

4.2.3.3 Vier varianten

Zoals vermeld, voorziet het rijksbrede VWNW-beleid in regels over een vrijwillige fase. Die vrijwillige fase is ingevolge artikel 49s, eerste lid, van het ARAR de fase die voorafgaat aan een voorgenomen besluit tot een belangrijke reorganisatie. De Belastingdienst heeft er ook voor gekozen een vrijwillige fase in de vertrekregeling op te nemen. Anders dan in het rijksbrede VWNW-beleid, is die fase in de vertrekregeling echter niet de fase voorafgaand aan een voorgenomen besluit tot een belangrijke reorganisatie. De vertrekregeling van de Belastingdienst is namelijk niet tot stand gekomen met het oog op een concreet voorgenomen besluit tot een reorganisatie. Ook heeft de Belastingdienst een eigen invulling gegeven aan deze fase, namelijk met eerdergenoemde vier varianten. De Belastingdienst heeft hierdoor andere opties aangeboden aan medewerkers dan wanneer het de reguliere vrijwillige fase uit het VWNW-beleid had toegepast. Hieronder volgt een vergelijking van de invulling van de vrijwillige fase in de vertrekregeling van de Belastingdienst met de in het ARAR beschreven uitgangspunten voor een vrijwillige fase.

Doelgroep

Zoals vermeld gaat de vrijwillige fase volgens het rijksbrede VWNW-beleid vooraf aan een voorgenomen besluit tot een belangrijke reorganisatie. Het bevoegd gezag lijkt ruimte te hebben bij het bepalen van de doelgroep voor die vrijwillige fase.⁷⁰ In het ARAR is wel bepaald dat het bevoegd gezag besluit tot een vrijwillige fase om te voorkomen dat ambtenaren op termijn als verplichte VWNW-kandidaat worden aangemerkt omdat hun functie wordt opgeheven of overtoolligheid ontstaat binnen een aangewezen groep ambtenaren.⁷¹ Bij het bepalen van de doelgroep in de vertrekregeling heeft de Belastingdienst geen rekening gehouden met die in het ARAR beschreven situaties. De groep medewerkers die zich vanaf 1 februari 2016 vrijwillig kon aanmelden voor een van de in de vertrekregeling van de Belastingdienst beschreven varianten is zeer omvangrijk: alle medewerkers van alle onderdelen van de Belastingdienst met een vaste of bepaalde tijdelijke aanstelling behoorden tot die groep, met uitzondering van medewerkers van de Douane en de FIOD. Daarnaast bestond ook voor laatstgenoemde medewerkers tot 1 juli 2016 de mogelijkheid om zich vrijwillig aan te melden voor variant A. De doelgroep in de vertrekregeling is niet gekoppeld aan een

⁷⁰ Vgl. 'Evaluatie van het Van Werk Naar Werk-beleid', SEOR en Ecorys, Rotterdam, november 2015, p. 50-51, met bevindingen over de organisatie en implementatie van het VWNW-beleid in de praktijk. Een van de bevindingen luidt: 'Welke ambtenaren worden aangewezen voor de vrijwillige fase is niet in de regelgeving geregeld en verschilt per organisatieonderdeel.'

⁷¹ Artikel 49s, tweede lid, aanhef en onder a en b, van het ARAR.

concrete, toekomstige reorganisatie met verwachte gevolgen voor specifieke individuele functies of functiegroepen. Hierdoor is niet geborgd dat de feitelijke uitstroom als gevolg van de vertrekregeling van de Belastingdienst zou passen bij de personeelsbehoeften van de op dat moment veranderende werkprocessen binnen de Belastingdienst.

Duur

De duur van de vrijwillige fase in het rijksbrede VWNW-beleid is niet in het ARAR bepaald. In het ARAR is slechts bepaald dat het bevoegd gezag besluit wanneer de vrijwillige fase begint en eindigt.⁷² In de vertrekregeling was aanvankelijk bepaald dat medewerkers zich in beginse⁷³ gedurende de looptijd van de Investeringsagenda, van begin 2016 tot en met 2023, konden aanmelden voor het maken van afspraken over de daarin beschreven varianten. Nadien, bij de nadere onderhandelingen met de bonden in het voorjaar van 2016, is deze periode vroegtijdig beëindigd, waardoor deze tot 1 september 2016 heeft geduurd.

Invulling

Het uitgangspunt van het rijksbrede VWNW-beleid is dat de medewerkers die behoren tot de doelgroep voor de vrijwillige fase deelnemen aan een 'VWNW-onderzoek'.⁷⁴ Dat onderzoek richt zich op de wensen en ontwikkelmogelijkheden van de medewerker en zijn mogelijkheden voor het vinden van een passende functie binnen of buiten de sector Rijk.⁷⁵ Nadat het bevoegd gezag een 'VWNWplan' heeft vastgesteld,⁷⁶ heeft de betrokken medewerker drie opties:

⁷² Artikel 49s, vierde lid, van het ARAR.

⁷³ Een beperking van de duur was mogelijk door de evaluatie die eerst na twee jaar, begin 2018, zou plaatsvinden. Verder gold voor de medewerkers van de Douane en de FIOD een andere termijn; zie daarover paragraaf 4.2.1 van dit rapport.

⁷⁴ Artikel 49x, eerste lid, van het ARAR. Afwijking van deze hoofdregel is mogelijk; zie artikel 49x, tweede lid, en sinds 1 juli 2016 ook 49ya van het ARAR.

⁷⁵ Artikel 49x, derde lid, van het ARAR.

⁷⁶ Artikel 49y van het ARAR.

- Het ‘VWNW-plan’ uit te voeren.⁷⁷ De medewerker heeft dan als ‘vrijwillige VWNW-kandidaat’ aanspraak op het begeleidingstraject en de voorzieningen bedoeld in paragraaf 3 van hoofdstuk VIIbis van het ARAR (dit betreft niet een stimuleringspremie).⁷⁸
- Af te zien van de aanspraak op het begeleidingstraject en voormelde voorzieningen, in ruil voor een stimuleringspremie bij ontslag op eigen verzoek.⁷⁹
- Niet te kiezen voor een van de vorige twee opties. De medewerker blijft dan zijn normale werk doen.

Anders dan in het rijksbrede VWNW-beleid, is het uitgangspunt bij de vertrekregeling van de Belastingdienst dat een medewerker zich vrijwillig kan aanmelden voor mogelijke deelname aan de daarin beschreven varianten, waarna het bevoegd gezag een ‘Switchplan’ vaststelt.⁸⁰ Dat plan bestaat uit een vaststellingsovereenkomst (varianten A, B en D) of een mobiliteitsplan (variant C). Hierbij valt op dat, anders dan in het rijksbrede VWNW-beleid waarin in beginsel steeds een onderzoek plaatsvindt met het oog op de mogelijkheden voor het vinden van ander werk, de nadruk bij de vertrekregeling ligt op uitstroom als doel op zich in plaats van uitstroom naar ander werk. Een bijzonderheid bij de vertrekregeling van de Belastingdienst is verder dat gebruik wordt gemaakt van het werkbedrijf ‘Switch’: bij drie van de vier varianten (B, C en D) gaat de medewerker op enig moment na de vaststelling van het Switchplan over naar Switch om daar ‘passende werkzaamheden’ te verrichten.⁸¹ Varianten A en C van de vertrekregeling lijken vergelijkbaar met opties bij het rijksbrede VWNW-beleid. Bij variant A kiest de medewerker voor directe uitstroom met aanspraak op een stimuleringspremie. Bij variant C kiest de medewerker voor een begeleidingstraject, dat wordt opgesteld conform onder meer hoofdstuk VIIbis van het ARAR. Een verschil met het rijksbrede VWNW-beleid⁸² is wel dat de medewerker bij variant C na afloop van het ‘vrijwillige Switch-traject’ dan wel na het tussentijds beëindigen van

⁷⁷ Artikel 49y, tweede lid, van het ARAR.

⁷⁸ Artikel 49y, derde lid, van het ARAR.

⁷⁹ Artikel 49tt, eerste lid, van het ARAR.

⁸⁰ Na ‘overleg met de betrokken medewerker op basis van het advies van het Serviceloket arrangementen of het loopbaanonderzoek en advies van Switch’.

⁸¹ Deze in de vertrekregeling neergelegde uitgangspunten lijken gezien de brief van de staatssecretaris van 13 december 2016 (Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323) in de praktijk anders te worden uitgevoerd. Die brief vermeldt: ‘Voor medewerkers die niet gelijk uitstromen, geldt dat zij hun huidige werk op hun huidige plek zullen blijven verrichten bij het onderdeel waar ze reeds werkzaam zijn voor zover het werk nog niet vervallen of veranderd is. Zij zullen dus feitelijk pas later of wellicht niet naar Switch gaan.’

⁸² Vgl. artikel 49r, aanhef en onder e, van het ARAR.

een afgesproken opleidingstraject, terwijl dit niet heeft geleid tot uitstroom, wordt aangewezen als verplichte 'VWNW-kandidaat'. De mogelijkheden die varianten B en D van de vertrekregeling medewerkers bieden, zijn niet zonder meer tot het rijksbrede VWNW-beleid te herleiden. Bij die varianten gaat de medewerker nog een periode aan het werk in Switch.⁸³

Bij variant B kan die periode oplopen tot ongeveer vier jaar, waarna de medewerker in beginsel nog steeds aanspraak heeft op een volledige stimuleringspremie. Bij variant D kan die periode nog langer zijn dan bij variant B. Bij variant D heeft de medewerker echter geen aanspraak op een stimuleringspremie. Overigens geldt voor beide varianten dat de uiterlijke uitstroomdatum in het Switchplan wordt vastgelegd en dat deze datum in ieder geval uiterlijk de datum is waarop de medewerker de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt.

Hoogte stimuleringspremie

In het rijksbrede VWNW-beleid wordt de hoogte van de stimuleringspremie berekend overeenkomstig artikel 49tt van het ARAR. In de vertrekregeling wordt deze bepaling op hoofdlijnen gevolgd. Zo volgt de maximale hoogte van de premie rechtstreeks uit het ARAR: € 75.000,- of twaalf maandsalarissen verhoogd met de vakantie- en eindejaarsuitkering, indien dat bedrag hoger is dan € 75.000,-.⁸⁴ Wel bestaan er twee verschillen:

- In de vertrekregeling van de Belastingdienst is voor variant A bij aanmeldingen na 30 juni 2016 en voor variant B een regeling opgenomen voor medewerkers die binnen anderhalf jaar de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. De hoogte van de premie wordt dan mede afhankelijk van het aantal resterende maanden tot aan het bereiken van die leeftijd. Het gevolg daarvan is dat de hoogte van de premie afneemt naar mate de medewerker dichterbij de AOW-gerechtigde leeftijd komt. Deze regeling is niet in het rijksbrede VWNW-beleid opgenomen en kan voor (oudere) medewerkers nadeliger uitvallen. De vertrekregeling van de Belastingdienst is op dit punt soberder dan het rijksbrede VWNW-beleid.⁸⁵

⁸³ Het verschil met variant C is dat een medewerker op basis daarvan in Switch gebruikmaakt van een begeleidingstraject.

⁸⁴ Artikel 49tt, zesde lid, van het ARAR.

⁸⁵ De bijlage 'Vertrekregeling Belastingdienst en ARAR', bij Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307, vermeldt dat deze beperking door 'werkgever Rijk' is voorgesteld als verbeterpunt voor meer structurele afspraken over het VWNW-beleid.

- In het kader van de vrijwillige fase van het rijksbrede VWNW-beleid 'ruilt' de medewerker een aangeboden begeleidingstraject en bijbehorende voorzieningen voor een stimuleringspremie. Bij de berekening van de hoogte van de premie wordt rekening gehouden met de datum waarop de medewerker uiteindelijk uitstroomt en het aantal maanden van het – denkbeeldige – begeleidingstraject dat dan nog zou resteren.⁸⁶ Het gevolg daarvan is dat de hoogte van de premie afneemt als de medewerker langer in dienst blijft. In de vertrekregeling van de Belastingdienst wordt geen rekening gehouden met dit principe. Medewerkers die gebruikmaken van de varianten A en B hebben dan ook altijd aanspraak op een volledige stimuleringspremie, met uitzondering van degenen die vallen onder voormelde uitzondering over de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit verschil werkt in het voordeel van de medewerker en kan vooral tot uiting komen bij variant B. Bij die variant kan een medewerker nog een bepaald aantal jaren na zijn aanmelding in Switch blijven werken en vervolgens alsnog een volledige premie ontvangen. Dit zou niet mogelijk zijn bij de 'ruil' van het aangeboden begeleidingstraject en bijbehorende voorzieningen voor een stimuleringspremie tijdens de vrijwillige fase van het rijksbrede VWNW-beleid. Op dit punt is de vertrekregeling van de Belastingdienst dan ook ruimer dan het rijksbrede VWNW-beleid.

⁸⁶ Artikel 49tt, derde lid, van het ARAR.

Inhoud vertrekregeling

Grondslag regeling

De commissie heeft de in de vertrekregeling beschreven vrijwillige fase vergeleken met het rijksbrede beleid ter zake. Van belang is dan te weten met welk beleid precies de vergelijking moet worden gemaakt. Met andere woorden: wat is de grondslag van de vertrekregeling? Deze is niet zonder meer eenduidig. Afgaande op de PUB – waarin de vertrekregeling is opgenomen – lijkt de daarin beschreven vrijwillige fase gebaseerd op de ‘vrijwillige fase’ van het VWNW-beleid (artikel 49s ARAR). In zijn brief van 11 oktober 2016 meldt de staatssecretaris aan de Kamer dat de gehele regeling is gebaseerd op de remplaçantenregeling (artikel 49xx ARAR). Deze bood volgens de staatssecretaris meer ruimte voor de inrichting van de vertrekregeling.

Bij de vergelijking van de in de vertrekregeling beschreven vrijwillige fase met de uitgangspunten van de vrijwillige fase in het rijksbrede VWNW-beleid valt de commissie een aantal aspecten op.

Nadruk op vertrek. Opvallend bij de vertrekregeling van de Belastingdienst is de nadruk op uitstroom in plaats van begeleiding van werk naar werk. Er wordt niet voor iedere medewerker die zich aanmeldt een onderzoek verricht met het oog op de mogelijkheden voor het vinden van ander werk. Drie van de vier varianten (A, B en D) van de vertrekregeling zien op uitstroom zonder begeleiding naar ander werk. Bij twee van die varianten (A en B) maken medewerkers aanspraak op een stimuleringspremie bij uitstroom. Uit de uitstroomcijfers in de brief van de staatssecretaris van 13 december 2016,⁸⁷ welke cijfers in paragraaf 4.4.1 van dit rapport aan de orde komen, blijkt dat die nadruk op vertrek feitelijk ook tot uiting is gekomen: 5106 fte’s stromen uit via varianten A en B tegenover ongeveer 100 fte’s via varianten C en D.

Het generieke karakter. De in het rijksbrede VWNW-beleid beschreven vrijwillige fase is de fase die voorafgaat aan een voorgenomen besluit tot een belangrijke reorganisatie. In de vertrekregeling is bij het bepalen van de doelgroep geen koppeling gemaakt met een concrete, toekomstige reorganisatie met verwachte gevolgen voor specifieke individuele functies of functiegroepen. Hierdoor is niet geborgd dat de feitelijke uitstroom als gevolg van de vertrekregeling van de Belastingdienst zou passen bij de

⁸⁷ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323.

personeelsbehoeften van de op dat moment veranderende werkprocessen binnen de Belastingdienst.

Stimuleringspremie. De berekening van de hoogte van de stimuleringspremie sluit aan bij het rijksbrede VWNW-beleid; de maximale hoogte volgt daar ook uit. Wel zijn er twee verschillen. Ten eerste wordt in de vertrekregeling van de Belastingdienst de stimuleringspremie in bepaalde gevallen vermindert als een medewerker bijna de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt; in dit opzicht is de vertrekregeling soberder dan het rijksbrede beleid. Ten tweede is bij de vrijwillige fase in het rijksbrede VWNWbeleid de hoogte van de stimuleringspremie mede afhankelijk van het aantal maanden dat de medewerker nog in dienst blijft: hoe langer hij nog blijft, hoe lager de premie. Dit is in de vertrekregeling van de Belastingdienst (varianten A en B) niet het geval.

FIOD en Douane. Naast het voorgaande, dat geldt voor alle medewerkers van de Belastingdienst met uitzondering van de FIOD en de Douane, heeft de Belastingdienst de medewerkers van de FIOD en de Douane tot 1 juli 2016 ‘in aanvulling op’ de remplaçantenregeling van het ARAR de mogelijkheid geboden uit te stromen met aanspraak op een stimuleringspremie. De twee situaties waarop de remplaçantenregeling van het ARAR ziet – in geval van een vervanger of bij een taakstelling – zijn echter niet van toepassing op de FIOD en de Douane.

Op de bovenstaande punten wordt overigens ook afgeweken van de oorspronkelijke plannen zoals de Belastingdienst die zelf een halfjaar eerder had gepresenteerd in de Investeringsagenda.

4.3 Totstandkoming en aanpassing vertrekregeling

Deze paragraaf gaat in op de totstandkoming van de vertrekregeling en de latere aanpassing daarvan. Daarbij ligt de nadruk op de gevolgde besluitvormingsprocedure. De commissie beoogt een beeld te geven van de besluitvorming die tot de vertrekregeling heeft geleid. Tot besluit gaat deze paragraaf in op de communicatie over de regeling.

4.3.1 Totstandkoming vertrekregeling

Mei 2015: de Investeringsagenda

Op 19 mei 2015 verschijnen berichten in de media over een toekomstige grootschalige reorganisatie bij de Belastingdienst.⁸⁸ Medewerkers en vakbonden worden overvallen door de voorgestelde personele consequenties. De bonden zitten die ochtend met de directeur-generaal om tafel om opheldering te vragen. In deze ontbijtbijeenkomst doet de directeur-generaal de mondelinge toezegging dat er geen sprake zal zijn van gedwongen ontslagen. Hiermee was de kou uit de lucht voor de bonden. De staatssecretaris heeft deze garantie in juni ook aan de Kamer gegeven in antwoord op vragen.⁸⁹

Op 20 mei informeert de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer over de Investeringsagenda.⁹⁰ Als gevolg van de voorgestelde veranderingen is een uitstroom van ongeveer 5000 medewerkers van de Belastingdienst voorzien. Deze medewerkers zullen uitstromen naar het werkbedrijf 'Switch' of naar ander werk.

Volgens⁹¹ de toenmalige directeur-generaal Belastingdienst heeft hij eind 2014 of begin 2015 intern te kennen gegeven dat hij zijn zevenjaarstermijn als directeur-generaal niet vol wilde maken. Die termijn zou 1 juli 2016 aflopen. Volgens de directeur-generaal zou een opvolger dan te weinig zijn stempel op de uitwerking van de Investeringsagenda kunnen drukken. Als de Investeringsagenda zou zijn vastgesteld, zou de directeur-generaal zijn vertrek aankondigen, hetgeen hij op 20 mei ook deed. Zijn opvolger zou dan voor de implementatie van de Investeringsagenda kunnen zorgen.

⁸⁸ Vgl. <http://nos.nl/artikel/2036555-belastingdienst-reorganiseert-5000-banen-weg.html> en <http://www.nu.nl/economie/4051929/reorganisatie-belastingdienst-kost-vijfduizend-werknemers-baan.html>.

⁸⁹ Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 245.

⁹⁰ Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

⁹¹ Gesprek met de commissie.

Vanaf mei 2015: overleggen met de bonden

Als de ideeën uit de Investeringsagenda bekend zijn, gaat de Belastingdienst in overleg met de bonden in het Georganiseerd Overleg Belastingdienst (GOBD) over de personele gevolgen daarvan en de opzet van het werkbedrijf Switch. Aanvankelijk is niet duidelijk of het rijksbrede VWNW-beleid, dat op 1 januari 2016 zou aflopen, zou worden verlengd. Op 22 september 2015 geven de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) in het GOBD in een brief⁹² aan de directeur-generaal aan dat het rijksbrede VWNW-beleid is verlengd tot 1 januari 2017. De bonden geven aan dat het hun uitgangspunt is dat het rijksbrede VWNW-beleid ook van toepassing is bij organisatieveranderingen voortvloeiend uit de Investeringsagenda. De bonden merken op dat het overplaatsen van medewerkers naar Switch een afwijking is van dat beleid, willen weten wat de toegevoegde waarde is van Switch en verzoeken om informatie over de werking van Switch. In het overleg van het GOBD van 24 september 2015 herhalen de bonden dat standpunt.⁹³ De bonden geven aan dat niet duidelijk is hoe het rijksbrede VWNW-beleid en Switch zich tot elkaar verhouden. De voorzitter, de directeur-generaal Belastingdienst, licht toe dat de door het kabinet vastgestelde Investeringsagenda de aanleiding is voor Switch. Om de sociale gevolgen van de veranderingen op te vangen is gekozen voor Switch, met het doel om gedwongen ontslagen te voorkomen. Hoe het verlengde rijksbrede VWNW-beleid kan worden toegepast, moet nog worden gezien, aldus de directeur-generaal.

Vanaf mei 2015: overleggen Raad van Bestuur (i.o.) van de Belastingdienst

In diezelfde periode, vanaf mei 2015, wordt in de Raad van Bestuur (i.o.) van de Belastingdienst gesproken over de personele gevolgen van de Investeringsagenda en de inrichting van Switch. De commissie heeft desgevraagd verslagen van de vergaderingen van de Raad van Bestuur (i.o.) ontvangen. Die verslagen worden volgens de Belastingdienst in beperkte kring binnen de Belastingdienst verspreid. Uit de ontvangen verslagen kan niet worden afgeleid dat de tekst daarvan op enig moment wordt vastgesteld. Een aantal van de verslagen vermeldt uitdrukkelijk dat het gaat om een 'informeel verslag'.⁹⁴ In dat licht moeten de passages uit de verslagen die in deze paragraaf worden vermeld dan ook worden gezien.

⁹² Brief van de SCO in het GOBD aan de directeur-generaal van 22 september 2015.

⁹³ Verslag van de vergadering van het GOBD van 24 september 2015.

⁹⁴ Verslagen van de vergaderingen van de Raad van Bestuur (i.o.) van de Belastingdienst van 26 mei en 1 juni 2015.

Het verslag van de vergadering van de Raad van Bestuur i.o. van 1 juni 2015⁹⁵ vermeldt het belang om uitgangspunten te formuleren voor de inrichting van Switch. Het hoofduitgangspunt is het nastreven van een zuivere inzet van Switch. Als element daarvan wordt onder meer vermeld dat er geen medewerkers van de Douane en de FIOD naar Switch gaan; het gaat om medewerkers binnen de fiscale kolom van wie het werk ophoudt of vermindert. Afgesproken wordt dat in de *roadmap* zal worden uitgegaan van een start van Switch op 1 januari 2016.

Het verslag van de vergadering van 6 juli 2015⁹⁶ vermeldt dat DGBel werkt aan afspraken over personele spelregels in het kader van de Investeringsagenda. Wekelijks vinden er technische overleggen met de bonden plaats, waarvan geen verslagen worden gemaakt. Het verslag vermeldt dat het aan te raden is om op voorhand een set spelregels te bepalen om te voorkomen dat iedere keer opnieuw over spelregels wordt gepraat. Van belang is na te denken over wat nodig is om rustig en gecontroleerd te gaan veranderen.

Het verslag van de Raad van Bestuur (i.o.) van 31 augustus 2015⁹⁷ vermeldt dat er is gekeken naar de mogelijkheid om een doelgroep te benoemen die in aanmerking komt voor de inzet van middelen voor het bevorderen van uitstroom. Groepsfuncties die worden geraakt door de Investeringsagenda komen hier het beste voor in aanmerking, waarbij te denken valt aan groepsfuncties B en C. Hierbij wordt het risico vermeld van een RVU-heffing. Het verslag vermeldt dat pas in de komende tijd langzaam duidelijkheid zal komen over wat de Investeringsagenda voor medewerkers zal gaan betekenen en dat deze onzekerheid in sommige gevallen het meest belastend is. Het verslag vermeldt dat de Belastingdienst de mogelijkheid dat medewerkers uit de groepsfuncties B en C op basis van vrijwilligheid naar Switch kunnen gaan, zal gaan verkennen in een informeel gesprek met de bonden.

In diezelfde periode, vanaf augustus, is onder meer DGBel bezig met het opstellen van een leidraad waarlangs de organisatieveranderingen die voortkomen uit de Investeringsagenda kunnen plaatsvinden. Verschillende versies hiervan zijn besproken in vergaderingen van de Raad van Bestuur (i.o.). De versie⁹⁸ die ten grondslag ligt aan de vergadering op 12 oktober 2015 zal

⁹⁵ Idem, van 1 juni 2015.

⁹⁶ Idem, van 6 juli 2015.

⁹⁷ Idem, van 31 augustus 2015.

⁹⁸ Onder meer DGBel, *Leidraad reorganisaties Investeringsagenda Belastingdienst*, 9 oktober 2015.

volgens het verslag van die vergadering⁹⁹ aan de bonden worden gestuurd, waarna een gesprek met de bonden daarover zal worden aangegaan.

In de vergadering van 21 september 2015¹⁰⁰ wordt gesproken over de ruimte die er bij de bonden is om van Switch iets nieuws te maken. De zorg wordt geuit dat Switch bepaald wordt door regels, terwijl het de bedoeling is met Switch juist iets unieks te realiseren. Het verslag vermeldt dat het mogelijk moet zijn om de bonden mee te krijgen, bijvoorbeeld door een aantal zaken op termijn te zetten: niet alles speelt nu, dus niet alles hoeft nu geregeld te worden. De Raad van Bestuur (i.o.) spreekt uit dat het VWNW-beleid alleen zal gelden in Switch en dus niet in de staande organisatie en ook niet voor de Douane en de FIOD. Door dat beleid op zijn breedst toe te passen, moet daar een belangrijke stimulans van uitgaan. De Raad van Bestuur (i.o.) heeft er op basis van ervaringen elders vertrouwen in dat medewerkers die goed begeleid worden en waarvoor een instrumentarium beschikbaar is, ook echt zullen uitstromen.

Aan de vergadering van 21 september 2015 lag het memo 'bespreekpunten reorganiseren'¹⁰¹ ten grondslag, waarin een aantal situaties is uitgewerkt van wijzen van reorganiseren met behulp van Switch. Dat memo vermeldt als algemene risico's onder meer het risico dat onvoldoende financiële ruimte bestaat voor het toekennen van arrangementen zoals stimuleringspremies en het risico dat onvoldoende helderheid bestaat over de groepen medewerkers die boventallig worden, waardoor juist de 'verkeerde' functiehouders opteren voor vertrek met een stimuleringspremie (uitstroom op de verkeerde doelgroepen).

In de vergadering van 26 oktober 2015 staat het onderwerp 'Switch impactanalyse instroomprofielen' op de agenda. Het verslag¹⁰² vermeldt dat dit punt van de agenda is gehaald. Volgens twee leden van de Raad van Bestuur (i.o.) wordt de uitwerking van dit onderwerp erg technocratisch. Zij spreken de wens uit om daar met de Belastingdienst verder over te praten. Het verslag vermeldt dat als Switch niet goed gaat, dat een groot risico is voor de Investeringsagenda. De Raad van Bestuur (i.o.) wil in staat worden

⁹⁹ Verslag van de vergadering van de Raad van Bestuur (i.o.) van de Belastingdienst van 12 oktober 2015.

¹⁰⁰ Idem, van 21 september 2015.

¹⁰¹ DGBel, *Bespreekpunten reorganiseren*, 17 september 2015.

¹⁰² Verslag van de vergadering van de Raad van Bestuur (i.o.) van de Belastingdienst van 26 oktober 2015.

gesteld om richtinggevende uitspraken te kunnen doen en heeft behoefte aan scenario's om uit te kunnen kiezen.

31 oktober – 1 november 2015: wisseling directeur-generaal

Na de eerdere aankondiging van zijn vertrek, treedt de directeur-generaal uiteindelijk op 31 oktober 2015 uit dienst. Hij wordt met ingang van 1 november 2015 opgevolgd door de huidige directeur-generaal¹⁰³, die aangeeft dat er geen overdrachtdossier of systematische informatieoverdracht was en dat hij geen gezamenlijke inwerkperiode had met zijn voorganger.

9 november 2015: voorstel van de bonden

Nadat eind oktober 2015 een sessie tussen de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en DGBel heeft plaatsgevonden over de 'Leidraad Investeringsagenda', e-mailen¹⁰⁴ de SCO op 2 november 2015 vragen en opmerkingen van de bonden over die Leidraad aan DGBel. In aanvulling op dat emailbericht wordt namens een kleine afvaardiging van de bonden op 9 november 2015¹⁰⁵ een aanzet gedaan voor de af te spreken spelregels in het kader van de Investeringsagenda, vormgegeven in hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB, 'Investeren in de Belastingdienst, Van Werk Naar Werk'. Diezelfde dag, en waarschijnlijk ook op 11 november 2015, vindt een overleg plaats met de bonden. Achteraf schrijft CNV Overheid over laatstgenoemde dag: *'Op 11 november 2015 stelde de dienstleiding volkomen onverwachts voor om de vrijwillige fase VWNW voor iedereen van toepassing te verklaren binnen de Belastingdienst (blauwe Kant). De Belastingdienst is hierbij heel bewust afgeweken van de rijksbrede kaders van het VWNW-beleid. Dat was een zeer verrassend en genereus cadeau.'*¹⁰⁶

13 november 2015: vergadering Investment Committee

Op 13 november 2015 vindt een vergadering plaats van het Investment Committee (IC).¹⁰⁷ Het verslag van die vergadering vermeldt dat de Belastingdienst toelicht dat de regelingen die in Switch worden aangeboden niet uniek zijn, maar dat het wel uniek is dat er een tijdelijke organisatie is die dit mogelijk maakt. Met de bonden vindt overleg plaats over onder meer de selectiemethode op basis waarvan medewerkers, al dan niet op

¹⁰³ De directeur-generaal Belastingdienst in functie tot 13 januari 2017.

¹⁰⁴ E-mail van de SCO aan DGBel van 2 november 2015.

¹⁰⁵ E-mail van een van de bonden aan de Belastingdienst van 9 november 2015.

¹⁰⁶ CNV Overheid, *De tweede extra editie van de Investeringsagenda Switch, Financiën Actueel*, nr. 30, 30 mei 2016, p.6.

¹⁰⁷ Verslag van de vergadering van het IC van 13 november 2015.

vrijwillige wijze, instromen in Switch, aldus de Belastingdienst. In reactie daarop merkt het IC volgens het verslag op dat Switch een eenduidig doel moet dienen, namelijk het begeleiden van medewerkers naar ander werk. Volgens het IC is de voortgang van de opzet van Switch lastig te volgen en is noodzakelijke informatie niet voorhanden. Het verslag vermeldt dat het IC op een aantal risico's van het instellen van een vrijwillige fase voor de instroom in Switch wijst: behalve een budgettair risico als gevolg van het moeten financieren van de vrijwillige uitstroom, ontstaan mogelijk kritieke vacatures op processen die vooralsnog niet verdwijnen. In dit kader geeft het IC de Belastingdienst onder meer mee 'zo lichtvoetig mogelijke afspraken met de bonden te maken'. Volgens het verslag adviseert het IC aan FEZ en de IRF om de helft van de door de Belastingdienst gevraagde middelen voor kosten die verband houden met Switch vrij te geven. Daarbij wordt afgesproken dat de Belastingdienst in het IC van januari en maart 2016 met aanvullende en meer gedetailleerde informatie over Switch komt.

13–16 november 2015: voorstel hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB

In een memo van DGBel van 13 november 2015, bestemd voor de leden van de Raad van Bestuur (i.o.), wordt ingegaan op de technische overleggen die de twee weken daarvoor met de bonden hebben plaatsgevonden.¹⁰⁸ Het memo vermeldt een nieuwe invalshoek: er wordt een andere invulling gegeven aan de vrijwillige fase onder meer doordat niet wordt gewerkt met het aanwijzen van doelgroepen. Volgens het memo verwachten de centrales dat vooral in de categorie ouderen grote belangstelling bestaat voor vrijwillig vertrek. Het memo vermeldt het risico van een RVU-heffing: door het openstellen van de mogelijkheid om de dienst met een stimuleringspremie te verlaten, ontstaat het risico dat onevenredig veel ouderen de dienst zullen verlaten. Afhankelijk van het aantal aanmeldingen voor de stimuleringspremie in het eerste jaar, is het voorziene budget in de Investeringsagenda volgens het memo mogelijk niet toereikend. Als bijlage bij het memo gaat een conceptvoorstel voor hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB. De daarin beschreven vrijwillige fase geldt voor alle medewerkers werkzaam bij een onderdeel van de Belastingdienst, met uitzondering van de medewerkers van de FIOD en Douane. Verder is een remplaçantenregeling in het voorstel opgenomen: *'Het bevoegd gezag kan [bepaalde aanspraken uit het] ARAR toekennen aan andere ambtenaren voor zover daarmee de plaatsing van een VWNW-kandidaat of een vrijwillige medewerker IA wordt gerealiseerd of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling.'*

¹⁰⁸ DGBel, 'Spelregels c.s. bij reorganisaties IA', 13 november 2015.

Over dit memo en het conceptvoorstel van hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB, wordt een paar dagen later, op 16 november 2015, gesproken in een vergadering van de Raad van Bestuur (i.o.). Het verslag vermeldt dat dit voorstel risico geeft op een eindheffing. Ook vermeldt het verslag: *'De vraag komt op wat de legitimatie is om ook F'ers en I'ers¹⁰⁹ hier bij te betrekken. Voor B'ers en C'ers¹¹⁰ is er een duidelijk verhaal. (...) Het is mogelijk dat juist ook mensen die we willen behouden voor de organisatie omdat ze heel goed functioneren mogelijk gebruik maken van de regeling. Belangrijk om hierbij in het hoofd te houden dat de start van Switch was dat mensen van wie het werk verdwijnt hier naartoe kunnen en niet mensen die willen vertrekken. De vraag is of dit kwetsbaar is voor delen van de omgeving waar zaken mee zijn gedaan in het voorjaar.'* Het verslag vermeldt hierbij de IRF en de minister voor Wonen en Rijksdienst als voorbeelden.

20–23 november 2015: voorstel aan de bonden

In een brief van 20 november 2015 doet de directeur-generaal de bonden in het GOBD, aanvankelijk in concept en onder embargo, een voorstel voor de toepassing van het VWNW-beleid in het kader van de Investeringsagenda.¹¹¹ Deze brief is uiteindelijk op 23 november 2015 ondertekend en aan de bonden verzonden.¹¹² In de brief stelt de directeur-generaal dat hij medewerkers die niet willen afwachten of hun functie verandert of verdwijnt als gevolg van de Investeringsagenda en 'die mogelijk kunnen worden aangewezen', de ruimte wil bieden om gebruik te maken van een vrijwillige fase. Daarbij wordt niet gewerkt met het aanwijzen van doelgroepen en de keuzemogelijkheden voor de medewerkers blijven bestaan tot het moment dat een functie daadwerkelijk wordt opgeheven of een medewerker als overtollig wordt aangewezen, aldus de directeur-generaal. In de brief zegt de directeur-generaal toe dat hij het voornemen heeft om in het eerste half jaar van 2016 nog geen medewerkers als verplichte VWNW-kandidaat aan te wijzen. Als bijlage bij de brief gaat een conceptvoorstel voor de regeling, neergelegd in hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB. De daarin beschreven vrijwillige fase geldt voor alle medewerkers werkzaam bij een onderdeel van de Belastingdienst, met uitzondering van de medewerkers van de FIOD en Douane. Ook is een remplaçantenregeling in het voorstel opgenomen dat het bevoegd gezag bepaalde aanspraken uit het ARAR kan toekennen

¹⁰⁹ Waarschijnlijk worden hier de functiecategorieën F en I bedoeld.

¹¹⁰ Idem, maar dan functiecategorieën B en C.

¹¹¹ Brief van de directeur-generaal aan de bonden in het GOBD van 20 november 2015.

¹¹² Idem, van 23 november 2015, ondertekend.

aan andere ambtenaren voor zover daarmee de plaatsing van een VWNW-kandidaat of een vrijwillige medewerker IA wordt gerealiseerd of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de Investeringsagenda.

Omstreeks 20 november 2015¹¹³ is een financiële impactanalyse gemaakt van de invulling van het VWNW-beleid met een vrijwillige fase, gebaseerd op de brief aan de bonden (waarschijnlijk – een concept van – voormelde brief van 20 november 2015).¹¹⁴ De commissie heeft een memo ontvangen met de aanhef 'Invulling VWNW-beleid bij Belastingdienst', waaraan als bijlage een versie van die financiële impactanalyse is gehecht.¹¹⁵ Dit memo gaat in op de inzet van de Belastingdienst om, om de mobiliteit op gang te brengen en Switch 'een vliegende start' te geven als aantrekkelijke voorziening, medewerkers die niet willen wachten tot duidelijk is dat hun functie verdwijnt, de eerste helft van 2016 de ruimte te bieden om gebruik te maken van VWNW-voorzieningen bij vrijwillige uitstroom. Het memo vermeldt dat om een gevoel te krijgen bij de budgettaire impact, een analyse is gemaakt die laat zien dat het risico overzichtelijk is. Verder vermeldt het memo dat de kans bestaat dat een oververtegenwoordiging van oudere werknemers gebruik zal maken van het aanbod en dat de Belastingdienst in dat geval tegen een eindheffing van 52% zou kunnen aanlopen. De aangehechte impactanalyse vermeldt dat het de verwachting is dat meer medewerkers gebruik zullen maken van arrangementen dan oorspronkelijk aangenomen: *'In plaats van 960 FTE over de gehele periode zouden dit er 1000 of zelfs 2000 meer kunnen zijn.'* Het memo en de daaraan gehechte impactanalyse zijn ongedateerd en vermelden niet de auteur of aan wie deze zijn gericht. Het is de commissie onduidelijk of en hoe deze informele stukken zijn betrokken in het besluitvormingsproces.

In de vergadering van de Raad van Bestuur (i.o.) van 23 november 2015 wordt gesproken over de brief aan de bonden. Het verslag vermeldt dat de brief die voorligt getekend en verstuurd kan worden.

Diezelfde dag verschijnt een 'Management update' over het voorstel aan de bonden: 'DG doet voorstel voor vrijwillige mobiliteit aan GOBD'.¹¹⁶

¹¹³ E-mailberichten van de Belastingdienst van 19 en 21 november 2015.

¹¹⁴ 'Memo financiële impactanalyse invulling VWNW Belastingdienst', ongedateerd.

¹¹⁵ Memo 'Invulling VWNW-beleid bij Belastingdienst' met bijlage: 'Financiële impactanalyse invulling VWNW Belastingdienst', beide ongedateerd.

¹¹⁶ Management Update, 'DG doet voorstel voor vrijwillige mobiliteit aan GOBD', 23 november 2015.

Op 24 november wordt ook een bericht over het voorstel geplaatst op de zogenoemde Beeldkrant, een pagina op het interne netwerk voor alle medewerkers van de Belastingdienst.¹¹⁷

December 2015: overeenstemming met bonden

Over het voorstel van de directeur-generaal aan de bonden wordt gesproken in het GOBD van 3 december 2015.¹¹⁸ De bonden stellen zich op het standpunt dat met het voorstel een richting is gevonden die gezamenlijk kan worden onderschreven. Wel ontstaat er discussie over een volgens de bonden in mei 2015 gedane toezegging van de toenmalige directeur-generaal en de staatssecretaris dat in het kader van de uitvoering van de Investeringsagenda geen gedwongen ontslagen zouden vallen. In verband hiermee schorst de voorzitter de vergadering tot maandag 7 december 2015.

Op 7 december¹¹⁹ heropent de voorzitter het GOBD. Er wordt een akkoord bereikt dat gedurende een periode van zeven jaar, van 1 januari 2016 tot 1 januari 2023, geen medewerkers worden ontslagen in het kader van een reorganisatie als gevolg van de Investeringsagenda. Een paar dagen daarvoor, in een brief van 4 december,¹²⁰ had de directeur-generaal de bonden het voorstel gedaan om deze afspraak te maken, zij het voor de duur van vijf jaar. In het GOBD wordt ook overlegd over de toepassing van de voorgestelde regeling voor medewerkers van de FIOD en de Douane. In reactie op het voorstel van de voorzitter om te bezien of die medewerkers hun functie kunnen aanbieden als remplaçant, stellen de bonden dat er gedurende het eerste half jaar van 2016 geen verplichte kandidaten in Switch werkzaam zijn die een tegenkandidaat voor een remplaçant zouden kunnen zijn. De voorzitter benadrukt niet bereid te zijn de regeling toe te passen op medewerkers van de FIOD en de Douane, maar geeft aan wel bereid te zijn om te bezien of ter overbrugging van dat eerste half jaar een remplaçantenregeling mogelijk is waarbij Switch nog geen tegenkandidaat levert, maar de medewerkers van de FIOD en de Douane wel van de remplaçantenregeling gebruik kunnen maken. Daarbij maakt hij wel het voorbehoud dat hij dit wil afstemmen met de FIOD en de Douane. De bonden benadrukken dat dit punt voor hun zwaar weegt. Het uitsluiten van deze groep medewerkers creëert volgens hen een ongewenst onderscheid. De voorzitter geeft aan dat dit nog

¹¹⁷ Beeldkrant, 24 november 2015.

¹¹⁸ Verslag van de vergadering van het GOBD van 3 en 7 december 2015.

¹¹⁹ Zie voetnoot 118.

¹²⁰ Brief van de directeur-generaal aan de bonden in het GOBD van 4 december 2015.

verder moet worden besproken en schorst uiteindelijk de vergadering. Na heropening van de vergadering geeft de voorzitter aan dat hij tijdens de schorsing heeft overlegd met de Douane. De voorzitter gaat akkoord met de mogelijkheid om medewerkers van de FIOD en de Douane in het eerste halfjaar in aanmerking te laten komen voor de remplaçantenregeling, zonder dat daarvoor een tegenkandidaat in Switch werkzaam is. Na dat eerste halfjaar moet er wel een tegenkandidaat zijn voordat gebruik kan worden gemaakt van de remplaçantenregeling. Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat hiermee overeenstemming op hoofdlijnen is bereikt.

Nog diezelfde dag, op 7 december 2015, leggen de directeur-generaal en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel in het GOBD afspraken vast in een document met de aanhef 'Afspraak over het sociaal flankerend beleid in het kader van reorganisaties volgend uit de Investeringsagenda Belastingdienst'.¹²¹ 's Avonds wordt er om 22:28 uur een e-mailbericht verstuurd met een extra uitgave van de 'Management update': 'DG en vakbonden bereiken akkoord over personele gevolgen Investeringsagenda'.¹²² Dit bericht verschijnt de volgende ochtend, 8 december 2015, ook op eerdergenoemde Beeldkrant.¹²³

14 januari 2016: vaststelling hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB

In het GOBD van 14 januari 2016 staat het onderwerp vaststelling van hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB op de agenda.¹²⁴ In het GOBD wordt verder overlegd over de vormgeving van de vertrekregeling. De bonden stellen voor in de vertrekregeling op te nemen dat de evaluatie die zal plaatsvinden in verband met risico's voor de continuïteit in de bedrijfsvoering eerst na twee jaar, begin 2018, plaatsvindt, in plaats van uiterlijk na twee jaar. De voorzitter is hiertoe slechts bereid als er tevens een zogenaamd 'Herenakkoord' wordt gesloten 'dat die termijn bespreekbaar is als blijkt dat de Belastingdienst daardoor niet goed functioneert'. Hiermee is kennelijk bedoeld dat ook binnen twee jaar, dus voor begin 2018, een evaluatie kan plaatsvinden als het functioneren van de Belastingdienst door de gevolgen van de gemaakte afspraken in het geding komt. Na de bespreking van verschillende andere punten, stelt de voorzitter vast dat overeenstemming

¹²¹ Overeenkomst tussen de directeur-generaal en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel in het GOBD van 7 december 2015.

¹²² E-mail van de Belastingdienst van 7 december 2015.

¹²³ Beeldkrant, 8 december 2015.

¹²⁴ Verslag van de vergadering van het GOBD van 14 januari 2016.

is bereikt over de tekst van hoofdstuk 1, onderdeel 7B, van de PUB, onder voorbehoud van hetgeen tijdens de vergadering is besproken.

Eerst in een memo van 15 januari 2016 stelt de directeur-generaal de staatssecretaris en de secretaris-generaal formeel op de hoogte van de afspraken die zijn gemaakt tussen de Belastingdienst en de bonden in het GOBD.¹²⁵ Het memo vermeldt dat de 'eerste vrijwillige fase' van het VWNW-beleid loopt van 1 januari tot 1 juli 2016 en beschrijft de vier varianten waarvoor medewerkers zich vanaf 1 februari 2016 kunnen aanmelden. Het memo vermeldt dat de vrijwillige fase voor medewerkers is die een ambtelijke vaste aanstelling of een aanstelling met een proeftijd hebben bij de Belastingdienst, met uitzondering van de Douane en de FIOD. Medewerkers van de Douane en de FIOD kunnen gebruikmaken van de zogenaamde remplaçantenregeling, zo vermeldt het memo. In een notitie van 26 januari 2016 informeert de directeur-generaal onder meer de minister en de staatssecretaris over de stand van zaken betreffende de Investeringsagenda. De notitie vermeldt dat op 14 januari 2016 een 'definitief akkoord' met de bonden is bereikt over de condities waaronder medewerkers gebruik kunnen maken van het VWNW-beleid en de rol van Switch.¹²⁶ De notitie vermeldt dat de Belastingdienst het rijksbrede VWNW-beleid volgt, op twee uitzonderingen na. Ten eerste is de garantie gegeven dat gedurende zeven jaar geen reorganisatieontslagen zullen vallen en ten tweede wordt de stimuleringspremie voor medewerkers die kort voor hun AOW zitten afgebouwd. De notitie vermeldt dat de toepassing van het VWNW-beleid begint met een vrijwillige fase die loopt van 1 februari tot 1 juli 2016. In dit kader vermeldt de notitie dat nog niet duidelijk is hoeveel medewerkers gebruik zullen maken van deze mogelijkheid en dat er daarom nog geen uitspraak kan worden gedaan over het verschuldigd worden van een fiscale eindheffing.

De commissie constateert dat de notities van 15 en 26 januari 2016 bepaalde aspecten van de vertrekregeling belichten, maar dat deze niet steeds duidelijkheid verschaffen over die aspecten. Zo is het de commissie gelet op de duur van de in de vertrekregeling beschreven vrijwillige fase,¹²⁷ niet duidelijk wat in de notities wordt bedoeld met een vrijwillige fase tot

¹²⁵ Memo van de directeur-generaal aan de staatssecretaris en de secretaris-generaal, 'Toepassing Van-Werk-Naar-Werk beleid bij de Belastingdienst', 15 januari 2016.

¹²⁶ Notitie van de directeur-generaal aan onder meer de minister en de staatssecretaris, 'Stand van zaken Investeringsagenda', van 26 januari 2016.

¹²⁷ Zie paragraaf 4.2.1 van dit rapport.

1 juli 2016. Ook verschaft het memo van 15 januari met de enkele vermelding dat medewerkers van de Douane en de FIOD gebruik kunnen maken van de remplaçantenregeling, geen duidelijkheid over de specifieke afspraak die de Belastingdienst in dit kader met de bonden is overeengekomen.¹²⁸

Vanaf eind januari 2016: informatiebijeenkomsten voor medewerkers

Volgens berichten op de Beeldkrant¹²⁹ van de Belastingdienst hebben tussen 25 januari en 9 februari 2016 op verschillende locaties in het land informatiebijeenkomsten plaatsgevonden.¹³⁰ Tijdens die bijeenkomsten werd een presentatie gegeven over de vertrekregeling en konden medewerkers naar een 'informatiemarkt' met stands van verschillende vakbonden, Human Resource en Switch. De bijeenkomsten zijn door in totaal 8150 medewerkers bezocht.¹³¹

4.3.2 Aanpassing vertrekregeling

Februari en maart 2016: zorgen over gevolgen vertrekregeling

Op 29 januari 2016¹³² vraagt het IC de Belastingdienst in een vergadering naar de sturing op de juiste uitstroom in relatie tot de gewijzigde processen. Ook benoemt het IC de budgettaire risico's. De Belastingdienst licht toe dat er aandacht is voor beheersing, nu er per medewerker wordt bekeken of de aard van de werkzaamheden van die medewerker het toelaat dat die medewerker de Belastingdienst verlaat. Volgens de Belastingdienst wordt het continuïteitsrisico daardoor weggenomen.

Dat FEZ en de IRF daar anders over denken, blijkt uit hun notities van februari en maart 2016 aan de minister en de staatssecretaris en de Raad van Bestuur van de Belastingdienst.¹³³ Daarin uiten FEZ en de IRF hun zorgen over de afgesproken vertrekregeling. Zij wijzen onder meer op de budgettaire en politieke risico's die zijn ontstaan door het generieke karakter van de regeling en de hieruit voortvloeiende massale belangstelling.

¹²⁸ Zie paragraaf 4.2.1 van dit rapport.

¹²⁹ Onder meer Beeldkrant, 11 februari 2016.

¹³⁰ Beeldkrant, 21 januari 2016.

¹³¹ Beeldkrant, 11 februari 2016.

¹³² Verslag van de vergadering van het IC van 29 januari 2016.

¹³³ Notities aan de minister en de staatssecretaris van FEZ van 2 februari 2016, van FEZ en de IRF van 11 maart 2016 en van FEZ van 18 maart 2016. Notitie aan de Raad van Bestuur van de Belastingdienst van FEZ en de IRF van 22 februari 2016.

In maart 2016 verzoekt de Belastingdienst het IC om te adviseren over de vrijgave van middelen voor Switch. In een bijlage bij het 'Oplegmemorandum IC' van 18 maart 2016¹³⁴ wordt die aanvraag toegelicht, waarbij ook wordt ingegaan op de vraag waarom bij de vertrekregeling is gekozen voor een vrijwillige fase. Het antwoord op die vraag luidt: *'We kiezen voor vrijwillige uitstroom nu in plaats van gedwongen uitstroom later. Onze uitgangspositie is een organisatie die erg op slot zit. We hebben een veranderaanpak die zich kenmerkt door steeds kleine stappen waarbij we over een langere periode onze manier van werken gaan vernieuwen. Wanneer je vanuit het werk de personele ontwikkeling gaat besturen dan betekent dit dat die mobiliteit ook niet op gang komt. Het vertrek van mensen werkt in zichzelf al bevorderlijk voor de innovatie van werkprocessen. Bonden hebben hier op aangedrongen.'*

Eind maart 2016 lijkt ook de Belastingdienst overtuigd te zijn geraakt van de potentieel nadelige gevolgen van de vertrekregeling. In een notitie van 29 maart, verzonden op 30 maart,¹³⁵ geven de Belastingdienst, FEZ en de IRF, na afstemming met de directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, namelijk een gezamenlijk advies aan de minister en de staatssecretaris. Gezien de onwenselijkheid van de gevolgen van de vertrekregeling, adviseren zij zo spoedig mogelijk te heronderhandelen met de bonden in het GOBD om de reikwijdte van de regeling aan te passen. Deze notitie wordt nog diezelfde dag met alle partijen besproken.¹³⁶ Afgesproken wordt dat gesprekken met het GOBD zullen worden gestart om de vertrekregeling aan te passen. Dit met het oog op het maximaal terugbrengen van de budgettaire overschrijding om het risico voor de continuïteit van de Belastingdienst te beperken. Ook wordt afgesproken dat voorafgaand aan de gesprekken het onderhandelingsmandaat wordt vastgesteld.

April – juni 2016: overleg over aanpassing vertrekregeling

Vanaf april 2016 starten de gesprekken met de bonden in het GOBD. Voor het aanpassen van de regeling is een onderhandelingsmandaat afgesproken van 50 miljoen euro.¹³⁷ Omdat de gesprekken tot dan toe nog geen resultaat

¹³⁴ 'Oplegmemorandum IC' van 18 maart 2016. Volgens het 'Feitenrelaas regeling Belastingdienst', bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307, is dit memo afkomstig van de Belastingdienst.

¹³⁵ Gezamenlijke notitie van de Belastingdienst, de IRF, FEZ en BIZ over de uitstroomregeling Belastingdienst, 29 maart 2016. Dat deze op 30 maart is verzonden blijkt uit de toelichting achter nr. 36 in het 'Feitenrelaas regeling Belastingdienst', bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307.

¹³⁶ Verslag van bespreking uitstroomregeling Belastingdienst op 30 maart 2016.

¹³⁷ Zie de 'Notitie mandaat Switch' van de afstemgroep VWNW-beleid van 9 mei 2016 met daarin het verzoek aan de bewindspersonen om akkoord voor een mandaat. Dat de minister met dit verzoek akkoord gaat, blijkt uit de toelichting achter '12-05-2016' in het 'Feitenrelaas regeling Belastingdienst', bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307.

hebben opgeleverd, doet de directeur-generaal in een brief van 23 mei 2016¹³⁸ aan de bonden in het GOBD een beroep op het eerder afgesproken 'Herenakkoord'. De directeur-generaal licht toe dat de regeling zo snel mogelijk, maar uiterlijk met ingang van 1 juli 2016, moet worden aangepast en doet daarvoor een concreet voorstel.

In een notitie van 14 juni 2016 informeert de directeur-generaal de minister en de staatssecretaris dat er na een overleg met het GOBD op 13 juni 2016 een opening lijkt te zijn om de regeling aan te passen.¹³⁹ Nadat het eerder afgesproken mandaat met 20 miljoen euro is verruimd,¹⁴⁰ doet de directeur-generaal de bonden in een brief van 17 juni een 'ultiem voorstel' voor aanpassing van de vertrekregeling.¹⁴¹ Twee dagen daarvoor, in het GOBD van 15 juni, is afgesproken dat de bonden dat voorstel zullen voorleggen aan hun leden.¹⁴²

In het GOBD van 28 juni 2016¹⁴³ wordt duidelijk dat de meerderheid van de leden van FNV en NCF tegen het voorstel hebben gestemd. De meerderheid van de leden van de andere twee bonden, CNV en CMHF, hebben echter met het voorstel ingestemd. Na de instemming van twee van de vier bonden, geeft de stem van de voorzitter de doorslag waardoor de regeling conform zijn voorstel wordt aangepast.

In een brief van 29 juni 2016 aan de bonden bevestigt de directeur-generaal dat de aanpassingen van de vertrekregeling met ingang van 1 juli 2016 in werking treden.¹⁴⁴ In een notitie van diezelfde dag informeert hij onder meer de minister over het met de bonden bereikte akkoord, nadat de staatssecretaris daarover volgens die notitie reeds mondeling is geïnformeerd.¹⁴⁵

¹³⁸ DG Belastingdienst, brief aan de leden van het GOBD, 23 mei 2016.

¹³⁹ DG Belastingdienst, notitie aan de minister en staatssecretaris 'Scenario's en mandaat uitstroom DGBel', 14 juni 2016.

¹⁴⁰ Idem en de toelichting in het 'Feitenrelaas regeling Belastingdienst', bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307.

¹⁴¹ DG Belastingdienst, brief aan de leden van het GOBD, 17 juni 2016.

¹⁴² Verslag van het GOBD van 13 en 15 juni 2016.

¹⁴³ Idem, van 28 juni 2016.

¹⁴⁴ DG Belastingdienst, brief aan de leden van het GOBD, 29 juni 2016.

¹⁴⁵ DG Belastingdienst, notitie aan de minister 'Akkoord GOBD over vertrekregeling Belastingdienst', 29 juni 2016.

4.3.3 Communicatie over vertrekregeling

Departement

Op 14 januari 2016 bereiken de directeur-generaal Belastingdienst en de bonden een akkoord over de vertrekregeling. In notities van 15 en 26 januari 2016 informeert de directeur-generaal de staatssecretaris en de secretaris-generaal en de minister over de gemaakte afspraken, zij het dat die notities, zoals geconstateerd in paragraaf 4.3.1, niet over alle aspecten van de vertrekregeling duidelijkheid verschaffen. Uit de met de commissie gevoerde gesprekken blijkt dat verschillende onderdelen van het departement daarvoor al op de hoogte waren van het voorstel dat op 23 november 2015 aan de bonden was gedaan en de overeenstemming die op 7 december 2015 met de bonden was bereikt. De communicatie over de inhoud en totstandkoming van de vertrekregeling tussen de Belastingdienst en de overige delen van het departement vond op informele wijze plaats tot een dag na het akkoord van 14 januari 2016.

Vanaf april 2016 begonnen de heronderhandelingen met de bonden met het oog op de aanpassing van de vertrekregeling. Uit die periode zijn meer formele stukken aan het departement aangetroffen, zoals verzoeken aan de bewindspersonen om vaststelling onderscheidenlijk verruiming van het onderhandelingsmandaat, waarin ook wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden tot aanpassing.¹⁴⁶

Medewerkers

Uit de berichten op het intranet van de Belastingdienst (de Beeldkrant) blijkt dat de medewerkers van de Belastingdienst goed op de hoogte zijn gehouden over de vertrekregeling. Op de Beeldkrant zijn onder meer berichten verschenen over het voorstel van de directeur-generaal van 23 november 2015 aan de bonden, de onderhandelingen over dat voorstel en de op 7 december 2015 bereikte overeenstemming. Tijdens de werkbezoeken die de commissie heeft afgelegd aan twee belastingkantoren, bleek dat het onderwerp ook in die periode speelde onder de medewerkers. De strekking en de reikwijdte van de regeling was voor velen een verrassing, 'eigenlijk te mooi om waar te kunnen zijn', en er werd veel over de regeling gepraat. In januari en februari 2016 zijn informatiebijeenkomsten geweest over de vertrekregeling op verschillende locaties in het land. Nadien zijn de medewerkers via de Beeldkrant ook op

¹⁴⁶ Zie de notities: 'Notitie mandaat Switch' van de afstemgroep VWNW-beleid van 9 mei 2016; en DG Belastingdienst, notitie aan de minister en staatssecretaris 'Scenario's en mandaat uitstroom DGBel', 14 juni 2016.

de hoogte gesteld van de heronderhandelingen met de bonden, het ultieme voorstel van de directeur-generaal aan de bonden tot aanpassing van de regeling en het op 28 juni 2016 daarover bereikte akkoord.

Totstandkoming en aanpassing vertrekregeling

Op 20 mei 2015 wordt duidelijk dat als gevolg van de voorgestelde veranderingen in de Investeringsagenda een uitstroom is voorzien van ongeveer 5000 medewerkers van de Belastingdienst. De Activiteitenkalender beschrijft de beoogde aanpak om die uitstroom te realiseren als stapsgewijs en specifiek gericht op die plekken waar werkzaamheden veranderen. Hiervoor wordt het werkbedrijf Switch opgericht.

Nadat eerder in de vergadering van de Raad van Bestuur (i.o.) van de Belastingdienst is gesproken over een vrijwillige fase voor bepaalde groepsfuncties, wordt dat idee in november 2015 verbreed tot een regeling met een generieke vrijwillige fase. Op 23 november 2015 doet de directeur-generaal een voorstel aan de bonden met een vrijwillige fase voor alle medewerkers van de Belastingdienst, met uitzondering van de Douane en de FIOD. Over dat voorstel bereiken de directeur-generaal en de bonden in het GOBD van 7 december 2015 overeenstemming op hoofdlijnen, in welk overleg ook nog een afspraak is gemaakt over een uitstroommogelijkheid voor medewerkers van de Douane en de FIOD. In het GOBD van 14 januari 2016 wordt uiteindelijk overeenstemming bereikt over de tekst van de vertrekregeling. De commissie acht het opmerkelijk dat de Belastingdienst een regeling met de bonden is overeengekomen met een vrijwillige fase die breed en gedurende een reeks van jaren is opengesteld, terwijl in de eerste maanden na publicatie van de Investeringsagenda nog duidelijk het beeld bestond dat uitstroom gerealiseerd zou worden met behulp van het werkbedrijf Switch en dat bepaalde doelgroepen zouden worden aangewezen. De afgesproken vertrekregeling contrasteert met de beoogde stapsgewijze en specifieke werkwijze en het idee van uitstroom via een werkbedrijf.

Vanwege de massale belangstelling voor de vertrekregeling en de nadelige gevolgen daarvan, starten in april 2016 heronderhandelingen met de bonden om de regeling aan te passen. Die onderhandelingen leiden uiteindelijk tot een aanpassing van de vertrekregeling per 1 juli 2016.

4.4 Gevolgen vertrekregeling

4.4.1 Personele gevolgen

Als gevolg van de plannen van de Investeringsagenda was een uitstroom voorzien van 4800 fte's. Beoogd was dat die uitstroom gelijkmatig verdeeld over de jaren 2016 tot en met 2019 zou plaatsvinden (1200 fte's per jaar).¹⁴⁷ In tabel 6 is te zien binnen welke processen van de Belastingdienst die uitstroom werd beoogd. Een gezamenlijke notitie van de Belastingdienst, de IRF, FEZ en BJJ vermeldt dat de veronderstelling was dat 1200 fte's hiervan vrijwillig zouden uitstromen en 3600 fte's gedwongen.¹⁴⁸

Tabel 6: Beoogde uitstroom in het kader van de Investeringsagenda in fte's, onderverdeeld naar processen¹⁴⁹

| | Beoogde uitstroom |
|--------------------|-------------------|
| Interactie | 1.043 |
| Toezicht | 905 |
| Invordering | 146 |
| Bezwaarschriften | 540 |
| Administratie | 1.410 |
| Management en staf | 281 |
| IV-Keten | 475 |
| Toeslagen | – |
| Douane | – |
| FIOD | – |
| Totaal | 4.800 |

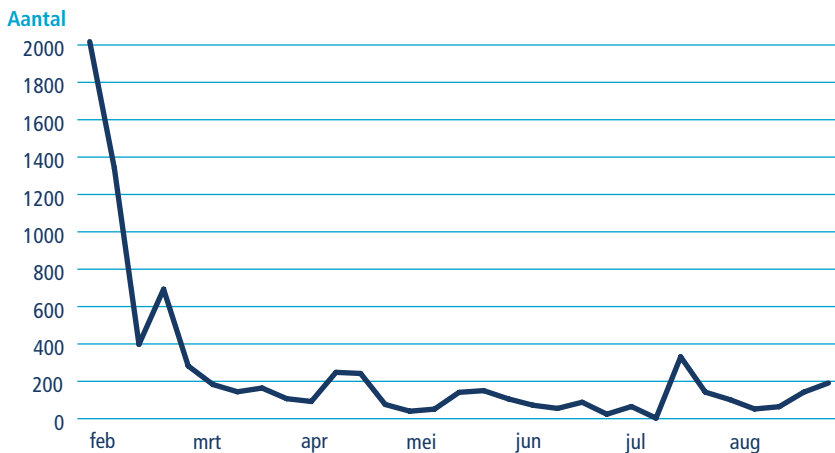
Vanaf 1 februari 2016 konden medewerkers van de Belastingdienst zich aanmelden voor deelname aan een van de in de vertrekregeling beschreven varianten. In de eerste week na de openstelling hebben zich ruim 2.000 medewerkers aangemeld voor een gesprek daarover, in de tweede week nog eens ruim 1300. De grote belangstelling voor de vertrekregeling heeft geleid tot de aanpassing van de regeling met ingang van 1 juli 2016.

¹⁴⁷ Zie de brief van de staatssecretaris van 13 december 2016, Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323.

¹⁴⁸ Notitie 'Uitstroomregeling Belastingdienst', 29 maart 2016.

¹⁴⁹ Factsheet Switch, bijlage bij notitie van de DG Belastingdienst 'Stand van zaken Investeringsagenda' aan de minister en staatssecretaris, 18 maart 2016. Dit schema betreft een onderverdeling naar processen.

Daardoor konden medewerkers zich vanaf 1 september 2016 niet meer aanmelden. Uiteindelijk hebben zich gedurende de periode van 1 februari tot 1 september 2016 (31 weken) ongeveer 7800 medewerkers aangemeld voor een gesprek over deelname aan de vertrekregeling (zie figuur 5).



Figuur 5: Aantal aanvragen voor deelname aan de vertrekregeling¹⁵⁰

In zijn brief van 13 december 2016¹⁵¹ geeft de staatssecretaris de op dat moment actuele cijfers over de uitstroom. Die brief vermeldt dat naar verwachting 5.106 fte's¹⁵² uitstromen als gevolg van deelname aan de varianten A en B. De ongeveer 100 fte's die uitstromen door deelname aan variant C of D zijn daarin niet meegenomen omdat in die gevallen geen stimuleringspremie wordt toegekend, aldus de staatssecretaris. Tabel 7 laat het aantal fte's zien dat uitstroomt, in relatie tot de leeftijd op het moment van uitstromen. Daaruit blijkt dat bijna 94 procent van het aantal fte's dat heeft gekozen voor varianten A of B van de vertrekregeling 60+ is op het moment van uitstromen.

¹⁵⁰ Cijfers ontvangen van de Belastingdienst.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323. De brief van 13 december 2016 vermeldt dat er nog onzekerheden zijn, maar dat de cijfers voor bijna 95% zeker zijn.

¹⁵² De brief van 13 december 2016 vermeldt dat 200 fte's hiervan nog niet definitief zijn. Daarnaast zijn er ongeveer 100 fte's nog niet in deze cijfers meegenomen, welke fte's dossiers betreffen die zich in een bezwaar- of beroepsprocedure bevinden of waarin nog keuze is gemaakt.

Tabel 7: Aantal fte's dat uitstroomt per leeftijdscategorie¹⁵³

| Leeftijdscategorie | Aantal |
|--------------------|--------------|
| 0 t/m 24 jaar | 1 |
| 25 t/m 29 jaar | 27 |
| 30 t/m 34 jaar | 25 |
| 35 t/m 39 jaar | 25 |
| 40 t/m 44 jaar | 31 |
| 45 t/m 49 jaar | 28 |
| 50 t/m 54 jaar | 63 |
| 55 t/m 59 jaar | 117 |
| 60 t/m 62 jaar | 947 |
| 63 jaar | 940 |
| 64 jaar | 1.724 |
| 65 jaar | 1.082 |
| 66+ | 96 |
| Totaal | 5.106 |

Het aantal fte's dat volgens de brief van 13 december 2016 als gevolg van de varianten A en B van de vertrekregeling uitstroomt, is hoger dan de beoogde uitstroom van 4800 fte's. Daar komt bij dat de samenstelling van de verwachte uitstroom niet een op een samenvalt met de beoogde uitstroom. Hoewel voor de Douane en de FIOD geen uitstroom was beoogd, stromen vanuit die onderdelen 301 onderscheidenlijk 81 fte's uit. Ook bestaat een verschil tussen de beoogde uitstroom binnen de verschillende functiecategorieën binnen de Belastingdienst, zoals te zien is in tabel 8. Vooral de uitstroom bij de functiecategorieën F en I en I+ valt aanzienlijk hoger uit dan beoogd. Verder was oorspronkelijk beoogd dat de uitstroom gelijkmatig over de jaren 2016 tot en met 2019 zou plaatsvinden, 1.200 fte's per jaar. Volgens de brief van 13 december 2016 wordt de uitstroom in de jaren 2016 tot en met 2020 achtereenvolgens 1.758, 683, 662, 816 en 1.187 fte's per jaar. Die verdeling is minder gelijkmatig dan beoogd en uitgespreid over een jaar meer.

Zoals in paragraaf 4.2.1 van dit rapport is vermeld, heeft de Belastingdienst de doelgroep voor de vertrekregeling niet gekoppeld aan een concrete, toekomstige reorganisatie met verwachte gevolgen voor specifieke individuele functies of functiegroepen. Door de generieke openstelling van de regeling loopt de uitstroom niet synchroon met de veranderende werk-

¹⁵³ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323.

processen als gevolg van de Investeringsagenda. In de uitstroombcijfers is te zien dat op verschillende gebieden een 'mismatch' ontstaat tussen de beoogde uitstroom en de uitstroom volgens de brief van 13 december 2016.

Tabel 8: Aantal fte's dat uitstroomt per functiecategorie¹⁵⁴

| Functiecategorie | Beoogde uitstroom | Verwachting dec. 2016 | Procentuele verandering |
|------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| B | 473 | 203 | -57% |
| C | 2.237 | 1.356 | -39% |
| D | – | 146 | |
| E | 728 | 1.088 | 49% |
| F | 216 | 718 | 232% |
| I en I+ | 36 | 109 | 203% |
| 3 t/m 10 | 504 | 589 | 17% |
| 11 t/m 18 | 604 | 897 | 49% |
| Totaal | 4.800 | 5.106 | |

4.4.2 Financiële gevolgen

De brief van 13 december 2016 vermeldt dat het voor de personele gevolgen van de Investeringsagenda gereserveerde budget van € 648 miljoen, bestond uit € 72 miljoen voor stimuleringspremies en € 576 miljoen ten behoeve van Switch.

Na de openstelling van de vertrekregeling op 1 februari 2016 werd duidelijk dat het oorspronkelijke budget zou worden overschreden onder meer als gevolg van de grote hoeveelheid aanmeldingen. Een gezamenlijke notitie¹⁵⁵ van de Belastingdienst, de IRF, FEZ en BJZ vermeldt dat de kosten voor de vertrekregeling zonder wijziging significant hoger zullen uitvallen dan beoogd, dat de gelden daarvoor in een ander tempo beschikbaar moeten komen en dat waarschijnlijk aanvullende financiering noodzakelijk is voor het overgrote deel van de vertrekkende medewerkers vanwege de zogenoemde RVU-heffing. Volgens een prognose in die notitie zijn de kosten bij het openhouden van de in de vertrekregeling afgesproken vrijwillige fase tot en

¹⁵⁴ Kolom 'beoogde cijfers' afkomstig van de Belastingdienst. Kolom 'Verwachting dec. 2016' uit: Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323.

¹⁵⁵ Notitie 'Uitstroombregeling Belastingdienst', 29 maart 2016. Zie ook de notitie van FEZ en de IRF aan de minister en de staatssecretaris, 'Stand van zaken Investeringsagenda Belastingdienst', 11 maart 2016.

met 2023 € 1.286 miljoen. Dit zou betekenen dat het oorspronkelijke budget van € 648 miljoen met € 638 miljoen zou worden overschreden.

Door de beperking van de duur van de in de vertrekregeling opgenomen vrijwillige fase tot 1 september 2016 is die verwachte overschrijding teruggebracht. De financiële gevolgen van de vertrekregeling zijn in de brief van 13 december 2016 geraamd op € 714 miljoen. Dat betekent een overschrijding van € 66 miljoen.

Zoals te zien is in tabel 9 was de verhouding tussen de geraamde kosten voor stimuleringspremies en Switch aanvankelijk anders dan in de prognose in de brief van 13 december 2016. De kosten voor stimuleringspremies zijn ruim vijf keer zo hoog als aanvankelijk geraamd. Daarentegen zijn de kosten voor Switch ruim drie keer zo laag als aanvankelijk geraamd. Dat die kosten voor Switch lager uitvallen kan deels mogelijk worden verklaard door de toelichting van de staatssecretaris in zijn brief van 13 december 2016 dat medewerkers die niet direct uitstromen, hun huidige werk blijven verrichten bij het onderdeel waar zij reeds werkzaam zijn voor zover dat werk nog niet is vervallen of veranderd. Deze medewerkers gaan feitelijk pas later of wellicht niet naar Switch, aldus de staatssecretaris. Verder is een verschil te zien bij de kosten voor de RVU-heffing. Volgens de brief van 13 december 2016 werd daar aanvankelijk geen rekening mee gehouden. De prognose van 13 december 2016 gaat uit van een heffing van € 179 miljoen.

Tabel 9: Kosten personele gevolgen Investeringsagenda¹⁵⁶

| | Begroting | Raming dec. 2016 |
|--|------------|---------------------|
| Stimuleringspremie | 72 | 368 |
| RVU-heffing | 0 | 179 |
| Nettokosten (t.o.v. taakstelling) a.g.v. personele uitstroom: vervanging, frictie- en loonkosten en apparaatskosten Switch | 576 | 167 |
| Totaal | 648 | 714 |

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 323. Bedragen x € 1 miljoen.

Gevolgen vertrekregeling

De generieke openstelling van de vrijwillige fase van de vertrekregeling droeg risico's in zich die zich ook hebben gemanifesteerd. De commissie constateert dat de uitstroom als gevolg van de vertrekregeling niet synchroon loopt met de veranderende werkprocessen als gevolg van de Investeringsagenda. Op verschillende gebieden ontstaat een 'mismatch' tussen de beoogde uitstroom en de verwachte uitstroom volgens de brief van de staatssecretaris van 13 december 2016. Dit geldt zowel voor de omvang van de uitstroom, de hoeveelheid fte's, als voor de kwaliteit van de uitstroom, de specifieke individuele functies of functiegroepen.

Verder constateert de commissie dat de verwachte kosten als gevolg van de vertrekregeling niet passen binnen het budget van € 648 miljoen voor de personele gevolgen van de Investeringsagenda. Volgens de brief van 13 december 2016 wordt dit budget naar verwachting met € 66 miljoen overschreden. Daar komt bij dat de samenstelling van de kosten is gewijzigd. De kosten voor stimuleringspremies waren aanvankelijk aanmerkelijk lager geraamd dan de kosten voor Switch. Volgens de verwachting in de brief van 13 december 2016 zijn de kosten voor stimuleringspremies juist hoger geraamd dan die voor Switch. Daar komt bij dat in de raming van de kosten volgens de brief van 13 december 2016 rekening wordt gehouden met mogelijke kosten voor een RVU-heffing, terwijl daar volgens die brief aanvankelijk geen rekening mee werd gehouden.



DEEL II BESCHOUWING

5. Bestuurlijke context

In dit tweede deel van het rapport wordt de gang van zaken rond de vertrekregeling geanalyseerd tegen de achtergrond van de bestuurlijke context waarbinnen de Belastingdienst en het departement functioneren. Deze analyse is nodig, omdat een formele structuur, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, niet altijd een verklaring geeft voor wat er feitelijk is gebeurd.

De commissie beschrijft in deze analyse de feitelijke governance die zij heeft aangetroffen. Het gaat dan om de wijze waarop binnen de Belastingdienst is gestuurd en de interne processen zijn beheerst en vervolgens de wijze waarop daarop toezicht is gehouden vanuit het departement van Financiën.

De basis voor deze analyse zijn naast documenten, vooral ook vele gesprekken geweest die de commissie heeft gehad met betrokkenen in en rond de Belastingdienst. Deze gesprekken hebben de commissie in staat gesteld zich een beeld te vormen van ook informele structuren en besluitvormingsprocessen, de staat van de bedrijfsvoering, type leiderschap dat werd uitgeoefend en grondhoudingen van waaruit men opereerde. Deze staan nergens beschreven maar zijn ondertussen wel van beslissende invloed geweest op de gang van zaken, zoals de commissie die heeft aangetroffen.

Vervolgens zal de commissie aan deze beschrijving van de governance de bouwstenen ontlenen om in deel III (hoofdstuk 6) tot haar hoofdconclusie te komen en tot aanbevelingen ter verbetering, die erop zijn gericht herhaling van de gebeurtenissen rond de Investeringsagenda en de vertrekregeling in de toekomst te voorkomen.

En breder dan dat. De commissie constateert dat de gebeurtenissen rond de Investeringsagenda en de vertrekregeling niet op zich zelf staan maar een uiting zijn van een breder probleem dat, bij ongewijzigd beleid, in de toekomst ook kan uitstralen naar andere taken van de Belastingdienst en van het departement van Financiën. In die zin beschouwt de commissie de gang van zaken rond de Investeringsagenda en de vertrekregeling niet als een incident. Er is meer aan de hand.

Als leidraad voor haar analyse heeft de commissie een aantal normerende principes gehanteerd:

- De goede werking van de primaire processen moet centraal staan.
- Er is – vanwege de omvang van de Belastingdienst – altijd een span of control vraagstuk. De gekozen oplossing hiervoor moet slagvaardigheid en zorgvuldigheid ondersteunen en verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten in balans zijn.
- De inzet en verdere uitbouw van ICT biedt veel mogelijkheden. Daarnaast blijft de (massale) inzet van mensen onmisbaar. Dat maakt HR en ICT/IV tot belangrijke nevenschikte aandachtsgebieden.
- Het feit dat de primaire processen financieel van aard zijn, stelt hoge eisen aan risicobeheersing en de juiste en volledige verwerking en verantwoording van de uitkomsten van deze processen.
- De transitie naar een nieuw uitvoeringsconcept zoals opgenomen in de Investeringsagenda, vraagt bijzondere aandacht: beheerst veranderen in relatie tot de continuïteit. Er moet balans zijn tussen innovatie en stabiliteit.

5.1 Sturing binnen de Belastingdienst

5.1.1 Sturingsinformatie

Adequate informatie, nodig om in een zo grote organisatie met bijna 30.000 medewerkers te kunnen sturen, is onvoldoende beschikbaar voor de ambtelijke en politieke leiding. Zo is het thans niet goed mogelijk om op een ordelijke wijze beschikbare financiële middelen, te leveren prestaties en inzet van personeel en technische ondersteuning, aan elkaar te koppelen. Hierdoor is het vermogen om binnen de Belastingdienst te sturen beperkt. Dit gemis aan sturingsinformatie beperkt ook de secretaris-generaal in zijn rol als hoeder van de samenhang binnen het departement van Financiën en van adequate uitvoering van politieke besluiten.

De beperkte sturingsinformatie klemt temeer nu de Belastingdienst voor de komende jaren voor de opgave staat budgettaire taakstellingen te verwerken. Deze verwerking zal tegelijkertijd haar beslag moeten krijgen met het doorvoeren van een Investeringsagenda, waarin kosten dikwijls voor de baat uitgaan. Alle zeilen zullen bijgezet moeten worden om voldoende en goed toegeruste medewerkers op de juiste plekken te behouden en te krijgen in een organisatie-in-verandering, waar tegelijkertijd volop gebruik wordt gemaakt van de vertrekregeling.

De leiding van de Belastingdienst staat daarbij voor de opgave vorm te geven aan een beheerst veranderingsproces: de Belastingdienst kan geen moment uitvallen, heeft elke dag met complexe processen te maken met zeer veel adressanten en belastingobjecten en zal toch moeten veranderen. Het beheerst veranderen in relatie tot de noodzaak van continuïteit is al een grote uitdaging op zich.

Inmiddels is de gebrekkige sturingsinformatie onderkend in de twee eerdergenoemde rapporten over de bekostigingssystematiek en managementinformatie voor de Belastingdienst.¹⁵⁷ Er kan onmiddellijk een begin worden gemaakt met noodzakelijke inhaalslagen. De commissie adviseert hieraan prioriteit te geven, gelet op de noodzaak ervan voor de te verwerken taakstellingen en voor een goede sturing op de investeringen, prestaties en besparingen zoals beoogd in het kader van de Investeringsagenda.

5.1.2 Leiderschap

De voorbereiding van de Investeringsagenda en de uiteindelijke vertrekregeling zijn goeddeels buiten de officiële organisatorische kaders ontworpen. Drie leden van de ambtelijke leiding hebben in samenwerking met de staatssecretaris de Investeringsagenda in een zekere beslotenheid ontwikkeld; ook zonder betrokkenheid van controledirecties. Bijzonder was bovendien, dat de vorige directeur-generaal al vrij vroeg in 2015 intern had aangekondigd dat hij de dienst zou verlaten; de nieuwe directeur-generaal trad op 1 november 2015 in functie. Hij sprong, zonder inwerkdoosje, op de rijdende trein van het overleg met de bonden waarin op 7 december, dus ruim een maand na zijn aantreden, tot een bindende overeenstemming werd gekomen over de vertrekregeling.

¹⁵⁷ ABDTOPConsult, *Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst*, mei 2015. Zie ook paragraaf 2.4 voor een korte toelichting op het in dit rapport voorgestelde model. Zie ook ABDTOPConsult, *Management Informatie Belastingdienst*, mei 2015.

De zekere afzondering van het driemanschap laat zich enerzijds verklaren uit een groot, ook persoonlijk, engagement en commitment van deze leidinggevendenden met het ontwikkelen van de Investeringsagenda en de realisatie van de personele uitstroom. Daarbij speelde mee een bezorgdheid om niet weer te moeten terugkomen op een reorganisatieplan met een omvangrijk vertrek van medewerkers.¹⁵⁸

Dit keer moest het slagen; de noodzaak ertoe was eind 2014 zoveel malen groter gebleken toen duidelijk werd dat de begroting 2015 en van de daarop volgende jaren moeilijk meer sluitend te krijgen was.

Daarnaast speelt, zo is de commissie gebleken, meer in het algemeen, een zekere neiging naar autonomie binnen de Belastingdienst in het verlengde van de wettelijke bepaling (art. 11 lid 1 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) dat de inspecteur de aanslag vaststelt. Deze zelfstandigheid is een groot goed, maar laat onverlet dat ook de Belastingdienst gebaat is bij goede contacten en checks and balances met relevante partijen in haar omgeving.

Het is overigens op zichzelf niet ongebruikelijk dat een ingrijpende en noodzakelijke vernieuwing wordt ontwikkeld door enkele voortrekkers. Een zekere afzondering kan daarbij behulpzaam zijn voor het ontwikkelen van een samenhangend geheel van plannen en invoeringstrajecten. Maar vervolgens is het wel van belang om volop aandacht te geven aan de omgeving waarin deze ingrijpende organisatieveranderingen moeten landen. En daaraan heeft het, naar de commissie heeft moeten vaststellen, ontbroken. Daarmee werd het een kwetsbare operatie, die zelfs niet diepgaand besproken werd met de collega-leden van de Raad van Bestuur van de Belastingdienst, laat staan met medewerkers daaronder of met de controledirecties van het departement van Financiën. Het driemanschap heeft de Belastingdienst daarmee tekort gedaan: adequate risicoanalyses bleven achterwege en beschikbare kennis binnen de Belastingdienst over massale productieprocessen, die dagelijks op de werkvloer aan de orde zijn, werd niet aangewend.

¹⁵⁸ In 2010 stuurde de directeur Belastingdienst 6.000 brieven aan medewerkers met de mededeling dat zij konden uitzien naar een vervolg van hun loopbaan buiten de Belastingdienst. Deze actie zette veel kwaad bloed bij de bonden (die niet vooraf waren ingelicht) en bij medewerkers, waarna de brieven collectief zijn ingetrokken.

De commissie verwijst in dit verband naar de rapportage van het externe adviesbureau Oliver Wyman¹⁵⁹ waarin wordt gesteld dat het veranderingmanagement verder ontwikkeld dient te worden. Uit de verslagen van Oliver Wyman alsook van de Auditdienst Rijk¹⁶⁰ valt te lezen dat veel kennis over de veranderingen niet in de organisatie zelf is belegd, maar geconcentreerd bij enkele medewerkers van de Belastingdienst, terwijl de gevolgen van de beoogde veranderingen breed in de organisatie gevoeld zullen gaan worden.

Het is de commissie voorts niet ontgaan dat het woord 'cultuur' in het document van de Investeringsagenda niet voorkomt, zoals de opstellers zelf als volgt verklaren: 'In dit document komt het woord "cultuur" niet voor: de Investeringsagenda bevat geen afzonderlijk cultuurprogramma. Daarmee is niet gezegd dat cultuur onbelangrijk is, integendeel. De transitie van de Belastingdienst vereist betrokkenheid en commitment van de medewerkers; daarzonder is het vooral iets van bestuurders voor bestuurders'.¹⁶¹ De commissie stelt vast dat deze disclaimer geen recht doet aan wat nodig was: te midden van alle aandacht voor ICT- en bedrijfsmatig gedreven processen binnen de Belastingdienst ook oog hebben voor het feit dat de plannen betrekking hebben op wat een kleine 30.000 medewerkers dagelijks doen.

De beslotenheid waarin is gewerkt, verklaart mogelijk ook de onjuiste inschatting die is gemaakt van de omvang van de belangstelling voor de vrijwillige deelname aan de vertrekregeling. De commissie heeft geconstateerd dat men binnen de leiding aanvankelijk zelfs eerder bevreesd was voor een te geringe deelname, dan voor een te omvangrijke belangstelling.¹⁶²

Het ongelukkige van deze gang van zaken blijkt ook uit de reacties van de medewerkers op de werkvloer toen zij in kennis werden gesteld van de genereuze vertrekregeling, die blijkens hoofdstuk 4 vrij plotseling in beeld kwam vanaf medio november 2015. Tijdens de werkbezoeken die de commissie heeft afgelegd bleek dat men een dergelijke royale regeling niet had verwacht. 'Eigenlijk te mooi om waar te kunnen zijn', zo is de commissie wel gemeld. En ook de bonden waren tamelijk opgewonden toen zij in

¹⁵⁹ Oliver Wyman, *Review of Investeringsagenda*, 20 mei 2015. Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31 066, nr. 236.

¹⁶⁰ Idem en Auditdienst Rijk, *Rapport van bevindingen overdracht programmadoocumentatie Investeringsagenda*, mei 2016.

¹⁶¹ *Kaderbesluit bij 'De Belastingdienst gaat met zijn tijd mee: op weg...'*. Bijlage bij brief van 29 september 2015 van de DG Belastingdienst aan de centrales in het GOBD.

¹⁶² Zoals vermeld in paragraaf 4.1 bestond aanvankelijk de indruk dat het lastig zou kunnen worden de beoogde personele uitstroom te realiseren.

de loop van november 2015 in kennis werden gesteld van de voorstellen: generiek en de mogelijkheid tot vrijwillige aanmelding gedurende de gehele looptijd van de Investeringsagenda tot en met 2023.¹⁶³ De vertrekregeling geldt bovendien niet alleen voor de directies die voorwerp waren van de Investeringsagenda, maar ook voor de medewerkers van de FIOD en de Douane, die daar geen deel van uitmaakten. Dit had men zelf niet kunnen bedenken, zo is de commissie bericht.

5.1.3 Managementstijl

Het is de commissie daarnaast opgevallen dat er een zekere eenzijdigheid is ingeslopen in de managementstijl van de leidinggevenden binnen de Belastingdienst. De commissie doelt op een zekere onbalans tussen enerzijds een daadkrachtig optreden en dito uitstraling en anderzijds het beperkte vermogen verbindingen te leggen tussen de leiding en het grondvlak van de Belastingdienst, alsook met voor de Belastingdienst essentiële directies van het departement van Financiën.

Er is de laatste jaren een te grote afstand ontstaan tussen de top van de Belastingdienst en de werkvloer. De leiding doet zich hiermee tekort, doordat ze zich heeft afgesloten van essentiële informatie vanaf de werkvloer over wezenlijke elementen van het primaire proces.

Deze afstand klemt temeer vanwege het gegeven dat in de leiding van het directoraat-generaal kennis omtrent fiscale aangelegenheden en over het dagelijks onderhouden van massale processen niet in ruime mate aanwezig was. Aan de top moet voldoende kennis aanwezig zijn van fiscale zaken en voldoende affiniteit met 'het bedrijf Belastingdienst', uiteraard in een juiste balans met expertise van buiten de Belastingdienst teneinde de goede mix te krijgen van interne en externe ervaringen en oriëntaties. De samenstelling van de leiding van het directoraat-generaal voldeed hier niet aan.

De commissie wijst voorts op een overheersende bedrijfseconomische focus van de Belastingdienst: namelijk vooral gericht op maximale opbrengst bij zo gering mogelijke kosten. Dit is natuurlijk een belangrijke oriëntatie bij een

¹⁶³ Waarbij een evaluatiemoment werd overeengekomen voor het eerst na twee jaar, begin 2018. In de vertrekregeling (zie bijlage D.1) staat: 'De duur van de vrijwillige fase vanaf 1 januari 2016 wordt toegepast gedurende de looptijd van de Investeringsagenda. Dat neemt niet weg dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarbij er onaanvaardbare risico's worden gelopen ten aanzien van de continuïteit, die van invloed kunnen zijn op de geldigheidsduur. Om die reden vindt periodiek en voor de eerste keer na twee jaar, begin 2018, een evaluatie plaats'.

dienst die jaarlijks ruim 260 miljard euro moet zien binnen te krijgen. Maar bij het innen van belastingen kan ook een rechtsstatelijke oriëntatie niet gemist worden: alle burgers en ondernemingen van dit land dienen gelijk behandeld te worden. Dat vraagt soms een andere inzet van menskracht en middelen, dan wanneer uitsluitend naar een maximale opbrengst tegen zo gering mogelijke kosten wordt gekeken. Het waarborgen van de rechtsstatelijkheid van de belastinginning 'mag wat kosten', ook omdat hier de kost voor de baat uitgaat. De belastingmoraal, die hiermee gediend wordt, kan voorkomen dat ook in ons land, zoals in een aantal andere landen, het ontduiken en ontlopen van belastingen tot de nationale gebruiken gaat behoren.

5.1.4 Structuur Belastingdienst

Het vermogen om effectief te sturen wordt voorts bepaald door de organisatorische structuur van de Belastingdienst. In hoofdstuk 2 is deze structuur beschreven, met een accent op de topstructuur. De beschreven topstructuur voldoet onvoldoende aan de eis van het eenduidig beleggen van functies, het vermijden van functievermenging en het goed inregelen van *checks and balances* op het hoogste niveau. Dat maakt dat de natuurlijke spanning die er moet zijn tussen beleid, uitvoering en control, zich veelal buiten de bestuursafdeling manifesteert. Het meest komt dit tot uitdrukking in de rollen van de algemeen directeur Belastingen & Toeslagen en van de hoofdinspecteur Control en Bedrijfsvoering. De laatstgenoemde functie omvat naast bedrijfsvoering, ook control en zelfs een deel van het primaire proces (*data analytics*). Een meer expliciete scheiding van de verantwoordelijkheden financiën, control en HR had het uit de hand lopen van de vertrekregeling kunnen voorkomen.

Evenzeer valt op dat de segmenten en hoofdprocessen pas dieper in de organisatie zichtbaar worden. En dat terwijl de interactie en gegevensuitwisseling met burger en bedrijf en het beïnvloeden van nalevingsgedrag de kern vormt van de visie van de Belastingdienst. De hoofdprocessen van de Belastingdienst zijn niet zichtbaar op het hoogste niveau.

De gekozen structuur geeft de DG relatief weinig zicht op de kwaliteit en uitvoering van de primaire processen. Het politiek zeer gevoelige dossier Toeslagen valt bijvoorbeeld onder de algemeen directeur Belastingen en Toeslagen. De commissie constateert dat de Belastingdienst veel lagen kent waardoor de afstand van MT tot de werkvloer te groot is geworden. Bovendien heeft de commissie vastgesteld dat een leidinggevende verantwoordelijkheid niet altijd integraal mogelijk is gemaakt, vanwege het

feit dat de leidinggevende veelal niet zelf beschikt over de 'knoppen' om die verantwoordelijkheid ook zelf waar te kunnen maken, omdat hij een daarbij passende bevoegdheid voor budget en personele inzet mist. Dit verplichte 'hogerop' toestemming vragen, maakt de ervaren kloof tussen MT en werkvloer nog groter.

Versimpeling, een plattere organisatie, meer overzicht wie wat doet: klassieke organisatieprincipes. Daar voldeed de overgang naar een raad van bestuur-model met de suggestie van een collegiale verantwoordelijkheid niet aan; de werkvloer heeft dit in ieder geval niet begrepen. Inmiddels is de naamgeving 'Raad van Bestuur' ook weer verlaten.

De directie Douane is onderdeel van het DG Belastingdienst, maar heeft een eigen focus en dynamiek. Het is een grote en belangrijke uitvoeringsdienst die vanuit de leiding meer aandacht verdient dan nu het geval is. Het is de commissie in dit verband opgevallen dat de directie Douane een enigszins geïsoleerde positie heeft ten opzichte van de andere directies. Dit komt onder meer door de overheersende oriëntatie van deze directie op Europese besluitvorming in plaats van op de nationale, waarbij zij voorts meer gespitst is op dagelijkse samenwerking met bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee en minder met de andere onderdelen binnen de Belastingdienst. Indicatief is ook dat de Douane geen onderdeel uitmaakt van de Investeringsagenda, die vrijwel alle aandacht naar zich toetrekt. Een andere positie van de directie Douane binnen het departement kan bijdragen aan een duidelijkere focus van het DG Belastingdienst.

Wat betreft de sturing:

- Er is binnen de Belastingdienst onvoldoende sturingsinformatie beschikbaar om beschikbare financiële middelen te koppelen aan te leveren prestaties en aan daarvoor benodigde personele inzet en ondersteunende middelen.
- De Investeringsagenda is in een afgezonderd ambtelijk driemanschap in samenwerking met de staatssecretaris ontworpen waarbij de relevante omgeving onvoldoende werd betrokken, noch werd zorggedragen voor adequate risicoanalyses.
- De Investeringsagenda is in hoge mate bedrijfseconomisch en ICT-gedreven met het gevaar dat de 'menselijke maat' en rechtsstatelijke overwegingen bij de belastinginning in de verdrukking komen.
- De managementstijl van de leiding van de Belastingdienst was niet in balans wat betreft enerzijds daadkracht en anderzijds het vermogen om verbindingen te leggen met relevante partijen in en rond de Belastingdienst. In de samenstelling van de leiding van de Belasting was te weinig kennis van de fiscaliteit en te weinig expertise vanuit de eigen uitvoeringsorganisatie beschikbaar.
- In de topstructuur van de Belastingdienst bestaat onvoldoende onderscheid tussen beleid, uitvoering en control; onvoldoende focus op het primaire proces in het MT, een (te) grote en (te) gevarieerde *span of control* van de verschillende MT-leden en een grote afstand van MT tot de werkvloer.

5.2 Beheersing van de processen in de Belastingdienst

Om te waarborgen dat aan de sturing ook daadwerkelijk gevolg wordt gegeven en de organisatie op koers blijft, dient de interne beheersing van de processen op orde te zijn. Het gaat daarbij zowel om de primaire als de ondersteunende processen.

De commissie constateert dat de project- en programmabeheersing van de Investeringsagenda tekort is geschoten ten aanzien van de risicobeheersing, tegenspraak, planning, portfoliomanagement en monitoring. In het bijzonder is er onvoldoende regie gevoerd op daadwerkelijke doorvoering van beoogde wijzigingen. Veel is blijven steken in 'papier' en heeft niet –

of onvoldoende – tot veranderingen op de werkvloer geleid. De commissie constateert dat de Investeringsagenda inmiddels stagneert.¹⁶⁴

Gegeven de focus van dit onderzoek – de vertrekregeling als uitvloeisel van de Investeringsagenda – adresseert de commissie de volgende aspecten van interne beheersing waar achterstallig onderhoud is ontstaan:

- IT-systemen (paragraaf 5.2.1)
- Personeelsbeleid (paragraaf 5.2.2)
- Interne communicatie en besluitvorming (paragraaf 5.2.3)
- Uitvoeringstoetsen (paragraaf 5.2.4)

5.2.1 IT-systemen¹⁶⁵

In een organisatie die in vrijwel alle processen sterk afhankelijk is van IT-systemen, is de werking van die systemen cruciaal voor het functioneren van de organisatie. De commissie constateert dat controle-instanties zoals de Algemene Rekenkamer al enige jaren hun zorgen uiten over de verouderde systemen bij de Belastingdienst. Deze zijn steeds complexer en fragieler geworden door de vele aanpassingen als gevolg van wetswijzigingen, overgangsregelingen, nieuwe taken en technische actualisaties. Zo zijn de aanpassingen van de systemen vaak ook weer aangepast en ontbreekt het inzicht in de stand van zaken.¹⁶⁶ Door de sterk gegroeide onderlinge afhankelijkheid van systemen is het bovendien complexer geworden om aanpassingen te realiseren: deze hebben immers vaak ook gevolgen voor andere systemen.¹⁶⁷ De staatssecretaris van Financiën heeft in de Brede Agenda (mei 2014) de problemen met deze 'IT-legacy' onderkend. Hij gaf toen aan dat een aantal systemen verouderd is (zoals systemen voor de inning, de autobelastingen en de omzetbelasting) en dat het al een hele inspanning is om ze stabiel draaiende te houden. Dit zorgt ervoor dat beheer en onderhoud verhoudingsgewijs te veel geld kosten en er te weinig budget

¹⁶⁴ Op basis van gesprekken met direct betrokkenen en de notitie: Directie FEZ, *Stand van zaken Investeringsagenda*, 6 december 2016.

¹⁶⁵ De onderbouwing voor deze paragraaf is ontleend aan Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld*, mei 2016, en aan diverse auditrapporten van de Auditdienst Rijk.

¹⁶⁶ De Rekenkamer constateert dat er geen overzicht van systemen, platforms, versies en programmeertalen is; en dat systemen zijn aangepast aan wetswijzigingen, zonder dat deze wijzigingen systematisch zijn bijgehouden.

¹⁶⁷ De Rekenkamer merkt hierover op dat de onderlinge afhankelijkheden tussen de systemen slecht zijn gedocumenteerd. Daarnaast is de kennis hierover slechts aanwezig bij medewerkers die dicht tegen hun pensioendatum aanzitten.

beschikbaar is voor vernieuwing. Overigens stelde de Rekenkamer in 2016 dat de legacy-problematiek nog groter is dan bij het opstellen van de Brede Agenda werd ingeschat.

De Rekenkamer constateert in het rapport over 2015 dat de Belastingdienst *'in beperkte mate in staat is nieuwe belastingmaatregelen door te voeren zonder risico's te lopen voor de continuïteit van de IT-processen en dus van de dienstverlening en belastinginning'*. Op centrale onderdelen van het IT-landschap is achterstallig onderhoud ontstaan. Deze achterstand is onverenigbaar met de grote opgaven van de Belastingdienst en de complexiteit van de taken waarvoor de dienst staat, te midden van een dynamische politieke omgeving die hoge (en wisselende) eisen aan de bedrijfsvoering stelt.

De IT-problemen zijn dusdanig breed en diep dat ze doorwerken in alle processen en onderdelen van de Belastingdienst: van de inning van loonbelasting en omzetbelasting tot financieel beheer en interne controle. De Rekenkamer constateert daarnaast dat door de 'legacy'-problemen de Belastingdienst niet in alle gevallen kan inschatten welke gevolgen nieuwe wetsvoorstellen hebben voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. De commissie komt hierop terug in paragraaf 5.2.4 over de uitvoeringstoetsen.

Extra complicerend is dat met de Investeringsagenda een geheel nieuwe systematiek wordt geïntroduceerd die door een nieuwe IT-architectuur moet worden ondersteund. Dit betekent dat gedurende een substantiële periode oude en nieuwe systemen naast elkaar zullen bestaan. Deze transformatieperiode vergroot het risico op continuïteitsproblemen aangezien noodzakelijkerwijs 'de winkel open moet blijven tijdens de verbouwing'. Tijdige onderkenning en adequate beheersing van de IT-gerelateerde risico's is dan ook van groot belang.

5.2.2 Personeelsbeleid

De commissie stelt vast dat een natuurlijk verloop van jaarlijks tussen 2,5 en 3,5%¹⁶⁸ onvoldoende is geïdentificeerd als problematisch voor een complexe organisatie als de Belastingdienst, die functioneert in een dynamische politieke en maatschappelijke omgeving. In ieder geval heeft dit gegeven

¹⁶⁸ Waarvan gemiddeld slechts 1% van het personeel ander werk aanvaardt buiten de Belastingdienst en de rest vertrekt als gevolg van leeftijdsontslag, overlijden en arbeidsongeschiktheid. Zie paragraaf 4.1.

tot nu toe niet geleid tot een stelselmatige aandacht voor een grotere doorstroming naar andere sectoren binnen en buiten de rijksdienst en het ontwikkelen van wervende carrièreperspectieven. Evenmin is zorggedragen voor een substantiële jaarlijkse instroom van jonge en goed toegeruste nieuwe medewerkers.

Het verbaast dan ook niet, dat de gemiddelde leeftijd van de medewerkers van de Belastingdienst met circa 53 jaar aanmerkelijk hoger is dan elders binnen de rijksoverheid.¹⁶⁹ Een kleine 75% van de medewerkers is ouder dan 45 jaar; 41 % is ouder dan 55 jaar. De commissie constateert dat er de laatste tien jaar geen betekenisvolle werving van nieuwe belastingambtenaren heeft plaatsgevonden. De commissie heeft in haar gesprekken en rondgang tevens vastgesteld dat er in de Belastingdienst op dit moment veel verwarring is over de mogelijkheden om weer te gaan werven voor vooral kwetsbare functies binnen de Belastingdienst.

De vertrekregeling leidt tot een reductie van maar liefst 15% van het personeelsbestand bij de Belastingdienst. De aanvankelijke euforie binnen de top van de Belastingdienst over deze omvangrijke uitstroom waarover overeenstemming is bereikt met de bonden, kan tegen de achtergrond van het jaarlijkse geringe natuurlijke verloop wel enigszins verklaard worden. Echter: wanneer het bij deze vertrekregeling blijft en opnieuw wordt verzuimd een professioneel personeelsbeleid op te zetten gericht op een jaarlijks noodzakelijke in- en uitstroom, dan zal de Belastingdienst blijvend worstelen met dit kwetsbare element in de bedrijfsvoering. Daarmee zou de noodzaak van een volgende vertrekregeling zich opnieuw binnen afzienbare tijd opdringen.

5.2.3 Interne communicatie en besluitvorming

De commissie heeft in hoofdstuk 4 de gang van zaken beschreven die op 7 december 2015 leidde tot een bindende overeenstemming over de vertrekregeling in het Georganiseerd Overleg Belastingdienst (GOBD) tussen de directeur-generaal van de Belastingdienst en de bonden. Vastgesteld moet worden dat de voorbereiding van deze besluitvorming informeel is geweest; zonder formele notities voor interne afstemming binnen de Belastingdienst, noch voor afstemming met de secretaris-generaal of de staatssecretaris.

¹⁶⁹ In de gehele rijksdienst, inclusief de Belastingdienst, ligt de gemiddelde leeftijd op 47,5 jaar; zonder de Belastingdienst ligt deze gemiddelde leeftijd nog lager.

Informele vormen van communicatie kunnen uiteraard dienstig zijn aan een soepele bedrijfsvoering als smeeroilje tussen de formele radertjes van een ambtelijke organisatie. Maar wanneer informaliteit de klassieke, formele, schriftelijke communicatie (inclusief de noodzakelijke medeparafen, nodig om een ieder zijn rol te laten vervullen) gaat vervangen, dan wordt de organisatie chaotisch en kunnen onderscheiden rollen niet uitgeoefend worden; dan is er in feite niets meer om 'te smeren'.

In de brief van 11 oktober 2016 bericht de staatssecretaris van Financiën de Kamer, dat 'er geen besluitvormende stukken over de totstandkoming van de vertrekregeling aan de minister en mij zijn voorgelegd'.¹⁷⁰ De commissie komt, gelet op wat haar desgevraagd vanuit het departement aan formele stukken is aangereikt, niet tot een andere conclusie.

De commissie acht het aannemelijk dat de staatssecretaris meer gespitst was op de hoofdlijnen van de Investeringsagenda dan op de technische uitvoeringsaspecten van de te realiseren personele uitstroom. Op zichzelf is een zekere werkverdeling tussen de politieke en ambtelijke leiding langs hoofdlijnen respectievelijk technische uitwerking voorstelbaar, ook gelet op het gegeven dat de portefeuille fiscale zaken en Belastingdienst breed is en complex. Echter: een dergelijke werkwijze vereist wel heldere afspraken tussen de politieke en ambtelijke leiding over de reikwijdte van de ambtelijke uitwerking.

Immers: in het geval van de personele gevolgen van de Investeringsagenda was de vormgeving van groot, ook politiek, belang. Een generieke vormgeving en een langjarige periode van vrijwillige openstelling passen niet bij politieke prioriteiten van het kabinetsbeleid, noch bij het waarborgen van een gecontroleerd proces om het personeelsbestand de komende jaren te laten aansluiten op de geleidelijke invoering van de Investeringsagenda.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat hij er, wat betreft de personele gevolgen, steeds vanuit is gegaan dat de randvoorwaarden zoals die in de Investeringsagenda van mei 2015 waren beschreven, leidraad zouden zijn voor de onderhandelingen met de bonden. Daarin was beschreven dat Switch een centrale opvangplek zou zijn voor medewerkers van wie het werk werd opgeheven en er een gecontroleerde en gefaseerde aanpassing van het personeelsbestand zou komen passend bij de geleidelijke aanpassing van de werkprocessen.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2016-2017, 31 066, nr. 307.

Uit de weergave van de feitelijke gang van zaken in november en december 2015, zoals in hoofdstuk 4 beschreven, blijkt dat in het bijzonder de overeengekomen langjarige vrijwillige en generieke openstelling op gespannen voet staat met de in de Investeringsagenda beschreven stapsgewijze aanpak.¹⁷¹

De commissie stelt vast dat de onderhandelaars van de zijde van de Belastingdienst kennelijk geen behoefte hadden deze verruiming van de randvoorwaarden af te stemmen met de staatssecretaris. De commissie heeft in ieder geval geen formeel document aangetroffen waaruit dat blijkt. Anderzijds heeft de staatssecretaris in de vele informele overleggen die er waren met de ambtelijke top kennelijk ook geen aanleiding gehad nadrukkelijk te vragen naar het verloop van de onderhandelingen.

Illustratief voor de informele communicatievormen is in dit verband een 'memo-voor-onder-de arm' waarin een aantal aspecten van de vertrekregeling werd beschreven, inclusief een financiële impactanalyse.¹⁷² Dit memo is niet gedateerd, noch is de herkomst aangegeven. De commissie is gemeld dat één van de leden van het ambtelijke driemanschap dit memo op 23 november 2015 bij zich had in zijn gesprek met de staatssecretaris en het vervolgens weer heeft meegenomen. De commissie heeft niet kunnen achterhalen welke rol dit memo in de afstemming met de staatssecretaris heeft gespeeld en of de strekking ervan is besproken en op haar consequenties geanalyseerd.

De commissie stelt vast dat er geen helder en eenduidig mandaat is opgesteld voor het onderhandelen van de ambtelijke delegatie met de bonden. Een dergelijk mandaat zou, naar het oordeel van de commissie, niet hebben misstaan bij het maken van afspraken met de bonden over de personele gevolgen van de Investeringsagenda. Zodat ook na ommekomst van het overleg kan worden uitgelegd dat men binnen de mandaatbeschrijving is gebleven en de implementatie van de Investeringsagenda wordt ondersteund door een daarbij passend personeelsbeleid. In deze zin kan de uiteindelijke vertrekregeling, naar het oordeel van de commissie, moeilijk worden afgedaan als een technische exercitie, die aan de ambtelijke onderhandelaars kan worden overgelaten.

¹⁷¹ Zie paragraaf 4.1.

¹⁷² Zie paragraaf 4.3. Het betreft het memo 'Invulling VWNW-beleid bij Belastingdienst' met bijlage: 'Financiële impactanalyse invulling VWNW Belastingdienst', beide ongedateerd.

Kennelijk vonden de ambtelijke onderhandelaars een dergelijke omschrijving van het mandaat niet nodig; de ambtelijke en politieke leiding hebben evenmin hiervoor zorg gedragen.

Daarnaast wijst de commissie erop dat de overeengekomen vormgeving van de vertrekregeling ook op gespannen voet staat met het rijksbrede VWNW beleid, waarin niet zozeer het vertrekken van medewerkers aan de orde is, maar het begeleiden van door reorganisatie getroffen medewerkers naar ander werk. Ook maatschappelijk is een vertrekregeling zoals nu werd overeengekomen kwetsbaar. Uitgerekend de Belastingdienst legt werkgevers een RVU-heffing op wanneer een reorganisatie in de ogen van de belastinginspecteur is verworpen tot een 'ordinaire' Regeling Vervroegd Uittreden.

De commissie stelt vast dat niet alleen de formele procedures van communicatie en besluitvorming werden vervangen door informele vormen zonder adequate risico-analyses en checks and balances, maar dat de leiding van de Belastingdienst ook de maatschappelijke en politieke impact van wat was overeengekomen onvoldoende scherp op het netvlies had.

De commissie acht het opmerkelijk dat er bij de besluitvorming over een zo essentieel onderdeel van de Investeringsagenda – de vertrekregeling – sprake is geweest van informele vormen van communicatie en besluitvorming. De commissie heeft ook met enige verbazing kennis genomen van deze ingesloten informaliteit in een dienst, die wat betreft het contact met belastingplichtigen, terecht, zorgvuldig en volgens formele procedures opereert. Ook dit is een aspect waarin de top en de werkvloer kennelijk uit elkaar zijn gegroeid.

5.2.4 Uitvoeringstoetsen

Dit deel van de rapportage gaat over de bedrijfsvoering binnen de Belastingdienst. Daarbij hoort ook een alertheid om steeds na te gaan of (voorgenomen) nieuwe taken wel passen binnen de staande organisatie of dat extra voorzieningen, waaronder budgettaire, nodig zijn.

Sinds anderhalf jaar is er meer aandacht voor, wat genoemd wordt, 'uitvoeringstoetsen-nieuwe-stijl'. De commissie benadrukt het belang van deze uitvoeringstoetsen.

Gangbaar is de gedachte dat de volksvertegenwoordiging veelal uit is op complexe fiscale wetgeving. Maar wanneer de Belastingdienst ten behoeve van de politieke besluitvorming niet tijdig aangeeft wat de implicaties zijn van voorgenomen complexe fiscale wetgeving, dan wordt de volksvertegenwoordiging essentiële informatie onthouden om haar verantwoordelijkheid voor effectieve wetgeving ten volle waar te maken. Immers: indien de wetgever besluit tot een belastingmaatregel, maar er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over de uitvoeringsconsequenties, dan kan dat leiden tot een ineffectieve maatregel, hetgeen uiteraard door de wetgever niet wordt beoogd.

De commissie wijst in dit verband ook op het belang van uitvoeringstoetsen bij amendementen die veelal tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan aan de orde komen en die grote consequenties kunnen hebben voor de Belastingdienst. Daarnaast blijkt dat parlementaire aannames over de implementatietijd die nodig is om nieuwe taken goed te kunnen uitvoeren, dikwijls te rooskleurig zijn. De commissie wijst er bijvoorbeeld op, dat het goed uitvoeren van toeslagen door de Belastingdienst aanzienlijk meer tijd heeft gevergd dan destijds werd voorzien.

De Belastingdienst dient, concluderend, ook uit eigen belang, tijdig adequate uitvoeringstoetsen beschikbaar te hebben om de wetgever behulpzaam te zijn in discussies over voorgenomen wetgeving. Van de wetgever mag verwacht worden dat daar acht op wordt geslagen. De commissie stelt vast dat de huidige staatssecretaris, ondersteund door de Belastingdienst en het DG Fiscale Zaken, nadrukkelijker dan in het verleden aandacht vraagt en krijgt voor uitvoeringsaspecten van voorgenomen wet- en regelgeving.

Wat betreft de beheersing van processen binnen de Belastingdienst:

- Er is achterstallig onderhoud ontstaan in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Dit hangt sterk samen met de verouderde en fragiele IT-systemen, hetgeen doorwerkt in vrijwel alle primaire en ondersteunende processen van de Belastingdienst.
- Het personeelsbeleid is onderontwikkeld waardoor er een te gering verloop was, het personeelsbestand vergrijsd is en er jarenlang geen betekenisvolle instroom is geweest van jonge, goed opgeleide nieuwe medewerkers.
- Er is binnen de Belastingdienst een informele wijze van communiceren en besluitvorming ingeslopen, die zich niet verdraagt met een professionele ambtelijke organisatie. De vormgeving van de vertrekregeling waartoe op 7 december met de bonden overeenstemming werd bereikt week af van de randvoorwaarden die in de Investeringsagenda van mei 2015 waren opgenomen en verschilt van het rijksbrede beleid. De ambtelijke onderhandelaars voelden kennelijk geen behoefte om dit met de staatssecretaris af te stemmen, noch met controledirecties binnen het departement. Er was geen heldere mandaatbeschrijving aanwezig voor het overleg met de bonden. Noch vanuit de ambtelijke noch vanuit de politieke leiding is hiervoor zorg gedragen. De staatssecretaris was meer gericht op de Investeringsagenda dan op de concrete uitwerking van de personele gevolgen, die kennelijk werd ervaren als een technische kwestie. Het resultaat was een vertrekregeling die risico's inhield voor de continuïteit van de belastinginning, voor het beschikbare budget en voor de inpassing in rijksbreed VWNW-beleid. Bovendien werd de maatschappelijke kwetsbaarheid van de regeling niet onderkend.

5.3 Toezicht vanuit het departement van Financiën

De commissie is van oordeel dat allereerst de sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst op orde dienen te zijn. Een verbetering hiervan is, zoals hiervoor is beschreven, dringend noodzakelijk.

In het samenhangende geheel van het departement van Financiën dienen er vervolgens checks and balances te zijn, die een gebrek aan toereikende sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst hadden moeten signaleren. De commissie tekent hierbij aan dat het geconstateerde gebrek aan adequate sturingsinformatie (zie paragraaf 5.1.1) ook doorwerkt in de toezichts- en verantwoordingsrelatie met het departement. Deze toezichtfunctie is een wezenlijk onderdeel van een toereikende governance voor het gehele departement van Financiën. Hierover merkt de commissie het volgende op.

5.3.1 Onevenwichtige samenstelling

Een kleine 30.000 medewerkers werken bij de Belastingdienst en ruim 1500 bij de andere delen van het departement; die verhouding is ruwweg 95%–5%.

Wat onmiddellijk opvalt is de onevenwichtige samenstelling van het departement: de Belastingdienst is bijna 20 keer zo groot als alle overige delen van het departement tezamen. Daarnaast is de centrale oriëntatie van de Belastingdienst gericht op het uitvoeren van de belastingwetten, hetgeen wezenlijk verschilt van de overheersende beleidsoriëntatie van de andere delen van het departement.

Van belang is voorts de overzichtelijke politieke sturing van het departement: sinds jaar en dag is de minister verantwoordelijk voor de beleidsterreinen van het DG Rijksbegroting en de Generale Thesaurie en de staatssecretaris voor beide andere directoraten-generaal: dat van Fiscale Zaken en de Belastingdienst. Deze portefeuillevindeling betekent in de praktijk dat de minister op grote afstand staat van de Belastingdienst en de aansturing daarvan.

Deze bijzondere kenmerken van het ministerie stellen zware eisen aan het bewaken van de interne samenhang en toezichtmechanismen binnen het departement. De grote verschillen in omvang en basisoriëntatie (uitvoering

versus beleid) en de heel logische en vanzelfsprekende toedeling van de onderscheiden politieke aansturing door minister en staatssecretaris zijn even zo vele bronnen voor een zelfstandig optreden van het directoraat-generaal Belastingdienst ten opzichte van de overige onderdelen van het departement. Financiën is als gevolg hiervan een lastig departement voor de rol van de secretaris-generaal.

5.3.2 Non-interventie

De commissie moet vaststellen dat er vanuit het departement van Financiën ter zake van de vertrekregeling onvoldoende toezicht, tegenspraak en checks and balances zijn uitgeoefend, waar de Belastingdienst wel recht op had. Men had alerter kunnen en moeten optreden op momenten dat daar rond de Investeringsagenda en de vertrekregeling aanleiding voor was. Vanuit de ambtelijke en politieke leiding van het departement is een zogeheten Investment Committee ingesteld, dat evenwel niet effectief heeft kunnen opereren (zie paragraaf 5.3.3).

De commissie stelt ook vast dat vanuit de Belastingdienst weinig aandrang was deze toezichtfunctie toe te laten, laat staan uit eigener beweging te stimuleren. Niet alleen ter zake van de Investeringsagenda en de vertrekregeling maar breder, als uiting van een grondhouding binnen de Belastingdienst naar anderen toe: 'Wij van de Belastingdienst regelen het wel; wij halen immers het geld op voor de BV Nederland' is een uitdrukking die, naar het oordeel van de commissie, niet ver bezijden de waarheid is ter typering van de aangetroffen grondhouding binnen de Belastingdienst. Al te veel bemoeienis daarmee van buiten kan dan al snel ervaren worden als een hinderlijke inmenging in deze kernopdracht van de Belastingdienst.

Meer in het algemeen is men binnen de Belastingdienst zich minder bewust van de potentiële meerwaarde die betrokkenheid van het departement en zijn verschillende directies kan hebben voor het uitvoeren van de kerntaken van de Belastingdienst. 'Men heeft daar in Den Haag geen besef van het uitvoeren van de belastingwetten, noch van de massale productieprocessen waarvoor de dienst dagelijks staat. Eén vinkje verkeerd op een formulier kan enkele honderdduizenden foutmeldingen veroorzaken; voor een gemiddelde Haagse beleidsambtenaar is dat toch een andere werkelijkheid', zo is de commissie wel verteld.

Er is uiteraard niets mis met het zelf oppakken van en zich verantwoordelijk weten voor de taken en verantwoordelijkheden waarvoor men is gesteld. Zeker binnen een organisatie als de Belastingdienst waarin een 'esprit de corps' door velen wordt ervaren, is dit alleszins begrijpelijk en positief te waarderen. Maar men moet ook over de 'gave des ondersheids' beschikken om te begrijpen waar een zelfstandige taakuitoefening overgaat in een kwetsbaar isolement.

Deze gave was binnen de Belastingdienst niet breed verspreid. De commissie stelt tevens vast dat deze geïsoleerde wijze van opereren vanuit het departement onvoldoende is gecorrigeerd. Dit heeft eraan bijgedragen dat sinds jaar en dag een zekere non-interventie is geïmplementeerd tussen een heel omvangrijke Belastingdienst en het departement van Financiën; ook, zoals gezegd, vanuit het besef dat een uitvoerende dienst als de Belastingdienst zo onvergelijkbaar is met de andere onderdelen van het departement. En zolang elke werkdag gemiddeld 1 miljard euro wordt binnengehaald ten behoeve van de financiering van de publieke taken, moet deze 'broedende kip' maar niet teveel gestoord worden, zo is de commissie wel geschetst als gangbaar gevoelen binnen het ministerie.

Weliswaar waren er formele lijnen van consultatie en overleg, maar in de dagelijkse praktijk werd bijvoorbeeld de gestrengheid van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) binnen het departement van Financiën anders uitgeoefend en beleefd dan haar optreden naar andere departementen. Nabijheid bevordert niet altijd het effectief en consequent controle uitoefenen.

5.3.3 Positie secretaris-generaal

De secretaris-generaal is verantwoordelijk voor onder meer de departementale toezichtfuncties en checks and balances. De onevenwichtige samenstelling en de uiteenlopende oriëntaties maken dat het departement van Financiën voor het functioneren van de secretaris-generaal een lastig departement is: de afzonderlijke directoraten-generaal hebben een sterke neiging hun kerntaken zoveel mogelijk 'in eigen beheer' uit te voeren. Dat geldt in het bijzonder voor de Belastingdienst: groot in omvang en budget en gericht op massale uitvoeringsprocessen. Gelet op de hoogwaardige financiële kennis binnen alle directoraten-generaal (het is tenslotte het ministerie van Financiën), is het voor de directie Financieel-economische Zaken (FEZ) en de IRF lastiger de financiële controlefunctie binnen het eigen departement uit te oefenen, dan (voor de IRF) naar andere departementen. Bovendien, zo is

de commissie gebleken, blijkt nabijheid voor controlefuncties niet altijd een voordeel te zijn.

Wat betreft de toerusting van de secretaris-generaal binnen Financiën valt op dat de positie en de kracht van de directie FEZ niet overdadig is te midden van het 'financiële geweld' dat elders binnen het departement beschikbaar is. De commissie maakt melding van het gegeven dat versterking van de positie van de secretaris-generaal reeds de aandacht heeft van de politieke leiding, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven. Het gaat dan onder meer om het nadrukkelijker expliciteren van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De secretaris-generaal heeft, geconfronteerd met de Investeringsagenda en de beoogde omvangrijke uitstroom van medewerkers van de Belastingdienst, een Investment Committee (IC) ingesteld. Dit IC werd samengesteld uit drie externen (onder wie de voorzitter) en voorts de directeuren IRF, FEZ en de directeur Organisatie- en personeelsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarmee werd beoogd extra checks and balances te implementeren bij een operatie waarvan op voorhand duidelijk was dat deze niet zonder risico's en onzekerheden zou zijn. De functie van dit IC was nadrukkelijk advies te geven bij het vrijgeven van financiële middelen voor projecten van de Investeringsagenda.

De commissie stelt allereerst vast dat een adviesrol, zoals in het instellingsbesluit is vastgelegd,¹⁷³ iets anders is dan een formele controlefunctie met navenante bevoegdheden zoals de directies FEZ en IRF in hun reguliere functioneren hebben. Voorts valt op dat drie externen 'ingehuurd' werden voor elk 0,03 fte, hetgeen welhaast gelijkgesteld kan worden met de statuus van vrijwilligerswerk.

Maar ook overigens rijzen er twijfels of het beoogde uitoefenen van extra controle met de instelling van een IC past binnen een reguliere organisatie, waarin constructieve tegenspraak en checks and balances geborgd dienen te zijn. De figuur van een (als tijdelijk bedoeld) IC naast de bestaande reguliere departementale controlemechanismen heeft de trekken van een (tijdelijke) bypass ten opzichte van een haperende departementale hartslag. Dit heeft potentieel twee negatieve effecten: enerzijds wordt de reguliere controle- en toezichtfunctie van IRF en FEZ ontmoedigd en uitgehouden, want

¹⁷³ Zie de taakbeschrijving van het Investment Committee in paragraaf 3.2.2.

hun directeuren zaten in het IC. Overigens een wonderlijke constructie, waartoe de directie IRF, naar de ambtelijke ervaring van beide leden van de onderzoekscommissie, veelal niet te verleiden is als het gaat om het controle uitoefenen op grote projecten bij andere departementen.

En anderzijds: een IC zoals het is vormgegeven als tijdelijke organisatorische eenheid, met voor de helft buitenstaanders met heel drukke hoofdfuncties, kan zich in zo'n korte tijd niet de positie verwerven die het Committee werd toebedacht. Bovendien: wat is de situatie wanneer het IC, dat als tijdelijk is bedoeld, weer wordt ontbonden? Dan is er nog steeds een minder functionerende reguliere departementale controle.

De commissie moet vaststellen dat dit 'omweg-beleid', hoe goed bedoeld ook, een grote kans had averechts uit te werken: als inderdaad een omweg die afleidt van een reguliere hoofdroute, die je verder afbrengt van de beoogde bestemming. Achteraf kan de conclusie niet anders luiden dan dat het zo heeft uitgepakt.

5.3.4 Medezeggenschap en overleg bonden

De commissie constateert dat de wijze waarop de medezeggenschap en het georganiseerd overleg met de bonden binnen het ministerie is georganiseerd, niet behulpzaam is om de departementale samenhang te waarborgen. Er is een aparte, zelfstandige centrale ondernemingsraad binnen de Belastingdienst waarmee de directeur-generaal Belastingdienst zelfstandig, los van wat er elders binnen het departement aan de hand is, tot afspraken kan komen. Daarnaast is er een Centrale Ondernemingsraad van de overige delen van het departement, waaronder ook de medewerkers van DGBel vallen.

Ook is er een apart Georganiseerd Overleg Belastingdienst (GOBD) waar de directeur-generaal apart, los van de rest van het departement, tot bindende afspraken kan komen. Er is daarnaast een apart georganiseerd overleg met de bonden voor de overige delen van het departement onder leiding van de secretaris-generaal.

Deze structuur van de medezeggenschap en georganiseerd overleg is historisch verklaarbaar gelet op de onderscheiden onderdelen van enerzijds de Belastingdienst en anderzijds de andere directoraten-generaal van het departement. Maar deze tweedeling in de medezeggenschap en georganiseerd overleg bevordert tevens onderscheiden, aparte regelingen.

Uiteraard is het verstandig de medezeggenschap zo te organiseren dat recht wordt gedaan aan onderscheiden functies en verschillen in orde van grootte van de dragende organisatieonderdelen. Maar de medezeggenschap en het overleg met de bonden behoort ook een afspiegeling te zijn van het gegeven, dat het tevens om één departement van Financiën gaat, waarin sprake is van interne samenhang, constructieve tegenspraak en voldoende checks and balances.

Wat betreft het toezicht vanuit het departement van Financiën:

- De minister van Financiën staat in de praktijk op grote afstand van de Belastingdienst.
- De departementale checks and balances hebben onvoldoende gefunctioneerd waardoor de bewindspersonen niet tijdig in kennis werden gesteld van de op handen zijnde vertrekregeling en de daaraan verbonden risico's.
- De samenstelling van het departement van Financiën is onevenwichtig door de onderscheiden taken die het departement heeft: 95% van de medewerkers van het departement werkt bij de Belastingdienst. Deze samenstelling alsook het verschil in oriëntatie op uitvoering dan wel beleid stellen bijzondere eisen aan het waarborgen van de samenhang binnen het departement en van de noodzakelijke checks and balances. Financiën is als gevolg hiervan een lastig departement voor de rol van de secretaris-generaal.
- Vanuit het departement is onvoldoende toezicht uitgeoefend op de Investeringsagenda en (de vormgeving van) de vertrekregeling. Meer in het algemeen is er een zekere non-interventie ingesloten in de verhouding van het departementale toezicht tot de Belastingdienst.
- Als 'by-pass' is een Investment Committee ingesteld. Dit 'omweg-beleid' (namelijk om de reguliere controledirecties heen) heeft niet geleverd wat werd beoogd, mede doordat het IC niet voldoende werd toegerust. Bovendien werden de directies FEZ en IRF in hun functioneren beperkt, doordat beide directeuren in het IC zaten.
- Financiën kent twee gescheiden centrale ondernemingsraden en twee aparte vormen van georganiseerd overleg met de bonden: één van de Belastingdienst en één voor het overige departement. Deze gescheiden vormgeving is niet behulpzaam bij het waarborgen van de interne samenhang binnen het departement.



DEEL III CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Gebrek aan regie en tegenspraak; risico's voor de continuïteit

De commissie komt op basis van de beschreven feiten en omstandigheden in de vorige hoofdstukken tot de conclusie dat er een gebrek is geweest aan regie en tegenspraak bij het ontwikkelen van de Investeringsagenda en de vertrekregeling. Daardoor zijn risico's ontstaan voor de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten. Verbetering van de *checks and balances* binnen de Belastingdienst en in relatie met het departement is dringend noodzakelijk. De gang van zaken rond de vertrekregeling is geen incident maar vormt een illustratie van een breder probleem.

De vertrekregeling, de aanleiding voor dit onderzoek, heeft in belangrijke mate een generiek en vrijwillig karakter gekregen, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven. Door deze vormgeving is de controle op een geleidelijke aanpassing van omvang en samenstelling van de personeelsbezetting van de Belastingdienst aan een gefaseerde invoering van de Investeringsagenda, voor een belangrijk deel uit handen gegeven. Als gevolg daarvan dreigen er risico's in de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten. Enerzijds verlaten medewerkers de dienst voordat hun functies zijn verdwenen; anderzijds vertrekken medewerkers terwijl hun functie niet verdwijnt. De uitvoering van de Investeringsagenda stagneert op dit moment; de vertrekregeling daarentegen is in werking getreden. Daar waar behoefte was aan een beheerst proces van veranderen (de Belastingdienst kan geen moment uitvallen en moet tegelijkertijd veranderen) werden essentiële sturings- en beheersingsinstrumenten uit handen gegeven. Daarbij zijn voor de komende jaren de budgettaire middelen beperkt om zo nodig extra voorzieningen te treffen wanneer de mismatch te groot wordt. De Belastingdienst moet namelijk ook nog budgettaire taakstellingen invullen en de met de Investeringsagenda beoogde besparingen lopen achter op schema.

De aangepaste vertrekregeling, waarover voorjaar 2016 met de bonden is onderhandeld en die per 1 juli 2016 geldt, heeft de risico's van het niet gelijk oplopen van de uitstroom met de veranderende werkprocessen overigens weer beperkt maar niet weggenomen. Van belang is in het bijzonder dat de periode waarbinnen men zich voor de vrijwillige fase kon aanmelden,

fors is beperkt tot 1 september 2016. De commissie heeft voorts vastgesteld dat het continuïteitsrisico door de ambtelijke en politieke leiding van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën wordt onderkend.

6.2 Aanbevelingen

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 5, staat de gang van zaken rond de vertrekregeling niet op zich zelf, maar is deze, naar het oordeel van de commissie, een illustratie van een breder probleem. Verbetering van de governance binnen de Belastingdienst en in de relatie met het departement van Financiën is dringend noodzakelijk.

Daarom hebben de aanbevelingen van de commissie betrekking op dit bredere terrein van de governance. De commissie spitst haar aanbevelingen, in het verlengde van de analyse van de bestuurlijke context in hoofdstuk 5, toe op het gesignaleerde gebrek aan interne sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst en vervolgens op een ontoereikend toezicht vanuit het departement van Financiën.

Aanbevelingen ter versterking van de interne sturing binnen de Belastingdienst:

1. Het borgen van de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten vraagt de komende maanden om voorrang, gegeven het niet synchroon lopen van de realisatie van de vertrekregeling met de beoogde wijzigingen in de dagelijkse werkprocessen als gevolg van de Investeringsagenda.
2. De doelstellingen van de Investeringsagenda zijn onverminderd van belang. De commissie acht het van groot belang dat het momentum wordt hervonden en dat de implementatie voortvarend ter hand wordt genomen. Daarbij vraagt de commissie in het bijzonder aandacht voor het volgende:
 - Op papier is de Investeringsagenda omgezet in een groot aantal projecten. Nu komt het erop aan deze projecten te laten leiden tot een daadwerkelijke diepgaande en integrale verandering van zowel primaire processen, ondersteunende (ICT-) systemen en werkwijzen, met inbegrip van de heersende cultuur binnen de Belastingdienst (ontwikkelagenda).

- De verdere uitwerking van de Investeringsagenda ware als vehikel te gebruiken om de relatie met de werkvloer opnieuw te vitaliseren. In algemene zin zijn er thans geen effectieve en uitnodigende instrumenten voor de werkvloer om signalen van daaruit op de goede plek aan de top te krijgen. De leiding zou hierin alsnog dienen te voorzien.
3. 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, 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.
 4. 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.
 5. De leiding van de Belastingdienst dient te beschikken over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen met relevante geledingen binnen de Belastingdienst alsook met het departement van Financiën, in balans zijn. Het belang van voldoende fiscale kennis alsook ervaring met het bedrijf Belastingdienst waarin massale uitvoeringsprocessen aan de orde zijn, kan niet genegeerd worden in een goede mix met kennis en ervaring van buiten de Belastingdienst. Naast een bedrijfseconomische en een technologische invalshoek, blijven rechtsstatelijke waarborgen onverminderd van belang.
 6. Sturing op zowel *going concern* als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Dergelijke informatie is thans niet voorhanden. Om *in control* te komen, is op dit terrein een forse inhaalslag geboden.

Aanbevelingen met betrekking tot de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst:

7. Om de ambitieuze Investeringsagenda beheerst te kunnen realiseren, dienen risico's onderkend te worden op het niveau van het programma, de Belastingdienst en op departementaal en rijksniveau. Vervolgens dienen beheersmaatregelen te worden getroffen om geïdentificeerde risico's te beheersen.
Risico's betreffen onder meer ICT-problematiek (zowel de kwetsbare oude systemen als de transitie naar nieuwe systemen); personeelsrisico's inherent aan grote reorganisaties; politieke en financiële risico's als bijvoorbeeld de inning van belastingen in het geding komt. Dit risicomanagement is geen eenmalige exercitie maar vraagt om periodieke bijstelling.
8. Het personeelsbeleid dient een krachtige inhaalslag te maken wat betreft professionaliteit en effectiviteit. Een levenlang werken binnen de Belastingdienst kan niet meer de standaard zijn, ook gelet op de wijzigingen in de dagelijkse werkprocessen die met de Investeringsagenda worden beoogd. Gegeven de bestaande verwarring in de organisatie, moet helderheid worden verschaft over de mogelijkheden en middelen voor werving. Van groot belang daarbij is dat zowel instroom als uitstroom worden afgestemd – kwalitatief, kwantitatief en qua timing – op het brede veranderprogramma van de Investeringsagenda.
9. Formele vormen van communicatie en besluitvorming zijn nodig binnen de Belastingdienst, met de ambtelijke leiding van het departement en met de politiek verantwoordelijke bewindspersonen. Dit vereist een disciplinerende van alle betrokkenen, zonder te verzanden in bureaucratie. Informele communicatie is weliswaar het smeermiddel voor formele, schriftelijke, communicatie en besluitvorming, maar kan deze niet vervangen.

Aanbevelingen met betrekking tot het toezicht vanuit het departement van Financiën:

10. Op het niveau van het departement dienen sturingsarrangementen ontwikkeld te worden waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven worden voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal.

11. Essentiële toezichtfuncties op het niveau van de leiding van het departement dienen versterkt te worden naar alle onderdelen van het departement. Daartoe is een versterking van de rol van de secretaris-generaal geboden conform het KB van 1988. De toerusting van de secretaris-generaal dient uitgebreid en versterkt te worden, zowel wat betreft de staf rond de secretaris-generaal als wat betreft positie en samenstelling van de directie FEZ.
12. Grote terughoudendheid is geboden om minder goed functionerende reguliere controledirecties te compenseren met ad-hoc instituties die veelal niet de tijd en de toerusting krijgen om wèl adequaat controle uit te oefenen; en die bovendien veelal de reguliere verantwoordelijkheid verder uithollen en ontmoedigen. De reguliere inrichting van interne beheersing, controle en toezicht dient op orde gebracht te worden: zowel binnen de Belastingdienst als binnen het departement van Financiën.
13. De structuur van de medezeggenschap en van het georganiseerd overleg met de bonden ware opnieuw te ordenen en wel zodanig dat én de samenhang binnen het departement én het eigen karakter van de onderscheiden onderdelen van het departement tot uitdrukking worden gebracht. Een centrale ondernemingsraad op het niveau van het departement onder leiding van de secretaris-generaal kan de samenhang versterken. Daaronder kunnen afzonderlijke onderdeel-ondernemingsraden functioneren. Voorts adviseert de commissie na te gaan op welke wijze het Georganiseerd Overleg Belasting Dienst beter afgestemd kan worden op dat overleg voor de overige delen van het departement.



BIJLAGEN

Bijlage A – Instellingsbesluit

Instellingsbesluit Commissie onderzoek Belastingdienst

Besluit van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën van 17 november 2016 [2016-0000183472], houdende instelling van de Commissie onderzoek Belastingdienst (Instellingsbesluit Commissie onderzoek Belastingdienst)

De Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën,

Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluiten:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: de Minister van Financiën;
- b. *staatssecretaris*: de Staatssecretaris van Financiën;
- c. *commissie*: de Commissie onderzoek Belastingdienst.

Artikel 2. Instelling

Er is een Commissie onderzoek Belastingdienst.

Artikel 3. Taak

De commissie heeft tot taak de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismes die daaraan ten grondslag liggen te onderzoeken en aanbevelingen te doen ter verbetering van deze besluitvormingsprocedures, in het bijzonder ten aanzien van de cultuur, structuur en werkwijze bij de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst.

Artikel 4. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De commissie bestaat uit twee leden.
2. De leden worden benoemd door de minister.
3. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.

Artikel 5. Leden

Tot leden van de commissie worden benoemd:

- a. De heer drs. H. Borstlap;
- b. De heer mr. T.H.J. Joustra.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. De commissie voorziet zelf in haar secretariaat.
3. Het secretariaat is onafhankelijk en voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de leden van de commissie.

Artikel 7. Werkwijze

De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

Artikel 8. Rapportage

De commissie brengt uiterlijk in de loop van januari 2017 rapport uit aan de minister en staatssecretaris.

Artikel 9. Vergoeding

De heer Borstlap ontvangt een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA) 1984. De arbeidsduur van de heer Borstlap wordt vastgesteld op 3 dagen per week, zijnde 0,6.

Artikel 10. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van het ministerie van Financiën. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek,
 - c. de kosten voor publicatie van rapportages, en
 - d. de kosten voor het secretariaat van de commissie.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de minister aan.

Artikel 11. Openbaarmaking

De commissie legt haar bevindingen vast in een rapport. Het rapport wordt niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister en de staatssecretaris uitgebracht of overgedragen.

Artikel 12. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na afloop van haar werkzaamheden de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het ministerie van Financiën.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 17 oktober 2016.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie onderzoek Belastingdienst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan de betrokkenen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

Bijlage B – Regeling secretaris-generaal

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden



Jaargang 1988

499

Besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Frinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 13 oktober 1988, nr. CW88/198/U1, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad:

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Bij elk ministerie is een secretaris-generaal die, met inachtneming van de aanwijzingen van Onze Minister, belast met de leiding van het ministerie, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft.

Artikel 2

Het koninklijk besluit van 14 december 1966, nr. 5 (Stcrt. 252) wordt ingetrokken.

Onze ministers zijn, ieder voor zoveel hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit dat zal worden geplaatst in het Staatsblad en waarvan mededeling zal worden gedaan in de Nederlandse Staatscourant en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de in dit besluit genoemde, de Hoge Colleges van Staat, de Ministerraad, de Gevoel-machtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba en de ministeries.

's-Gravenhage, 18 oktober 1988

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

Uitgegeven de *tiende* november 1988

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

NOTA VAN TOELICHTING

In het debat in de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de stukken van de parlementaire enquête-commissie bouwsubsidies op 25 en 26 mei 1988 (Hand. II, 87/88, 4189 e.v.) is uitgebreid de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal aan de orde geweest. Daarbij is de conclusie getrokken dat het goed zou zijn de taak van deze ambtenaar in de toelichting van het koninklijk besluit waarin zijn functie en verantwoordelijkheid wordt geregeld, nader aan te geven. Te dien einde is het koninklijk besluit van 14 december 1986, nr. 5 (Stcrt. 252) opnieuw vastgesteld en van deze toelichting voorzien. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enige wijzigingen van redactionele aard in de tekst van het besluit aan te brengen.

Krachtens het besluit is de secretaris-generaal, met inachtneming van de aanwijzingen van de minister, belast met de leiding van het ministerie, belast met de «ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft».

Het is, naar het oordeel van de regering, evident dat de zorg voor het management, bedoeld als beheersverantwoordelijkheid, onderdeel van de taak van de secretaris-generaal is. Deze zorg kan echter niet los worden gezien van de taken ten aanzien van de beleidsontwikkeling. De erkenning dat bij de beleidsontwikkeling management-aspecten ook nadrukkelijk in de beschouwingen dienen te worden betrokken wint terecht veld.

De secretaris-generaal is adviseur van de minister, draagt verantwoordelijkheid voor de coördinatie en integratie van het beleid binnen het ministerie.

Deze wezenlijke taakonderdelen omvatten verantwoordelijkheid voor het management van het ministerie.

De taak van een secretaris-generaal kan, nader uitgewerkt, als volgt worden omschreven:

- a. – zorg voor coördinatie en integratie van het beleid binnen het ministerie;
 - zorg voor de relatie tussen politiek en ministerie; zijn taak hierbij is met name gelegen in het adviseren van de minister en staatssecretaris – ook voor wat betreft de coördinatie tussen hen beiden –, over de wijze waarop en de mate waarin aan politieke verlangens door het departementale apparaat kan worden voldaan; in de zorg voor algemene beleidslijnen, vooral voor de middellange termijn; in het adviseren t.a.v. politiek gevoelige incidenten en op het terrein van de interdepartementale coördinatie, c.q. competentie;
- b. – zorg voor personeel, financiën, organisatie en bedrijfsvoering; de secretaris-generaal behoort zich persoonlijk met de hoofdlijnen van het beleid op het stuk van personeel, financiën, organisatie en bedrijfsvoering bezig te houden en met de hoofdlijnen van de invulling hiervan;
- c. – zorg in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid; naar de minister toe zal hij voor essentiële informatie moeten zorg dragen, opdat deze verantwoording kan afleggen; naar het ambtelijk apparaat toe zal hij moeten zorgen voor het op peil houden van de (staatsrechtelijke) kennis omtrent de verhouding minister-ambtenaren.

Over de positie en de taak van de secretaris-generaal dient zowel intern als extern duidelijkheid te bestaan.

Intern zowel in relatie tot de minister als in relatie tot de hoofden van de grote beleidsseenheden (in het algemeen de directeuren-generaal); dat voor wat dit laatste betreft de secretaris-generaal eerste ambtenaar ten departemente is volgt uit dit besluit.

Een secretaris-generaal behoort geen politiek functionaris te zijn.

De relatie minister/secretaris-generaal behoort gebaseerd te zijn op wederzijds vertrouwen, wil de secretaris-generaal de hem gegeven taak naar behoren uitoefenen.

De regering hecht eraan vast te stellen dat er voldoende ruimte moet worden gelaten voor differentiatie ten einde tegemoet te komen aan de uiteenlopende praktische behoeften van de onderscheiden ministeries. Een mogelijkheid tot nuancering is, afhankelijk van de concrete situatie, gewenst. Daarnaast is het nodig dat per ministerie afspraken worden gemaakt tussen bewindspersoon en secretaris-generaal over de informatielevering; de zorg voor een adequate informatievoorziening van de bewindspersoon, ook bij zijn in functie treding, staat daarbij centraal. Dat de secretaris-generaal jegens de minister verantwoordelijk dient te zijn voor de naleving van deze afspraken past binnen de taakomschrijving, die is neergelegd in het besluit.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

Bijlage C – Geïnterviewde personen

De commissie heeft gesproken met 36 personen van de Belastingdienst, het ministerie van Financiën en de vakbonden. De beide commissieleden hebben vrijwel alle gesprekken samen gevoerd, in bijzijn van een of twee onderzoekers. De gesprekken hebben hoofdzakelijk plaatsgevonden ten kantore van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Ook zijn enkele gesprekken gehouden bij de Raad van State. Een gesprek vond telefonisch plaats. Daarnaast zijn telefonisch en schriftelijk diverse vragen beantwoord door betrokkenen.

Er is gesproken met de direct betrokkenen met het oog op de feitelijke beschrijving van de totstandkoming van de vertrekregeling. Daarnaast is een reeks gesprekken gevoerd om te reflecteren over de bredere context, mede op basis van ervaringen uit het verleden. Waar relevant heeft de commissie om nadere onderbouwing gevraagd. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter verificatie aan betrokkenen zijn voorgelegd. Gesprekspartners is vervolgens verzocht het gecorrigeerde verslag te ondertekenen voor akkoord. De verslagen zijn vertrouwelijk; dit is ook zo toegezegd aan betrokkenen. De commissie spreekt haar waardering uit voor de constructieve medewerking van alle gesprekspartners.

De commissieleden hebben twee werkbezoeken afgelegd van een dagdeel aan het Belastingkantoor Haaglanden in Den Haag (1 december 2016) en aan het Belastingkantoor Zuid-West in Breda (5 december 2016). Tijdens deze werkbezoeken zijn drie bijeenkomsten belegd met respectievelijk de leiding van het belastingkantoor, leden van de medezeggenschapraad en met medewerkers.

De Commissie onderzoek Belastingdienst heeft gesproken met de volgende personen.

Ministerie van Financiën

| | |
|--|-----------------------------------|
| Minister van Financiën | De heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem |
| Staatssecretaris van Financiën | De heer ir. E.D. Wiebes MBA |
| Secretaris-generaal van Financiën | Mevrouw drs. M.R. Leijten |
| Directeur-generaal Fiscale Zaken | De heer dr. P.F. Hasekamp |
| Directeur-generaal Rijksbegroting | Mevrouw drs. J.W. Schuiling |
| Directeur Auditdienst Rijk | De heer A.J.M. Kerkvliet RE RA |
| Directeur Financieel Economische Zaken | De heer drs. J.A.P. Mens |
| Voormalig directeur-generaal Fiscale Zaken | De heer mr. drs. T.W. Langejan |
| Voormalig directeur IRF | De heer W.J. Vossers |
| Voormalig staatssecretaris van Financiën | De heer mr. drs. F.H.H. Weekers |

Belastingdienst

| | |
|---|---|
| Directeur-generaal Belastingdienst | De heer dr. J.A.J. Leijten* |
| Algemeen directeur Douane | Mevrouw A. van Berckel |
| Hoofddirecteur Fiscaliteit en Juridische Zaken | De heer mr. J. de Bleeck |
| Directeur directoraat-generaal | De heer drs. S. Breedijk* |
| Directeur Switch | Mevrouw drs. J.C.L.J. Denis |
| Voorzitter Investment Committee | De heer drs. D. Jongen |
| Voorzitter en secretaris van de Centrale Ondernemingsraad | De heren M.A.J. Karreman en J. de Waard |
| Directeur HR | De heer J.W. Millenaar |
| Chief Information Officer | De heer W.A.J.M. Rovers RA |
| Algemeen directeur FIOD | De heer J. van der Vlist |
| Voorzitter Adviescommissie toekomstig financial control framework Belastingdienst | De heer H. van Moorsel MPM RA |
| Voormalig Chief Operations Officer | De heer H.R. Blokpoel |
| Voormalig Chief Financial Officer | De heer drs. A.H. van Luijn |
| Voormalig Directeur-generaal Belastingdienst | De heer J. van Lunteren |
| Voormalig Directeur-generaal Belastingdienst | Mevrouw mr. J. Thunnissen |
| Voormalig Directeur-generaal Belastingdienst | De heer drs. P.W.A. Veld |

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

| | |
|--|------------------------------|
| Secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken (en voormalig secretaris-generaal van Financiën) | De heer drs. R. van Zwol |
| Directeur Ambtenaar en Organisatie | De heer drs. O.F.J. Welling |
| Consultant ABDTOPConsult (en voormalig interim hoofddirecteur Control en Bedrijfsvoering) | De heer drs. A.H.M. de Jong* |
| Consultant ABDTOPConsult | De heer drs. R.IJ.M. Kuipers |

* deze personen heeft de commissie twee keer gesproken.

Vakbonden

| | |
|--|---|
| Bestuurder FNV | Mevrouw M. van Vliet |
| Bestuurder NCF | Mevrouw M. Wendt |
| Voorzitter en bestuursleden van Vereniging van Hogere ambtenaren bij het ministerie van Financiën | De heren drs. H.A.A.M. Rutten, mr. J. Glazenburg en mr. R.A.J.H. Roodenrijs |

Voorts heeft de commissie tijdens werkbezoeken aan de belastingkantoren Breda en Den Haag gesproken met de directie, leden van de medezeggenschap en medewerkers.

Bijlage D – Vertrekregeling

BIJLAGE D.1 Vertrekregeling tot 1 juli 2016

Uit de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (PUB), Hoofdstuk 1 Plaatsing als gevolg van een reorganisatie, paragraaf 7B. Van Werk Naar Werk n.a.v. de Investeringsagenda

Reikwijdte

Met de Investeringsagenda breekt een lange periode van veranderen binnen de Belastingdienst aan. In de Activiteitenkalender zijn de hoofdlijnen geschetst van een aanpak die moet leiden tot een transformatie van het fiscale proces. De FIOD en de Douane behoren hier niet toe en om die reden vallen de FIOD en de Douane buiten de reikwijdte van de bepalingen in onderdeel 7B, met uitzondering van het tijdelijk bepaalde dat is opgenomen onder het kopje 'remplaçant'.

Juridisch kader

De bij reorganisaties te volgen spelregels liggen vast in de volgende regelgeving

- het Van Werk Naar Werk (VWNW) beleid (hoofdstuk VII-bis van het ARAR),
- de Regeling procedure bij reorganisatie;
- de Regeling vaststellen overtolligheid van werk naar werk beleid voor de sector Rijk 2013-2015 (hierna: Regeling overtolligheid Rijk);
- het Besluit vaststelling beleidsregels overtolligheid van werk naar werk beleid voor de sector Rijk 2013-2015 (hierna: Beleidsregels overtolligheid Rijk);
- het Besluit van 10 december 2015 houdende wijziging van het ARAR in verband met de verlenging van het VWNW-beleid tot en met 31 december 2016;
- het bepaalde in PUB hoofdstuk 1, onderdeel 7A.3, 4^e gedachtestreepje inzake de bereisbare afstand;
- het bepaalde in PUB hoofdstuk 1, onderdeel 7A.5, onder 2 en 3 inzake respectievelijk de opleidingskosten, studietijd; de mobiliteitsbevordering, begeleiding, facilitering; de loopbaanscan.

Werkingsduur

Hoofdstuk1, onderdeel 7B PUB wordt gedurende de looptijd van de Investeringsagenda en de daaruit voortkomende reorganisaties toegepast. De in het juridisch kader genoemde regelgeving en beleidsregels zijn uitgangspunt van dit onderdeel. Dit betekent dat als tijdens de geldigheidsduur wijzigingen optreden in het juridisch kader, in overleg met de centrales voor overheidspersoneel, beoordeeld zal worden, welk effect dat heeft op dit onderdeel en of dit aanpassing van dit onderdeel verlangt. Over eventuele aanpassingen zal overeenstemming moeten worden bereikt.

De duur van de vrijwillige fase vanaf 1 januari 2016 wordt toegepast gedurende de looptijd van de Investeringsagenda. Dat neemt niet weg dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarbij er onaanvaardbare risico's worden gelopen ten aanzien van de continuïteit in de bedrijfsvoering, die van invloed kunnen zijn op de geldigheidsduur. Om die reden vindt periodiek en voor de eerste keer na twee jaar, begin 2018, een evaluatie plaats.

Switch

Het onderdeel Belastingdienst/Switch heeft tot taak de mobiliteit die voortkomt uit de reorganisaties Investeringsagenda te realiseren, met behulp van daartoe geselecteerde en opgeleide leidinggevenden, gecertificeerde loopbaancoaches en medewerkers. In Switch worden medewerkers ondergebracht die hier op basis van vrijwilligheid voor kiezen (de vrijwillige medewerker IA) of medewerkers die na toedeling naar aanleiding van een reorganisatie, niet direct plaatsbaar zijn bij een (ander) onderdeel van de Belastingdienst en als gevolg daarvan verplichte VWNW-kandidaat zijn. Uiterlijk twee jaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffen van Switch wordt een evaluatie gehouden en besproken met de COR en de centrales voor overheidspersoneel.

Switchplan

Het bevoegd gezag van Switch stelt na overleg met de betrokken medewerker op basis van het advies vanuit het Serviceloket arrangementen of het loopbaanonderzoek en advies van Switch, het Switchplan vast. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- Het Switchplan inhoudende een vaststellingsovereenkomst (zie hierna variant A, B en D);
- Het Switchplan inhoudende een mobiliteitsplan (zie hierna variant C en verplichte VWNW-kandidaten), gericht op het verrichten van passende werkzaamheden, begeleiding en uitstroom). Het bepaalde in paragraaf 2

en artikel 49uu van hoofdstuk VIIbis ARAR is op het Switchplan van toepassing.

Vrijwillige Fase

Op de volgende wijze wordt invulling gegeven aan de vrijwillige fase zoals bedoeld in art 49s ARAR.

Vrijwillige medewerker IA.

Een medewerker met een vaste aanstelling of met een tijdelijke aanstelling op grond van artikel 6, lid 2, onder a ARAR werkzaam bij een onderdeel van de Belastingdienst (behalve Douane en FIOD) die vrijwillig opteert voor het opstellen en accepteren van een Switchplan.

In het Switchplan van een vrijwillige medewerker IA worden de volgende mogelijke varianten onderscheiden:

Variant A: Directe uitstroom uit de sector Rijk (met aanspraak op een stimuleringspremie)

Het Switchplan bevat afspraken over de datum van directe uitstroom, waarmee de aanstelling van de vrijwillige medewerker IA eindigt op eigen verzoek onder toekenning van de stimuleringspremie met toepassing van artikel 49tt ARAR.

Directe uitstroom is uitstroom binnen 3 maanden na ondertekening en indiening van het volledig ingevulde aanvraagformulier waarin de beoogde uitstroombdatum is opgenomen. Het bevoegd gezag kan in verband met de continuïteit van het werk in het Switchplan een uitstroombdatum opnemen die maximaal 6 maanden na de datum van de ondertekening en indiening van het aanvraagformulier is gelegen. De medewerker blijft gedurende bedoelde periode werkzaam in de staande organisatie.

Voor het bepalen van de hoogte van de stimuleringspremie wordt uitgegaan van de aangevraagde datum van ontslag.

Indien de datum van ondertekening en indiening van het aanvraagformulier is gelegen na 30 juni 2016 geldt dat als de uitstroombdatum ligt binnen 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd van de vrijwillige medewerker IA, de hoogte van de stimuleringspremie in dat geval als volgt wordt bepaald:

De in artikel 49 tt, lid 3 ARAR bedoelde teller bedraagt het aantal resterende hele kalendermaanden tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

Variant B: Werk en uitstroom uit de sector Rijk (met aanspraak op een stimuleringspremie)

Het Switchplan bevat afspraken over:

- de datum van overgang van de vrijwillige medewerker IA naar Switch;
- eventuele benodigde voorzieningen;
- de naar het oordeel van het bevoegd gezag passende werkzaamheden die de vrijwillige medewerker IA binnen Switch gaat verrichten, waarbij het continueren van de werkzaamheden die door de medewerker tot dan toe werden verricht bij het eigen onderdeel, zulks ter beoordeling door het bevoegd gezag, tot de mogelijkheden behoort;
 - de datum waarop de aanstelling van de vrijwillige medewerker IA eindigt op eigen verzoek (de uitstroomdatum) onder toekenning van de stimuleringspremie met toepassing van artikel 49tt ARAR, waarbij de uitstroomdatum uiterlijk de datum is waarop de vrijwillige medewerker IA de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, doch in ieder geval niet verder is gelegen dan 3 jaar na de instroomdatum (de datum van overgang van de medewerker naar Switch);
- de stimuleringspremie, waarbij:
 - voor de berekening van de hoogte van de stimuleringspremie de in het ondertekende Switchplan opgenomen datum van uitstroom bepalend is;
 - tot 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd door de vrijwillige medewerker IA aanspraak bestaat op een volledige stimuleringspremie, zoals bepaald met toepassing van artikel 49tt, lid 4 en lid 6 ARAR; én
 - binnen 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd de hoogte van de stimuleringspremie als volgt wordt bepaald:

De in artikel 49 tt, lid 3 ARAR bedoelde teller bedraagt het aantal resterende hele kalendermaanden tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

Variant C: Werk, begeleiding en uitstroom uit Switch

Het Switchplan bevat afspraken over:

- de datum van overgang van de vrijwillige medewerker IA naar Switch;
- de naar het oordeel van het bevoegd gezag passende werkzaamheden die de vrijwillige medewerker IA binnen Switch gaat verrichten, waarbij

het continueren van de werkzaamheden die door de medewerker tot dan toe werden verricht bij het eigen onderdeel, zulks ter beoordeling door het bevoegd gezag, tot de mogelijkheden behoort voor zover dit bijdraagt aan het vinden van ander structureel werk;

- vorm, inhoud en voorzieningen van het begeleidingstraject (conform het bepaalde in hoofdstuk VIIbis ARAR en voorzieningen die zijn opgenomen in PUB onderdeel 7A.5 onder 2 en 3);
- het aanwijzen van de vrijwillige medewerker IA als verplichte VWNW-kandidaat na het vrijwillige Switch-traject, danwel na (tussentijds) het einde van het afgesproken opleidingstraject. Vanaf dat moment geldt voor de medewerker de verplichte fase en start een begeleidingstraject conform het bepaalde in hoofdstuk VIIbis ARAR).

Variant D: Werk en uitstroom uit de sector Rijk (zonder aanspraak op stimuleringspremie)

Het Switchplan bevat afspraken over:

- de datum van overgang van de vrijwillige medewerker IA naar Switch;
- de naar het oordeel van het bevoegd gezag passende werkzaamheden die de vrijwillige medewerker IA binnen Switch gaat verrichten, waarbij het continueren van de werkzaamheden die door de medewerker tot dan toe werden verricht bij het eigen onderdeel, zulks ter beoordeling door het bevoegd gezag, tot de mogelijkheden behoort;
- de datum waarop de aanstelling van de vrijwillige medewerker IA eindigt op eigen verzoek zonder toekenning van de stimuleringspremie als bedoeld in artikel 49tt ARAR, waarbij de uitstroombdatum uiterlijk de datum is waarop de vrijwillige medewerker IA de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt.

Overig

- De uiterste datum van het overeenkomen van een Switchplan is gekoppeld aan de laatste reorganisatie in het kader van de Investeringsagenda;
- gedeeltelijke uitstroom is in dit kader niet mogelijk.

Remplaçant

In aanvulling op de remplaçantenregeling zoals bepaald in artikel 49xx ARAR geldt voor ambtenaren van de FIOD en Douane dat zij zich vóór 1 juli 2016 kunnen melden als remplaçant, zonder dat daarmee de plaatsing van een VWNW-kandidaat of een vrijwillige medewerker IA wordt gerealiseerd. Betrokken remplaçanten kunnen uitsluitend opteren voor variant A rekening houdende met de daarbij gestelde voorwaarden zoals de aanvraag- en indieningstermijn.

Reorganiseren

Indien wordt besloten te starten met een (deel)reorganisatie (zoals bedoeld in art 49v ARAR), worden de regels toegepast zoals opgenomen in het juridisch kader.

Ten behoeve van de goede toepasbaarheid van genoemde regels wordt in aanvulling op de daarin genoemde begrippen verstaan onder:

- *Onderdeel als genoemd in artikel 49r ARAR*: elk deel van de Belastingdienst dat als zodanig herkenbaar is van een team tot dienstonderdeel (bijv Belastingen, B/CAO of B/CA);
- *Reorganisatiebereik*: de door het bevoegd gezag vastgestelde omvang van de organisatieverandering door aanwijzing van onderdelen, functies of medewerkers die door de verandering worden geraakt.

Aanwijzing van onderdelen, functies of medewerkers die door de verandering worden geraakt

Het aanwijzen van de medewerkers die door een verandering worden geraakt, vindt plaats door toepassing van de volgende criteria, waarbij alleen een volgend criterium wordt toegepast indien het voorgaande criterium niet aan de orde is:

- A. De verandering heeft betrekking op 80% of meer van de werkzaamheden van een onderdeel: onderdeel en daarmee alle medewerkers vallen onder het reorganisatiebereik;
- B. De verandering heeft betrekking op 80% of meer van de werkzaamheden van de medewerker: medewerker valt onder het reorganisatiebereik;
- C. De verandering heeft betrekking op het zwaartepunt van de werkzaamheden van de medewerker: medewerker valt onder het reorganisatiebereik.

Indien blijkt dat bovenstaande regels voor aanwijzing ontoereikend zijn, wordt in overleg met de centrales voor overheidspersoneel bezien welke andere wijze van aanwijzing wordt gehanteerd.

Overtolligheid

Indien sprake is van overtolligheid ten aanzien van uitwisselbare functies als bedoeld in artikel 49w ARAR wordt het afspiegelingsbeginsel toegepast. De uitwisselbaarheid van functies wordt bepaald volgens het bepaalde in artikel 2 van de Regeling overtolligheid Rijk en de Beleidsregels overtolligheid Rijk. Daarin is ondermeer opgenomen dat voor het toepassen van het afspiegelingsbeginsel er een peildatum per reorganisatie dient te worden

vastgesteld. De volgende gegevens vormen de uitgangspositie van medewerkers op de peildatum:

- leeftijd;
- huidige functie;
- functieschaal;
- andere voor de uitwisselbaarheid van functies bepalende factoren;
- persoonlijke schaal;
- het aantal jaren als overheidswerknemer als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet privatisering ABP, zoals vastgelegd in P-Direkt; én
- de plaats waar de werkzaamheden worden verricht.

Voorwaarde voor het uitwisselbaar zijn van functies is onder meer dat sprake moet zijn van directe inzetbaarheid van medewerkers op de functies. Van directe inzetbaarheid is sprake indien het verschil in benodigde kennis en ervaring tussen de functies maximaal binnen 6 maanden in voldoende mate is te overbruggen.

Verplichte VWNW-kandidaten

Medewerkers van wie de functie is opgeheven of na toepassing van het afspiegelingsbeginsel als overtollig zijn aangewezen zijn aan te merken als verplichte VWNW-kandidaat als bedoeld in artikel 49r, onder e ARAR. Deze medewerkers gaan deel uitmaken van Switch, waarbij het bepaalde ten aanzien van verplichte VWNW-kandidaten in hoofdstuk VII bis ARAR onverkort van toepassing is. PUB hoofdstuk 1, onderdeel 7A.3 4^e gedachtestreepje is van toepassing inzake de bereisbare afstand.

Commissie Organisatieveranderingen

Er is een Commissie Organisatieveranderingen Belastingdienst, ingesteld bij besluit van 30 mei 2013 met kenmerk DGB/2013/2909 en gewijzigd per 30 april 2015 met als taak de monitoring van het VWNW-beleid en de advisering over de toepassing van het VWNW-beleid. De taak van de commissie wordt uitgebreid met de advisering over de toepassing van onderdeel 7B van hoofdstuk 1 naar aanleiding van de Investeringsagenda.

BIJLAGE D.2 Vertrekregeling vanaf 1 juli 2016

Aanvullende afspraken over de toepassing van de bepalingen uit hoofdstuk 1 onderdeel 7B van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (PUB)

In het overleg tussen de directeur-generaal Belastingdienst en de vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel zijn op 28 juni 2016 de volgende afspraken overeengekomen:

1. Aanvragen voor variant A, B, C en D mogelijk tot 1 september 2016:

Per 1 september is het niet meer mogelijk dat medewerkers aanvragen doen voor het gebruik maken van de varianten A, B, C en D zoals beschreven in hoofdstuk 1 onderdeel 7B van de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst (PUB).

2. Verlenging verblijfsduur in Switch met variant B:

Medewerkers die voor 1 september een aanvraag indienen/in hebben gediend voor variant B kunnen tot uiterlijk 1 maart 2020 in Switch *verblijven alvorens met gebruikmaking van de stimuleringspremie met ontslag te gaan*. Gerekend vanaf 1 september 2016 betekent dit dat een medewerker nog maximaal drie jaar en zes maanden in Switch kan verblijven.

3. Verlenging verblijfsduur in Switch met variant B voor de groepsfunctionarissen B en C en medewerkers in individuele functies tot en met schaal 7:

Voor de medewerkers benoemd in een groepsfunctie B of C of in een individuele functie met een salarisschaal tot en met schaal 7 die opteren voor variant B, kunnen tot uiterlijk 1 september 2020 in Switch *verblijven alvorens met gebruikmaking van de stimuleringspremie met ontslag te gaan*. Gerekend vanaf 1 september 2016 betekent dit dat een medewerker nog maximaal vier jaar in Switch kan verblijven.

Bovenstaande afspraken brengen de volgende wijzigingen in hoofdstuk 1 onderdeel 7B Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst met zich mee.

- 1) Ten aanzien van hetgeen beschreven onder het kopje 'werkingsduur' is in hoofdstuk 1 onderdeel 7B het volgende opgenomen:

Werkingsduur

Hoofdstuk 1, onderdeel 7B PUB wordt gedurende de looptijd van de Investeringsagenda en de daaruit voortkomende reorganisaties toegepast. De in het juridisch kader genoemde regelgeving en beleidsregels zijn uitgangspunt van dit onderdeel. Dit betekent dat als tijdens de geldigheidsduur wijzigingen optreden in het juridisch kader, in overleg met de centrales voor overheidspersoneel, beoordeeld zal worden, welk effect dat heeft op dit onderdeel en of dit aanpassing van dit onderdeel verlangt. Over eventuele aanpassingen zal overeenstemming moeten worden bereikt.

De duur van de vrijwillige fase vanaf 1 januari 2016 wordt toegepast gedurende de looptijd van de Investeringsagenda. Dat neemt niet weg dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarbij er onaanvaardbare risico's worden gelopen ten aanzien van de continuïteit in de bedrijfsvoering, die van invloed kunnen zijn op de geldigheidsduur. Om die reden vindt periodiek en voor de eerste keer na twee jaar, begin 2018, een evaluatie plaats.

Met ingang van 1 juli 2016 wordt deze tekst onder 'werkingsduur' vervangen door:

Werkingsduur

Hoofdstuk 1, onderdeel 7B PUB wordt gedurende de looptijd van de Investeringsagenda en de daaruit voortkomende reorganisaties toegepast. De in het juridisch kader genoemde regelgeving en beleidsregels zijn uitgangspunt van dit onderdeel. Dit betekent dat als tijdens de geldigheidsduur wijzigingen optreden in het juridisch kader, in overleg met de centrales voor overheidspersoneel, beoordeeld zal worden, welk effect dat heeft op dit onderdeel en of dit aanpassing van dit onderdeel verlangt. Over eventuele aanpassingen zal overeenstemming moeten worden bereikt.

De duur van de vrijwillige fase vanaf 1 januari 2016 wordt toegepast tot 1 september 2016.

- 2) Ten aanzien van hetgeen beschreven onder het kopje 'switch' is in hoofdstuk 1 onderdeel 7B het volgende opgenomen:

Switch

Het onderdeel Belastingdienst/Switch heeft tot taak de mobiliteit die voortkomt uit de reorganisaties Investeringsagenda te realiseren, met behulp van daartoe geselecteerde en opgeleide leidinggevendenden, gecertificeerde loopbaancoaches en medewerkers. In Switch worden medewerkers onder-

gebracht die hier op basis van vrijwilligheid voor kiezen (de vrijwillige medewerker IA) of medewerkers die na toedeling naar aanleiding van een reorganisatie, niet direct plaatsbaar zijn bij een (ander) onderdeel van de Belastingdienst en als gevolg daarvan verplichte VWNW-kandidaat zijn. Uiterlijk twee jaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffen van Switch wordt een evaluatie gehouden en besproken met de COR en de centrales voor overheidspersoneel.

Switchplan

Het bevoegd gezag van Switch stelt na overleg met de betrokken medewerker op basis van het advies vanuit het Serviceloket arrangementen of het loopbaanonderzoek en advies van Switch, het Switchplan vast. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- Het Switchplan inhoudende een vaststellingsovereenkomst (zie hierna variant A, B en D);
- Het Switchplan inhoudende een mobiliteitsplan (zie hierna variant C en verplichte VWNW-kandidaten), gericht op het verrichten van passende werkzaamheden, begeleiding en uitstroom). Het bepaalde in paragraaf 2 en artikel 49uu van hoofdstuk VIIbis ARAR is op het Switchplan van toepassing.

Met ingang van 1 juli 2016 wordt deze tekst onder 'Switch' vervangen door:

Switch

Het onderdeel Belastingdienst/Switch heeft tot taak de mobiliteit die voortkomt uit de reorganisaties Investeringsagenda te realiseren, met behulp van daartoe geselecteerde en opgeleide leidinggevenden, gecertificeerde loopbaancoaches en medewerkers. In Switch worden medewerkers ondergebracht die hier op basis van vrijwilligheid voor kiezen (de vrijwillige medewerker IA) of medewerkers die na toedeling naar aanleiding van een reorganisatie, niet direct plaatsbaar zijn bij een (ander) onderdeel van de Belastingdienst en als gevolg daarvan verplichte VWNW-kandidaat zijn. Uiterlijk twee jaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffen van Switch wordt een evaluatie gehouden en besproken met de COR en de centrales voor overheidspersoneel.

Switchplan

Het bevoegd gezag van Switch stelt na overleg met de betrokken medewerker op basis van het advies vanuit het Serviceloket arrangementen

of het loopbaanonderzoek en advies van Switch, het Switchplan vast. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- Het Switchplan inhoudende een vaststellingsovereenkomst (zie hierna variant A, B en D);
 - Het Switchplan inhoudende een mobiliteitsplan (zie hierna variant C en verplichte VWNW-kandidaten), gericht op het verrichten van passende werkzaamheden, begeleiding en uitstroom). Het bepaalde in paragraaf 2 en artikel 49uu van hoofdstuk VIIbis ARAR is op het Switchplan van toepassing.
 - *De aanvraag voor een Switchplan dient vóór 1 september 2016 te zijn ontvangen door het bevoegd gezag. Een aanvraag is door het bevoegd gezag ontvangen indien de indiener van de aanvraag daarvan een (geautomatiseerde) bevestiging heeft ontvangen. Voor eenieder van wie de aanvraag niet ontvangen is vóór 1 september 2016 geldt dat geen Switchplan meer wordt vastgesteld. De aanvraag wordt gedaan door een persoonlijk gesprek aan te vragen via <http://intranet.belastingdienst.nl/belastingdienst-switch/aanmelden-persoonlijk-gesprek>. Als bewijs van de tijdige ontvangst van de aanvraag geldt de datum van een automatisch gegenereerde bevestiging.*
3. Ten aanzien van hetgeen beschreven onder het kopje 'vrijwillige fase' ten aanzien van variant B is in hoofdstuk 1 onderdeel 7B het volgende opgenomen:

Variante B: Werk en uitstroom uit de sector Rijk (met aanspraak op een stimuleringspremie)

Het Switchplan bevat afspraken over:

- de datum van overgang van de vrijwillige medewerker IA naar Switch;
- eventuele benodigde voorzieningen;
- de naar het oordeel van het bevoegd gezag passende werkzaamheden die de vrijwillige medewerker IA binnen Switch gaat verrichten, waarbij het continueren van de werkzaamheden die door de medewerker tot dan toe werden verricht bij het eigen onderdeel, zulks ter beoordeling door het bevoegd gezag, tot de mogelijkheden behoort;
- de datum waarop de aanstelling van de vrijwillige medewerker IA eindigt op eigen verzoek (de uitstroombdatum) onder toekenning van de stimuleringspremie met toepassing van artikel 49tt ARAR, waarbij de uitstroombdatum uiterlijk de datum is waarop de vrijwillige medewerker IA de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, doch in ieder geval niet verder is

- gelegen dan 3 jaar na de instroomdatum (de datum van overgang van de medewerker naar Switch);
- de stimuleringspremie, waarbij:
 - voor de berekening van de hoogte van de stimuleringspremie de in het ondertekende Switchplan opgenomen datum van uitstroom bepalend is;
 - tot 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd door de vrijwillige medewerker IA aanspraak bestaat op een volledige stimuleringspremie, zoals bepaald met toepassing van artikel 49tt, lid 4 en lid 6 ARAR; én
 - binnen 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd de hoogte van de stimuleringspremie als volgt wordt bepaald:
 - De in artikel 49 tt, lid 3 ARAR bedoelde teller bedraagt het aantal resterende hele kalendermaanden tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

Met ingang van 1 juli 2016 wordt deze tekst onder 'Vrijwillige fase' ten aanzien van variant B vervangen door:

Variant B: Werk en uitstroom uit de sector Rijk (met aanspraak op een stimuleringspremie)

Het Switchplan bevat afspraken over:

- de datum van overgang van de vrijwillige medewerker IA naar Switch;
- eventuele benodigde voorzieningen;
- de naar het oordeel van het bevoegd gezag passende werkzaamheden die de vrijwillige medewerker IA binnen Switch gaat verrichten, waarbij het continueren van de werkzaamheden die door de medewerker tot dan toe werden verricht bij het eigen onderdeel, zulks ter beoordeling door het bevoegd gezag, tot de mogelijkheden behoort;
 - de datum waarop de aanstelling van de vrijwillige medewerker IA eindigt op eigen verzoek (de uitstroomdatum) onder toekenning van de stimuleringspremie met toepassing van artikel 49tt ARAR, waarbij de uitstroomdatum uiterlijk de datum is waarop de vrijwillige medewerker IA de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, *doch in ieder geval niet verder is gelegen dan 1 maart 2020;*
- *Voor de medewerker die direct voorafgaand aan het opstellen en accepteren van het Switchplan, benoemd was in de groepsfunctie B of C of in een individuele functie tot en met schaal 7 is het vorenstaande onverkort*

van toepassing met dien verstande dat als uiterlijke uitstroomdatum 1 september 2020 geldt in plaats van 1 maart 2020;

- de stimuleringspremie, waarbij:
 - voor de berekening van de hoogte van de stimuleringspremie de in het ondertekende Switchplan opgenomen datum van uitstroom bepalend is;
 - tot 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd door de vrijwillige medewerker IA aanspraak bestaat op een volledige stimuleringspremie, zoals bepaald met toepassing van artikel 49tt, lid 4 en lid 6 ARAR; én
 - binnen 18 maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd de hoogte van de stimuleringspremie als volgt wordt bepaald:

De in artikel 49 tt, lid 3 ARAR bedoelde teller bedraagt het aantal resterende hele kalendermaanden tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

- 4). Ten aanzien van hetgeen beschreven onder het kopje 'vrijwillige fase' ten aanzien van 'overige' is in hoofdstuk 1 onderdeel 7B het volgende opgenomen:

Overig

- De uiterste datum van het overeenkomen van een Switchplan is gekoppeld aan de laatste reorganisatie in het kader van de Investeringsagenda;
- gedeeltelijke uitstroom is in dit kader niet mogelijk.

Met ingang van 1 juli 2016 wordt deze tekst onder 'Vrijwillige fase' ten aanzien van variant B vervangen door:

Overig

- gedeeltelijke uitstroom is in dit kader niet mogelijk.

Bijlage E – Organisatieveranderingen Belastingdienst

De Investeringsagenda van mei 2015 volgt op een reeks eerdere wijzigingen in organisatiestructuur, takenpakket en werkwijzen van de Belastingdienst. Zonder pretentie van volledigheid schetsen wij hier enkele ontwikkelingen uit de afgelopen decennia.

1987-1992: reorganisatie naar doelgroepen

In 1987 besloot de leiding van de Belastingdienst om meer klantgericht te werken. De organisatie werd ingedeeld naar doelgroepen: particulieren, grote ondernemingen, ondernemingen en Douane. Belangrijkste aanleiding was de verkokering, waardoor belastingplichtigen langs meerdere loketten moesten. Deze omvorming werd stapsgewijze ingevoerd en nam vijf jaar in beslag. Daarbij werd het aantal eenheden van de Belastingdienst teruggebracht van 259 naar 88. In deze periode vonden ook een reductie van personeel en een grootschalige belastingherziening plaats ('Oort'-wetgeving).¹⁷⁴

2001: introductie nieuw belastingstelsel

2003: reorganisatie naar proces

In 2003 werden de doelgroepdirecties opgeheven. In de plaats kwamen dertien belastingregio's voor heffing, inning en controle en vier douaneregio's. Sommige regiokantoren kregen ook landelijke taken. Deze regiokantoren betekenden een flinke schaalvergroting (zo'n 1200 medewerkers in plaats van eenheden van 200-400). In het jaarverslag van de Belastingdienst over 2001 schreef de toenmalige directeur-generaal: 'Per 1 januari 2003 gaan wij naar bestuurlijk grotere kantoren, werken wij met managementteams en willen wij zelfsturende teams een plaats geven. Het doel is onze dienstverlening, ons toezicht en onze opsporing verder te verbeteren.' Een belangrijk resultaat van deze reorganisatie was dat een bestuurlijke tussenlaag kwam te vervallen. Door het opheffen van de vijf doelgroepdirecties ontstond een 'plattere' organisatie.

¹⁷⁴ T. Pfeil, 2009, *Op gelijke voet. De geschiedenis van de Belastingdienst*, p.406-410.

2002-2004: omvorming naar agentschap

In 2002 informeerde minister Zalm van Financiën de Kamer over het voornemen de Belastingdienst om te vormen tot een agentschap.¹⁷⁵ Dat wil zeggen dat de begroting en de financiële verantwoording met ingang van 1 januari 2003 zou worden ingericht op basis van het baten-lastenstelsel. Dit stelsel brengt kosten en prestaties met elkaar in verband en kan zo leiden tot een grotere doelmatigheid. Volgens de minister 'ontstond de behoefte aan een meer outputgerichte sturing, met aandacht voor kwantiteit en kwaliteit, en een betere allocatie van mensen en middelen'. Een dergelijke omvorming heeft grote impact op de planning- en control-cyclus en de informatiehuishouding van de Belastingdienst. Met de omvorming van de systemen is wel een begin gemaakt maar dit is nooit geheel doorgevoerd.

2005: extra taken Belastingdienst: uitkering inkomensafhankelijke huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag

2005: introductie horizontaal toezicht

De Belastingdienst introduceerde in 2005 'horizontaal toezicht'. Deze toezichtvorm steunt op de eigen verantwoordelijkheden van belastingplichtigen en een wederzijds vertrouwen tussen hen en de Belastingdienst. Doel is een efficiëntere en effectievere belastinginning, zonder onnodig zware toezichtlast met lastige discussies en correcties achteraf. De introductie van horizontaal toezicht betekende een ingrijpende cultuuromslag – ook voor de individuele medewerkers, aangezien het ging om een verschuiving van werken vanuit wantrouwen naar werken vanuit vertrouwen.¹⁷⁶

2009: extra taak Belastingdienst: uitkering inkomensafhankelijke kindertoeslag (kindgebonden budget)

2010: vrijwillige vertrekregeling

In 2010 stuurde de directeur Belastingdienst 6.000 brieven aan medewerkers met de mededeling dat zij konden uitzien naar een vervolg van hun loopbaan buiten de Belastingdienst. Deze actie zette veel kwaad bloed bij de bonden (die niet vooraf waren ingelicht) en bij medewerkers, waarna de brieven collectief zijn ingetrokken.

¹⁷⁵ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 389, nr. 1.

¹⁷⁶ Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (Commissie Stevens), *Fiscaal toezicht op maat*, 2012.

2006 – 2010: reorganisaties Douane

In 2010 zijn de vier douaneregio's opgegaan in één landelijke eenheid, gevestigd in Rotterdam. Vanuit deze centrale eenheid worden negen uitvoerende douanekantoren aangestuurd. Oogmerk was extra te investeren in een verdere (kwalitatieve) verbetering van de handhavingsregie en *intelligence*. Verder werd beoogd de besturing van de Douane helderder te maken. Deze reorganisatie volgt op een eerdere meerjarige reorganisatie van de Douane die eind 2006 was aangekondigd. Deze was het gevolg van het steeds verder wegvallen van de Europese binnengrenzen waardoor een versterking van toezicht op de EU-buitengrens nodig was. Ook werden douaneprocessen geautomatiseerd en horizontaal toezicht ingevoerd.

2011: wijziging besturingsmodel

Vanaf 2010 werd binnen Belastingdienst voor het 'blauwe' deel van de Belastingdienst een proces ingezet om de eenduidigheid in de inrichting en de sturing te versterken. Niet alleen om de eenheid van uitvoering op het terrein van rechtstoepassing, toezicht en dienstverlening te versterken, maar ook om de interne efficiency te bevorderen. Er werd een Landelijk Kantoor Belastingregio's (landelijke staf) ingericht onder leiding van een algemeen directeur.

2013-2015: opheffing belastingregio's en concentratie huisvesting

Per 1 januari 2013 werden de dertien belastingregio's vervangen door vier landelijke segmentdirecties, elk onder leiding van een landelijk directeur. Deze segmenten zijn: Midden en kleinbedrijf (MKB), Grote ondernemingen, Particulieren (dienstverlening en bezwaar) en Semi-massale processen. Daarnaast worden kwartiermakers benoemd voor de vorming van vijf landelijke stafdirecties: Handhaving, Vaktechniek, Bedrijfsvoering, Human resource management en Algemene bestuurszaken en communicatie. De zesde stafdirectie, Informatiemanagement, is dan al operationeel. In de periode 2013 tot eind 2015 is het aantal belastingkantoren door verdere taakstellingen – onder het motto 'Liever mensen dan stenen' – teruggebracht van 41 naar 19.

Bijlage F – Documentatie

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|-----|-----------------|----------------|---|----------------------------------|
| 001 | | 01-05-13 | 201305 Rapport Herpositionering ZBOs De Leeuw | Algemene Bestuursdienst |
| 002 | | 21-10-16 | 20161021 ARK Brief aan stas Fin iz verzoek onderzoek Investeringsagenda | Algemene Rekenkamer |
| 003 | | 01-11-16 | 20161101 ARK Brief aan stas Fin iz besluit onderzoek Investeringsagenda | Algemene Rekenkamer |
| 004 | | 2003 | 2003 ARK Rapport Tussen beleid en uitvoering | Algemene Rekenkamer |
| 005 | | 2014 | 2014 ARK Verantwoordingsonderzoek SZW par 4.6.1 | Algemene Rekenkamer |
| 006 | | 2015 | 2015 ARK Antwoord kamervragen nav verantwoordingsonderzoek | Algemene Rekenkamer |
| 007 | | 2015 | 2015 ARK Reactie minister Verantwoordingsonderzoek | Algemene Rekenkamer |
| 008 | | 2015 | 2015 ARK Staat van de rijksverantwoording | Algemene Rekenkamer |
| 009 | | 2015 | 2015 ARK Verantwoordingsonderzoek Min Financiën en Nationale Schuld (IX) | Algemene Rekenkamer |
| 010 | | 01-09-15 | 201509 ARK Brief Eerste Kamer Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste publieke taken | Algemene Rekenkamer |
| 011 | | 01-05-16 | 201605 ARK Verantwoordingsonderzoek Fin en BD | Algemene Rekenkamer |
| 012 | | 01-11-16 | 201611 ARK Rapport Handhavingsbeleid Belastingdienst | Algemene Rekenkamer |
| 013 | | 01-05-16 | 201605 ADR Rapport Uitvoeringstoets Belastingdienst | Auditdienst Rijk Belastingdienst |
| 014 | 31-10-16 | 03-03-14 | 20140303 Werkdocument Taskforce afbreukrisico's klantprocessen | Belastingdienst |
| 015 | 31-10-16 | 01-05-14 | 201405 Rapport Taskforce afbreukrisico's klantprocessen | Belastingdienst |
| 016 | 07-11-16 | 07-11-16 | 20161107 Email BD - Antwoord Uitvoeringstoetsen | Belastingdienst |
| 017 | 07-11-16 | 30-06-16 | 20161107-Bijlage 1 2.k ADR rapport uitvoeringstoets nieuwe stijl een veelbelovende start | Belastingdienst |
| 018 | 07-11-16 | | 20161107-Bijlage 2 Bijlage - Uiterste data parameterwijzigingen Belastingdienst v1.11 | Belastingdienst |
| 019 | 07-11-16 | 25-04-16 | 20161107-Bijlage 3 Folder Uitvoeringstoets - schermversie | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 020 | 07-11-16 | 25-03-16 | 20161107-Bijlage 4 Handleiding rapportage uitvoeringstoets | Belastingdienst |
| 021 | 07-11-16 | 01-04-16 | 20161107-Bijlage 5 Help ik ben een trekker 20160401 | Belastingdienst |
| 022 | 07-11-16 | 26-01-15 | 20161107-Bijlage 6 Plan van aanpak versie 1.00 -- definitief | Belastingdienst |
| 023 | 07-11-16 | | 20161107-Bijlage 7 Uitvoeringstoetsen BP2017 BPP17 | Belastingdienst |
| 024 | 07-11-16 | 07-11-16 | 20161107 Email BD - Antwoord gesprekspartners GOBD | Belastingdienst |
| 025 | 07-11-16 | | 20161107-Bijlage Overzicht gesprekspartners GOBD | Belastingdienst |
| 026 | 08-11-16 | 08-11-16 | 20161108 Email BD - Antwoord Cultuuronderzoeken | Belastingdienst |
| 027 | 08-11-16 | 18-02-15 | 20161108-Bijlage 1 20150218 Memo Slimmer Monitoren | Belastingdienst |
| 028 | 08-11-16 | 20-06-16 | 20161108-Bijlage 2 besluitenlijst RvB 20-6-2016 | Belastingdienst |
| 029 | 08-11-16 | 15-06-16 | 20161108-Bijlage 3 20160615_Memo Uitzetten Personeelsmonitor 2016 | Belastingdienst |
| 030 | 08-11-16 | 01-06-15 | 20161108-Bijlage 4 Memo Personeelsmonitor en Achtergrond_juni 2015_def | Belastingdienst |
| 031 | 08-11-16 | jan-15 | 20161108-Bijlage 5 Rapport Slimmer Monitoren Personeelsonderzoeken | Belastingdienst |
| 032 | 08-11-16 | sep-15 | 20161108-Bijlage 6 2015 Samenvatting-Ministerie van Financiën | Belastingdienst |
| 033 | 08-11-16 | sep-15 | 20161108-Bijlage 7 2015Groepsrapportage DGBEL | Belastingdienst |
| 034 | 08-11-16 | 30-03-15 | 20161108-Bijlage 8 Presentatie I-Monitor 2015 | Belastingdienst |
| 035 | 08-11-16 | feb-15 | 20161108-Bijlage 9 1 I-monitor 2015 (resultaten) | Belastingdienst |
| 036 | 08-11-16 | feb-15 | 20161108-Bijlage 10 3 I-monitor 2015 (Score op de vragen - BD groepen naast elkaar | Belastingdienst |
| 037 | 08-11-16 | 08-11-16 | 20161108 Email BD - Antwoord Investeringsagenda | Belastingdienst |
| 038 | 08-11-16 | 07-11-16 | 20161108-Bijlage 1 Email BD - COB IA | Belastingdienst |
| 039 | 08-11-16 | 20-05-15 | 20161108-Bijlage 2 brief TK pakket 1.0 def3 | Belastingdienst |
| 040 | 08-11-16 | 20-05-15 | 20161108-Bijlage 3 Activiteitenkalender 2015 05 20 def | Belastingdienst |
| 041 | 08-11-16 | 20-05-15 | 20161108-Bijlage 4 20150520 OW review def | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 042 | 08-11-16 | | 20161108-Bijlage 5 Roadmap Investeringsagenda 1.00 | Belastingdienst |
| 043 | 08-11-16 | 01-04-16 | 20161108-Bijlage 6 20160401 OW observations on state of the programme v1 0 | Belastingdienst |
| 044 | 08-11-16 | 11-10-16 | 20161108-Bijlage 7 Rapportagemodel | Belastingdienst |
| 045 | 08-11-16 | 04-11-16 | 20161108-Bijlage 8 Routekaart plandocument v0 92 | Belastingdienst |
| 046 | 08-11-16 | 04-11-16 | 20161108-Bijlage 9 Routekaart hoofddocument v0 92 | Belastingdienst |
| 047 | 08-11-16 | 31-05-16 | 20161108-Bijlage 10 ADR_2016_824 ADR onderzoek dossieroverdracht OW def versie | Belastingdienst |
| 048 | 10-11-16 | 10-11-16 | 20161110 Email BD - Antwoord BD algemeen en diverse opmerkingen | Belastingdienst |
| 049 | 10-11-16 | 13-05-15 | 20161110-Bijlage 1 Governance 0 97 | Belastingdienst |
| 050 | 10-11-16 | 21-01-16 | 20161110-Bijlage 2 organisatiebesluit Governance Belastingdienst | Belastingdienst |
| 051 | 10-11-16 | 01-07-11 | 20161110-Bijlage 3 organogram DG Belastingdienst juli 2011 | Belastingdienst |
| 052 | 10-11-16 | 15-04-13 | 20161110-Bijlage 4 organogram_extern_2c 15 april 2013 | Belastingdienst |
| 053 | 10-11-16 | 16-02-16 | 20161110-Bijlage 5 organogram_intern_20160216-2 | Belastingdienst |
| 054 | 11-11-16 | 11-11-16 | 20161111 Email BD - Antwoord Oliver Wyman | Belastingdienst |
| 055 | 11-11-16 | 13-05-15 | 20161111-Bijlage 1 20150513 Offerteaanvraag Strategische Adviesdiensten 1.0 | Belastingdienst |
| 056 | 11-11-16 | 20-05-15 | 20161111-Bijlage 2 20150520 Belastingdienst - Oliver Wyman Proposal Main | Belastingdienst |
| 057 | 11-11-16 | | 20161111-Bijlage 3 Belastingdienst - Oliver Wyman Proposal Appendix Final | Belastingdienst |
| 058 | 11-11-16 | 12-06-15 | 20161111-Bijlage 4 20150612 Dienstverleningsovereenkomst ARVODI Belastingdienst-Oliver Wyman v2.0 definitief | Belastingdienst |
| 059 | 11-11-16 | 26-03-14 | 20161111-Bijlage 5 arvodi-2014meezendversie | Belastingdienst |
| 060 | 11-11-16 | 20-07-15 | 20161111-Bijlage 6 20150720 Data & Analytics support v distr | Belastingdienst |
| 061 | 11-11-16 | 21-07-15 | 20161111-Bijlage 7 20150721 Target Operating Model v3 distr | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 062 | 11-11-16 | 23-07-15 | 20161111-Bijlage 8 20150723 Addendum TOM & D&A projects | Belastingdienst |
| 063 | 11-11-16 | 24-09-15 | 20161111-Bijlage 10 20150924 Focus for Q4 - appendix | Belastingdienst |
| 064 | 11-11-16 | 13-10-15 | 20161111-Bijlage 11 20151013 Addendum 2 - Strategic consulting services | Belastingdienst |
| 065 | 11-11-16 | 03-12-15 | 20161111-Bijlage 12 20151203 Addendum 2 STRATEGISCHE DIENSTVERLENING v2.0 | Belastingdienst |
| 066 | 11-11-16 | 11-11-16 | 20161111 Email BD - Antwoord Medewerkerstevredenheid | Belastingdienst |
| 067 | 11-11-16 | 26-01-07 | 20161111-Bijlage 1 pm2006_eindrap_bdienst | Belastingdienst |
| 068 | 11-11-16 | 26-01-07 | 20161111-Bijlage 2 pm2006_samenv_bdienst | Belastingdienst |
| 069 | 11-11-16 | jun-09 | 20161111-Bijlage 3 pm2009hoofddlijnen | Belastingdienst |
| 070 | 11-11-16 | 21-06-09 | 20161111-Bijlage 4 pm2009kwantitatieve_pm | Belastingdienst |
| 071 | 11-11-16 | mei-12 | 20161111-Bijlage 5 totaal_algemeen_rapport_pm2012 | Belastingdienst |
| 072 | 11-11-16 | mei-12 | 20161111-Bijlage 6 totaal_trendoverzicht1998_2012_rapport_pm2012 | Belastingdienst |
| 073 | 11-11-16 | apr-13 | 20161111-Bijlage 7 De_Belastingdienst_Totaalmap_-_2013 | Belastingdienst |
| 074 | 11-11-16 | apr-14 | 20161111-Bijlage 8 Hoofdrapportage 2014 | Belastingdienst |
| 075 | 11-11-16 | sep-15 | 20161111-Bijlage 9 Totaalmap-De-Belastingdienst 2015 | Belastingdienst |
| 076 | 11-11-16 | | 20161111-Bijlage 10 Toelichting-bij-rapporten-Personeelsmonitor-2015 | Belastingdienst |
| 077 | 11-11-16 | 11-11-16 | 20161111 Email BD - Antwoord ADR Management letters | Belastingdienst |
| 078 | 11-11-16 | 06-10-15 | 20161111-Bijlage 1 2015-1403 Interim-auditrapport 2015 | Belastingdienst |
| 079 | 11-11-16 | 04-03-16 | 20161111-Bijlage 2 Auditrapport 2015 Belastingdienst | Belastingdienst |
| 080 | 11-11-16 | 19-10-16 | 20161111-Bijlage 3 Interim auditrapport Belastingdienst 2016 concept ter bespreking | Belastingdienst |
| 081 | 15-11-16 | 15-11-16 | 20161115 Email BD - Antwoorden | Belastingdienst |
| 082 | 15-11-16 | 08-11-16 | 20161115-1 20161108 Dashboard regiegroep in FTE | Belastingdienst |
| 083 | 15-11-16 | 08-11-16 | 20161115-2 20161108 Dashboard regiegroep in aantal medewerkers | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 084 | 15-11-16 | | 20161115-3 Aanmelders week 5 tm 35 | Belastingdienst |
| 085 | 15-11-16 | | 20161115-4 P002-Bezetting-MV-Belastingdienst_2016-10 | Belastingdienst |
| 086 | 15-11-16 | 31-12-10 | 20161115-5 P005 Personeelsbewegingen_Belastingdienst_2010_12 | Belastingdienst |
| 087 | 15-11-16 | 31-12-11 | 20161115-6 P005 Personeelsbewegingen_Belastingdienst_2011_12_nog niet juist | Belastingdienst |
| 088 | 15-11-16 | 31-12-12 | 20161115-7 P005 Personeelsbewegingen_Belastingdienst_2012_12 | Belastingdienst |
| 089 | 15-11-16 | 31-12-13 | 20161115-8 P005 Personeelsbewegingen_Belastingdienst_2013_12 | Belastingdienst |
| 090 | 15-11-16 | 31-12-14 | 20161115-9 P005 Personeelsbewegingen_Belastingdienst_2014_12 | Belastingdienst |
| 091 | 15-11-16 | 31-12-15 | 20161115-10 P005-Personeelsbewegingen_Belastingdienst_2015_12 | Belastingdienst |
| 092 | 15-11-16 | 01-05-04 | 20161115-11 P&O getallen&grafieken 2003 | Belastingdienst |
| 093 | 15-11-16 | 01-05-05 | 20161115-12 P&O getallen&grafieken 2004 | Belastingdienst |
| 094 | 15-11-16 | 01-05-06 | 20161115-13 P&O getallen&grafieken 2005 | Belastingdienst |
| 095 | 15-11-16 | 01-05-07 | 20161115-14 P&O getallen&grafieken 2006 | Belastingdienst |
| 096 | 15-11-16 | 01-05-08 | 20161115-15 P&O getallen&grafieken 2007 | Belastingdienst |
| 097 | 15-11-16 | 01-05-09 | 20161115-16 P&O getallen&grafieken 2008 | Belastingdienst |
| 098 | 15-11-16 | 01-05-10 | 20161115-17 P&O getallen&grafieken 2009 | Belastingdienst |
| 099 | 15-11-16 | 01-05-11 | 20161115-18 P&O getallen&grafieken 2010 | Belastingdienst |
| 100 | 15-11-16 | 01-05-12 | 20161115-19 P&O getallen&grafieken 2011 | Belastingdienst |
| 101 | 15-11-16 | 01-05-13 | 20161115-20 P&O getallen&grafieken 2012 | Belastingdienst |
| 102 | 15-11-16 | 01-05-14 | 20161115-21 P&O getallen&grafieken 2013 | Belastingdienst |
| 103 | 15-11-16 | 01-05-15 | 20161115-22 P&O-getallengrafieken-2014 | Belastingdienst |
| 104 | 15-11-16 | 01-05-16 | 20161115-23 P&O-getallengrafieken-2015 | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|-----|-----------------|----------------|--|-------------------------------|
| 105 | 15-11-16 | | 20161115-24 factsheet beoogde uitstroom IA | Belastingdienst |
| 106 | 15-11-16 | | 20161115-25 Berichten VWNW Beeldkrant 2015 | Belastingdienst |
| 107 | 15-11-16 | | 20161115-26 Berichten VWNW Beeldkrant januari 2016 tot nu | Belastingdienst |
| 108 | 15-11-16 | 15-11-16 | 20161115-27 uitstroombespreking tot 1-1 RvB | Belastingdienst |
| 109 | 15-11-16 | 15-11-16 | 20161115-28 Inrichtingsplan HR-kolom v 0 97 | Belastingdienst |
| 110 | 15-11-16 | 22-09-15 | FW 20150922 SCO GOBD brief bevindingen Investeringsagenda | Belastingdienst |
| 111 | 15-11-16 | 11-11-15 | FW 20151111- annotatie discussiepunten overleg 11 november | Belastingdienst |
| 112 | 15-11-16 | 07-12-15 | FW bespreekpunten GOBD 7dec 2015 06122015 | Belastingdienst |
| 113 | 15-11-16 | 09-11-15 | FW Concept agenda TO GOBD 0911 2015 | Belastingdienst |
| 114 | 15-11-16 | | FW DGB2015-5523 - Brief voorstel VWNW ihkv IA getekend | Belastingdienst |
| 115 | 15-11-16 | | FW financiële impactanalyse switch | Belastingdienst |
| 116 | 15-11-16 | | FW Investeren in de Belastingdienst | Belastingdienst |
| 117 | 15-11-16 | | FW leidraad reorganisaties | Belastingdienst |
| 118 | 15-11-16 | | FW Mails analyse tijdlijn door JW | Belastingdienst |
| 119 | 15-11-16 | | FW nav bespreking RvB | Belastingdienst |
| 120 | 15-11-16 | | FW oplegmemo en reorganisatiestatoot versie 0.8 tbv bespreking door Raad van Bestuur | Belastingdienst |
| 121 | 15-11-16 | | FW Reorganisatiestatoot BD IA inhoudsopgave en eerste aanzet | Belastingdienst |
| 122 | 15-11-16 | | FW SCO vragen en opmerkingen bij IA Leidraad sessie 28-10 | Belastingdienst |
| 123 | 15-11-16 | 15-11-15 | FW spelregels TO GOBD met concept voorstel 7b PUB 15112015 | Belastingdienst |
| 124 | 15-11-16 | | FW spelregels VWNW reorganisaties IA | Belastingdienst |
| 125 | 15-11-16 | | FW uitstroom tot 1-1 RvB (2) met wijzigingen geaccepteerd | Belastingdienst |
| 126 | 15-11-16 | | FW uitstroom tot 1-1 RvB (2) | Belastingdienst |
| 127 | 15-11-16 | | FW uitstroombespreking tot 1-1 RvB | Belastingdienst |
| 128 | 15-11-16 | 20-11-15 | FW VWNW GOBD versie 20112015 | Belastingdienst |
| 129 | 15-11-16 | 15-11-16 | 20161115 Email BD - Antwoorden iz personeelsopbouw en uitstroombespreking | Belastingdienst |
| 130 | 15-11-16 | 06-06-16 | GOBD 20160606 6 juni 2016 | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 131 | 15-11-16 | 15-11-16 | 20161115 Email BD - Antwoord ADR Management letters | Belastingdienst |
| 132 | 15-11-16 | | 20161115-Bijlage 1 managementlettersdgbel2005tenm2010 | Belastingdienst |
| 133 | 15-11-16 | | 20161115-Bijlage 2 managementlettersdgbelna2010 | Belastingdienst |
| 134 | 17-11-16 | 17-11-16 | 20161117 Email BD - Antwoord Exitgesprekken | Belastingdienst |
| 135 | 17-11-16 | 04-06-09 | 20161117-Bijlage 1 Microsoft Word - 0806 versie 6 gespreksrichtlijn versie 4 juni 2009 | Belastingdienst |
| 136 | 17-11-16 | | 20161117-Bijlage 2 Microsoft Word - 0806 kwantitatieve vragenlijst definitief | Belastingdienst |
| 137 | 17-11-16 | | 20161117-Bijlage 3 variant a per categorie totaal | Belastingdienst |
| 138 | 17-11-16 | 24-10-07 | 20161117-Bijlage 4 Exit-gesprek 1.0 | Belastingdienst |
| 139 | 18-11-16 | 18-11-16 | 20161118 Email BD - Antwoord P&C en begroting | Belastingdienst |
| 140 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage beschrijving indicatoren jaarplan 2016 (FEZ-versie 1 0) | Belastingdienst |
| 141 | 18-11-16 | 21-04-16 | 20161118-Bijlage 1 Jaarplan 2016 definitief 21 april 2016 | Belastingdienst |
| 142 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 2 Toelichting op verdelingsvoorstel van budgetten | Belastingdienst |
| 143 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 3 Verdeling budgetten nieuwe structuur verzending | Belastingdienst |
| 144 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 4 Aanschrijving jaarcontract en kadernota | Belastingdienst |
| 145 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 5 Kadernota 2016-2020 - v1.0 - bij Jaarplan Belastingdienst 2016 | Belastingdienst |
| 146 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 6 memo besluitvorming jaarcontracten en kadernota (vs 2) | Belastingdienst |
| 147 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 7 DGB 2016-1632 planning 2017 en sturing 2016 rvb notitie | Belastingdienst |
| 148 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 8 memo thema rvb sturingsfilosofie 13 juni | Belastingdienst |
| 149 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 9 Uitwerking thema rvb sturingsfilosofie 13 juni | Belastingdienst |
| 150 | 18-11-16 | 17-08-16 | 20161118-Bijlage 10 2016 08 17 Notitie sturingsfilosofie en begrotingsjaren 2017 en 2018 | Belastingdienst |
| 151 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 BCA | Belastingdienst |
| 152 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 Belastingen | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 153 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 BelTel | Belastingdienst |
| 154 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 CFD | Belastingdienst |
| 155 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 CKC | Belastingdienst |
| 156 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 Douane | Belastingdienst |
| 157 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 FIOD | Belastingdienst |
| 158 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 IV-breed | Belastingdienst |
| 159 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage Jaarcontract 2016 Toeslagen | Belastingdienst |
| 160 | 18-11-16 | 18-11-16 | 20161118 Email BD - Antwoord Reorganisaties | Belastingdienst |
| 161 | 18-11-16 | 18-11-16 | 20161118-Bijlage 1 Dertig jaar reorganisaties Belastingdienst - 20161118 | Belastingdienst |
| 162 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 2 Overzicht Reorganisaties van de Belastingdienst | Belastingdienst |
| 163 | 18-11-16 | 18-11-16 | 20161118 Email BD - Antwoord GOBD verslagen | Belastingdienst |
| 164 | 18-11-16 | 19-05-16 | GOBD 20160519 19 mei 2016 | Belastingdienst |
| 165 | 18-11-16 | 13 en 15-6-2016 | GOBD 20160613 13 en 15 juni 2016 | Belastingdienst |
| 166 | 18-11-16 | 28-06-16 | GOBD 20160628 28 juni 2016 | Belastingdienst |
| 167 | 18-11-16 | 18-11-16 | 20161118 Email BD - Antwoord iz Landsadvocaat | Belastingdienst |
| 168 | 18-11-16 | 30-03-16 | 20161118-Bijlage 20160330 Advies iz uitvoering investeringsagenda uitstroomregeling VWNW-beleid | Belastingdienst |
| 169 | 18-11-16 | 18-11-16 | 20161118 Email BD - Antwoord organisatiestructuur, missie visie, PUB en hiërarchie | Belastingdienst |
| 170 | 18-11-16 | 15-04-13 | 20161118-Bijlage 1 organogram_extern_2c 15 april 2013 | Belastingdienst |
| 171 | 18-11-16 | 25-06-15 | 20161118-Bijlage 2 memo bestuurlijk overleg Belastingdienst 20150625 | Belastingdienst |
| 172 | 18-11-16 | 16-02-16 | 20161118-Bijlage 3 organogram_intern_20160216-2 | Belastingdienst |
| 173 | 18-11-16 | 03-02-16 | 20161118-Bijlage 4 01 Governance getekend set 20160203 | Belastingdienst |
| 174 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 5 Routekaart hoofddocument v0 92 | Belastingdienst |
| 175 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 6 Review MLTP versie 1.00 -- definitief | Belastingdienst |
| 176 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 7 Bijlage 1) Van Werk Naar Werk nav Investeringsagenda | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 177 | 18-11-16 | | 20161118-Bijlage 8 Bijlage 2) Akkoord aanpassing VWNW-beleid ihkv IA | Belastingdienst |
| 178 | 20-11-16 | 20-11-16 | 20161120 Email BD - Antwoord Reorganisaties | Belastingdienst |
| 179 | 20-11-16 | 14-04-11 | 20161120-Bijlage 1 110414 Ondernemersbesluit inrichting belastingregio's | Belastingdienst |
| 180 | 20-11-16 | 16-12-10 | 20161120-Bijlage 2 101216 Bijlage bij Ondernemersbesluit inrichting belastingregio's | Belastingdienst |
| 181 | 20-11-16 | 04-12-12 | 20161120-Bijlage 3 2012-1204 Kwartierplan Belastingen versie 1 0 | Belastingdienst |
| 182 | 20-11-16 | 05-12-12 | 20161120-Bijlage 4 MTB 13.11 5 Ondernemersbesluit-05122012 | Belastingdienst |
| 183 | 20-11-16 | 06-09-13 | 20161120-Bijlage 5 SMP 2013 09 06 veranderplan SMP Klantregistratie versie 1 | Belastingdienst |
| 184 | 20-11-16 | 29-11-13 | 20161120-Bijlage 6 SMP 131129 veranderplan SMP Middelen administratie versie 1.0 | Belastingdienst |
| 185 | 20-11-16 | 12-02-14 | 20161120-Bijlage 7 SMP 140212 versie 1.0 veranderplan Specials SMP (incl. bijlage) | Belastingdienst |
| 186 | 20-11-16 | | 20161120-Bijlage 8 SMP 20131206 Programmaplan SMP v1.0 | Belastingdienst |
| 187 | 20-11-16 | | 20161120-Bijlage 9 SMP Plan van Aanpak Landelijk Incassocentrum v1.0 | Belastingdienst |
| 188 | 20-11-16 | | 20161120-Bijlage 10 MTB 13.38 4 Concentratielocaties Belastingdienst Grote ondernemingen | Belastingdienst |
| 189 | 20-11-16 | | 20161120-Bijlage 11 MTB 13.39 6 De eerste concentratiestappen toezicht PDB versie 1.1 | Belastingdienst |
| 190 | 20-11-16 | | 20161120-Bijlage 12 MTB 13.40 7 Concentratielocaties Grote Ondernemingen | Belastingdienst |
| 191 | 20-11-16 | | 20161120-Bijlage 13 MTB 14.15 5 2014-0410 Memo MKB locaties en klantenbestand | Belastingdienst |
| 192 | 20-11-16 | 21-07-14 | 20161120-Bijlage 14 MTB 2014.07.21 Voorgenomen besluit Inrichting MKB | Belastingdienst |
| 193 | 21-11-16 | 21-11-16 | 20161121 Email BD - Antwoord iz Investement Committee en Switch | Belastingdienst |
| 194 | 21-11-16 | 13-11-15 | 20161121-Bijlage 1 Email Vergaderstukken IC d.d. 13-11-2015 (Utrecht) | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 195 | 21-11-16 | 13-11-15 | 20161121 Agenda IC 13-11-2015 (IC 2015-006) | Belastingdienst |
| 196 | 21-11-16 | 18-09-15 | 20161121 Verslag IC 18-09-2015 (IC 2015-007) | Belastingdienst |
| 197 | 21-11-16 | 18-09-15 | 20161121 Notitie werkgroep vrijgave middelen IC 18-09-2015 (IC 2015-008) | Belastingdienst |
| 198 | 21-11-16 | | 20161121 Voortgangsdashboard periodiek overleg SG-BD (IC 2015-009) | Belastingdienst |
| 199 | 21-11-16 | 13-11-15 | 20161121 BD/PMO presentatie vrijgave middelen 13-11-2015 en context in powerpoint en pdf (IC 2015-010) | Belastingdienst |
| 200 | 21-11-16 | | 20161121 Instellingsbesluit IC (IC 2015-012) | Belastingdienst |
| 201 | 21-11-16 | 18-09-15 | 20161121-Bijlage 2 Email Vergaderstukken IC d.d. 18-09-2015 (Eindhoven) | Belastingdienst |
| 202 | 21-11-16 | 18-09-15 | 20161121 Agenda IC 18-09-2015; | Belastingdienst |
| 203 | 21-11-16 | | 20161121 Bijlage 1: de door de SG akkoord bevonden startnotitie IC; | Belastingdienst |
| 204 | 21-11-16 | | 20161121 Bijlage 2: presentatie PMO/BD op basis van de drietrapsraket 'context', 'ter advisering' en 'ter discussie'; | Belastingdienst |
| 205 | 21-11-16 | | 20161121 Bijlage 3: ter informatie het communicatiedocument Roadmap IC. | Belastingdienst |
| 206 | 21-11-16 | 29-01-16 | 20161121-Bijlage 3 Email Vergaderstukken IC d.d. 29-01-2016 (Hilversum) | Belastingdienst |
| 207 | 21-11-16 | 29-01-16 | 20161121 Agenda IC 29-01-2016 (IC 2016-013) | Belastingdienst |
| 208 | 21-11-16 | 13-11-15 | 20161121 Verslag IC 13-11-2015 (IC 2016-014) | Belastingdienst |
| 209 | 21-11-16 | | 20161121 Reactie werkgroep voortgang afspraken eerdere IC's (IC 2016-015) | Belastingdienst |
| 210 | 21-11-16 | | 20161121 Globale impactanalyse herijking en herinrichting van het SAP-landschap (IC 2016-016) | Belastingdienst |
| 211 | 21-11-16 | 29-01-16 | 20161121 Oplegmemorandum IC 29 januari 2016 (IC 2016-017) | Belastingdienst |
| 212 | 21-11-16 | 29-01-16 | 20161121 Memoset IC 29 januari 2016 (IC 2016-018) | Belastingdienst |
| 213 | 21-11-16 | 29-01-16 | 20161121 Advies vrijgave middelen IC 29-01-2016 (IC 2016-019) | Belastingdienst |
| 214 | 21-11-16 | | 20161121 Op de goede weg (IC 2016-020) | Belastingdienst |
| 215 | 21-11-16 | | 20161121-Bijlage 4 IC 2015-002 Bijlage 1 Afspraken IA AP | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 216 | 29-11-16 | 29-11-16 | 20161129 Email iz programma werkbezoek belastingkantoor Den Haag | Belastingdienst |
| 217 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage aanbiedingsmemoBorstlapenJoustra | Belastingdienst |
| 218 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage artikel stap voor stap | Belastingdienst |
| 219 | 29-11-16 | 01-12-16 | 20161129-Bijlage Dienstbezoek Commissie Onderzoek Belastingdienst 1 december 2016 | Belastingdienst |
| 220 | 29-11-16 | 31-10-16 | 20161129-Bijlage infographic resultaten pdb oktober 2016 | Belastingdienst |
| 221 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage Korte introductie P(DB) | Belastingdienst |
| 222 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage leidraad_toezicht_grote_ondernemingen | Belastingdienst |
| 223 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage presentatie grote ondernemingen | Belastingdienst |
| 224 | 29-11-16 | 31-10-16 | 20161129-Bijlage sjabloon factsheet maandrapportage__oktober_2016_versie_1.0-1 | Belastingdienst |
| 225 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage Visie op interactie_1.0 | Belastingdienst |
| 226 | 29-11-16 | | 20161129-Bijlage VisieOpToezichtGroteOndernemingen | Belastingdienst |
| 227 | 01-12-16 | 01-12-16 | 20161201 Email BD - Antwoorden toekomstige BD en organogram | Belastingdienst |
| 228 | 01-12-16 | | 20161201-Bijlage Geactualiseerde opdrachtbrief herinrichting DG Bel | Belastingdienst |
| 229 | 02-12-16 | 02-12-16 | 20161202 Email BD - BOBD besluiten, actielijsten | Belastingdienst |
| 230 | 02-12-16 | 08-02-16 | Besluiten en actiepuntenlijst BOBD 8 februari 2016 | Belastingdienst |
| 231 | 02-12-16 | 09-11-15 | Besluiten en actiepuntenlijst BOBD 9 november 2015 | Belastingdienst |
| 232 | 02-12-16 | 11-01-16 | Besluiten en actiepuntenlijst BOBD 11 januari 2016 | Belastingdienst |
| 233 | 02-12-16 | 12-10-15 | Besluiten en actiepuntenlijst BOBD 12 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 234 | 02-12-16 | 14-09-15 | Besluiten en actiepuntenlijst BOBD 14 september 2015 | Belastingdienst |
| 235 | 02-12-16 | 02-12-16 | 20161202 Email BD - RvB verslagen, besluiten en actielijsten | Belastingdienst |
| 236 | 02-12-16 | 11-05-15 | besluiten- en actiepuntenlijst 11 mei 2015 | Belastingdienst |
| 237 | 02-12-16 | 18-05-15 | besluiten- en actiepuntenlijst 18 mei 2015 | Belastingdienst |
| 238 | 02-12-16 | 26-05-15 | besluiten- en actiepuntenlijst 26 mei 2015 | Belastingdienst |
| 239 | 02-12-16 | 26-05-15 | Raad van Bestuur 26 mei 2015 | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 240 | 02-12-16 | 15-06-15 | Besluiten- en actiepuntenlijst 15 juni 2015 | Belastingdienst |
| 241 | 02-12-16 | 29-06-15 | besluiten- en actiepuntenlijst 29 juni 2015 | Belastingdienst |
| 242 | 02-12-16 | 01-06-15 | Raad van Bestuur 1 juni 2015 | Belastingdienst |
| 243 | 02-12-16 | 08-06-15 | Raad van bestuur 8 juni 2015 | Belastingdienst |
| 244 | 02-12-16 | 15-06-15 | Raad van bestuur 15 juni 2015 | Belastingdienst |
| 245 | 02-12-16 | 22-06-15 | Raad van bestuur io 22 juni 2015 | Belastingdienst |
| 246 | 02-12-16 | 29-06-15 | Raad van Bestuur io 29 juni 2015 | Belastingdienst |
| 247 | 02-12-16 | 06-07-15 | Raad van bestuur 6 juli 2015 | Belastingdienst |
| 248 | 02-12-16 | 20-07-15 | Raad van bestuur 20 juli 2015 | Belastingdienst |
| 249 | 02-12-16 | 27-07-15 | Raad van bestuur 27 juli 2015 | Belastingdienst |
| 250 | 02-12-16 | 13-07-15 | Raad van bestuur io 13 juli 2015 | Belastingdienst |
| 251 | 02-12-16 | 31-08-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur i o 31 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 252 | 02-12-16 | 10-08-15 | Raad van Bestuur 10 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 253 | 02-12-16 | 17-08-15 | Raad van Bestuur 17 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 254 | 02-12-16 | 24-08-15 | Raad van Bestuur 24 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 255 | 02-12-16 | 31-08-15 | Raad van Bestuur io 31 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 256 | 02-12-16 | 14-09-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 14 september | Belastingdienst |
| 257 | 02-12-16 | 21-09-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 21 september | Belastingdienst |
| 258 | 02-12-16 | 07-09-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur i.o. 7 september 2015 | Belastingdienst |
| 259 | 02-12-16 | 28-09-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur i.o. 28 september 2015 | Belastingdienst |
| 260 | 02-12-16 | 07-09-15 | raad van Bestuur i.o. 7 september 2015 def | Belastingdienst |
| 261 | 02-12-16 | 28-09-15 | Verslag Raad van Bestuur i.o. 28 september 2015 | Belastingdienst |
| 262 | 02-12-16 | 21-09-15 | verslag rvb i o 21 september 2015 | Belastingdienst |
| 263 | 02-12-16 | 14-09-15 | verslag rvb i o 14 september 2014 | Belastingdienst |
| 264 | 02-12-16 | 12-10-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 12 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 265 | 02-12-16 | 19-10-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 19 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 266 | 02-12-16 | 26-10-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 26 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 267 | 02-12-16 | 05-10-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur i.o. 5 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 268 | 02-12-16 | 19-10-15 | verslag rvb i o 19 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 269 | 02-12-16 | 05-10-15 | verslag rvb i.o. 5 oktober 2015 | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 270 | 02-12-16 | 12-10-15 | Verslag RvB i.o. 12 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 271 | 02-12-16 | 26-10-15 | verslag rvb i.o. 26 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 272 | 02-12-16 | 02-11-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 2 november 2015 | Belastingdienst |
| 273 | 02-12-16 | 09-11-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 9 november 2015 | Belastingdienst |
| 274 | 02-12-16 | 23-11-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 23 november 2015 | Belastingdienst |
| 275 | 02-12-16 | 30-11-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 30 november 2015 | Belastingdienst |
| 276 | 02-12-16 | 16-11-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur i.o. 16 november 2015 | Belastingdienst |
| 277 | 02-12-16 | 02-11-15 | verslag RvB i.o. 2 november 2015 | Belastingdienst |
| 278 | 02-12-16 | 09-11-15 | verslag RvB i.o. 9 november 2015 | Belastingdienst |
| 279 | 02-12-16 | 16-11-15 | verslag RvB i.o. 16 november 2015 1 | Belastingdienst |
| 280 | 02-12-16 | 23-11-15 | verslag RvB i.o. 23 november 2015 | Belastingdienst |
| 281 | 02-12-16 | 30-11-15 | verslag RvB i.o. 30 november 2015 | Belastingdienst |
| 282 | 02-12-16 | 07-12-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 7 december 2015 | Belastingdienst |
| 283 | 02-12-16 | 14-12-15 | besluitenlijst Raad van Bestuur 14 december 2015 | Belastingdienst |
| 284 | 02-12-16 | 07-12-15 | verslag RvB i o 7 december 2015 | Belastingdienst |
| 285 | 02-12-16 | 14-12-15 | verslag RvB i o 14 december 2015 rev PW | Belastingdienst |
| 286 | 02-12-16 | 14-12-15 | verslag RvB i.o. 14 december 2015 | Belastingdienst |
| 287 | 02-12-16 | 04-01-16 | besluitenlijst Raad van Bestuur 4 januari 2016 | Belastingdienst |
| 288 | 02-12-16 | 11-01-16 | besluitenlijst Raad van Bestuur 11 januari 2016 | Belastingdienst |
| 289 | 02-12-16 | 18-01-16 | besluitenlijst Raad van Bestuur 18 januari 2016 | Belastingdienst |
| 290 | 02-12-16 | 25-01-16 | besluitenlijst Raad van Bestuur i o 25 januari 2016 | Belastingdienst |
| 291 | 02-12-16 | 11-01-16 | RvB i o vergadering 11 januari 2016 | Belastingdienst |
| 292 | 02-12-16 | 18-01-16 | verslag RvB i o 18 januari 2016 | Belastingdienst |
| 293 | 02-12-16 | 25-01-16 | verslag RvB i o 25 januari 2016 | Belastingdienst |
| 294 | 02-12-16 | 04-01-16 | verslag RvB i o vergadering 4 januari 2016 | Belastingdienst |
| 295 | 02-12-16 | 02-12-16 | 20161202 Email iz programma werkbezoek belastingkantoor Breda | Belastingdienst |
| 296 | 02-12-16 | | 20161202-Bijlage aanbiedingsmemo BorstlapenJoustraV0512 | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 297 | 02-12-16 | 05-12-16 | 20161202-Bijlage Dienstbezoek Commissie Onderzoek Belastingdienst 5 december Breda | Belastingdienst |
| 298 | 02-12-16 | | 20161202-Bijlage Dienstbezoek Commissie Onderzoek Belastingdienst Mijn documenteninformatie MKB Breda | Belastingdienst |
| 299 | 02-12-16 | | 20161202-Bijlage Instelplan versie 1.0 | Belastingdienst |
| 300 | 02-12-16 | | 20161202-Bijlage Integraal-subjectgericht en informatiegestuurd | Belastingdienst |
| 301 | 02-12-16 | | 20161202-Bijlage MKB in de kern | Belastingdienst |
| 302 | 02-12-16 | | 20161202-Bijlage Voorgenomen besluit MKB 2014-0724 vs 1.0 | Belastingdienst |
| 303 | 07-12-16 | 07-12-16 | 20161207 Email BD - Antwoord | Belastingdienst |
| 304 | 07-12-16 | | 20161207-1 Evaluatie_totaal | Belastingdienst |
| 305 | 07-12-16 | | 20161207-2 VWNW voorlichting presentatie | Belastingdienst |
| 306 | 07-12-16 | 07-12-16 | 20161207 Email BD iz Sociaal Beleid Rijk | Belastingdienst |
| 307 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 0 Uitwerking Sociaal Beleid Rijk voor Belastingdienst 1.0 | Belastingdienst |
| 308 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 1 Aanstelling benoeming en ontslag_versie juli 2016 | Belastingdienst |
| 309 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 2 Functiebeschrijving en -waardering | Belastingdienst |
| 310 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 3 Belonen en Vergoeden_versie juli 2016 | Belastingdienst |
| 311 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 4 Arbeidstijden en Verlof | Belastingdienst |
| 312 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 5 Arbeidsparticipatie | Belastingdienst |
| 313 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 6 Loopbaan_versie juli 2016 | Belastingdienst |
| 314 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 7 Integriteit | Belastingdienst |
| 315 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 8 Bedenkingen Bezwaar en Beroep | Belastingdienst |
| 316 | 07-12-16 | | 20161207-Bijlage 9 Overleg | Belastingdienst |
| 317 | 12-12-16 | 12-12-16 | 20161212 Email BD iz info vertrekregeling intranet | Belastingdienst |
| 318 | 12-12-16 | 01-09-16 | 20161212-Bijlage Verschillende varianten en stimuleringspremie | Belastingdienst |
| 319 | 12-12-16 | 12-12-16 | 20161212 Email van BD iz Signalen continuïteit | Belastingdienst |
| 320 | 12-12-16 | 12-12-16 | 20161212 Email BD iz info vertrekregeling intranet | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 321 | 12-12-16 | | 20161212-Bijlage Verschillende varianten en stimuleringspremie | Belastingdienst |
| 322 | 13-12-16 | 13-12-16 | 20161213 Email BD iz Uitstroomcijfers | Belastingdienst |
| 323 | 13-12-16 | | 20161213-Bijlage Kamerbrief-informatievoorziening-vertrekregeling-belastingdienst | Belastingdienst |
| 324 | 15-12-16 | 15-12-16 | 20161215 Email BD toezending organisatiebesluiten en OESO rapport | Belastingdienst |
| 325 | 15-12-16 | | 20161215-1 Artikel Staatscourant Organisatie- en mandaatbesluit DGBel 2016 | Belastingdienst |
| 326 | 15-12-16 | 26-10-16 | 20161215-1 Bijlage1 Organisatie- en Mandaatbesluit DGBel 2016 | Belastingdienst |
| 327 | 15-12-16 | 26-10-16 | 20161215-1 Bijlage2 Organisatie- en Mandaatbesluit DGBel 2016 | Belastingdienst |
| 328 | 15-12-16 | | 20161215-2 OESO rapport Tax Administration 2015 | Belastingdienst |
| 329 | 16-12-16 | 16-12-16 | 20161216 Email BD - RvB agendabundels | Belastingdienst |
| 330 | 16-12-16 | 08-06-15 | Agendabundel RvB 8-6-2015 | Belastingdienst |
| 331 | 16-12-16 | 15-06-15 | Agendabundel RvB 15-6-2015 | Belastingdienst |
| 332 | 16-12-16 | 22-06-15 | agendabundel RvB i.o. 22 juni 2015 | Belastingdienst |
| 333 | 16-12-16 | 29-06-15 | Agendabundel RvB io 29 juni 2015 | Belastingdienst |
| 334 | 16-12-16 | 06-07-15 | Agendabundel Raad van Bestuur i.o. 6 juli 2015 | Belastingdienst |
| 335 | 16-12-16 | 20-07-15 | Agendabundel Raad van Bestuur i.o. 20-7-2015 | Belastingdienst |
| 336 | 16-12-16 | 13-07-15 | Agendabundel RvB i.o. 13 juli 2015 | Belastingdienst |
| 337 | 16-12-16 | 31-08-15 | Agendabundel 31 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 338 | 16-12-16 | 17-08-15 | Agendabundel RvB 17-8-2015 | Belastingdienst |
| 339 | 16-12-16 | 24-08-15 | Agendabundel rvb 24 augustus 2015 | Belastingdienst |
| 340 | 16-12-16 | 15-08-15 | Agendabundel RvB 100815 | Belastingdienst |
| 341 | 16-12-16 | 21-09-15 | Agendabundel RvB 21 september 2015 | Belastingdienst |
| 342 | 16-12-16 | 07-09-15 | Agendabundel rvb i.o. 7 september 2015 | Belastingdienst |
| 343 | 16-12-16 | 14-09-15 | Agendabundel RvB i.o. 14 september 2015 | Belastingdienst |
| 344 | 16-12-16 | 28-09-15 | Agendabundel RvB i.o. 28-9-2015 | Belastingdienst |
| 345 | 16-12-16 | 05-10-15 | Agendabundel RvB i.o. 5 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 346 | 16-12-16 | 12-10-15 | Agendabundel RvB i.o. 12 oktober 2015 (2) | Belastingdienst |
| 347 | 16-12-16 | 26-10-15 | Agendabundel RvB i.o. 26 oktober 2015 | Belastingdienst |
| 348 | 16-12-16 | 02-11-15 | Agendabundel RvB i.o. 2 november 2015 | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 349 | 16-12-16 | 09-11-15 | Agendabundel RvB i.o. 9 november 2015 | Belastingdienst |
| 350 | 16-12-16 | 16-11-15 | Agendabundel RvB i.o. 16 november 2015 | Belastingdienst |
| 351 | 16-12-16 | 23-11-15 | Agendabundel RvB i.o. 23 november 2015 | Belastingdienst |
| 352 | 16-12-16 | 30-11-15 | Agendabundel RvB i.o. 30 november 2015 | Belastingdienst |
| 353 | 16-12-16 | 14-12-15 | Agendabundel RvB 14 december 2015 | Belastingdienst |
| 354 | 16-12-16 | 07-12-15 | Agendabundel RvB i.o. 7 december 2015 (2) | Belastingdienst |
| 355 | 16-12-16 | 04-01-16 | Agendabundel RvB i.o. 4 januari 2016 | Belastingdienst |
| 356 | 16-12-16 | 11-01-16 | Agendabundel RvB i.o. 11 januari 2016 (2) | Belastingdienst |
| 357 | 16-12-16 | 25-01-16 | Agendabundel RvB i.o. 25 januari 2016 | Belastingdienst |
| 358 | 16-12-16 | 18-01-16 | Agendabundel RvB i.o. 18 januari 2016 | Belastingdienst |
| 359 | 22-12-16 | 22-12-16 | 20161222 Email iz uitvoeringstoetsen en notities IA aan stas | Belastingdienst |
| 360 | 22-12-16 | | 20161222-Bijlage 1 Uitvoeringstoetsen PEB BPP17 | Belastingdienst |
| 361 | 22-12-16 | | 20161222-Bijlage 2 Stand van Zaken Investeringsagenda | Belastingdienst |
| 362 | 22-12-16 | | 20161222-Bijlage 3 BIJLAGE bij notitie stand van zaken IA (2) | Belastingdienst |
| 363 | 22-12-16 | | 20161222-Bijlage 4 Stand van zaken Investeringsagenda (4) FEZ | Belastingdienst |
| 364 | 25-12-16 | 25-12-16 | 20161225 Email BD iz emailcorrespondentie | Belastingdienst |
| 365 | 25-12-16 | | 20161225-Bijlage 1 Mails DGBel vertrekregeling deel 1 | Belastingdienst |
| 366 | 25-12-16 | | 20161225-Bijlage 2 mails DGBel vertrekregeling deel 2 | Belastingdienst |
| 367 | 30-12-16 | 30-12-16 | 20161230 Email BD iz tijdljn | Belastingdienst |
| 368 | 30-12-16 | | 20161230-Bijlage Tijdljn stukken RvB, Audit Committee mails Belastingdienst | Belastingdienst |
| 369 | 02-01-17 | 02-01-17 | 20170102 Email iz bevestiging aantal aanmeldingen | Belastingdienst |
| 370 | 03-01-17 | 03-01-17 | 20170103 Email BD iz inrichting uitvoeringslocaties | Belastingdienst |
| 371 | 03-01-17 | | 20170103-Bijlage 1 stcrt-2016-67612 | Belastingdienst |
| 372 | 03-01-17 | | 20170103-Bijlage 2 Belastingdienst directeuren met namen | Belastingdienst |
| 373 | 03-01-17 | | 20170103-Bijlage 3 TOM COR | Belastingdienst |
| 374 | 05-01-17 | 05-01-17 | 20170105 Email BD antwoorden iz RvB verslagen, organisatie en aansturing regiokantoren | Belastingdienst |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 375 | 05-01-17 | | 20170105-Bijlage MRB 2.0 rapportage 2016 - p.34 FTE's | Belastingdienst |
| 376 | 05-01-17 | 05-01-17 | 20170105 Email BD iz niet-geanonimiseerde versie memo van 15 januari 2016 | Belastingdienst |
| 377 | 05-01-17 | 15-01-16 | 20170105-Bijlage 20160115 Toelichting toepassing vwnw beleid bij de Belastingdienst | Belastingdienst |
| 378 | 06-01-17 | 06-01-17 | 20170106 Email BD iz structuur medezeggenschap | Belastingdienst |
| 379 | 06-01-17 | | 20170106-Bijlage 5 OR structuur | Belastingdienst |
| 380 | 06-01-17 | 06-01-17 | 20170106 Email BD teksten management updates | Belastingdienst |
| 381 | 06-01-17 | 06-01-17 | 20170106 Email BD iz functiegroepen | Belastingdienst |
| 382 | 06-01-17 | | 20170106-Bijlage 170106-KKK-Cie. van Onderzoek | Belastingdienst |
| 383 | 29-12-1016 | 29-12-1016 | 20161229 Email iz juiste aantal meldingen | Belastingdienst |
| 384 | | 2014 | 2014 Rapport Cie Elias ICT bij de overheid | Commissie Elias |
| 385 | | 01-04-04 | 20040401 Rapport Cie Schutte Bekostiging onderwijs | Commissie Schutte |
| 386 | | 01-06-12 | 201206 Rapport Fiscaal toezicht op maat, Cie Horizontaal toezicht Belastingdienst | Commissie Stevens |
| 387 | | 28-03-07 | 20070328 Rapport Wisselwerking beleid en uitvoering Eerste Kamer | Eerste Kamer |
| 388 | 21-11-16 | 21-11-16 | 20161121 Email FNV toezending gevraagde informatie | FNV |
| 389 | 21-11-16 | 07-12-15 | 20161121-Bijlage 1 Afspraak Sociaal Flankerend Beleid ihkv reorg IA 7 dec. 2015 | FNV |
| 390 | 21-11-16 | 01-06-16 | 20161121-Bijlage 2 FNV Ledenbrief-belastingdienst juni 2016 | FNV |
| 391 | 21-11-16 | | 20161121-Bijlage 3 Artikel FNV 'Belastingdienst schendt vertrouwen' | FNV |
| 392 | 21-11-16 | | 20161121-Bijlage 4 FNV Miljarden voor het oprapen deel 1 | FNV |
| 393 | 21-11-16 | | 20161121-Bijlage 5 FNV Miljarden voor het oprapen deel 2 | FNV |
| 394 | 21-11-16 | 17-06-16 | DG BEL Brief met voorstel aan GOBD 17 juni 2016 | FNV |
| 395 | 23-11-16 | 23-11-16 | 20161123 Email FNV toezending gevraagde informatie | FNV |
| 396 | 23-11-16 | 14-01-16 | 20161123-Bijlage 1 20160114 PUB hoofdstuk 1 7b (vastgesteld in GOBD 14-1) | FNV |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|-----|-----------------|----------------|---|-------------------------------|
| 397 | 23-11-16 | 01-12-15 | 20161123-Bijlage 2 Verslag technisch Gobd 1-12 adhv SCO vragen 30-11 - concept1 | FNV |
| 398 | 06-12-16 | 06-12-16 | 20161206 Email FNV toezending gevraagde informatie | FNV |
| 399 | 06-12-16 | 09-02-16 | 20161206-Bijlage 1 Evaluatie VWNW-informatiebijeenkomsten | FNV |
| 400 | 06-12-16 | | 20161206-Bijlage 2 VWNW voorlichting presentatie | FNV |
| 401 | 07-01-17 | 07-01-17 | 2017107 Email met bijlage Structuur en governance BD nader beschouwd | Galan Groep |
| 402 | | 01-04-16 | 201604 Rapport IRF IBO Belastingdienst | Ministerie Financiën |
| 403 | 21-10-16 | 21-10-16 | 20161021 MinFin Email toezending opgevraagde rapporten | Ministerie Financiën |
| 404 | 21-10-16 | 31-05-16 | 20161021-Bijlage 1 Rapport ADR iz programmadocumentatie IA 20160531 def versie | Ministerie Financiën |
| 405 | 21-10-16 | 01-05-15 | 20161021-Bijlage 2 Eindrapport Bekostigingssystematiek BD definitief | Ministerie Financiën |
| 406 | 21-10-16 | 01-05-15 | 20161021-Bijlage 3 Rapport ABD Management Info BD - A. de Jong mei 2015 | Ministerie Financiën |
| 407 | 21-10-16 | 01-09-16 | 20161021-Bijlage 4 Brief aan ADR iz programmadocumentatie IA | Ministerie Financiën |
| 408 | 21-10-16 | 11-07-16 | 20161021-Bijlage 5 Rapport ABD Eigenaarsrol SG tov BD - R. Kuipers juli 2016 | Ministerie Financiën |
| 409 | 26-10-16 | | Directoraat Generaal Belastingdienst organogram en beschrijving | Ministerie Financiën |
| 410 | 26-10-16 | | Directoraat Generaal voor Fiscale Zaken organogram en beschrijving | Ministerie Financiën |
| 411 | 26-10-16 | | Ministerie van Financiën organogram en beschrijving | Ministerie Financiën |
| 412 | 26-10-16 | | Ministerie van Financiën organogram | Ministerie Financiën |
| 413 | 26-10-16 | | Overzicht top Belastingdienst | Ministerie Financiën |
| 414 | 28-10-16 | 28-10-16 | 20161028 MinFin Email toezending informatie betrokken en casuïstiek | Ministerie Financiën |
| 415 | 28-10-16 | | 20161028-Bijlage 1 Organogram Belastingdienst | Ministerie Financiën |
| 416 | 28-10-16 | | 20161028-Bijlage 2 Namenlijst BD | Ministerie Financiën |
| 417 | 28-10-16 | | 20161028-Bijlage 3 Email toezegging tk onderzoek bd | Ministerie Financiën |
| 418 | 28-10-16 | | 20161028-Bijlage 4 Medewerkers buiten BD | Ministerie Financiën |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 419 | 28-10-16 | | 20161028-Bijlage 5 Overzicht casusposities | Ministerie Financiën |
| 420 | 16-11-16 | 08-01-15 | 20150108 Correspondentie iz budgettaire problematiek bij BD | Ministerie Financiën |
| 421 | 16-11-16 | 03-03-15 | Memo Uitstroom bevorderen bij de Belastingdienst | Ministerie Financiën |
| 422 | 16-11-16 | 23-03-15 | Notitie Investeringsagenda aan minister en staatssecretaris | Ministerie Financiën |
| 423 | 16-11-16 | 31-03-15 | Emailreactie op notitie investeringsagenda | Ministerie Financiën |
| 424 | 16-11-16 | 08-12-15 | Emailreactie op Extra uitgave management update (33): DG en vakbonden akkoord | Ministerie Financiën |
| 425 | 16-11-16 | | Memo Invulling VWNW-beleid bij Belastingdienst en financiële impactanalyse | Ministerie Financiën |
| 426 | 21-11-16 | 21-11-16 | 20161121 Email MinFin antwoorden iz Mandaatregelingen | Ministerie Financiën |
| 427 | 21-11-16 | 22-11-16 | 20161121-Bijlage 1. stcrt-2016-62231 Wijzigingsregeling Organisatie- en mandaatbesluit MinFin | Ministerie Financiën |
| 428 | 21-11-16 | 01-10-16 | 20161121-Bijlage 2. Organisatie en mandaatbesluit DGBEL okt 2016 | Ministerie Financiën |
| 429 | 22-11-16 | 22-11-16 | 20161122 Email MinFin iz niet-geanonimiseerde documenten bij feitenrelaas | Ministerie Financiën |
| 430 | 22-11-16 | 22-11-16 | 20161122 Email MinFin antwoorden iz ADR | Ministerie Financiën |
| 431 | 23-11-16 | 23-11-16 | 20161123 Email MinFin antwoorden iz FTE's | Ministerie Financiën |
| 432 | 23-11-16 | 01-09-16 | 20161123-Bijlage MRB 2 0 rapportage 2016 september 2016 | Ministerie Financiën |
| 433 | 24-11-16 | 24-11-16 | 20161124 Email MF iz Institutionele relatie | Ministerie Financiën |
| 434 | 24-11-16 | 11-07-16 | 20161124-Bijlage Rapport ABD eigenaarsrol SG tov BD - R. Kuipers 20160711 | Ministerie Financiën |
| 435 | 29-11-16 | 29-11-16 | 20161129 Email Min Fin iz financiële instrumenten | Ministerie Financiën |
| 436 | 29-11-16 | 24-11-16 | 20161129-Bijlage Notitie DG Rijksbegroting - financiële instrumenten om casus te voorkomen | Ministerie Financiën |
| 437 | 05-12-16 | 05-12-16 | 20161205 Email MinFin antwoorden iz ABD rapport FEZ | Ministerie Financiën |
| 438 | 05-12-16 | 14-12-15 | 20161205-Bijlage 1. Eindrapportage FEZ-MvF deel 1 (ABD R. Kuipers) | Ministerie Financiën |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| 439 | 05-12-16 | 24-03-16 | 20161205-Bijlage 2. Nadere analyse rond FEZ - MvF deel 2 (ABD, R. Kuipers) | Ministerie Financiën |
| 440 | 12-12-16 | 23-11-16 | Organisatie-en-mandaatbesluit-ministerie-van-financien 2016 | Ministerie Financiën |
| 441 | 20-12-16 | 20-12-16 | 20161220 Email MinFin iz toezending stukken aan SG | Ministerie Financiën |
| 442 | 20-12-16 | 26-11-15 | 20161220-Bijlage Belastingdienst 26 nov 2015 | Ministerie Financiën |
| 443 | 20-12-16 | 11-12-15 | 20161220-Bijlage Bijpraatsessie Investeringsagenda 11 dec 2015 | Ministerie Financiën |
| 444 | 20-12-16 | 11-12-15 | 20161220-Bijlage bonden en GOBD 11 nov 2015 | Ministerie Financiën |
| 445 | 20-12-16 | 31-01-16 | 20161220-Bijlage Commentaar stukken Belastingdienst 31 jan 2016 | Ministerie Financiën |
| 446 | 20-12-16 | 25-08-15 | 20161220-Bijlage concept-verslag GO-F 25 aug 2015 | Ministerie Financiën |
| 447 | 20-12-16 | 10-11-15 | 20161220-Bijlage Email iz Agenda PO SG - RvB BD 10 november | Ministerie Financiën |
| 448 | 20-12-16 | 10-11-15 | 20161220-Bijlage Agenda PO SG-RvB BD 10 nov | Ministerie Financiën |
| 449 | 20-12-16 | 10-11-15 | 20161220-Bijlage Vierde beknopte voortgangsdashboard Investeringsagenda | Ministerie Financiën |
| 450 | 20-12-16 | 10-11-15 | 20161220-Bijlage Dashboard stas ppt | Ministerie Financiën |
| 451 | 20-12-16 | 10-11-15 | 20161220-Bijlage Kubus SG ppt | Ministerie Financiën |
| 452 | 20-12-16 | 26-11-15 | 20161220-Bijlage FW DGBel 26 nov 2015 | Ministerie Financiën |
| 453 | 20-12-16 | 23-11-15 | 20161220-Bijlage FW Extra uitgave Management update (33) DG en vakbonden bereiken akkoord over personele gevolgen Investeringsagenda 8 dec 2015 | Ministerie Financiën |
| 454 | 20-12-16 | 10-09-15 | 20161220-Bijlage FW Governance relatie met Belastingdienst 10 sep 2015 | Ministerie Financiën |
| 455 | 20-12-16 | 27-08-15 | 20161220-Bijlage Memo SG managementinformatie BD versie 27-08-2015 | Ministerie Financiën |
| 456 | 20-12-16 | 27-08-15 | 20161220-Bijlage Dummy overzicht informatiebehoefte 27-08-2015 | Ministerie Financiën |
| 457 | 20-12-16 | 18-08-15 | 20161220-Bijlage Notitie FEZ 2015-527 Eigenaarschap Belastingdienst | Ministerie Financiën |
| 458 | 20-12-16 | 21-09-15 | 20161220-Bijlage FW Overleg met SG over IA 21 sep 2015 | Ministerie Financiën |
| 459 | 20-12-16 | | 20161220-Bijlage Derde beknopt voortgangsdashboard Investeringsagenda | Ministerie Financiën |
| 460 | 20-12-16 | 14-09-15 | 20161220-Bijlage SG 220915 Target Operating Model, reference material | Ministerie Financiën |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 461 | 20-12-16 | 13-10-15 | 20161220-Bijlage Fwd actorenbeschrijving investeringsagenda Belastingdienst 13 okt 2015 | Ministerie Financiën |
| 462 | 20-12-16 | 03-12-15 | 20161220-Bijlage gedwongen ontslagen 3 dec 2015 | Ministerie Financiën |
| 463 | 20-12-16 | 08-10-15 | 20161220-Bijlage gesprek bonden 8 okt 2015 | Ministerie Financiën |
| 464 | 20-12-16 | 31-01-16 | 20161220-Bijlage Jaarplan Belastingdienst en IC afgelopen vrijdag 31-1-2016 | Ministerie Financiën |
| 465 | 20-12-16 | 16-11-15 | 20161220-Bijlage Notitie ' Rijksbrede uitvoering' van BD 16 nov 2015 | Ministerie Financiën |
| 466 | 20-12-16 | 01-06-15 | 20161220-Bijlage Opletpunten Investeringsagenda BD AdJong 1 jun 2015 | Ministerie Financiën |
| 467 | 20-12-16 | 31-08-15 | 20161220-Bijlage Overleg SG-RvB BD 31 aug 2015 | Ministerie Financiën |
| 468 | 20-12-16 | | 20161220-Bijlage Tweede beknopt voortgangsdashboard Investeringsagenda | Ministerie Financiën |
| 469 | 20-12-16 | 30-08-15 | 20161220-Bijlage Update roadmap SG 20150830 | Ministerie Financiën |
| 470 | 20-12-16 | 05-06-15 | 20161220-Bijlage p.o. vanmiddag 5 jun 2015 | Ministerie Financiën |
| 471 | 20-12-16 | 06-12-15 | 20161220-Bijlage Re PDF Scan voorstel bonden | Ministerie Financiën |
| 472 | 20-12-16 | 04-11-15 | 20161220-Bijlage RE Reorganisatie DG bel 4 nov 2015 | Ministerie Financiën |
| 473 | 20-12-16 | 19-05-15 | 20161220-Bijlage RE Spoed verzoek belastingdienst 19 mei 2015 | Ministerie Financiën |
| 474 | 20-12-16 | 31-01-16 | 20161220-Bijlage Stand van zaken 31 jan 2016 | Ministerie Financiën |
| 475 | 20-12-16 | 15-11-15 | 20161220-Bijlage Verslag IC 15 nov 2015 | Ministerie Financiën |
| 476 | 20-12-16 | 20-12-16 | 20161220 Email MinFin iz toezending stukken aan Staatssecretaris | Ministerie Financiën |
| 477 | 20-12-16 | 06-12-15 | 20161220-Bijlage Re PDF Scan voorstel bonden | Ministerie Financiën |
| 478 | 20-21-16 | 26-11-15 | 20161220-Bijlage FW DGBel 26 nov 2015 - brief aan GOBD met voorstel toepassing VWNW-beleid | Ministerie Financiën |
| 479 | 13-01-17 | 01-05-00 | 20170113 Handleiding Government Governance 1 mei 2000 | Ministerie Financiën |
| 480 | 02-12-16 | 2016 | Brief betreft verzoek Tweede Kamer iz interne waarschuwingen | Ministerie Financiën |
| 481 | 16-11-06 | 02-11-16 | 20161102 Verslag AO Vaste Cie Financiën iz Investeringsagenda BD kst-31066-317 | Tweede Kamer |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 482 | 11-10-16 | 11-10-16 | 20161011 Aanbiedingsbrief feitenrelaas vertrekregeling belastingdienst | Tweede Kamer |
| 483 | 11-10-16 | | 20161011 Bijlage 1 feitenrelaas-bij-vertrekregeling-belastingdienst | Tweede Kamer |
| 484 | 11-10-16 | | 20161011 Feitenrelaas document 01-10 | Tweede Kamer |
| 485 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas document 11 | Tweede Kamer |
| 486 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas document 12-20 | Tweede Kamer |
| 487 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas document 21-30 | Tweede Kamer |
| 488 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas document 31-40 | Tweede Kamer |
| 489 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas document 41-55 | Tweede Kamer |
| 490 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 00 - inhoudsopgave bij openbare stukken in het feitenrelaas | Tweede Kamer |
| 491 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 01 - Kamerbrief Investeringsagenda mei 2015 kst-31066-236 | Tweede Kamer |
| 492 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 02 - Miljoenennota 2016 met bijlagen | Tweede Kamer |
| 493 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 03 - Rijksbegroting 2016 | Tweede Kamer |
| 494 | 11-10-16 | 12-10-15 | 20161011 feitenrelaas 04 - Besluit instelling van de Investment Committee Belastingdienst - Staatscourant 20151012 | Tweede Kamer |
| 495 | 11-10-16 | 14-03-16 | 20161011 feitenrelaas 05 - Aanbieding 17e halfjaarsrapportage belastingdienst 20160314 | Tweede Kamer |
| 496 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 05a - 17e halfjaarsrapportage | Tweede Kamer |
| 497 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 06 - Lijst van vragen en antwoorden bij de 17e halfjaarsrapportage | Tweede Kamer |
| 498 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 07 - Voorjaarsnota 2016 | Tweede Kamer |
| 499 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 08 - Wijziging van de begroting van het Ministerie van Financien voor het jaar 2016 | Tweede Kamer |
| 500 | 11-10-16 | 01-06-16 | 20161011 feitenrelaas 09 - Verslag van het Algemeen overleg Belastingdienst van 1 juni 2016 | Tweede Kamer |
| 501 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 10 - Beantwoording van de vragen van het lid Omtzigt over leegloop Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 502 | 11-10-16 | 04-10-16 | 20161011 feitenrelaas 11 - Kamervragen 4 okt 2016 kst-31066-301 | Tweede Kamer |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|
| 503 | 11-10-16 | | 20161011 feitenrelaas 12 - Brief met toelichting op de budgettaire posten rond de IA | Tweede Kamer |
| 504 | 11-10-16 | 13-11-15 | 20161011 feitenrelaas 13 - Brief met toezending IC verslag van 13 november 2015 | Tweede Kamer |
| 505 | 11-10-16 | 13-11-15 | 20161011 feitenrelaas 13a - IC verslag van 13 november 2015 | Tweede Kamer |
| 506 | 11-10-16 | | 20161011 Bijlage 2 vertrekregeling belastingdienst en arar | Tweede Kamer |
| 507 | 17-10-16 | 14-10-16 | 20161014 Brief Wiebes aan Rekenkamer 14 okt 2016 | Tweede Kamer |
| 508 | 02-11-16 | 27-10-16 | 20161102 00 Herziene_convocatie_voortzetting_AO_Investeringsagenda_Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 509 | 02-11-16 | | 01 Antwoorden_op_aanvullende_vragen_over_de_leegloop_bij_de_Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 510 | 02-11-16 | | 02 Reactie op verzoek Omtzigt iz vertrekregeling en IC | Tweede Kamer |
| 511 | 02-11-16 | | 02-Bijlage Verslag_Investment_Committee | Tweede Kamer |
| 512 | 02-11-16 | | 03 Beantwoording vraag Omtzigt iz Investeringsagenda | Tweede Kamer |
| 513 | 02-11-16 | | 03-Bijlage Aansluiting kosten Investeringsagenda begrotingen 2016 en 2017 | Tweede Kamer |
| 514 | 02-11-16 | | 04-1 Investeringsagenda aanpak IT-legacy | Tweede Kamer |
| 515 | 02-11-16 | | 04-1-BijlageA Projectbeheersing_Investeringsagenda | Tweede Kamer |
| 516 | 02-11-16 | | 04-1-BijlageB Modernisering_IV-landschap_Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 517 | 02-11-16 | | 04-1-BijlageC Investeringsagenda Opzet voortgangsrapportage aan Tweede Kamer | Tweede Kamer |
| 518 | 02-11-16 | 13-10-16 | 04-2 Verslag AO 13 oktober 2016 over investeringsagenda Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 519 | 02-11-16 | | 05 Feitenrelaas_vertrekregeling_Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 520 | 02-11-16 | | 05 Inhoudsopgave_bij_openbare_stukken_in_het_feitenrelaas | Tweede Kamer |
| 521 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1 FEITENRELAAS_REGELING_BELASTINGDIENST_ | Tweede Kamer |
| 522 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1a Feitenrelaas_documenten_1_t-m_10 | Tweede Kamer |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|-----|-----------------|----------------|---|-------------------------------|
| 523 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1b Feitenrelaas_document_11 | Tweede Kamer |
| 524 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1c Feitenrelaas_documenten_12_t-m_20 | Tweede Kamer |
| 525 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1d Feitenrelaas_documenten_21_t-m_30 | Tweede Kamer |
| 526 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1e Feitenrelaas_documenten_31_t-m_40 | Tweede Kamer |
| 527 | 02-11-16 | | 05-Bijlage1f Feitenrelaas_documenten_41_t-m_55 | Tweede Kamer |
| 528 | 02-11-16 | | 05-Bijlage2 Regeling_Belastingdienst_en_ARAR | Tweede Kamer |
| 529 | 02-11-16 | | 06-1 Openstaande vragen Investeringsagenda 18e halfjaarsrapportage Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 530 | 02-11-16 | 13-10-16 | 06-2 Toezeggingen AO Investeringsagenda van 13 oktober 2016 | Tweede Kamer |
| 531 | 02-11-16 | | 06-2-Bijlage Brief aan Algemene Rekenkamer iz Investeringsagenda | Tweede Kamer |
| 532 | 02-11-16 | 13-10-16 | 07 Toezeggingen AO Belastingdienst 13 oktober 2016 | Tweede Kamer |
| 533 | 02-11-16 | | 07-Bijlage0 Overzicht_van_bijlagen | Tweede Kamer |
| 534 | 02-11-16 | | 07-Bijlage1 RVU_afspraken_tussen_Belastingdienst_en_inspecteur | Tweede Kamer |
| 535 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2a Bijlage_ADR-onderzoeken | Tweede Kamer |
| 536 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2b ADR_opdrachtbevestiging_onderzoeken_Investeringsagenda_Belastingdienst | Tweede Kamer |
| 537 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2b Oliver_Wyman_-_Observations_on_state_of_the_IA_program | Tweede Kamer |
| 538 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2c ADR presentatie tussentijdse bevindingen governance en planvorming | Tweede Kamer |
| 539 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2d ADR_rapport_onderzoek_borgingsmaatregelen_D_A | Tweede Kamer |
| 540 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2e ADR rapport onderzoek risico's bij opzet AO-IC stimuleringspremie | Tweede Kamer |
| 541 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2f ADR rapport procesbeoordeling verwerving adviesdiensten Investeringsagenda | Tweede Kamer |
| 542 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2g ADR_reactie_op_programma_'regie_modernisering_IV-landschap' | Tweede Kamer |
| 543 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2h ADR_reactie_op_TOM | Tweede Kamer |

| Nr | Datum ontvangst | Datum document | Titel/onderwerp | Afzender/herkomst Organisatie |
|------------|----------------------------|---------------------------|--|--|
| 544 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2i ADR_rapport_rationalisatie_ match_baseline_met_financiering | Tweede Kamer |
| 545 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2j ADR rapport van bevindingen overdracht programmadocumentatie Investeringsagenda | Tweede Kamer |
| 546 | 02-11-16 | | 07-Bijlage2k ADR_rapport_ uitvoeringstoets_nieuwe_stijl,_een_ veelbelovende_start! | Tweede Kamer |
| 547 | 02-11-16 | | 07-Bijlage3 Visie_deurwaarderij_2020 | Tweede Kamer |
| 548 | 02-11-16 | 19-05-16 | 07-Bijlage4a Verslag_GOBD_19_ mei_2016 | Tweede Kamer |
| 549 | 02-11-16 | 06-06-16 | 07-Bijlage4b Verslag_GOBD_6_ juni_2016 | Tweede Kamer |
| 550 | 02-11-16 | 15-06-16 | 07-Bijlage4c Verslag_GOBD_13_en_15_ juni_2016 | Tweede Kamer |
| 551 | 02-11-16 | 28-06-16 | 07-Bijlage4d Verslag_GOBD_28_ juni_2016 | Tweede Kamer |
| 552 | 03-11-16 | 29-10-15 | 20151029 Brief Wiebes aan TK iz Uitvoeringstoets okt 2015 kst-34302-18 | Tweede Kamer |
| 553 | 03-11-16 | | 20151029-Bijlage Uitvoeringstoets - Quick Scans Amendementen 2016 | Tweede Kamer |
| 554 | 03-11-16 | | 20151029-Bijlage Uitvoeringstoets - Quick Scans Amendementen 2017 | Tweede Kamer |
| 555 | 03-11-16 | 13-10-16 | 20161013 Verslag AO Vaste Cie Financiën iz Investeringsagenda BD kst-787714 | Tweede Kamer |
| 556 | 09-11-16 | 04-10-16 | 20161004 Brief Wiebes aan TK over uitstroom medewerkers BD kst-31066- 301 | Tweede Kamer |
| 557 | 14-12-16 | 13-12-16 | 20161213 Brief Wiebes aan TK iz informatievoorziening vertrekregeling BD | Tweede Kamer |
| 558 | | 08-09-16 | 20160908 Boekbespreking Stevens 'Geloofwaardig belastingheffen' | |
| 559 | | 2009 | 2009 Pfeil, T. Op gelijke voet. De geschiedenis van de Belastingdienst | Kluwer |

Bijlage G – Over de commissie

drs. H. (Hans) Borstlap (1946)

De heer Borstlap studeerde politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Hij was medewerker van het wetenschappelijk bureau van de Anti-Revolutionaire Partij en raadadviseur op het ministerie van Algemene Zaken. Van 1989 tot 2000 was hij directeur-generaal algemene beleidsaangelegenheden op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Van 2000 tot 1 september 2002 was hij directeur-generaal strategie en arbeidsmarkt van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Van september 2002 tot zijn pensionering op 1 augustus 2016 was de heer Borstlap lid van de Raad van State. In 2014 was de heer Borstlap voorzitter van de onderzoekscommissie naar het intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

mr. T.H.J. (Tjibbe) Joustra (1951)

De heer Joustra studeerde rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij begon zijn loopbaan bij de juridische afdeling van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Sinds 1983 was hij plv. secretaris-generaal en vanaf 1987 secretaris-generaal van het ministerie van LNV. Deze functie heeft hij tot eind 2001 vervuld. Vervolgens werd hij voorzitter van de Raad van Bestuur van het UWV tot april 2004. Vijf jaar lang was hij Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Van 1 januari 2009 tot en met 31 januari 2011 was hij voorzitter van de Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en voorzitter van het Productschap Tuinbouw. Per 1 februari 2011 is de heer Joustra voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Onderzoeksteam

De commissie werd ondersteund door een onderzoeksteam onder leiding van mr. C.A.J.F. (Carol) Verheij. Zij is secretaris-directeur van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Het onderzoeksteam bestond uit:

- mr. M.L.D.J. (Marloes) van Heijst, jurist bij de directie Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- mr. drs. D.C. (Dirk) Ipenburg, senior-secretaris bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- drs. C.P.L. (Rieneke) van Zutphen, zelfstandig onderzoeker publieke sector.

De commissieleden werden secretariael ondersteund door:

- M.M.A. (Marijke) Zaat.

De onderzoeksondersteuning werd verzorgd door:

- R. (Renske) Lagendijk.

