

Vergaderjaar 2017–2018

31 066

Belastingdienst

Nr. 403

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Met deze brief geef ik invulling aan mijn toezegging van 14 december 2017 om uw Kamer mijn visie te geven op de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 394). Vanaf mijn kennismaking als Staatssecretaris van Financiën met de Belastingdienst realiseer ik mij voor wat voor aanzienlijke en ingewikkelde taak de Belastingdienst staat. Dat beeld heb ik in mijn eerste maanden als Staatssecretaris verder ingekleurd. Ik ben me steeds bewuster geworden van de complexiteit, hardnekkigheid en omvang van de problemen waarmee de Belastingdienst kampt. De Auditdienst Rijk heeft onderzoek verricht naar deze analyse. De uitkomsten van dit onderzoek blijken uit de rapportage van de ADR die als bijlage is bijgevoegd.¹ Om hieruit te komen is een lange adem nodig.

1. Inleiding

De Belastingdienst staat niet alleen voor een grote vernieuwingsopgave. Het uitvoeren van de taken, met de benodigde capaciteit en goed functionerende ICT, en het verder verbeteren van de interne sturing bij de Belastingdienst vergen permanent aandacht. Deze drie elementen – personeel, ICT en de sturing – zijn noodzakelijk voor een beheerste aanpak van de vernieuwingsopgave en hangen nauw met elkaar samen. Daarom is de reikwijdte van deze brief ruimer dan de Investeringsagenda.

De afgelopen maanden heb ik de tijd genomen om een goed inzicht te krijgen in de Belastingdienst. Dit wil ik eerst met u delen alvorens mijn aanpak van beheerste vernieuwing die ik met de Belastingdienst voor ogen heb te presenteren. Om mijn inzicht te vervolmaken heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de in- en externe informatie, onderzoeken en adviezen. Bovendien heb ik de afgelopen periode verschillende werkbezoeken afgelegd en met medewerkers gesproken.

¹ Bijlage 2 Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder, Auditdienst Rijk. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Samengevat komen mijn conclusies op het volgende neer. De richting die de Belastingdienst met de vernieuwingsprogramma's de afgelopen jaren is ingeslagen is de juiste en blijft overeind. Het is met name de gehanteerde aanpak van een massaal programma waar het meeste risico in schuilt. Door te veel tegelijkertijd te willen doen kunnen resultaten juist achterblijven. Mijn aanpak van een meer beheerste vernieuwing is erop gericht om gefaseerd en beheerst voortgang te boeken op een overzichtelijk aantal projecten. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de normale sturingsinstrumenten, zijn verantwoordelijkheden helder belegd en kan tijdig worden bijgestuurd. Ik realiseer me dat deze aanpak op korte termijn tot verdere vertraging van individuele projecten kan leiden. Toch is dit naar mijn mening de manier om op de langere termijn de beoogde vernieuwingsdoelen te bereiken, mogelijk zelfs sneller dan door nu alles op alles te zetten. Dat alternatief is te riskant. Wel is het zo dat de vernieuwing achterblijft bij het tempo van het vertrek van medewerkers als gevolg van de vertrekregeling. Daarom zijn aanvullende concrete maatregelen nodig voor 2019 en verder om risico's op dat vlak te voorkomen.

Voordat ik verder ga met de uitwerking van mijn aanpak en de bijbehorende maatregelen, ga ik eerst in op het inzicht dat ik over de Belastingdienst heb gekregen en mijn samenvattende conclusies.

2. Inzichten

De Belastingdienst telt circa 30.000 toegewijde medewerkers die een variëteit aan taken vervullen, zoals dienstverlening, administratie, uitvoering, toezicht en de opsporing en aanpak van fraude. In de uitvoering heeft de Belastingdienst op het terrein van de heffing en inning te maken met 26 soorten rijksbelastingen en douanerechten, premies voor werknemers- en volksverzekeringen, de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet en heffingen en overige vorderingen voor derden. Daarnaast voert de Belastingdienst de vaststelling en uitbetaling van toeslagen uit en heeft de Belastingdienst een uitvoerende rol in de controle op niet-fiscale aspecten, zoals veiligheid, gezondheid en milieu bij in-, door- en uitvoer van goederen. Ten slotte heeft de Belastingdienst handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit. De Belastingdienst heeft in de uitvoering van zijn taken te maken met bijna 12 miljoen belastingplichtige burgers, 5,6 miljoen toeslaggerechtigden, 2 miljoen MKB-ondernemingen en 9.000 grote ondernemingen.

2.1 Eerder in gang gezette vernieuwing Belastingdienst

De Belastingdienst heeft sinds 2014 een aantal programma's gestart die gericht zijn op een eigentijdse en moderne Belastingdienst. Centraal in deze programma's stond het aansluiten van de Belastingdienst op de vele technische en digitale uitdagingen en ontwikkelingen waarmee de maatschappij en dus ook de Belastingdienst zich geconfronteerd ziet.

Brede Agenda en Investeringsagenda

In de Brede Agenda uit 2014 stond de aanpak van de verouderde werkprocessen en ICT-systemen centraal (Kamerstuk 31 066, nr. 201). Als gevolg van incidenten, fraudebestrijding en taakstellingen, in combinatie met veel nieuwe wetgeving die moest worden geïmplementeerd, had de Belastingdienst de vernieuwingen in processen en ICT onvoldoende kunnen oppakken. In 2015 werd de vernieuwingsopgave verder uitgewerkt in de Investeringsagenda (Kamerstuk 31 066, nr. 236). Deze richtte zich op vijf verandergebieden, te weten (i) modernisering van de interactie met

burgers en bedrijven, (ii) informatie-gestuurd toezicht, (iii) de ontwikkeling van data-analyse, (iv) de ontwikkeling van managementinformatie voor sturing en (v) het Belastingdienstbreed op orde brengen van de ICT. Helaas kende de Investeringsagenda onder meer door de vertrekregeling een valse start en liep de afgelopen jaren vertragingen op, zoals mijn ambtsvoorganger in debatten met uw Kamer en in enkele brieven heeft gemeld.

Commissie Onderzoek Belastingdienst

De Commissie Onderzoek Belastingdienst concludeerde begin 2017 dat een verbetering van de sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst en in relatie met het kerndepartement dringend noodzakelijk was. Daartoe deed de Commissie aanbevelingen met betrekking tot de interne sturing en interne beheersing van de Belastingdienst en het toezicht vanuit het Ministerie van Financiën. In navolging daarvan heeft de Belastingdienst veel veranderingen op deze terreinen in gang gezet. Ik heb uw Kamer op 8 december 2017 geïnformeerd over de voortgang van de dertien aanbevelingen van de Commissie.² Om de interne bestuurbaarheid te verbeteren is onder meer de topstructuur aangepast, waarbij binnen de Belastingdienst een expliciete scheiding is aangebracht tussen het uitvoeringsbeleid, de uitvoering zelf en de control daarop. De controlfunctie is zowel binnen de Belastingdienst als binnen het kerndepartement versterkt. Voor de aansturing van de Belastingdienst wordt inmiddels het rijksbrede sturingsmodel met een scheiding van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer toegepast.

Herijking Investeringsagenda

De afgelopen jaren is vooruitgang geboekt op het gebied van bijvoorbeeld de aangiftecampagne en de vooringevulde aangifte. Toch kennen de primaire processen bij belastingen nog grote uitdagingen voor wat betreft vernieuwing. De resultaten van de Investeringsagenda bleven achter bij het beoogde tempo. Dit heeft in 2017 geleid tot herijking van de Investeringsagenda (Kamerstuk 31 066, nr. 378). De herijking concentreerde zich op het oplossen van grote inefficiënties, zowel voor burgers en bedrijven als intern binnen de Belastingdienst, en het aanpakken van verouderde ICT-voorzieningen in de primaire processen van belastingen.

Daartoe is in eerste instantie gekeken naar zes van de in totaal dertien in de herijking onderscheiden fiscale processen met het meeste verbeterpotentieel. Dit zijn de processen boekenonderzoek, omzetbelasting, inning, automiddelen, inkomensheffingen en bezwaar. De opgave voor deze zes processen bestaat met name uit het optimaliseren en verbeteren voor zowel klanten als medewerkers en het wegwerken van achterstallig onderhoud. Daarbij komt dat de dienstverlening, de heffing, het toezicht en de inning van belastingen en de uitkering van toeslagen gewoon door moeten gaan. Dat geldt ook voor de jaarlijkse aanpassingen uit het Belastingplan. «De winkel moet tijdens de verbouwing ook gewoon openblijven.» De overige zeven fiscale processen, zoals bijvoorbeeld loonbelasting en vennootschapsbelasting, komen op een later moment aan bod.

De herijking is met brede betrokkenheid van medewerkers van de Belastingdienst uitgevoerd. Zij hebben ruim 3.000 verbetervoorstellen ingediend. Samen met de ruim 1.000 voorstellen uit al lopende initiatieven en innovaties zijn de voorstellen die betrekking hebben op de zes geselecteerde processen in de herijking uitgewerkt. Deze betrokkenheid

² Kamerstuk 31 066, nr. 391.

heeft verwachtingen gewekt bij medewerkers, die graag met de projecten aan de slag willen.

Gekozen vernieuwingsrichting is juist

Ik stel vast, mede op basis van in- en extern onderzoek dat de richting van de eerdere vernieuwingsprogramma's de juiste is. Ook de Commissie Onderzoek Belastingdienst constateerde dat «de inhoudelijke doelen van de Investeringsagenda breed gedragen worden en onverminderd urgent zijn.»³ Daarnaast is in het afgelopen half jaar een externe second opinion in drie fasen uitgevoerd op de herijking van Investeringsagenda. De eerste fase betrof de al lopende projecten waarvoor snelle besluitvorming geboden was om ze voort te zetten. Deze rapportage heeft uw Kamer als bijlage ontvangen bij de 20^{ste} halfjaarsrapportage.⁴ De tweede fase betrof de projecten uit de herijking die tijdig moesten starten om de beoogde werkpakketreductie te realiseren. De derde fase zag op de aanpak van de herijking als geheel. De rapporten over fase 2 en 3 ontvangt u als bijlagen bij deze brief.⁵ Ook deze rapporten bevestigen dat de richting van de herijking goed is. Tegelijk concludeert de second opinion dat het realiseren en implementeren van veranderingen de achilleshiel is voor de Belastingdienst. Het advies luidt om de vernieuwingsaanpak op meer beheerste wijze en gefaseerd vorm te geven. Dit biedt de gelegenheid om behaalde leereffecten te verwerken in de vervolgfases en projecten en maximaal in te spelen op de voortgang en veranderende prioriteiten. Dit advies maakt deel uit van mijn aanpak verderop in deze brief.

2.2 Kwetsbaarheden Belastingdienst

Mijn inzicht beperkt zich niet tot de vernieuwingsopgave. Het is mij duidelijk geworden dat er grote kwetsbaarheden zijn rondom de uitstroom van personeel, de complexe en verouderde ICT en de sturing. Een en ander blijkt uit de analyse, waar de ADR onderzoek naar heeft gedaan.

Gevolgen uitstroom personeel

Onderdeel van de Investeringsagenda was een beoogde uitstroom. Sinds 2016 hebben ongeveer 2.800 medewerkers als gevolg van de vertrekregeling de Belastingdienst verlaten. In de periode tot en met 2020 zullen nog eens ongeveer 2.700 medewerkers vertrekken vanwege deze regeling. Bij de start van de Investeringsagenda waren enerzijds middelen beschikbaar gesteld om 1.500 hoogwaardige fte's in te laten stromen. Anderzijds zouden de efficiencymaatregelen voortkomend uit de investeringsagenda tot werkpakketreductie moeten leiden. Deze werkpakketreductie maakt het vertrek van de medewerkers mogelijk zonder negatieve effecten op het presteren van de Belastingdienst.

Tijdens al mijn kennismakingsgesprekken, introducties, werkbezoeken en overleggen is mij opgevallen dat de betrokkenheid en inzet van de medewerkers en het management bij de organisatie onverminderd groot is. Er is een grote behoefte aan veranderingen en verbeteringen in de dienst. Dat bleek ook uit de vele ideeën die bij de herijking van de Investeringsagenda bij de medewerkers vandaan kwamen. Medewerkers willen graag verbeteringen zien, maar wachten hier nu al lang op.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 330.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 389.

⁵ Bijlage 3a en bijlage 3b. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De vernieuwing gaat helaas trager dan gehoopt. De personele gevolgen van de huidige uitstroom in combinatie met het vertragen van werkpakketreductie zijn overal terug te vinden. Ze zijn echter het grootst voor de directies Midden- en Kleinbedrijf, Particulieren en Centrale Administratieve Processen. De analyse van de Belastingdienst, die door de ADR in het bijgevoegde rapport is onderzocht, laat verder zien dat de uitstroom bij deze drie directies versnelt in 2019 en in 2020 zal pieken. De krimp in personeel heeft hier negatief effect op de handhaving en naar verwachting uiteindelijk ook op de naleving en de belastingmoraal als geen aanvullende maatregelen worden getroffen. Bovendien gaat de krimp ten koste van de dienstverlening en bereikbaarheid.

Daarnaast is sprake van een kwalitatieve personele disbalans. Meer hoger opgeleide medewerkers maken gebruik van de vertrekregeling terwijl het doel van de Investeringsagenda was de verhouding hoger versus lager opgeleid personeel te verschuiven naar meer hoger gekwalificeerde medewerkers.

Het vertrek van medewerkers zonder dat daar de beoogde efficiëntieverbetering tegenover staat, leidt tot een spanning. Vanwege de bij de start van de Investeringsagenda verwerkte personele besparingsreeks op de begroting dient de Belastingdienst te anticiperen op dalende formatie wat deze spanning vergroot.

Ik concludeer dat het verloop van de uitstroom van medewerkers en het tempo waarmee de werkpakketreductie wordt gerealiseerd, bepalend zijn voor het functioneren van de Belastingdienst. Indien dat niet gelijk op gaat, wat de komende periode het geval lijkt te zijn, leidt dat zonder aanvullende maatregelen tot een teruggang in het presteren van de Belastingdienst. Daarom tref ik maatregelen waarop ik hierna inga.

ICT

De Belastingdienst heeft te maken met complexe en verouderde ICT-systemen die het hart van de primaire processen raken. De Belastingdienst gebruikt bijna 900 toepassingen (applicaties). Al deze applicaties worden beheerd en onderhouden door de ICT-organisatie. Hiervan zijn een kleine 400 applicaties ontwikkeld of aangeschaft door de interne (centrale) ICT-organisatie. Rond 500 applicaties, veelal kleinere en gemaakt om een specifieke taak te ondersteunen, zijn lokaal ontwikkeld binnen de Belastingdienst. De Belastingdienst ervaart de grootste problemen in de domeinen auto, loonheffing, inning, omzetbelasting en beroep, bezwaar en klachten. Van de bovengenoemde 500 applicaties zijn er de afgelopen jaren circa 120 robuust gemaakt, vooral bij inning.

Er is de afgelopen jaren veel tijd gestoken in het onderhoud van de systemen om de continuïteit op korte termijn te borgen. Op het vlak van modernisering van de systemen en vernieuwing van de processen is minder vooruitgang geboekt dan gepland. Het achterblijven van deze aanpassingen brengt de uitvoering van wetgeving in gevaar. Dit speelt onder meer bij de Algemene Verordening Gegevensbescherming, het stroomlijnen van de invorderingsregels van toeslag- en belastingschulden en de motorrijtuigenbelasting (MRB)-toeslag op oude vervuilende dieselauto's, zoals ook blijkt uit de 21^{ste} halfjaarsrapportage.⁶ Daarnaast vormt het achterblijven van nieuwe generieke ICT-toepassingen gericht op efficiëntieverbeteringen een risico voor het opvangen van de uitstroom van personeel.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 401.

De combinatie van technische en functionele wijzigingen voor de beheersing van ICT-projecten is risicovol. Tegelijkertijd is deze combinatie gezien de taak van de Belastingdienst onvermijdelijk. Sommige uitvoeringsorganisaties kunnen in dit soort situaties terugvallen op een freeze-periode. Dat is een periode waarin geen beleidswijzigingen worden doorgevoerd. Dat is voor de Belastingdienst gegeven de noodzakelijke wijzigingen zoals het jaarlijks Belastingplan geen mogelijkheid. Precies daarom heb ik in mijn fiscale beleidsagenda aangegeven dat de uitvoerbaarheid en een beheersbare implementatie door de Belastingdienst mijn speciale aandacht heeft.⁷ Grondige uitvoeringstoetsen geven inzicht in de uitvoerbaarheid, de gevolgen voor de uitvoering, de implementatietermijnen en de uitvoeringskosten.

Externe adviezen, zowel van de Algemene Rekenkamer als de eerder genoemde second opinion, roepen op tot het systematisch in kaart brengen en verbeteren van ICT-domeinen. Deze oproep omvat de probleemanalyse, de onderlinge verwevenheid van systemen en projecten, de sturing en de financiering. Om dit proces te verbeteren zijn onder meer ketentafels ingericht, waarbij vraagsturing vanuit het perspectief van de fiscale processen in de aanpak centraal staat en er Belastingdienstbreed op directieniveau wordt bepaald welke ICT-projecten prioriteit krijgen. Professioneel overzicht, inzicht en beheer van het totale pakket aan ICT-projecten (portfoliomanagement) en een financiering die waar dit speelt gestroomlijnd zal worden, maken ook deel uit van mijn aanpak.

Sturing

Binnen het departement is in lijn met het rapport van de Commissie Onderzoek Belastingdienst de relatie met het kerndepartement versterkt. De Belastingdienst als organisatie-onderdeel is een regulier directoraat binnen het Ministerie van Financiën en heeft niet langer een autonome positie. De rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn formeel ingevuld. Hiervoor is in het najaar van 2017 het driehoeksmodel geïntroduceerd. Dat maakt het mogelijk om taken, rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te onderscheiden en effectief te vervullen. Ten aanzien van de sturing binnen de Belastingdienst zijn de afgelopen periode meerdere verbeteringen aangebracht. Zo is bijvoorbeeld de topstructuur ingevoerd. Binnen de organisatie zijn kaderstelling, uitvoering en ondersteuning gescheiden, wat zorgt voor een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidstoedeling. Ook zijn de lijnen van sturing, verantwoording en escalatie neergezet. De fiscale processen raken in de uitvoering altijd meerdere onderdelen van de Belastingdienst. De samenwerking vindt plaats in ketens.⁸ Ketensturing betekent integraal sturen op continuïteit, implementatie van wetgeving, modernisering en vernieuwing.

De interne control is toegenomen en de formele vastlegging van besluiten is verder gestructureerd. Dit laat onverlet dat de vastlegging, consistentie en de kwaliteit van de stuur- en managementinformatie en risicobeheersing nog tekortschieten. Dat is, zoals ook de ADR heeft aangegeven, wel nodig voor een samenhangend, integraal beeld. Dit moet systematisch verbeterd worden. Dit is een hardnekkig probleem waarvoor een lange adem nodig is, omdat dit aanpassingen in de diepere systemen en structuren vraagt.

⁷ Kamerstuk 32 140, nr. 33.

⁸ De ketens zijn: autoheffingen, bezwaar, beroep & klachten, gegevens, inkomensheffing, inkomsten & betalen, interactie, loonheffing (inclusief premieheffing), omzetbelasting, overige middelen, schenk- en erfbelasting, toeslagen en vennootschapsbelasting (inclusief dividendbelasting).

Kortom, de topstructuur is wel opgezet, maar moet zijn werking nog bewijzen. Het gaat daarbij niet alleen om verbetering van managementinformatie of overlegstructuren. Dit vraagt ook om een cultuurverandering binnen de Belastingdienst. Kernbegrippen als openheid, veiligheid en betrokkenheid moeten onderdeel uit (gaan) maken van het gesprek tussen leidinggevende en medewerker. Ook het nemen van verantwoordelijkheid die bij een functie hoort, maakt onderdeel uit van de leiderschapsstijl. Van leidinggevend en bij de Belastingdienst mag verwacht worden dat zij aanspreekbaar zijn op het resultaat en transparant en rolvast zijn in hun optreden.

3. Beheerst vernieuwen

Bij het zoeken naar concrete maatregelen stel ik vast dat het belangrijk is om een goede balans te vinden tussen de noodzaak tot verandering en vernieuwing enerzijds en de noodzaak tot verbetering van projectsturing en beheersbaarheid anderzijds.

Mijn aanpak, waarin vernieuwing en de uitvoering van de taken samengaan, is erop gericht om in kleine stappen en per proces het veranderingstraject verder vorm te geven en steviger in te bedden in de reguliere jaarplancycli. Dit betekent ook dat maximaal kan worden ingespeeld op de voortgang en veranderende prioriteiten. Leereffecten kunnen zo optimaal worden behaald en dakpansgewijs worden verwerkt in volgende fasen en projecten. Zo verwacht ik sneller dichterbij de beoogde resultaten te komen dan met een massale aanpak. De stappen die het kerndepartement en de Belastingdienst hebben gezet op het terrein van sturing en beheersing maken dit mogelijk. Op deze wijze verwacht ik ook dat nieuwe incidenten en problemen zoveel mogelijk worden voorkomen, al realiseer ik mij dat geen enkele aanpak dit helemaal kan vermijden.

Ik heb inmiddels besloten in 2018 naast de bestaande projecten van de Investeringsagenda, vijf projecten uit de herijking te starten. Verderop in deze brief ga ik daar nader op in. Daarnaast zijn andere projecten in voorbereiding die nodig zijn om de vernieuwing verder vorm te geven. Met het oog op de meer beheerste aanpak worden deze projecten later gestart. Met de voorbereidingen wordt wel doorgegaan, zodat de projecten zo snel mogelijk kunnen starten. Het starten is afhankelijk van de voortgang die wordt gerealiseerd in de eerste vijf projecten en de daarmee gegenereerde leereffecten.

De zes gestelde waarborgen die onderdeel zijn van de herijking en waarover in de eerdergenoemde septemberbrief (Kamerstuk 31 066, nr. 378) is gerapporteerd zijn hierbij van groot belang.⁹

Zoals in bijgaand ADR-rapport is aangegeven, kost het de Belastingdienst moeite om invulling te geven aan de integrale planning en het instroomplan maar is bevonden dat de Belastingdienst goede stappen heeft gezet bij het invullen van deze waarborgen op basis waarvan budgetten zijn vrijgegeven.

⁹ De zes waarborgen zijn: 1) Implementatieplan, inclusief meerjarige tijdlijn voor de IA., 2) Gefaseerde vrijgave IA-middelen op projectniveau., 3) Rapportage op kwartaalbasis voortgang IA-projecten, 4) Second opinion op de IA met bijzondere aandacht voor ICT-component., 5) Inrichten van governance op verbetering van de sturing en beheersing (controlefunctie) en de 6) Uitwerking programmamanagement.

3.1 Meer vast personeel, investeren in medewerkers en inzet rijksinstrumentarium

De eerder beschreven gevolgen van de uitstroom van personeel en de kwantitatieve en kwalitatieve disbalans maken de uitvoering van de taken door de Belastingdienst kwetsbaar. Dit vraagt om een aantal concrete maatregelen vanuit een breed perspectief. In essentie gaat het erom dat voldoende deskundige capaciteit beschikbaar is voor het werk. In de normale situatie dient de reguliere personele formatie en bezetting dusdanig te zijn dat het werk naar behoren gedaan kan worden. Externe inhuur is dan alleen nodig om tijdelijke pieken op te vangen of specifieke deskundigheden aan te trekken. Nu het realiseren van de werkpakketreductie achterblijft, dient tijdelijk extra capaciteit beschikbaar te komen.

De analyse van de Belastingdienst waar de ADR onderzoek naar heeft gedaan, geeft aan dat in 2019 en 2020 een personeelstekort ontstaat. Met de recente analyse is daar beter inzicht in verkregen. Er is sprake van een *mismatch*, zowel op schaalniveau als in de timing van de uitstroom. Deze *mismatch* in schaalniveau is eerder onderkend en hierop zijn maatregelen genomen, waaronder het reserveren van budget voor bedrijfskritische functies. Er is daarnaast tijdelijk extra capaciteit benodigd om de geconstateerde mismatch in de tijd op te vangen. Daarom heb ik aanvullend binnen het budget voor de Investeringsagenda circa € 100 miljoen gereserveerd. Met de beschikbare middelen kan de Belastingdienst de stabiliteit van de uitvoering van de taken borgen ondanks de achterblijvende werkpakketreductie en de ontstane kwalitatieve personele disbalans. Uiteraard blijf ik dit continu monitoren.

Binnen de beschikbare formatieve ruimte worden alle zeilen bijgezet om de meerjarige reguliere bezetting goed op peil te houden. De Belastingdienst zal daartoe nog meer continu en ook groepsgewijs gaan werven. Daarbij valt onder meer te denken aan groepen gekwalificeerde ICT'ers die niet eenvoudig aan een baan komen.

Evenals in 2017 zal in 2018 en de jaren erna door de Belastingdienst een grote wervingsinspanning moeten worden geleverd. De in 2017 ingezette wervingsaanpak dient dan ook voortgezet te worden met nadrukkelijk oog voor werkgeversimago, arbeidsmarktpositionering, acties op specifieke doelgroepen, campus recruitment en het gericht inzetten van het ambassadeursnetwerk.¹⁰ De Belastingdienst zal ook gebruik maken van nieuwe kanalen, niet alleen door versterking van het eigen Employability Center, maar ook via marktpartijen die gespecialiseerd zijn in werving en selectie. Daarnaast zal maximaal gebruik gemaakt worden van en aangesloten worden op rijksbrede wervingsprogramma's.

Met het oog op aantrekkelijk werkgeverschap zal de Belastingdienst verder investeren in de reeds gestarte Fiscale Academie, de IT Academie en andere rijksbrede ontwikkelingen. Het is belangrijk dat nieuwe medewerkers sneller inzetbaar zijn. De Belastingdienst ontwikkelt een programma gericht op introductie en begeleiding van nieuwe medewerkers en gaat meer aandacht besteden aan interne doorstroom. Het waar nodig wegnemen van de belemmeringen in de organisatie die meer flexibele inzet van medewerkers bemoeilijken zullen eerst worden geïnventariseerd. Uiteraard dient daarover het geëigende overleg met medezeggenschap en vakbonden plaats te vinden.

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 354.

De Belastingdienst wordt nog steeds als een aantrekkelijke werkgever gezien zoals recent bleek uit de vele reacties voor de invulling van de eerste vacatures bij de Douane in verband met de Brexit. Bij de werving van medewerkers voor bepaalde specifieke functies, zoals fiscalisten, registeraccountants en ICT'ers, speelt de krapte op de huidige arbeidsmarkt de Belastingdienst parten. Daar waar dit het geval is gaat de Belastingdienst onderzoeken hoe het bestaande rijksinstrumentarium beter kan worden ingezet om aantrekkelijk te blijven als werkgever.

3.2 ICT: financiering, kennisborging en sturing

In bijna alle ICT-projecten van de Belastingdienst is sprake van een gecombineerde inzet van eigen mensen en externe inhuur. Ik vind het belangrijk om ICT-kennis structureel vast te houden in de eigen organisatie en de opstart- en afbouwkosten te verminderen. Daarom gaat de Belastingdienst meer ICT'ers in vaste dienst nemen. Op basis van nog op te stellen bestedingsplannen worden middelen overgeheveld van de aanvullende post. Zo ontstaat meer financiële zekerheid voor de Belastingdienst zodat de vaste capaciteit kan worden uitgebreid en naar marktpartijen (externe inhuur) duidelijkheid gegeven kan worden ten aanzien van opdrachtverwerving. Deze aanpak vereist bovendien een expliciete toedeling van de beschikbare capaciteit aan projecten.

De Belastingdienst werkt al enige jaren «onder architectuur» als het om ICT-vraagstukken gaat. Dit houdt in dat de samenhang tussen werkprocessen, gegevens en applicaties systematisch in beeld wordt gebracht en gemonitord. Door de verantwoordelijkheden in de nieuwe organisatiestructuur te scheiden, zijn *checks and balances* op ICT-terrein aangebracht. De nieuwe concerndirectie Informatievoorziening en databeheersing (IV&D) stelt hiertoe de kaders vast. Eén van deze kaders is dat er voor elk domein een helder beeld van de beoogde eindsituatie dient te zijn, een zogenoemde doelarchitectuur. Enkele maanden geleden is de doelarchitectuur voor inning vastgesteld. Het is de bedoeling dat dit ook bij de andere domeinen gebeurt.

De problematiek van de ICT bij de Belastingdienst vraagt voortdurend om prioriteitstelling tussen functionele aanpassingen en technische vernieuwingen. Het is belangrijk dat deze prioriteitstellingen vanuit een breed perspectief plaatsvinden waarbij de effecten op de dienstverlening en het realiseren van politieke prioriteiten expliciet afgewogen en zo nodig aan mij voorgelegd moeten worden. Het recent ingevoerde portfoliomanagement moet dit mogelijk gaan maken.

Het programma om de technische achterstanden, de zogenaamde technische schuld, inzichtelijk te maken en weg te werken wordt de komende jaren voortgezet. Het doel is om de technische schuld te verkleinen, applicaties robuust en de voortgang transparant te maken. Een keer per jaar zal de stand worden opgenomen. Dit draagt bij aan het interne handelingsperspectief en de verantwoording aan uw Kamer.

3.3 Sturing

Op het gebied van sturing is een aantal stappen gezet. Deze stappen zullen zich de komende tijd moeten bewijzen. Daarnaast is blijvende aandacht nodig voor het verder implementeren van de sturing en het verder verbeteren van de vastlegging en de kwaliteit van de stuur- en managementinformatie en risicobeheersing. Onderdeel hiervan is verdere investering in de bedrijfsvoeringssystemen. Het gaat daarbij niet alleen om structuur en instrumenten, maar ook om de diepere cultuurverandering die nodig is om de problemen op te lossen. De aanpak van deze

problemen vraagt om durf, zodat stappen ook daadwerkelijk gezet worden. Leiderschap maakt deel uit van de vernieuwingsopgave en de bijbehorende cultuurverandering. Ten aanzien van de managementstijl dienen competenties als daadkracht en gezamenlijkheid in balans te zijn, als ook het vermogen verbindingen te leggen met relevante geledingen binnen de Belastingdienst en met het departement van Financiën. Van leidinggeevenden wordt een extra inzet in de vorm van het tonen van voorbeeldgedrag verwacht. Bij de benoeming van nieuwe leidinggevenden wordt nadrukkelijk rekening gehouden met deze leiderschapselementen. Met het invullen van de 25 managementposities van de topstructuur komt de helft van buiten de Belastingdienst. Hiermee is veel kennis en ervaring van buiten toegetreden tot de Belastingdienst. De fiscale deskundigheid in de top is behouden en vervult een prominente plek in de besluitvorming.

Bij het realiseren van resultaten en de juiste balans tussen vernieuwing, continuïteit en sturing past geen integraal programma dat alleen kan starten als alle risico's op voorhand zijn weggenomen. Mijn aanpak is erop gericht om beheerst te vernieuwen aan de voorkant van het proces, monitoring tijdens het proces en expliciete verantwoording achteraf aan de hand van de intern georganiseerde *checks and balances*. Dit past binnen het geïntroduceerde driehoeksmodel waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer formeel zijn ingevuld.

Om ook op een meer systematische wijze vast te kunnen stellen dat de sturing en de bijbehorende organisatie- en cultuurverandering zich goed ontwikkelt, zal ik de ADR vragen om onderzoek uit te voeren naar de mate waarin de sturing zich verbetert.

3.4 Financiering

Bij het stopzetten van de vertrekregeling zijn middelen op de begroting van de Belastingdienst gereserveerd om bedrijfskritische functies te kunnen werven. Aanvullend heeft het vorige kabinet bij Miljoenennota 2018 75 miljoen euro beschikbaar gesteld vooral ter borging van de continuïteit gedurende de looptijd van de Investeringsagenda. De middelen die bij regeerakkoord aanvullend beschikbaar zijn gekomen, te weten 425 miljoen euro, worden gebruikt om de fiscale maatregelen uit te voeren en om de beheerste vernieuwing goed vorm te kunnen geven. Hierbij wordt structureel nog steeds uitgegaan van een netto besparing van 3.500 fte bij de Belastingdienst. In de Kamerbrief «Informatie Investeringsagenda» van 28 juni 2017¹¹ heeft mijn ambtsvoorganger de budgettaire stand van zaken met betrekking tot de Investeringsagenda op basis van stand Voorjaarsnota 2017 gegeven (Kamerstuk 34 730, nr. 1). In bijlage 1¹² vindt u in tabel 1 een actualisatie hiervan.

De afgelopen periode is gebleken dat de Investeringsagenda te groot-schalig is opgezet. Omdat de structuur van de Belastingdienst niet was ingericht op integrale besluitvorming en integrale informatie niet goed voorhanden is, kostte het veel tijd en moeite om invulling te geven aan de waarborgen. Dit is onderzocht door de ADR. Daarnaast is gebleken dat reguliere ICT-activiteiten en IA-activiteiten moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. De second opinion stelt dat: «Voor het vereenvoudigen van de complexiteit van de financiële plaat adviseren wij om activiteiten die zelfstandig aangestuurd worden uit de financiële plaat te halen.» Dit alles heeft mij doen besluiten de middelen voor reguliere modernisering en

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 366.

¹² Bijlage 1 Actualisatie budgettaire informatie Investeringsagenda. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voor de stabiliteit uitvoering los te koppelen van de middelen voor vernieuwing investeringen. Het totaal aan nog beschikbare financiële middelen heb ik in drie blokken opgesplitst: Vernieuwing investeringen, Reguliere modernisering en Stabiliteit uitvoering. Een overzicht van deze financiële plaat vindt u in bijlage 1, tabel 2. Met de nieuwe indeling kan mijn aanpak van beheerst vernieuwen gefocust, doelgericht en beheersbaar uit worden gevoerd. Deze middelen zullen namelijk een bijdrage leveren aan de beheerste vernieuwing voor personeel, ICT en sturing. Voor overheveling van deze middelen zullen voortaan bestedingsplannen worden opgesteld en getoetst waarna vrijgave kan plaats vinden. Er zijn daarnaast middelen gereserveerd voor de uitvoeringskosten van de bekende nieuwe fiscale maatregelen.

Met mijn aanpak zijn de financiële middelen beschikbaar om én de vernieuwing op beheerste wijze voort te zetten én de stabiliteit van de uitvoering van de taken budgettair te borgen. Ik blijf dit uiteraard goed monitoren.

4. Aan de slag met beheerst vernieuwen in 2018

In 2018 zet ik voor wat betreft procesverbeteringen verder in op de reeds gekozen terreinen in combinatie met personeel en ICT met het oog op de stabiliteit van de Belastingdienst. Concreet betekent dit het volgende. In de herijking zijn voor zes fiscale processen de verbetervoorstellen uitgewerkt. Deze worden opgepakt in projecten waarvan de 22 als eerste te realiseren projecten inmiddels zijn benoemd. Ik heb gekozen om te starten met vijf van deze projecten op de processen bezwaar, inning en auto. In de keuze voor deze projecten is gekeken naar het al gedane voorwerk, de risico's voor het functioneren van de Belastingdienst bij het niet starten van deze projecten en de nakoming van politieke toezeggingen. Deze gefaseerde aanpak biedt ruimte om ervaring op te doen en de projectbeheersing waar nodig te verbeteren zodat daarna breder gestart kan worden met meer projecten. Ik benoem kort de projecten waarmee inmiddels is gestart.

Bezwaar (2 projecten): Sinds enkele weken kan online bezwaar gemaakt worden tegen aanslagen inkomstenbelasting. In de projecten worden ook verdere verbeteringen in de afhandeling van bezwaren gerealiseerd. Het is van groot belang voortgang te blijven boeken bij de verbetering van rechtsbescherming van burgers en bedrijven.

Inning (2 projecten): Voor onze belastinginkomsten zijn de inningsprocessen cruciaal. De procesverbeteringen die ik voor ogen heb, gaan over het steeds beter en op basis van actuele gegevens behandelen van openstaande schulden die aandacht verdienen. Daarnaast krijgen medewerkers steeds beter inzicht in de betaal- en vermogensposities.

Auto (1 project): Verdere verbetering van de interactie met burgers en bedrijven en afhandeling van processen bij automiddelen verdient prioriteit. Het project dat is gestart ziet precies hierop.

Naast deze projecten en de ICT-aanpak via portfoliomanagement die ik eerder in deze brief heb omschreven lopen zowel bij de fiscale processen als bij FIOD en Douane buiten de scope van de Investeringsagenda diverse projecten. Voorbeelden hiervan zijn e-herkenning bij Toeslagen en de implementatie van het wetboek van de unie bij de Douane. Bij de FIOD noem ik het centrum voor de witwasbestrijding (AMLC), het centrum voor de corruptiebestrijding (ACC) en het Nederlandse initiatief om te komen tot een internationaal systeem voor data matching (FCI net).

5. Rapportages

Het is belangrijk om vanuit een breed perspectief te kijken naar de ontwikkeling van de Belastingdienst en de rapportages aan de Tweede Kamer daarop aan te laten sluiten. Tot op heden is nog niet systematisch gerapporteerd aan uw Kamer over de Investeringsagenda en de herijking. Aan eerdere afspraken over het rapportageformat is in de praktijk nog geen gevolg gegeven. Dat betreur ik omdat uw Kamer niet in staat is gesteld de ontwikkelingen op een systematische manier te volgen. Mijn aanpak van beheerst vernieuwen heeft ook consequenties voor de wijze van rapporteren.

Aangezien deze aanpak stoelt op aansluiting op reguliere structuren en beheersingsinstrumenten, is mijn voorstel uw Kamer in de toekomst te informeren langs onderstaande lijn. Ik werk toe naar een jaarlijks Belastingdienst-plan waarin duidelijk dient te zijn welke ontwikkelstappen jaarlijks worden gezet en welke handavingsinspanning de Belastingdienst zal leveren. De mate waarin de ontwikkelopgave kan worden opgepakt moet altijd in verhouding staan tot de andere prioriteiten van de Belastingdienst waaronder uiteraard de politiek bepaalde prioriteiten. Het jaarlijks Belastingdienst-plan dient ook inzicht te geven in de meerjarige ontwikkelambitie. Daarnaast dient in een jaarrapportage inzicht gegeven te worden in de mate waarin het plan gerealiseerd is.

Ik overweeg daartoe de halfjaarrapportages geleidelijk om te vormen tot respectievelijk een jaarlijks Belastingdienst-plan en een jaarrapportage, die uiteraard aansluit bij hoofdstuk IX, artikel 1 van de Rijksbegroting. De Handavingsbrief wordt gecombineerd met de najaars-halfjaarsrapportage en krijgt het karakter van vooruitkijken. De voorjaarsrapportage krijgt het karakter van een jaarrapportage die eveneens aansluit bij het jaarverslag hoofdstuk IX, artikel 1 van de Rijksbegroting. Gegeven de opgave bij de Belastingdienst zal ik ook in het najaar bij het jaarlijks Belastingdienst-plan inzicht blijven geven in de reguliere voortgang.

Tot slot

Al met al zijn de problemen bij de Belastingdienst complex, hardnekkig en omvangrijk en vergt het een lange adem om hieruit te komen. De voorgestelde aanpak van beheerste vernieuwing gaat hier op een zorgvuldige en realistische wijze mee om. Ik kies voor een stapsgewijze en beheerste aanpak, zodat er tussentijds sneller en makkelijk bijgestuurd kan worden. Ik realiseer me dat dit niet van vandaag op morgen tot grote en merkbare veranderingen gaat leiden, net zomin als ik nieuwe incidenten kan uitsluiten. Sterker nog, op korte termijn kan mijn aanpak tot verdere vertraging in individuele projecten leiden, om op langere termijn – mogelijk zelfs sneller – de beoogde doelen daadwerkelijk te kunnen bereiken. Met de inzet en betrokkenheid van de medewerkers van de Belastingdienst heb ik er vertrouwen in dat we stapje voor stapje dichterbij die gemoderniseerde Belastingdienst gaan komen, die in staat is de cruciale rol bij het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid goed te blijven vervullen, waarbij moderne interactie met de belastingbetaler plaatsvindt en de processen op orde zijn.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel