

Vergaderjaar 2017–2018

31 066

Belastingdienst

Nr. 395

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2018

In de 20^e Halfjaarsrapportage van de Belastingdienst die op 29 november jl. aan uw Kamer is aangeboden is gerapporteerd over de vertraagde oplevering van de nieuwe systemen voor de schenk- en erfbelasting.¹ In de Najaarsnota die op 24 november 2017 aan uw Kamer is gestuurd, is een neerwaartse bijstelling van de inkomsten in de schenk- en erfbelasting over 2017 met € 450 miljoen gemeld. Daarbij is aangegeven dat die bijstelling mede verband houdt met die vertraging, waarmee overigens niet is gezegd dat die bijstelling geheel door deze vertraging is veroorzaakt.² Door die vertraging zijn in 2017 minder aanslagen opgelegd over een verkregen nalatenschap of schenking in 2017. Dit heeft geleid tot minder ontvangsten uit de schenk- en erfbelasting in 2017 dan geraamd. Het gaat hierbij om een inter-temporeel effect; er gaan geen belastingopbrengsten verloren door de vertraging.

Het is duidelijk dat rondom dit project een aantal dingen echt niet goed zijn gegaan. Het heeft te lang geduurd voordat de vertraging in de afhandeling van aangiften en een daarmee samenhangende vertraging in belastingopbrengsten duidelijk werd. De gerezen problemen zijn aan uw Kamer gemeld nadat ze manifest werden in de opbrengst. Daarnaast is het mogelijk dat het langer duurt voordat nabestaanden de nalatenschap van hun dierbare kunnen afhandelen. Ik betreur deze gang van zaken. In deze brief ga ik nader in op de toedracht van de vertraging in de oplevering van behandelssystemen voor de schenk- en erfbelasting, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst van 14 december jl.

Verklaring is gebrekkige managementinformatie, slecht risicomanagement en onderdelen die onvoldoende met elkaar in verbinding staan. Helaas zijn dit geen nieuwe constatering. De Commissie onderzoek Belastingdienst wees hier vorig jaar ook op. Dit onderstreept de noodzaak om de

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 389 en bijlage.

² Kamerstuk 34 845, nr. 1.

komende jaren alles te blijven doen om deze zaken te veranderen. In dit project heeft het daarnaast ontbroken aan integrale sturing en is bovendien besloten om het oude systeem uit te faseren voordat de nieuwe systemen in hun geheel operationeel waren. Bij elkaar opgeteld leidt dat tot een achterstand in aangiftebehandeling en een vertraging in de belastingopbrengsten. Op dit moment wordt hard gewerkt om de achterstanden in te lopen en om de vertraagde oplevering van de systemen te proberen te beperken. Zeer recent is ook een Gateway Review³ uitgevoerd op het project, met stevige aanbevelingen, die leiden tot aanvullende acties die ik hierna toelicht.

In de oplegbrief bij de 20^e Halfjaarsrapportage heb ik aangekondigd dat geen belastingrente in rekening zal worden gebracht als die rente het gevolg is van vertraging bij de oplevering van het nieuwe systeem van de erfbelasting.⁴ Dit betekent dat geen belastingrente in rekening wordt gebracht over aangiften erfbelasting met betrekking tot overlijdens vanaf 1 januari 2017. De maatregel geldt zo lang als nodig is. Daarmee ondervindt de burger geen financieel nadeel van de vertraging. In deze brief kondig ik nog een aantal maatregelen aan om de vertraging te beperken, en om – waar mogelijk – sneller duidelijkheid te bieden aan belastingplichtigen. Het gaat dan om de volgende maatregelen:

- ik maak extra capaciteit beschikbaar in de voortbrengingsketen (bouwers van de systemen);
- er komen tijdelijk mensen bij in het primaire proces van de erfbelasting, om de achterstand in aanslagoplegging in te lopen;
- er wordt een risicomanager ingesteld in het project, die volledig beschikbaar is om tijdig problemen te constateren, risico's op vertragingen tijdig te signaleren en effecten daarvan weg te nemen en de verbinding naar de uitvoering te borgen
- de Belastingdienst gaat kijken naar een terugvaloptie voor de nieuwe systemen, voor het geval dat in het project zich meer tegenvallers voordoen;
- de ADR zal worden gevraagd om een «foto» te maken van de technische staat van de nieuwe systemen die worden gebouwd;
- en tot slot wordt gekeken naar maatregelen om in de schenkbelasting sneller duidelijkheid te kunnen verschaffen aan belastingplichtigen, vooruitlopend op een definitieve aanslag.

1. Nieuwe systemen voor de schenk- en erfbelasting

Van papieren naar digitale verwerkingsprocessen

De schenk- en erfbelasting zijn lange tijd (grotendeels) papieren processen geweest met veel handmatig werk. In het verlengde van de herziening van de Successiewet 1956 (per 2010) is de stap gemaakt om een digitale aangifte voor de schenk- en erfbelasting mogelijk te maken, naast de papieren aangifte. De overstap naar een meer digitaal proces betekende ook vervanging van het achterliggende systeem (uit 1999), dat was verouderd en te veel was ingericht op papieren en handmatige dossiers en processen. Ook zou het technisch platform waarop dat systeem draaide worden uitgefaseerd, waardoor het oude systeem ook technisch niet in de lucht was te houden. Kortom: vervanging was nodig om de continuïteit van de processen in de toekomst te garanderen, om het

³ Een Gateway Review is een bestuurlijk instrument binnen de rijksoverheid, bestaande uit een toetsing van een programma, project of organisatie op verzoek van een bestuurlijk verantwoordelijke. Een Gateway Review wordt uitgevoerd door een onafhankelijk Gateway Reviewteam van vier personen die werkzaam zijn in soortgelijke functies als de opdrachtgever.

⁴ De regeling van de belastingrente is niet van toepassing op de schenkbelasting, dus daar kan een belastingplichtige niet met belastingrente te maken krijgen.

proces digitaal te maken en om geautomatiseerde verwerking, met behulp van contra-informatie, mogelijk te maken. Het oude systeem wordt nu vervangen door twee systemen: een voor de erfbelasting en een voor de schenkbelasting. In de nieuwe systemen zijn niet langer papieren dossiers nodig, wordt landelijk gestuurd werken (prioriteitsstelling en werkverdeling) mogelijk, en kan beter gebruik worden gemaakt van contra-informatie. Voor de belastingplichtige leiden de systemen tot snellere afhandeling van aangiften en een efficiënter proces. Nadat de bouw van de nieuwe systemen was gestart, is binnen de dienst besloten om niet verder te investeren in het oude systeem.

De twee nieuwe systemen ondersteunen de aangifteverwerking en het gehele heffings- en inningsproces van de schenk- en erfbelasting. In het nieuwe systeem worden geautomatiseerd koppelingen gelegd met andere systemen (in totaal circa 15), zoals het systeem voor bezwaarregistratie en het systeem voor het verlenen van uitstel voor het doen van aangifte. Deze koppelingen waren ook een risico: veel van de te koppelen systemen waren (en zijn) nog in ontwikkeling, waarmee het project afhankelijkheid was van andere plannen.

De nieuwe systemen worden gebruikt voor aangiften in verband met een verkrijging (een erfenis of een schenking) in de jaren 2017 en later. Voor de aangiften tot en met 2016 blijft het oude systeem in gebruik. De genoemde vertraging heeft dan ook geen gevolgen voor de afhandeling van aangiften schenk- en erfbelasting over de jaren tot en met 2016.

Het project KOS

Om te komen tot deze nieuwe systemen is het project Klantoptimalisatie Schenk- en erfbelasting (KOS) opgestart. Het project is in 2015 gestart, nadat in 2014 het projectplan (inclusief budget en capaciteit) was opgesteld. De planning was op dat moment dat de nieuwe systemen in het eerste kwartaal van 2016 zouden zijn afgerond. Het projectteam bestaat voor het grootste deel uit bouwers uit de informatievoorzieningsketen (IV-keten) van de Belastingdienst. Daarbij worden de verschillende onderdelen en toepassingen in de systemen na elkaar gebouwd («bloks-gewijs»). Eind 2015 is in de IV-keten besloten om eerst alle beschikbare capaciteit in te zetten voor de bouw van het nieuwe systeem voor de erfbelasting en daarna aan de slag te gaan met het systeem voor de schenkbelasting.

2. Eerste tekenen van vertragingen

Eerste signalen van vertraging

Het bouwen van de nieuwe systemen gaat minder voorspoedig dan gehoopt. Medio 2016 werden binnen de projectgroep de eerste tekenen van vertraging zichtbaar, onder meer doordat de bouw van sommige onderdelen complexer was dan voorzien en daardoor langer duurde. Snel bijsturen was lastig, want integrale sturing ontbrak op projectniveau. Het project was voor bijvoorbeeld extra geld of extra bouwers namelijk afhankelijk van besluitvorming buiten het project. Zo lag de budgetverantwoordelijkheid en prioritering voor de IV-portfolio en voor extra IV-capaciteit binnen de IV-keten, en niet bij het primair proces.

Basisvarianten

Naar aanleiding van de gesignaleerde vertraging is in 2016 vanuit de IV-keten een analyse op het project uitgevoerd, welke analyse leidt tot een herijking van het projectplan per eind 2016. Binnen het project wordt

ingezien dat het niet zal lukken om de nieuwe systemen af te ronden voordat de aanslagoplegging over 2017 zal beginnen. Daarom wordt besloten om eerst basisvarianten van de systemen te bouwen, om de aangiftebehandeling in 2017 zoveel als mogelijk door te kunnen laten lopen. Deze basisvarianten moesten per 1 juli 2017 af zijn. De meer ingewikkelde onderdelen van de systemen werden in de planning van de bouwers naar achteren geschoven. De focus is vanaf dit moment verschoven naar het opleveren van de basisvarianten en de planning voor de meer ingewikkelde onderdelen kreeg in deze fase weinig aandacht.

De basisvariant voor de erfbelasting hield in dat de voor de continuïteit van het primair proces benodigde belangrijkste functionaliteiten zouden worden gebouwd. Voor de schenkbelasting was de basisvariant nog minimaler: het moest vanaf juli 2017 mogelijk worden om voorlopige aanslagen conform de ingediende aangifte op te leggen. Dat betekent dat controles op juistheid van ingediende aangiften en het aanbrengen van correcties in de basisvariant nog niet mogelijk was.

3. Systemen deels operationeel in 2017

Erfbelasting

De eerste (administratieve) functionaliteiten van het nieuwe systeem voor de erfbelasting zijn vanaf begin januari 2017 in gebruik genomen, doordat de van gemeenten ontvangen berichten van overlijden werden geregistreerd. Vanaf maart 2017 is gestart met het versturen van uitnodigingen tot het doen van aangifte. Vanaf april 2017 is het ook mogelijk om digitaal aangifte te doen voor de erfbelasting; deze aangiften worden vanaf mei 2017 ook automatisch in het systeem ingelezen. Vanaf augustus 2017 is (gefaseerd) begonnen met het geautomatiseerd opleggen van voorlopige en definitieve aanslagen erfbelasting. In 2017 zijn 2967 voorlopige aanslagen erfbelasting over verkrijgingen in 2017 met het nieuwe systeem opgelegd, en 5278 definitieve aanslagen.^{5, 6} Het nieuwe systeem voor de erfbelasting is voor de basisfunctionaliteiten dus operationeel, maar werkt zeker nog niet volledig. De meer complexe functionaliteiten worden op dit moment nog gebouwd.

Schenkbelasting

Ook de eerste onderdelen van het nieuwe systeem voor de schenkbelasting zijn in 2017 in gebruik genomen, maar beperkter dan het systeem voor de erfbelasting. Sinds juni 2017 is het voor het eerst mogelijk om digitaal aangifte te doen voor de schenkbelasting. Voor de burger betekent dit een forse vereenvoudiging van het aangifteproces. De binnenkomende digitale aangiften zijn na ontvangst in het nieuwe systeem ingelezen. Vanaf november 2017 kon het systeem ook worden gebruikt voor aangifteverwerking, namelijk voor het opleggen van voorlopige aanslagen over 2017. Eind 2017 zijn met behulp van het nieuwe systeem 10.377 voorlopige aanslagen schenkbelasting opgelegd conform aangifte.⁷ Bij die voorlopige aanslagen is in een brief aan de belasting-

⁵ Bij deze cijfers dient voor de erfbelasting onderscheid te worden gemaakt tussen aangiften en aanslagen: één (gezamenlijke) aangifte erfbelasting leidt gemiddeld genomen tot vier aanslagen; er zijn gemiddeld dus vier erfgenamen per aangifte.

⁶ In antwoord op vragen 99, 108 en 111 van de beantwoording van de feitelijk vragen naar aanleiding van de 20e Halfjaarsrapportage (Kamerstuk 31 066, nr. 393) zijn de op dat moment (11 december 2017) laatst bekende cijfers aan uw Kamer gestuurd.

⁷ In antwoord op vragen 99, 108 en 111 van de beantwoording van de feitelijk vragen naar aanleiding van de 20e Halfjaarsrapportage (Kamerstuk 31 066, nr. 393) zijn de op dat moment laatst bekende cijfers aan uw Kamer gestuurd.

plichtigen aangegeven dat het voor 1 januari 2018 betalen van de aanslag gunstig kan zijn voor de te betalen belasting in box 3.⁸

Deze voorlopige aanslagen zijn conform aangifte opgelegd, omdat het uitvoeren van correcties op aangiften nog niet mogelijk was met het nieuwe systeem (dit is tot op heden het geval). Hierbij merk ik op dat bij de schenkbelasting het overgrote merendeel van de aanslagen gelijk is aan de aangifte; het betreft hier immers aangiften op eigen initiatief van de belastingplichtige. Er worden geen belastingopbrengsten misgelopen door deze beperkte correctiemogelijkheden, omdat het aanbrengen van correcties wel mogelijk zal zijn bij het opleggen van de definitieve aanslag. Binnen een aantal maanden zal het mogelijk zijn om correcties aan te brengen bij een op te leggen voorlopige aanslag. Het opleggen van definitieve aanslagen schenkbelasting zal naar verwachting in de loop van 2019 mogelijk worden.

Aangiften 2017 deels verwerkt

Ondanks de fors vertraagde ontwikkeling van de nieuwe systemen zijn de eerste functionaliteiten in de beide systemen operationeel sinds 2017. In 2017 zijn in totaal zo'n 18.500 voorlopige en definitieve aanslagen schenk- en erfbelasting opgelegd met behulp van de nieuwe systemen over verkrijgingen in 2017. Op dit punt is in het genoemde Algemeen Overleg onbedoeld een verkeerde indruk ontstaan, namelijk dat de opgelegde (voorlopige en definitieve) aanslagen over 2017 enkel handmatig werden opgelegd en nog geen enkele aanslag automatisch was opgelegd. De werkvoorraad aangiften schenk- en erfbelasting is op dit moment groter dan gebruikelijk; in paragraaf 5 beschrijf ik de maatregelen om te zorgen dat deze achterstand zo snel mogelijk wordt ingelopen.

Het is overigens niet ongebruikelijk dat pas in de loop van een jaar aanslagen schenk- en erfbelasting worden opgelegd naar aanleiding van een schenking respectievelijk verkregen erfenis in dat jaar. Het is altijd zo dat maar een beperkt deel van de aangiften in het jaar van het overlijden dan wel de schenking binnenkomen: circa 35%; de overige 65% komt in latere jaren binnen.⁹ Zo zijn in 2017 ook nog aangiften van 2014 en 2015 verwerkt (vaak betreft dit de meer complexe aangiften). Dit verklaart mede dat de tegenvallende kasopbrengsten schenk- en erfbelasting over 2017 zich pas relatief laat in 2017 manifesteerden.

De wettelijke termijn waarbinnen een definitieve aanslag schenk- of erfbelasting moet worden opgelegd is regulier drie jaar na het jaar van schenking respectievelijk drie jaar na het tijdstip van overlijden van de erflater.¹⁰ Ik wil op deze plaats benadrukken dat de Belastingdienst alle aanslagen binnen die wettelijke termijnen op zal leggen, en dat er geen belastingopbrengsten verloren zullen gaan als gevolg van de vertraagde oplevering van de systemen. Als tegen de grenzen van de termijnen wordt aangelopen en geautomatiseerde afhandeling van de aangiften nog niet mogelijk zal zijn, zal in een uitzonderlijk geval op handmatige wijze een aanslag worden opgelegd.

⁸ Een schuld voor de schenkbelasting is, anders dan een schuld voor de erfbelasting, niet aftrekbaar in box 3.

⁹ Voor de erfbelasting geldt in beginsel een aangiftetermijn van acht maanden na het overlijden van de erflater, waarbij op verzoek uitstel mogelijk is. De uitnodiging tot het doen van aangifte wordt doorgaans tien tot twaalf weken na een overlijden verstuurd. Voor de schenkbelasting geldt dat de aangifte binnen moet zijn bij de Belastingdienst uiterlijk op 1 maart van het kalenderjaar volgend op het jaar van de schenking.

¹⁰ Voor de aangiften schenkbelasting waarin een beroep wordt gedaan op de verhoogde vrijstelling is dit vijf jaar.

4. Najaar 2017: forse vertraging

Tot zomer 2017: vertraging lijkt nog beheersbaar

Tot aan de zomer van 2017 is binnen het project op verschillende onderdelen vertraging gerapporteerd. Daarbij werd de planning meerdere keren niet gehaald, maar bleef het beeld bestaan dat de vertraging beheersbaar was met aanvullende afspraken en maatregelen. Binnen de uitvoering leken de effecten van de vertragingen bij het opleggen van aanslagen beperkt gegeven de verwachting dat het systeem nog in het najaar operationeel zou worden.

Najaar 2017: integrale planning

In september 2017 beginnen binnen het project de twijfels over de planning en de haalbaarheid. Er wordt een Gateway Review aangevraagd (zie hierna) en de integrale planning voor het hele project (en niet alleen de basisvarianten) wordt herijkt, nadat een klein jaar de focus lag op (de planning voor) de basisvarianten. Door de betere verbinding die inmiddels bestaat tussen het primair proces en de bouwers wordt daarbij scherper duidelijk wat nog moet worden gemaakt en hoe lang dat zal duren. Op dat moment wordt inzichtelijk dat de vertraging veel groter is dan eerder ingeschat: de inschatting is dat alle functionaliteiten in het systeem voor de erfbelasting eind 2019 opgeleverd zullen zijn en in het nieuwe systeem voor de schenkbelasting in 2021. Ook de doorwerking naar de aanslagoplegging wordt duidelijk: er zullen in 2017 maar beperkt aanslagen opgelegd kunnen worden over verkrijgingen in 2017. Naar aanleiding van dit nieuwe inzicht wordt aan de ambtelijke top van de Belastingdienst gemeld dat er vertragingen in aanslagoplegging en belastinginkomsten zullen gaan optreden. Besloten wordt het bouwteam uit te breiden met 4fte (10% ten opzichte van gehele team van ca. 40fte) en de vertraging te gaan melden in de Halfjaarsrapportage die op dat moment in de maak is. Het achterblijven van de aanslagoplegging werkt vanaf september 2017 ook door in de kasontvangsten. Op basis hiervan wordt de raming voor de opbrengsten in 2017 in de Najaarsnota neerwaarts bijgesteld.

Op 13 november ben ik, tijdens een bespreking van de concept Halfjaarsrapportage met daarin de melding van de problemen, voor het eerst geïnformeerd over de vertraging in de oplevering van de nieuwe systemen, en op 14 november zijn de Minister en ik per notitie geïnformeerd over de tegenvallende kasrealisaties. Kort daarna is uw Kamer geïnformeerd; op 24 november 2017 via de Najaarsnota en op 29 november 2017 via de 20^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst.

De integrale planning van september 2017 is nog steeds de actuele planning. Verdere vertraging is helaas nooit uit te sluiten, al wordt de laatste vier maanden conform projectplanning opgeleverd, wat enig vertrouwen geeft. Er zijn al extra bouwers toegevoegd aan het bouwteam en de komende tijd zal waar nodig nog meer IV-capaciteit beschikbaar worden gesteld, met name om de oplevering van het systeem van de schenkbelasting naar voren te halen in de tijd.

5. Gevolgen voor belastingplichtigen minimaliseren

Belangrijker dan de opleverdatum van de systemen is de vraag wanneer aangiften worden verwerkt en welke gevolgen belastingplichtigen ondervinden van de vertraging. Daarom worden aanvullende maatregelen getroffen om te zorgen dat de vertraging zo min mogelijk gevolgen heeft voor burgers.

Erfbelasting

Voor de erfbelasting wordt extra capaciteit ingezet om de achterstand in aanslagoplegging in 2018 geheel in te lopen, met het doel om aan het einde van dit jaar weer op een reguliere werkvoorraad te zitten. Dit betekent overigens niet dat alle in 2017 binnengekomen aangiften in 2018 zijn afgehandeld: het is gebruikelijk dat de verwerking van meer complexe aangiften langer duurt.

Schenkbelasting

Bij de schenkbelasting kunnen nu alleen voorlopige aanslagen worden opgelegd en is het opleggen van definitieve aanslagen nog niet mogelijk tot in de loop van 2019. Bij de schenkbelasting is de aanslag vaak (in ongeveer 90% van de gevallen) gelijk aan de aangifte en voor de meeste belastingplichtigen zal de definitieve aanslag daarom gelijk zijn aan de voorlopige aanslag. De Belastingdienst onderzoekt mogelijkheden om belastingplichtigen vooruitlopend op de definitieve aanslag al zekerheid te geven over hun definitieve aanslag. Het opleggen van de definitieve aanslag zal vanzelfsprekend wel plaatsvinden binnen de geldende wettelijke termijnen (zie hierna). Het komende jaar zullen – zo nodig met inzet van extra capaciteit – de binnenkomende aangiften schenkbelasting zoveel als mogelijk worden omgezet in voorlopige aanslagen, zodat de werkvoorraad op dat punt aan het einde van het jaar is genormaliseerd. Zodra in 2019 het opleggen van definitieve aanslagen mogelijk wordt, zal daar een inhaalslag mee worden gemaakt.

Informeren burgers

Goede communicatie over de vertraging met de burger is nu essentieel. Op dit moment is het grootste gedeelte van de belastingplichtige nabestaanden die al aangifte voor de erfbelasting hebben gedaan en te maken krijgen met de vertraagde afhandeling per brief geïnformeerd. Daarnaast is de informatie op de website van de Belastingdienst aangepast en worden belastingplichtigen via de Belastingtelefoon geïnformeerd. In december zijn brieven verstuurd naar de KNB en naar intermediairs om ze te informeren over een binnen de Belastingdienst ingestelde postbus voor «complexe situaties», die met voorrang worden behandeld. Ook kan telefonisch contact worden opgenomen met het serviceteam nabestaanden van de Belastingdienst. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om situaties waarbij de erfenis in afwachting van de vaststelling van de te betalen erfbelasting nog niet is vastgesteld, maar waarbij inmiddels wel uitgaven moeten worden gedaan met die erfenis. Informatie over deze voorrangsprocedure is ook op de website van de Belastingdienst opgenomen. Belastingplichtigen die een aangifteformulier downloaden van de website van de Belastingdienst krijgen een melding dat sprake is van een vertraagde verwerking van aangiften, en dat het daarom langer kan duren voordat u een reactie krijgt.¹¹

De vertraging in de aanslagoplegging hoeft verder geen belemmering te zijn voor het verdelen en uitkeren van een nalatenschap, bijvoorbeeld door een notaris: hij hoeft daarmee niet te wachten totdat een aanslag is opgelegd. Daarbij kan bijvoorbeeld een deel van de nalatenschap worden achtergehouden voor het voldoen van de erfbelasting. Verder kunnen belastingplichtigen expliciet verzoeken om een voorlopige aanslag

¹¹ Deze melding komt in de plaats van de eerder voorgenomen kennisgeving via de ontvangstbevestiging van de aangifte, die in de schriftelijke antwoorden werd genoemd, Kamerstuk 31 066, nr. 393, antwoord 96.

erfbelasting opgelegd te krijgen, bijvoorbeeld om sneller meer zekerheid te krijgen.

6. Extern advies: Gateway Review

Naar aanleiding van de ontwikkelingen is in september 2017 besloten een Gateway Review uit te voeren op het project. Deze Gateway is in de vierde week van januari 2018 uitgevoerd. De Gateway bevat een aantal stevige aanbevelingen, met het advies om die ook snel op te volgen. Volledigheidshalve stuur ik het rapport van de Gateway Review als bijlage mee bij deze brief¹².

In de eerste plaats adviseert de Gateway om een externe partij (bij voorkeur de ADR) een «foto» te laten maken van de technische staat van de in aanbouw zijnde nieuwe systemen. Voorts adviseert de Gateway de huidige activiteiten en werkwijze van *agile* ontwikkelen en de implementatie van de nieuwe systemen te herijken. Daarnaast is het advies om op zo kort mogelijke termijn een terugvalscenario te onderzoeken en zo mogelijk te realiseren zodat het primaire schenk- en erfproces geen hinder ondervindt.

De noodzaak om een terugvaloptie te hebben onderschrijf ik van harte. Om die reden zal de Belastingdienst bekijken of een terugvaloptie mogelijk is, en in hoeverre het oude systeem nog in het leven te roepen is voor nieuwe belastingjaren. Zoals ik in eerdere schriftelijke antwoorden heb aangegeven is dat systeem niet onderhouden en zijn wetswijzigingen van 2017 en 2018 daarin niet verwerkt. De capaciteit voor het revitaliseren en onderhouden van dat systeem is zeer schaars, wat in zichzelf al een fors risico is. De aanbeveling om de ADR te vragen een foto te maken van de technische staat van de nieuwe systemen neem ik over. In de tussentijd wil ik de ontwikkeling van de nieuwe systemen niet pauzeren, omdat ik verdere vertraging wil voorkomen. Mocht de foto van de ADR leiden tot het beeld dat de nieuwe systemen ook technisch niet brengen wat de Belastingdienst verwacht, dan kan een terugvaloptie in beeld komen.

De Gateway beveelt verder aan om het project te herijken op onder meer de wijze van organiseren en de *agile* werkwijze. De *agile* werkwijze houdt in dat bij de ontwikkeling van de nieuwe systemen bloksgewijs wordt gebouwd, waarbij het primair proces en bouwers in continu samenspel ontwikkelen, met kortcyclische doorlooptijden. Voorheen werd binnen de Belastingdienst meer gebruik gemaakt van de zogenoemde «waterval» werkwijze, wat betekent dat eerst een planning werd gemaakt en de gehele ontwikkeling werd uitgedacht, alvorens met de bouw werd gestart. Deze omschakeling heeft inderdaad negatief bijgedragen aan de voortgang van het project, zoals ik ook in de schriftelijke antwoorden heb aangegeven.¹³ De planbaarheid van het gehele project neemt af door deze werkwijze. De projectorganisatie zal worden versterkt met een risicomanager, waar ik hierna verder op in ga.

De laatste aanbeveling van de Gateway is om te zorgen dat de politieke dynamiek niet verstorend werkt op de continuïteit van het primaire proces van de schenk- en erfbelasting. Dit zie ik als mijn verantwoordelijkheid, waarbij ik de komende jaren terughoudend zal zijn bij nieuwe fiscale maatregelen op het gebied van de schenk- en erfbelasting. Goede uitvoeringstoetsen moeten hier dienstbaar aan zijn: die maken inzichtelijk wat de gevolgen zijn van maatregelen en zijn daarom altijd essentieel, maar zeker ook als het onderliggende systeem nog in ontwikkeling is.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹³ Zie Kamerstuk 31 066, nr. 393.

7. Bevindingen en lessons learned

Pas in het najaar van 2017 werd binnen de Belastingdienst duidelijk hoe groot de vertraging eigenlijk was. Op dat moment was bijsturen nog maar beperkt mogelijk, en waren vertraging in belastingopbrengsten en aangiftebehandeling onvermijdelijk. Uw Kamer werd – net als ik – verrast door dit bericht. Het is essentieel lering te trekken uit dit proces, mede in het licht van het stevige rapport van de Gateway.

In de gang van zaken in dit project valt een aantal dingen op.

1. Het heeft ontbroken aan integrale sturing en integraal overzicht op het project, en er was geen eenduidige projectorganisatie met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.
 - Dit heeft onder meer te maken met het bloksgewijs bouwen, waarbij de bouwers vooral focus hebben op het deel van het systeem dat op dat moment in aanbouw is. Dit raakt ook aan de *agile* werkwijze, met de kortlopende ontwikkelcyclussen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat had moeten worden gestuurd op een integrale planning van de totaal benodigde functionaliteiten, waardoor sneller was gebleken dat de planning fors aan het uitlopen was, met alle gevolgen van dien.
 - De planning en voortgang waren daarnaast afhankelijk van de aan te koppelen processen en systemen, die zelf nog in ontwikkeling waren. Dit heeft geleid tot een complexiteit die is onderschat.
 - Integrale sturing binnen het project werd voorts bemoeilijkt doordat de budgetverantwoordelijkheid ten dele buiten het project lag (met name in de IV-hoek). Bij deze (vaak Belastingdienstbrede) besluitvorming buiten het project heeft het project niet altijd de hoogste prioriteit gekregen, mede omdat de schenk- en erfbelasting relatief kleine belastingmiddelen zijn. Deze verantwoordelijkheid wordt verlegd: beslissingen over prioritering binnen het IV-portfolio worden vanaf nu genomen door de directeuren uit het primaire proces, en niet langer binnen de IV-keten.
2. Binnen de dienst is vaak en lang gedacht dat de systemen nog tijdig «aan de praat» waren te krijgen, en dat de achterstand beheersbaar en in te lopen was. Deze inschatting is te optimistisch geweest; deze «can do»-mentaliteit leidt ertoe dat de urgentie van de boodschap van vertraging wordt ondermijnd. Dit cultuurelement kwam ook naar voren bij de Commissie onderzoek Belastingdienst. Als wordt gerapporteerd over problemen en risico's moet een realistische inschatting worden gemaakt van de consequenties.
3. De complexiteit van de nieuwe systemen voor de schenk- en erfbelasting is aan de voorkant onderschat bij het opstellen van de planning. Dit heeft te maken met de onder punt 1 genoemde koppeling aan andere systemen, maar ook met de fiscale en operationele complexiteit van de schenk- en erfbelasting (de wet). Die complexiteit zit bijvoorbeeld in het feit dat er meerdere belastingplichtigen achter één aangifte erfbelasting kunnen zitten en de mogelijkheid van conserverende aanslagen die een groot beroep doen op de rekenfunctionaliteiten van het systeem. De afstemming tussen de bouwers uit de automatiseringshoek en medewerkers uit het primair proces kost daarom aanzienlijk meer tijd dan waarin in het projectplan rekening was gehouden.
4. De verbinding tussen verschillende onderdelen van de Belastingdienst is niet goed geweest. Besluiten zijn teveel in isolement genomen, zoals het besluit om in het oude systeem wijzigingen van wet- en regelgeving niet meer te verwerken en het systeem uit te faseren. Bij dat besluit zijn de risico's van het niet tijdig operationeel worden van het nieuwe systeem niet voldoende meegewogen. Verder hebben signalen over vertraging binnen het project elders binnen de Belastingdienst

niet op tijd geleid tot de constatering dat de aanslagoplegging en de belastingopbrengsten in 2017 mogelijk in de knel zouden komen. Dit komt mede voort uit het besluit om de stuurinformatie binnen de nieuwe systemen pas later operationeel te maken, waardoor het systeem beperkt in productie is genomen zonder dat stuurinformatie over de oplopende achterstanden zichtbaar werden in managementrapportages.

5. Deze casus is ook exemplarisch voor de legacy in het IV-landschap en de omvang daarvan. De Algemene Rekenkamer vraagt daar – met goede reden – al enkele jaren aandacht voor. Dit heeft mijn volle aandacht. Prioritering blijft hierbij nodig omdat de wensen voor technische vernieuwing groter zijn dan de budgettaire en personele mogelijkheden.

Betere sturing door goede managementinformatie

De belangrijkste les die ik trek uit deze situatie is dat de sturing op zulke projecten beter kan en moet. Dit raakt aan de punten 1 tot en met 4 hierboven. Goede informatievoorziening is daarbij cruciaal. Het tijdig signaleren van vertragingen, risico's, en problemen in de uitvoering is essentieel voor goede sturing. Deze signalen moeten breed worden geanalyseerd in mogelijke effecten, bijvoorbeeld de gevolgen voor andere dienstonderdelen, voor de dienstverlening aan de burger of de belastingopbrengsten. Signalen moeten goed op waarde worden geschat en op het juiste niveau worden gerapporteerd. Kortom: verbinding tussen verschillende onderdelen van de dienst en ook tussen Belastingdienst en ministerie moet beter.

De Commissie onderzoek Belastingdienst heeft in januari 2017 gewezen op de noodzaak om managementinformatie en risicobeheersing te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn cruciaal binnen hun rapport, en hebben voor mij veel prioriteit bij het verbeteren van de situatie bij de Belastingdienst. De aanbevelingen zijn opgepakt binnen de Belastingdienst, maar zijn wel verbeterprocessen van lange adem. Binnen de Belastingdienst krijgt het primaire proces vaak de voorkeur boven managementinformatie, wat binnen dit project niet anders is geweest. Ook de Algemene Rekenkamer is kritisch op de managementinformatie, en heeft het feit dat de Belastingdienst niet beschikt over de juiste managementinformatie om goed te kunnen sturen en beheersen, als onvolkomenheid aangemerkt.

Met de nieuwe topstructuur worden besluitvormingsprocessen binnen de Belastingdienst aangepast en wordt de planning en control-cyclus strakker ingeregeld, inclusief de daarbij behorende systematiek van viermaandsrapportages. De problemen met de schenk- en erfbelasting laten zien dat ook de onderliggende systemen en de wijze waarop zij stuurinformatie voortbrengen (het rapportagelandschap) nog vele verbeteringen behoeven: welke rapportages bestaan allemaal, wordt op de juiste manier gerapporteerd, komt de informatie op de juiste plekken. Voorts zal met betrekking tot andere ontwikkeltrajecten en projecten expliciet worden bekeken hoe met de managementinformatie wordt omgegaan en wordt zeker gesteld dat de bouw van de functionaliteit voor bestuurlijke informatie wordt opgeleverd voordat het systeem in gebruik wordt genomen. Voor specifiek dit project zal een risicomanager worden toegevoegd aan de projectleiding, met als taak om problemen tijdig te constateren, risico's op vertragingen tijdig te signaleren en effecten daarvan weg te nemen, en de verbinding naar de uitvoering te borgen. In samenspraak met alle betrokkene rapporteert de risicomanager maandelijks direct aan de resultaatverantwoordelijk landelijke directeur over de

geboekte voortgang en het behalen van de doelstellingen alsmede noodzakelijke verbeteringen.

Een van de andere maatregelen op dit punt is dat inmiddels binnen het departement een overleg is ingesteld van directeuren die verantwoordelijk zijn voor onderscheidenlijk de belastingraming, de fiscale wetgeving en de uitvoering. In dit overleg wordt maandelijks gesproken over de ramingen, de realisaties in de belastingopbrengsten en de risico's in het primaire proces van de Belastingdienst. Op deze manier wordt beoogd de verschillende perspectieven en verschillende werelden dichter bij elkaar te brengen. Risico's in de uitvoering kunnen zo hopelijk eerder worden vertaald naar beleidsmatige implicaties, zoals de gevolgen voor belastingopbrengsten, al blijft goede informatie vanuit de Belastingdienst hiervoor randvoorwaardelijk.

Oude schoenen niet weggooien voordat je nieuwe hebt

Een tweede les is dat er altijd terugvalopties moeten zijn bij het vervangen van systemen, zeker als gebruik wordt gemaakt van een voor de Belastingdienst nieuwe werkwijze zoals *agile* ontwikkelen, wat ten koste kan gaan van de planbaarheid van een project. Het is niet verantwoord om een oud systeem al uit te faseren als een nieuw systeem nog niet geheel operationeel is en er nog een risico is op vertraging. Het contact tussen de uitvoering en de IV-keten moet op dit punt verbeteren.

8. Tot slot

Het project voor de ontwikkeling van de nieuwe systemen voor de schenken- en erfbelasting is helaas exemplarisch voor de werkwijze die de Commissie onderzoek Belastingdienst eerder ook aantrof op punten van onderlinge samenwerking, managementinformatie en risicobeheersing. Ik ga nauwgezet de vinger aan de pols houden bij de verdere ontwikkeling van de nieuwe systemen voor de schenken- en erfbelasting en zal uw Kamer vanzelfsprekend nader informeren indien daar aanleiding voor is. Mijn voornaamste inzet is vooral om de overlast voor burgers van de vertraging tot een minimum te beperken, en daarom heb ik de genoemde aanvullende maatregelen getroffen.

In een dienst van de omvang van de Belastingdienst worden fouten gemaakt en doen zich risico's voor, dat is helaas onvermijdelijk. Daarbij beschouw ik het als mijn taak om deze problemen op te lossen, risico's zo klein mogelijk te maken, te leren van fouten uit het verleden en proactief te communiceren met uw Kamer.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel