

Vergaderjaar 2017–2018

31 066

Belastingdienst

Nr. 378

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2017

In mei 2014 heb ik uw Kamer het resultaat gestuurd van een binnen de Belastingdienst uitgevoerde analyse van het eigen functioneren (Kamerstuk 31 066, nr. 201). Daar was wel aanleiding toe na een reeks incidenten en het vertrek van een Staatssecretaris. De analyse liet zien dat de vernieuwing in de Belastingdienst de maatschappelijke ontwikkelingen de afgelopen decennia niet had kunnen bijhouden. In een periode met – zo stond in die brief – «een emmer nieuwe wetgeving, meer fraudebestrijding, taakstellingen en herstel van incidenten» was men aan vernieuwing niet meer toegekomen. Duidelijk werd dat meer capaciteit de oplossing niet was. In de toen geformuleerde Brede Agenda stond aanpak van de verouderde werkprocessen en ICT dan ook centraal.

In mei 2015 was deze aanpak uitgewerkt in een zeven jaar durend investeringsplan, de Investeringsagenda (Kamerstuk 31 066, nr. 236). Na de zomer van 2015 is de Belastingdienst met de Investeringsagenda gestart. Inmiddels zijn twee van die zeven jaar om. Ik schreef uw Kamer al enige malen dat de verandering nog te moeizaam op gang komt, terwijl de ongelukkige vertrekregeling juist voortgang vraagt. In de afgelopen maanden is met brede betrokkenheid van de medewerkers van de Belastingdienst een herijking van de Investeringsagenda uitgevoerd, waarvan ik een samenvatting met deze brief aan uw Kamer stuur¹. Waar staan we inmiddels en wat moet er nog allemaal gebeuren? Daarover gaat deze brief.

Op allerlei plaatsen in de organisatie zijn de medewerkers vanaf 2015 met de vernieuwingsopgaven aan de slag gegaan. Dat kwam bovenop het gewone werk, ging ook gepaard met de nodige (terechte) kritiek, maar innovatie werd in de afgelopen jaren onbetwist een onderdeel van het reguliere werk. Ondanks tegenslagen, met die vertrekregeling als dieptepunt, zijn zij doorgegaan met de vernieuwing.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Centraal in de ontwikkeling van de afgelopen jaren stond het ontsluiten, combineren en nuttig toepassen van data via de ontwikkelde «datalaag». In de controle zorgde «big data» voor een hogere trefkans in de inkomensheffing en de btw. Bij de ontvangsten leidde het tot een trefzekerdere inning en dynamisch monitoren. Deurwaarders op pad vinden alle gegevens straks op hun tablet. Carrouselfraude wordt bestreden met de modernste technieken – Nederland zit in de kopgroep. De grote operatie om verouderde applicaties op te ruimen loopt, handmatige processen worden stap voor stap geautomatiseerd. De interactie met de belastingbetaler wordt gemoderniseerd, waardoor er inmiddels minder papier, minder invulformulieren, minder telefoontjes, minder terugvorderingen en minder boetes nodig zijn.

Een project dat mij misschien nog wel het meeste aanspreekt, omdat daarmee sluipenderwijs de interactie met de belastingbetaler verbetert, is de verder doorontwikkelde «vooringevulde aangifte». Ten opzichte van een aantal jaren geleden is de particuliere belastingbetaler weer minder tijd kwijt met de aangifte; vaak zijn zes klikken met de smartphone al voldoende.

Waarschuwingen voor de risico's van zo'n omvangrijke vernieuwing zijn in de regel al bij voorbaat terecht, want veranderingen in de Belastingdienst *zijn* risicovol, maar stilstaan en afwachten leek het kabinet nog risicovoller. Lang niet alles ging goed, maar de inning van belastingen is gelukkig gewoon doorgegaan.

Belangrijkste conclusies naar aanleiding van de herijking

In januari 2017 schreef ik uw Kamer dat de Investeringsagenda achteraf beschouwd teveel een project is geweest van de top, bedacht en uitgewerkt door externen, met te weinig eigenaarschap van de eigen medewerkers (Kamerstuk 31 066, nr. 330). De Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB) zegt hierover dat de Investeringsagenda «in het isolement van een kleine kring en los van de organisatie tot stand is gekomen». Daarom is de herijking anders aangepakt. In een eerste slag zijn de zes processen met de grootste verbetermogelijkheden door de eigen medewerkers opnieuw bekeken op de mogelijkheden om de kosten te verlagen, het nalevingstekort te verkleinen en/of de interactie met de belastingbetaler te verbeteren. De overige onderdelen komen later aan bod. Aan de herbeoordeling hebben medewerkers door de hele Belastingdienst heen maandenlang intensief gewerkt, duizenden medewerkers hebben in totaal 4.000 verbetervoorstellen ingediend, die in het herontwerp zijn meegenomen. Vervolgens zijn de uitkomsten onderworpen aan inhoudelijke en financiële toetsing en is er een gateway review gedaan. De toetsing door de ADR is bijgesloten².

De herijking laat zien dat de richting van de Investeringsagenda de juiste is, maar dat de aanpak beter moet. Op basis van de herijking trek ik vier wezenlijke conclusies:

1. De Investeringsagenda kwam destijds op een netto werkvermindering met 3.500 werkpakketten³ (de werkhoeveelheid van 1 fte) op termijn. Inmiddels zijn circa 550 werkpakketten verdwenen. De resterende reductie lijkt op basis van de herijking opnieuw haalbaar en verstandig. Ook de inhoudelijke richtingen worden in de herijking bevestigd: een centrale rol voor data en data-analyse, informatiegestuurd toezicht,

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Een «werkpakket» is de werkhoeveelheid voor 1 fte. Uitdrukkelijk wordt hier mee niet bedoeld op banen of medewerkers. Doel is dat 1.500 complexe werkpakketten ontstaan en 5.000 eenvoudige werkpakketten verdwijnen.

een modernere interactie met de belastingbetaler, etc. De business case uit de oorspronkelijke opzet is inmiddels veel verder uitgewerkt. De opgave, kortom, blijft overeind.

2. De oorspronkelijke Investeringsagenda kende een breedte en tempo die het verandervermogen van de dienst hebben overstegen. De weg van tekentafel naar een verantwoorde implementatie, met medeneeming van de inbreng van de betrokken medewerkers terwijl het gewone werk doorgaat, blijkt langer dan ik in 2015 heb aangenomen. Bij de externe toetsing van het programma kwam dat destijds nog niet aan het licht. Een bredere betrokkenheid vraagt in de implementatie meer tijd, maar leidt uiteindelijk tot een beter en meer geaccepteerd resultaat. De herijking maakt duidelijk dat de slaagkans toeneemt met een meer gerichte, volgtijdelijke aanpak.
3. De oorspronkelijke Investeringsagenda ging uit van een te beperkt extra ICT-budget. De inventarisatie gaf toen aan dat de resultaten in belangrijke mate konden worden behaald door herallocatie van bestaande reserveringen voor ICT. De herijking maakt duidelijk dat de doelen van de Investeringsagenda hiermee niet gehaald dreigen te worden. We zien bij de Belastingdienst dat een steeds diverser «klantenbestand» (zfp'ers), meer behoefte aan flexibiliteit (hervormingen) en een grotere gewendheid aan digitaal gebruiksgemak (eID, portal, iDeal) vragen om steeds hogere investeringen in ICT. Dat geldt voor de generieke data-infrastructuur, maar ook voor de verouderde interactie met de particuliere belastingbetaler en de zfp'er. Zo zijn bijvoorbeeld al op kortere termijn investeringen wenselijk in een betere informatie-uitwisseling met de belastingbetaler. Een stapeltje elektronische brieven in een virtuele brievenbus geeft nauwelijks echt zicht op de fiscale positie.
4. Een andere les is ten slotte dat, meer dan voorzien, externe omstandigheden de beperkende factor van het verandervermogen kunnen zijn. Dat speelt bijvoorbeeld bij de elektronische interactie met de belastingbetaler. Dat 99% elektronisch aangifte doet is niet het bepalende feit, maar dat die ene procent voorlopig maatwerk blijft vragen. Dat vergt een blijvende inspanning. Een ander voorbeeld is benodigde wetgeving. Circa 10% van de efficiëntiewinst hangt af van beleids- of wetswijziging, zoals in de sfeer van invordering of bezwaar. Verbetering van deze processen, met behoud van rechtszekerheid voor de belastingbetaler, vergt wel een zekere doorlooptijd. In de herijking moesten ook de inschattingen ten aanzien van deze externe omstandigheden worden herzien.

Met de ervaringen van de eerste twee jaar is een realistisch, robuuster, en verder uitgewerkt programma ontstaan. Zodra alle detaillering en toetsing is afgerond, zal ik uw Kamer nader informeren.

Financiële overwegingen

Een keuze van een volgend kabinet voor de herijkte Investeringsagenda heeft financiële implicaties. De structurele besparingen blijven overeind, maar vooral ICT en in mindere mate projectbeheersing vragen over de gehele planperiode een extra impuls. Ook ophoging van het budget onvoorzien ligt in de rede.

De herijking geeft zicht op de wenselijke technische opwaardering of stapsgewijze vervanging van de verschillende deelsystemen en van het zogenaamde datafundament. De financiële implicaties zijn echter nog onvoldoende hard. Een afgeronde en getoetste budgettaire uitwerking komt beschikbaar ten behoeve van een nieuwe regeerperiode. De maatvoering hangt sterk af van nadere keuzes en prioriteiten; evident is dat een organisatie als de Belastingdienst, ook gezien genoemde externe

ontwikkelingen, uiteindelijk een steeds meer ICT-intensieve organisatie wordt. Keuzes hierover zijn aan een volgend kabinet.

Het kabinet heeft uitgesproken dat de continuïteit van de Belastingdienst te allen tijde zal worden geborgd. In de begroting van 2018 (Kamerstuk 34 775 IX) wordt alvast een bedrag van 75 mln. euro op de Aanvullende Post gereserveerd, vooral ter borging van de continuïteit gedurende de looptijd van de Investeringsagenda, voor zover en waar dat nodig zou blijken.

Het vervolg

Mij gaat zo'n verandering altijd te traag, en ik heb moeite met elke tegenslag, klein of groot. Tegelijkertijd zie ik wezenlijke vorderingen en belangrijke lessen van deze eerste twee jaar. Er ligt een uitgewerkt programma om de Belastingdienst efficiënter en effectiever te maken en de interactie met de belastingbetaler te moderniseren. De aanpak is behoedzamer – meer gericht, meer volgtijdelijk. De verandering is ditmaal meer gedragen en gedreven door de werkvloer; in het proces van de herijking is binnen de Belastingdienst een brede kopgroep van medewerkers ontstaan die geloven in de door henzelf mede vormgegeven verandering en resultaten willen laten zien. De COB concludeert dat de Investeringsagenda nog even urgent is, en dat blijkt ook uit de herijking. Het is aan een volgend kabinet om te bepalen hoe hiermee door te gaan.

Welke keuzes een volgend kabinet ook maakt, de Investeringsagenda moet te allen tijde worden omringd door waarborgen. Er wordt een infrastructuur opgebouwd om projectvoorstellen vooraf te beoordelen, middelen vrij te geven, de voortgang te bewaken en hierover te rapporteren. Onafhankelijke toetsing wordt onderdeel van de projectaanpak, in het bijzonder waar het gaat om de beoordeling van de ICT-component in alle deelprojecten.

In 2014 moest de Belastingdienst veranderen om te overleven, maar was tegelijkertijd als organisatie onvoldoende tot veranderen in staat. De start was dan ook niet gemakkelijk. Inmiddels is vernieuwing een meer geaccepteerd onderdeel van het reguliere werk geworden. In een dienst die iedere werkdag een miljard euro int, 10 miljoen belastingbetalers en toeslagontvangers punctueel wil bedienen, met tientallen massale processen, honderden ICT-applicaties en 30.000 loyale, vakkundige, maar ook kritische medewerkers vraagt dit wel strakke regie. Door de herijkte Investeringsagenda wordt deze verandering teruggebracht tot beheersbare deelprojecten met scherp gedefinieerde eindproducten en stevige waarborgen rond de voortgang.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes