

'Van werkend naar robuust'

Een ontwikkelaanpak naar robuuste werkprocessen van de Belastingdienst

2 oktober 2014

1. Achtergrond en noodzaak

1.1 Het robuust maken van werkprocessen

Met zijn brief van 19 mei 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën de 'Brede agenda Belastingdienst' gepresenteerd. Deze agenda bevat een samenhangend programma voor het verbeteren van het functioneren van de Belastingdienst. De Belastingdienst moet zelf verbeteren, van 'de politiek' wordt verwacht dat de wet- en regelgeving minder complex wordt en de verwachting van de samenleving moet in lijn worden gebracht met wat in de uitvoering haalbaar en realistisch is.

Het spoor waarin we als Belastingdienst zelf moeten verbeteren is in de brede agenda aangeduid als spoor B: het robuust maken van de werkprocessen. Robuust maken is niet alleen het beheersen van risico's en het draaiend houden van processen, maar ook het duurzaam tegemoet komen aan veranderende eisen van de tijd, ofwel het komen tot toekomstbestendige processen.

ICT bevindt zich in het hart van spoor B. ICT is immers de levensader voor de relatie van de Belastingdienst met burgers en bedrijven. Bijna alle burgers en bedrijven hebben een enkelvoudige of meervoudige relatie met de Belastingdienst. ICT is ook vliegwiel voor veel innovatie. Niettemin moet niet ICT centraal staan, maar de aanpak van de werkprocessen in het perspectief van burgers en bedrijven, met daarbij een onmisbare rol voor ICT.

Dit document geeft het perspectief van een stap-voor-stap ontwikkelaanpak en zet een eerste richtinggevende stap. De belangrijkste onderdelen van de eerste stap zijn:

- een programma voor grondige herbezinning op de inrichting van de massale processen;
- bij de massale processen de eerste prioriteit bij het aanpakken van de processen Inning en Inkomensheffing;
- de aanpak van een zo volledig mogelijke digitalisering van het verkeer met burgers en bedrijven;
- ontwikkeling van innovatieve handhaving met behulp van moderne technologie;
- samenwerkingsprogramma's met ketenpartners op het terrein van e-overheid en douane;
- een programma voor 'rationalisatie' van het 'ICT-landschap' van de Belastingdienst;

In oktober 2015 wordt in een vervolgdokument over de resultaten van de eerste stap gerapporteerd en worden vervolgstappen zichtbaar. Daarmee wordt inhoud gegeven aan een voortrollende aanpak, waarbij jaarlijks externe en interne ontwikkelingen worden meegenomen.

1.2 Enorme betekenis van ICT voor werkprocessen

De betekenis van ICT in de achterliggende jaren voor de werkprocessen van de Belastingdienst kan bijna alleen maar worden onderschat:

- *ICT is een efficiencymachine geweest.* Alleen ICT maakte het mogelijk dat we zo'n grote procesmassaliteit als bij de Belastingdienst überhaupt konden verwerken en dat de enorme volumetoenames van de afgelopen tien jaar - bij een afnemende bezetting - konden worden gerealiseerd. Enkele voorbeelden:
 - o van geen naar 7,1 miljoen toeslaggerechtigden;
 - o van 934.000 naar 1.650.000 ondernemers in de omzetbelasting;

- van 8.000.00 naar 11.000.000 aangiften Inkomensheffing;
- van 10.000.000 naar 21.000.000 aangiften invoerrechten en accijnzen

De toename komt ook terug in technische gegevens zoals het volume data-opslag. In 1996 was er een data-opslag van 9 Terabyte (9.000.000.000.000 bytes), in 2014 bijna 1.000 maal zo veel: 7,3 Petabyte (7.300.000.000.000.000 bytes).

- *ICT is een motor voor vernieuwing en samenwerking.* Een voorbeeld is de Vooringevulde Aangifte (VIA). De VIA wordt breed gewaardeerd. Ze was alleen mogelijk door in uitstekende samenwerking met een externe partijen tot grootschalige ICT-inzameling van gegevens te komen. Die gegevens werden vervolgens op innovatieve wijze voor de burger vooringevuld in de aangiftesoftware. Dit jaar ging het om:
 - 22 miljoen inkomensgegevens (van werkgevers, uitkeringsinstanties);
 - 2 miljoen studiegegevens (van scholen, universiteiten);
 - 60 miljoen spaargegevens (van banken);
 - 25 miljoen WOZ- en hypotheekgegevens (van gemeenten, banken);
 - 650.000 gegevens van polissen voor lijfrentes (van verzekeraars);
 - gegevens van gastouders, zorgverleners PGB, premies AOV etc.

- *ICT is rekenmeester voor uitvoering van ingewikkelde regels.* Het aantal regels wetgeving en de complexiteit ervan is sterk toegenomen. In de brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' is dit een steeds voller wordende, dichtslibbende zolder genoemd. Met veel moeite heeft de Belastingdienst de wetgeving kunnen uitvoeren. Dat had al helemaal niet gekund als er geen ICT was geweest, die de regels in automatiseringsprogramma's omzet. Paradoxaal genoeg bestaat de overgevolle zolder bij de gratie van ICT. Zonder ICT had de zolder eenvoudigweg nog niet voor de helft zo gevuld kunnen raken. De grens aan uitvoerbaarheid zou dan al veel eerder zijn bereikt.

- *ICT is onmisbare handhavingsondersteuner.* Maar een heel klein deel van de belastingaangiften, toeslaaanvragen, goederencontainers en andere stromen wordt door het menselijk oog bekeken. Vroeger moest dat, maar ICT heeft met selectiemodules en scansystemen een basis gelegd voor risicogericht toezicht. En toezichtsmedewerkers beschikken over ICT-hulpmiddelen voor het kennisintensieve toezichtswerk. Deze gedeeltelijke automatisering van vroeger meer ambachtelijk ingerichte toezichtsrollen vergt tegelijkertijd een van de meest ingrijpende cultuurveranderingen binnen de Belastingdienst.

- *ICT ondersteunt medewerkers.* Werkplekken in de Belastingdienst zijn gemoderniseerd, waarmee het fundament is gelegd onder tijd- en plaatsafhankelijk werken.

De Belastingdienst is met dit alles een efficiënte en innovatieve organisatie. Elke werkdag weer wordt € 1 miljard geïnd en € 250 miljoen uitbetaald, worden 600.000 berichten verzonden, worden vele personen- en goederenbewegingen gevolgd met het oog op invoer- en uitvoerheffingen, veiligheid, gezondheid, economie en milieu.

De 3.500 medewerkers van de ICT-organisatie van de Belastingdienst scheppen daar van dag tot dag en van jaar tot jaar de randvoorwaarden voor. Op zo'n prestatie mag Nederland trots zijn.

1.3 Tegelijkertijd precair

Tegelijkertijd is ICT een achilleshiel van de werkprocessen van de Belastingdienst. Al sinds jaar en dag is sprake van veel wijzigingen in wetgeving en uitvoeringsbeleid voor de Belastingdienst. Dat deed altijd al een stevig beroep op het ICT-verandervermogen. Maar de laatste jaren voltrokken wijzigingen zich bovendien in een sneller tempo en waren ze veranderlijker en minder voorspelbaar. En de omgeving waarin de Belastingdienst zijn taken uitvoert (Brussel, nationale politiek, andere departementen, samenleving) wordt complexer en stelt hogere eisen:

- wetgeving kende steeds meer heffingen, tegelijkertijd ook meer detaillering en uitzonderingssituaties;
- fraudebestrijding vraagt om een hands-on aanpak met inzet van moderne technologie;
- burgers en bedrijven stellen hogere eisen die alleen met innovatieve digitale dienstverlening kunnen worden waargemaakt.

Grote hoeveelheden data in complexe ketens

De Belastingdienst ontvangt en verwerkt niet alleen grote hoeveelheden data van burgers en bedrijven, maar ontvangt ook data van allerlei partijen in de keten, zoals banken, verzekeraars, andere overheden.

Met al die data produceert de Belastingdienst niet alleen aanslagen en beschikkingen, maar we stellen ook zelf weer grote aantallen gegevens beschikbaar aan een lange rij instanties die deze gegevens gebruiken voor de uitvoering van hun taak: UWV voor de uitkeringen, CAK voor de inkomensafhankelijke regelingen zorg, DUO voor studiefinanciering, enz. enz.

De Belastingdienst is daarmee waarschijnlijk de grootste gegevensverwerker van Nederland, een gigantisch gegevensknooppunt.

De volumes zijn in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, evenals de eisen aan actualiteit. Tegelijkertijd is er een gebrekkige (wettelijke) uniformering van gegevensbegrippen en zijn er verschillende systemen en technische standaards in de totale keten.

Onoverzichtelijk 'ICT-gebouw' voor de werkprocessen van de Belastingdienst

De ICT voor de werkprocessen van de Belastingdienst is ooit overzichtelijk geweest. Het aantal systemen was beperkt, evenals het aantal koppelingen naar buiten. Er was een beperkt aantal technieken en standaards. Er waren experts die een totaaloverzicht hadden en hele ketens nog kenden, soms zelfs tot in de haarvaten.

De vraag aan de ICT-organisatie van de Belastingdienst in de afgelopen decennia, en zeker ook in de afgelopen tien jaar, was: manage de combinatie van steeds meer soorten processen en gegevens, een groter volume, meer detaillering, snellere veranderlijkheid van maatregelen, meer snelheid en actualiteit en meer ketenpartners.

Deze vraag is beantwoord. Er is wel een groot, onoverzichtelijk 'ICT-gebouw' door ontstaan. Dat geldt voor de gebouwde automatiseringssystemen, voor de ICT-infrastructuur waar deze systemen gebruik van maken en voor de technieken waarmee de systemen zijn gebouwd. Het aantal elementen is groot en de onderlinge verwevenheid ervan niet minder. Er is te veel onderlinge incompatibiliteit van systemen intern en in de verbinding met externe systemen.

De onoverzichtelijkheid geldt niet voor alle delen van het gebouw even sterk.

Sommige delen zijn in onderhouden en goed beheerbare staat. Bij sommige delen is de toestand redelijk. Bij andere delen is sprake van zoveel aanbouw, verbouw en veroudering dat niet meer compleet te overzien is hoe het functioneert. Verstoringen en damages ten koste van burgers en bedrijven treden dan gemakkelijker op. En de medewerkers ervaren de systemen in die gevallen (terecht) nogal eens als ineffectief: het in meer systemen tegelijk moeten werken, traagheid, dubbel invoeren.

Vooraf is niet goed te overzien hoe de systemen nog aangepast of uitgebreid zou kunnen worden, zonder schade aan te richten aan het bestaande proces. Veranderingen zoals een wetwijziging kunnen niet of alleen mondjesmaat worden doorgevoerd. Handmatige tussenstappen en tijdelijke noodoplossingen komen te veel voor.

De situatie rond 1 bankrekeningnummer is een voorbeeld. Vanuit heel goede overwegingen van fraudebestrijding werd het komen tot 1 bankrekeningnummer met vaart ontwikkeld en geïmplementeerd. Achteraf bleek het zo snel eenvoudigweg niet te kunnen. De gevolgen waren onvolledig overzien. Het bestaande proces en de bestaande systemen bleken te ingewikkeld om in het gevraagde tijdsbestek deze verandering in één keer toe te laten. Het gevolg was dat damage optrad, in volume uiteindelijk niet eens zo veel, maar wel bij een groep toeslaggerechtigden die hun geld hard nodig hadden.

Een door een extern bureau uitgevoerde wereldwijde marktscan laat overigens zien dat veel belastingdiensten en andere grote gegevensverwerkers zoals banken worstelen met problematiek die vergelijkbaar is met die van de Nederlandse Belastingdienst. Vaak is er een ICT-landschap dat de eisen van de (nabije) toekomst niet goed aankan en worden maatregelen getroffen.

1.4 Nu aanpakken

De toestand van het ICT-gebouw kan zo niet blijven. De situatie is niet dramatisch, wel urgent. De processen van de Belastingdienst moeten weer robuust worden. Robuustheid vertaalt zich in twee begrippen: het *prestatieniveau* (de mate waarin een proces voldoet aan de verwachting van burger en bedrijf) en de *aanpasbaarheid* (de mate waarin toekomstige ontwikkelingen kunnen worden verwerkt). Zowel prestatieniveau als aanpasbaarheid moeten beter.

Dat kan alleen met een structurele aanpak. Als we het niet structureel en vanaf nu aanpakken gaat de onderhoudstoestand van het gebouw de komende jaren verder naar beneden en wordt het in sommige delen gevaarlijk voor de werkprocessen van de Belastingdienst. Dat kan niet. De continuïteit moet worden geborgd. De geldstroom naar de schatkist moet in stand blijven, de uitgaande geldstroom moet ongestoord blijven vloeien naar de grote groepen burgers die er op rekenen, de handhavingstaak moet op peil blijven. Bovendien kan de Belastingdienst niet op slot. Politieke wensen en wensen van burgers en bedrijven zullen hun weg weer moeten kunnen gaan vinden, beter dan nu het geval is.

Wat is de weg voor een structurele aanpak? In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

2 Aanpak stap-voor-stap

2.1 Snel een set nieuwe systemen bouwen?

Een vlotte reactie kan zijn: laat de Belastingdienst snel een nieuwe set systemen voor de massale werkprocessen bouwen. Het antwoord is dat het beter is dat niet te doen. Het brengt van de regen in de drup. En bovendien: het hoeft niet.

De Belastingdienst volgt al sinds 2009 (McKinsey) de lijn dat geen big bang met nieuwbouwsystemen meer plaatsvindt. ICT-vernieuwing door middel van grootschalige veelomvattende projecten is geen route naar succes. We passen processen en systemen geleidelijk aan. Die lijn blijven we ook voor de toekomst vasthouden.

De nieuwbouw van het systeem voor Toeslagen is een voorbeeld van een big-bang die we liever niet meer toepassen. We zijn er weliswaar trots op dat het uiteindelijk is gelukt, maar het was geen gemakkelijke route. De bouw begon in 2007, nadat was geconstateerd dat het eerste Toeslagensysteem (2006) niet goed bleek te functioneren. Het duurde jaren om de bouw af te ronden en het systeem in te voeren (2012). Terecht wilden we zeker weten dat het systeem goed zou functioneren voor de knop van oud naar nieuw zou omgaan. De gevolgen voor de burger zouden immers desastreus zijn als het niet goed ging. Het gevolg was wel dat twee jaar intensief moest worden getest en dat in die jaren het oude systeem moest blijven draaien (en aangepast worden aan nieuwe wetgeving). Bovendien zijn delen van het oude systeem nog steeds in gebruik: het nieuwe systeem bevatte geen terugwerkende kracht naar oude jaren, dat was overigens een goede keuze.

Bij een geleidelijke aanpak was het waarschijnlijk mogelijk geweest om al eerder dan in 2012 te beginnen met het beheerst implementeren van onderdelen. Dat had minder risico's gegeven en het incasseren van de voordelen van een beter proces was eerder begonnen.

Er zijn succesvolle voorbeelden van een geleidelijke veranderaanpak.

De VIA is een groot succes geworden omdat vanaf 2009 stapje voor stapje de doelgroep werd vergroot en het aantal vooringevulde gegevens groter werd. Geleidelijk werd de samenwerking met gegevensleverende instanties uitgebreid. Steeds nam het gebruiksgemak bij het doen van de aangifte toe. Een andere optie was geweest om te wachten met de vooringevulde aangifte tot we alle gegevens hadden kunnen voorinvullen. Je kunt nooit met zekerheid zeggen hoe dat zou zijn afgelopen, maar verstandige mensen durven de weddenschap aan dat het project dan nu nog in ontwikkeling zou zijn of dat het met veel fouten 'in productie' zou zijn gegaan met grote ophef bij burgers en politiek. De VIA doet het goed. Wel is het systeem bewerkelijk geworden; dat vraagt aandacht.

Ook het budgettaire kader dwingt tot keuzes (zie hierna) en de verandercapaciteit van de organisatie kent grenzen. Een grootschalige vernieuwing van meer systemen tegelijk is niet te managen: niet bestuurlijk, niet technisch en niet qua expertise. De span-of-control zou te groot zijn, het is technisch niet te testen en de deskundigheid kan niet op alle plaatsen tegelijk worden aangewend.

Ten slotte: buiten en binnen de overheid is al langer duidelijk dat big-bangs niet goed zijn. En de externe marktscan laat zien dat ook de verbeterprogramma's van andere belastingdiensten meestal een langjarig karakter hebben. Ook de 'best-performers' hanteren een (zeer) lange termijnplan (tot

langer dan 10 jaar). Ze willen dat migraties van oud naar nieuw zeer gecontroleerd verlopen (één component per keer met verzekerde terugval als het nieuwe proces het niet goed zou doen). Wat in jaren is opgebouwd, heeft jaren van renovatie en geduldig doorzetten nodig.

2.2 Gedifferentieerde aanpak, stap-voor-stap en met langjarig karakter

Het kan niet in één grote beweging en het hoeft ook niet. Een structurele aanpak hoeft niet overal de zelfde zwaarte te hebben en is niet overal gelijktijdig nodig. Sommige delen zullen een grondige vernieuwing nodig hebben. Andere kunnen nog wachten of hebben een beperktere aanpassing nodig. We kiezen daarom voor een langjarige, gedifferentieerde aanpak, grondig en stap-voor-stap.

Dat sluit ook aan bij de brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel'. Beschikbare ruimte voor lastenverlichting en het voorkomen van onrechtvaardige schokken leiden bij de belastinghervorming tot de keuze voor langjarige bewegingen in plaats van het 'ontwerpen van een oerknal'. En de brief schetst dat de wetgeving moet worden vereenvoudigd tegen de achtergrond van urgentie bij de Belastingdienst die kampt met steeds complexere wetgeving en een hoog verandertempo, en tegelijkertijd dat de vereenvoudiging niet in datzelfde verandertempo moet plaatsvinden. Anders levert het oplossen van de problemen weer nieuwe problemen voor de Belastingdienst op. Voor de vereenvoudiging wordt daarom gekozen voor een geleidelijke aanpak, in een beheersbaar tempo. Dat is overeenkomstig de aanbevelingen uit het McKinsey-onderzoek van 2009.

2.3 Budgettair kader

Het voorgaande maakt duidelijk dat keuzes noodzakelijk zijn. Het beschikbaar budgettair kader voor ICT-uitgaven in de Belastingdienst – de belangrijkste uitgavencomponent voor het robuust maken van de werkprocessen - noopt er ook toe.

Om de ontwikkeling van ICT te ondersteunen is voor 2014 € 35 miljoen toegevoegd aan de begroting en is voor de jaren 2015-2017 onder voorwaarden jaarlijks € 35 miljoen gereserveerd binnen de Financiënbegroting.

De inzet van deze middelen neemt niet weg dat een grote opgave voorligt, want het is € 35 miljoen extra ten opzichte van een krimpend financieel kader. Het totaal kader voor de ICT-uitgaven daalt tot 2018 daarmee nog steeds van € 455 miljoen naar € 403 miljoen. We vangen dit op met verdergaande efficiency-maatregelen in de IV-keten.

We zijn ons er van bewust dat dit niet eenvoudig is, nadat in de achterliggende jaren al een forse krimp werd gerealiseerd met efficiencymaatregelen. Zo nam het aantal beheerde en gerealiseerde functiepunten per uur (een maat voor ICT-werk) al fors toe, naar een niveau dat volgens benchmarkgegevens goed overeenkomt met wat peer-organisaties realiseren. De gemakkelijke rek is er uit. Maar we zetten er met vertrouwen op in: andere aanpakken bij ontwerpen en bouwen van systemen en slim exploiteren en beheren van hardware en software bieden nog mogelijkheden.

De financiële marges zijn bovendien klein omdat gemiddeld 85% van het budgettair kader opgaat aan de noodzakelijke uitgaven voor instandhouding van bestaande processen (continuïteit), inclusief 'reguliere' jaaraanpassingen van wetgeving. In deze 85% kan niet snel ruimte worden gevonden. De ICT-ondersteuning van de operationele primaire processen wordt er meteen mee aangetast.

Gemiddeld 15% is dus beschikbaar voor al het nieuwe dat moet worden ontwikkeld en voor alles wat voor robuustheid moet zorgen: nieuwe wetgeving, interdepartementale afspraken, ambities van de Belastingdienst op het terrein van dienstverlening en handhaving, maar ook de structurele aanpak waar dit document voor staat.

Doelstelling is dat door de structurele aanpak op termijn een andere verhouding dan 85-15 wordt gerealiseerd: 70-30. Dat is een gezonde verhouding die blijkens benchmarkgegevens bij vergelijkbare organisaties haalbaar moet zijn. Het is een verhouding die structureel meer ruimte schept voor verandering. Maar het is een geleidelijke resultante van het proces dat we nu langjarig inzetten. De eerstkomende paar jaar wordt daar nog weinig zichtbaar van.

Het financiële kader dwingt hiermee tot scherpe keuzes. Hier gaat de volgende paragraaf op in.

3. Keuzes

3.1 Vier lijnen

In deze paragraaf wordt de ICT-aanpak van de Belastingdienst in de komende jaren beschreven in vier lijnen:

- *Lijn 1: we pakken de massale processen aan.* We kiezen voor een duidelijke prioritering voor enkele massale procesketens, geen ver uitgestippeld plan voor alle massale processen;
- *Lijn 2: we werken gestaag door* aan het succes van digitale *dienstverlening*, aan innovatieve ICT-ondersteuning van *de handhaving* en aan *samenwerking met ketenpartners*. Pas op de plaats voor andere ambities;
- *Lijn 3: we zorgen voor rationalisatie:* een afname van onderhouds- en beheerlasten door meer efficiency en standaardisatie in de ICT-infrastructuur, bij de voortbrenging van ICT-systemen en in de ICT-systemen zelf. De rationalisatie gaat gepaard met technologische vernieuwing;
- *Lijn 4: we borgen de continuïteit.*

De *lijnen 1 en 2* moeten in beginsel worden bekostigd uit de in paragraaf 2.3 genoemde 15%. Dit vraagt om keuzes. Er is meer werk dat aangepakt zou kunnen worden als de capaciteit er was. Er werd in de Belastingdienst tot nu toe te veel tegelijkertijd aangepakt vanuit de gedachte dat elk ICT-probleem nú moet worden opgelost en dat aan elke toekomstverwachting van burger en bedrijf snel moet worden voldaan. Maar dat hoeft niet. Kiezen betekent ook dingen niet doen - als de bodem maar blijft dat de continuïteit geborgd is. Dat we zo nadrukkelijk kiezen is nieuw. Het is een omslag. We torsen niet meer alles mee. Dat schept duidelijkheid buiten en binnen de organisatie. En de keuzes staan vast, we sturen er op. Wel zullen jaarlijks opgedane ervaringen bij de aanpak en nieuwe (externe) invloeden ons er toe brengen om jaarlijks in samenhang te kijken naar tempo en maatvoering en keuzes waar nodig te herijken.

De € 35 miljoen extra voor de jaren 2015-2017 is als afzonderlijk jaarlijks bedrag voor *lijn 3* onder voorwaarden gereserveerd binnen de Financiënbegroting. Dat bedrag wordt dus alleen voor rationalisatie gebruikt. Dat is nieuw voor de Belastingdienst. We besteden dit geld zo echt aan het verbeteren van het fundament en laten het niet weglopen naar andere doelen. Daarmee worden de voorwaarden geschapen voor de in paragraaf 2.3 al geduide geleidelijke wijziging in de verhouding van 85/15 naar 70/30, waarmee meer ruimte voor de lijnen 1 en 2 ontstaat.

Voor *lijn 4* was dus in de afgelopen jaren gemiddeld ongeveer 85% van het budget nodig. De komende jaren zal geleidelijk een verschuiving op gang kunnen komen naar 70%.

3.2 Lijn 1: massale processen

Plannen niet ver uitstippelen, maar voortrollend agenderen

In de brede agenda is een 'grondige herbezinning op de inrichting van de massale processen' aangekondigd. Voor deze herbezinning wordt een programma ingericht onder verantwoordelijkheid van een lid van het Managementteam Belastingdienst, tevens CIO. In de herbezinning wordt ook de

relatie gelegd naar de ICT-ontwikkeling. De uitkomsten van deze grondige herbezinning stellen de Belastingdienst in staat voor de massale werkprocessen de stap naar robuuste processen te zetten. Een langjarige ontwikkeling voltrekt zich per definitie in een voortdurende relatie met gebeurtenissen in de externe omgeving. De ontwikkeling van de stelselherziening, eisen uit Brussel, veranderingen in ketens waar de Belastingdienst deel van uitmaakt (generieke overheidsvoorzieningen), breder overheidsbeleid waar de Belastingdienst in participeert (digitalisering 2017, activiteiten onder de paraplu van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid), zullen invloed hebben op inhoud en tempo van de activiteiten..

De ontwikkelaanpak is daarmee niet statisch en ook geen ver uitgestippeld plan, maar een levend document met heldere eerste prioriteiten, dat voortrollend de interne prestaties en de externe invloeden zichtbaar maakt. Zeker is dat het een langjarige cadans van vernieuwing zal zijn. Niet op het precieze jaartal af is te zeggen wanneer de vernieuwing van de massale processen is voltooid. Een periode van pakweg 10 jaar is een reëel perspectief. Stevige sturing via portfoliomanagement is een vereiste om hierbij op koers te blijven.

Bij de vormgeving van robuustheid worden de mogelijkheden onderzocht van een omslag van massale batchgewijze processen naar een meer continue geïndividualiseerde benadering: dit maakt het mogelijk de timing meer in handen te leggen van burgers; en van de opslag van gegevens op een manier dat ze ontvlochten zijn van de systemen waarin ze worden gebruikt: dit maakt het mogelijk gegevens minder op te vragen bij burgers en efficiënter aan te wenden in meer processen en systemen.

Eerste prioriteit: Inning en Inkomensheffing

De zelf-assessment en een nadere analyse geven informatie over de status van de ICT voor de massale processen.

Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor financiën uit de Tweede Kamer op 25 juni jl. is al gedeeld dat drie procesketens naar voren kwamen die in ieder geval aandacht vragen: OB, Inning en Auto. In het zelf-assessment kwam ook de Inkomensheffing naar voren. Een extern expertise-oordeel bevestigt dat de Inkomensheffing ook aandacht vraagt.

Het is niet mogelijk, maar ook niet nodig om deze ketens alle vier tegelijk aan te pakken.

We kiezen eerst voor Inning en Inkomensheffing. De status van deze 'systeemlandschappen' vraagt de meeste aandacht. Omzetbelasting en Auto volgen later.

Voor elk van de vier ketens geldt dat het een versnipperd moeilijk te beheren samenstel aan systemen is, met volle 'releasekalenders', veel moeite om nieuwe versies van applicaties in te voeren, handmatig werk, weinig mogelijkheden voor implementatie van wetgeving en kans op negatieve impact voor grotere groepen burgers en bedrijven.

Bij de omzetbelasting en de autoheffingen doet zich dat ook voor, maar in mindere mate. Vooral is van belang dat beide systeemlandschappen nog redelijk stabiel zijn en daarom tot weinig verstoring leiden 'naar buiten', als wijzigingen maar tot een minimum beperkt blijven. Bovendien kan voor wat betreft de autoheffingen voor het vernieuwen van de systemen beter worden afgewacht hoe een vernieuwing van het beleidssysteem uitpakt.

Waarom Inning; effecten

Inning is de backbone voor de schatkist: bij een disfunctioneren van Inning is er direct gevaar voor de schatkist. De inkomstenstroom voor de overheid (€ 1 miljard per werkdag) moet per se ongestoord

blijven verlopen. En bij falen van Inning zijn er snel ernstige negatieve effecten bij burgers: er gaat nu € 250 mio per werkdag uit aan toeslagen en teruggaven inkomensheffing.

In de Belastingdienst zijn heel veel systemen aangesloten op Inning. Loonheffing, Inkomensheffing, Toeslagen, Omzetbelasting en andere heffingen 'praten' met Inning. Dat is ingewikkeld geworden. Met enige regelmaat komen damages voor. De bestaande inningssystemen lieten steeds minder wijzigingen toe. Dat resulteerde weer in nieuwe ondersteunende en aanvullende systemen voor de inning die elk weer koppelingen moesten krijgen in het landschap en maar moeizaam beheerd kunnen worden. Er zijn dagelijks 80 fte nodig om met handmatige aanvullingen het systeem goed te laten werken. Er zijn bijna geen mogelijkheden om de burgers beter van dienst te zijn, bijvoorbeeld met actuele betaalinformatie.

Met de aanpak van Inning zijn de effecten op korte termijn dat stabilisering wordt bereikt zodat het landschap weer beter beheerbaar wordt en minder damages voorkomen. Applicaties worden beter onder beheer gebracht en er wordt begonnen met migratie van oude technologie.

Voor de langere termijn zijn de effecten dat met efficiëntere systemen:

- nieuwe wetgeving weer soepel kan worden geïmplementeerd;
- de foutenkans kleiner is en minder damages optreden;
- verrekenen belastingen en toeslagen mogelijk wordt, evenals actueel inzicht voor burgers in schuld- en vorderingspositie en direct betalen;
- betere basis voor debiteurgericht invorderen;
- correcte verantwoording.

Waarom Inkomensheffing; effecten

Bijna 11 miljoen burgers en bedrijven doen aangifte Inkomensheffing. Bij de Inkomensheffing is het proces voor toezicht en het massale proces vervlochten in één systemenlandschap. Het is mede daarom moeilijk veranderbaar. Het duurt veertien maanden voor een nieuwe versie in gebruik kan worden genomen. De programmaversies en gegevensmodellen van een hele reeks belastingjaren moeten worden bijgehouden en tegelijkertijd in productie zijn. Iemand kan immers een aangifte indienen over een oud belastingjaar. Het is bovendien een duur systeem.

Kenmerkend voor Inkomensheffing is dat de wetgeving de afgelopen jaren veranderlijker was dan alle andere belastingwetten. De achterliggende jarenlange druk zal hopelijk afnemen als gevolg van de stelselherziening, maar het ligt voor de hand dat het als instrument van inkomenspolitiek een relatief beweeglijk terrein blijft: dat alleen is al voldoende aanleiding om een begin te maken met voorbereiden op de toekomst.

Met de aanpak van Inkomensheffing zijn de effecten op korte termijn dat het systeem stabiel blijft en dat verder kan worden doorontwikkeld met de VIA en met een internetportaal voor burgers. Voor de langere termijn zijn de effecten:

- goed aanpasbaar aan nieuwe wetgeving;
- sneller en efficiënter proces door ontvlechten van toezicht van het massale proces
- minder kans op fouten;
- randvoorwaarden vervuld voor versnelling en vernieuwing van de dienstverlening (meteen afdoen);
- mogelijkheden voor aanpassingen door burgers zonder ingewikkelde formele bezwaarschriften etc.

Vervolg Inning en Inkomensheffing

De contouren van de veranderaanpak in de gebieden Inning en Inkomensheffing zijn in de afgelopen tijd zichtbaar gemaakt. De aanpak voor de Inkomensheffing is in lijn met het advies van een externe deskundige die ook bij de verdere begeleiding betrokken is.

Op basis van de nu gemaakte keuze worden de plannen de komende maanden verder uitgewerkt en worden de eerste daadwerkelijke stappen gezet. Input van medewerkers zal daarbij een belangrijke rol spelen evenals bijdragen van externe deskundigen.

Bedacht moet worden dat de voorgenomen maatregelen in een keten als Inning of Inkomensheffing niet op zichzelf staan, maar een onderlinge afhankelijkheid hebben met de ICT-infrastructuur en met andere algemene voorzieningen of aspecten. Denk aan de techniek waarmee systemen worden gebouwd, aan de gegevens die van andere bronnen of ketens afkomstig zijn en/of ook door andere ketens worden gebruikt, aan de digitale 'poort' waardoor niet alleen berichten tussen één bepaalde keten en burgers/bedrijven worden uitgewisseld, maar waar ook andere ketens gebruik van maken. Al deze afhankelijkheden moeten voortdurend met elkaar in samenhang worden gebracht en bestuurd. Het is belangrijk dat 'investeren' in twee ketens niet alleen rendement oplevert voor die twee ketens, maar tegelijk meehelpt aan een efficiënte inrichting van de algemene voorzieningen waar deze én andere ketens gebruik van maken.

Een bijzonder aspect is het aspect gegevens. Zoals uit dit document blijkt is er gezien de enorme hoeveelheid data, de gebrekkige standaardisatie en de toenemende eisen aan kwaliteit veel aandacht nodig voor een verbetering van de gegevensadministratie. Dat is een belangrijk fundament voor de verbetering van alle processen van de Belastingdienst. Inspanningen op dat vlak zullen in ieder geval met prioriteit ten goede moeten komen van de nu eerst gekozen processen Inning en Inkomensheffing.

3.3 Lijn 2: gestaag doorwerken aan digitalisering, innovatieve handhaving en samenwerking met ketenpartners

We kiezen naast het aanpakken van de massale processen Inning en Inkomensheffing voor drie speerpunten:

- digitalisering verkeer burgers en bedrijven;
- innovatieve handhaving;
- samenwerking met ketenpartners.

Dat betekent dat ook hier keuzes aan de orde zijn.

Digitalisering verkeer met burgers en bedrijven

Parallel aan de geleidelijke verbetering van de massale procesketens zetten we koers naar een zo volledig mogelijke digitalisering van het verkeer met de burgers en bedrijven, met adequate voorzieningen voor burgers die hulp nodig hebben.

Deze digitalisering vergt ook steun van de politiek om te voorkomen dat de 'oude' en de 'nieuwe' wereld allebei in de automatisering moeten voortbestaan. Dat is niet te beheren.

Digitalisering betekent: verdere doorgroei van de VIA, het vervangen van de papieren aanslagen en beschikkingen door berichten in de Berichtenbox van MijnOverheid en het verder ontwikkelen van het portaal MijnBelastingdienst met mogelijkheden voor online-aangifte, en op langere termijn voor het inzien van actuele statusinformatie en voor direct betalen. Voor bedrijven en fiscale

dienstverleners worden de digitale aangiftestromen steeds verdergaand overgezet naar het modernere SBR-kanaal dat een betere standaardisatie biedt.

In de digitaliseringsaanpak past ook dat in 2015 wordt proefgedraaid met een verschuiving van de huidige inleverdatum van 1 april voor het indienen van aangiften naar 1 mei. Daarbij zal aandacht worden besteed aan communicatie richting burgers, waarbij de consequentie van inlevering tussen 1 april en 1 mei zal worden toegelicht. De Belastingdienst kan namelijk niet voor 100% garanderen dat op in die maand indiende aangiften altijd voor 1 juli een aanslag volgt. Mocht een aanslag onverhoopt na 1 juli worden vastgesteld, dan is op aanslagen met een te betalen bedrag belastingrente verschuldigd. Een dergelijke proef stelt de Belastingdienst in staat om te bezien hoe burgers reageren op deze keuzemogelijkheid en welke gevolgen hun keuzes hebben voor de Belastingdienstprocessen. Verdere flexibilisering zal met inachtneming van de ervaringen uit de proef nader worden onderzocht.

En de Belastingdienst verkent of met inzet van het digitale kanaal een aanzienlijk verdergaande versnelling en versimpeling voor de burger kan worden bereikt (no-touch aangifte, direct een aanslag). Meer wordt gebruik gemaakt van apps en andere mogelijkheden voor mobiel gebruik.

De effecten van de inzet op digitalisering zijn:

- er wordt voldaan aan de doelstelling uit het Regeerakkoord om in 2017 alle stromen aan burgers en bedrijven digitaal aan te bieden;
- meer gemak, snelheid en 24/7 beschikbaarheid voor burgers, het sluit aan op de ontwikkeling die elders in de samenleving al zichtbaar is in de interactie met burgers/consumenten;
- aanzienlijke efficiencyvoordelen voor de Belastingdienst (papier, porti, telefonie), die noodzakelijk zijn om lopende budgettaire taakstellingen te kunnen realiseren.

Innovatieve handhaving

Op verschillende plaatsen in de Belastingdienst (douane, omzetbelasting, inkomensheffing, inning) worden met behulp van nieuw technologie veelbelovende experimenten en proeven gedaan met nieuwe vormen van toezicht. Intelligence stelt in staat veel beter risicogevoelens te detecteren dan de gebruikelijke technologie in bestaande meer traditionele selectiesystemen. Grote hoeveelheden data worden (voortdurend) geanalyseerd, waarbij patronen worden ontdekt die anders niet naar voren zouden komen. De 'hitrates' lijken gunstig.

Voorbeelden zijn: dynamisch monitoren van de ontwikkeling van verhaalsmogelijkheden bij debiteuren en ingrijpen zodra verhaalsmogelijkheden zich lijken te presenteren, single customer view voor debiteurgericht invorderen, optimaliseren van de risico-beoordeling negatieve aangifte omzetbelasting en carousel fraude omzetbelasting, optimaliseren van de risico-beoordeling aangifte inkomensheffing, detectie bij douane-processen.

Een belangrijk praktisch voordeel is dat voor het verkrijgen van de data geen grote inspanning nodig is in bestaande systemen. Daarmee kunnen de ontwikkelingen vorm krijgen zonder te worden belemmerd door oponthoud omdat het werk aan bestaande systemen andere prioriteiten kent. De Belastingdienst is voornemens deze ontwikkeling met kracht voort te zetten.

De effecten van inzet op innovatieve handhaving zijn een trefzekerder selectie van behandelgevallen die daadwerkelijk scoren, een effectieve inzet voor de behandelfunctionarissen en een hogere handhavingsopbrengst.

Samenwerking met ketenpartners

De Belastingdienst zet verder in op samenwerking in processen met ketenpartners, waarbij ICT steeds verdergaande mogelijkheden schept. Twee belangrijke gebieden zijn e-overheid en Single Window Handel en Transport.

- e-overheid: De Belastingdienst wil gebruik maken van generieke diensten in het verkeer tussen de overheid en burgers en bedrijven. Met voorzieningen als eID, Berichtenbox, Digipoort en Basisregistraties (Generieke Digitale Infrastructuur) kan dat verkeer snel en veilig verlopen. Het vergt uitstekende samenwerking en sluitende afspraken op het terrein van governance, techniek en financiering. In september jl. is de Nationaal Commissaris Digitale Overheid gestart met zijn werkzaamheden. Hij ontwikkelt voorstellen voor de governance en financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur;
- Single Window Handel en Transport (SWH&T): binnen het topsectorenbeleid van het kabinet is SWH&T een publiek-privaat initiatief in de logistiek. SWH&T ondersteunt data-uitwisseling tussen bedrijfsleven en overheid via één centraal elektronisch informatiepunt aan de kant van de overheid, van waaruit de gegevens beschikbaar komen voor de verschillende autoriteiten en EU-lidstaten. Mogelijkheden van financiering zijn nog in onderzoek.

Effecten van de samenwerking met ketenpartners liggen in vermindering van regeldruk bij bedrijven, gemak en veiligheid bij burgers en een effectiever en efficiënter gezamenlijk optreden van de overheid.

Pas op de plaats voor andere ambities met behulp van ICT

We kiezen voor het vasthouden van ambitie op het terrein van dienstverlening, innovatieve handhaving en samenwerking met ketenpartners. Voor alle andere ambitie met behulp van ICT is er daarom in principe pas op de plaats. Een voorbeeld is een vergaande door ICT ondersteunde innovatie in de dienstverlening met Toeslagen. Het is in beginsel denkbaar dat daarin nog veel verdergaand wordt geïnnoveerd dan nu al het geval is. Maar afgezet tegen andere terreinen als de Inkomensheffing is het vanuit het perspectief van de burger logisch dat nu eerst de Inkomensheffing verder wordt aangepakt met een website mijnbelastingdienst.nl. De pas op de plaats met andere ambities moet met gezond verstand gebeuren. Soms zal een verstandige afbouwperiode nodig zijn, soms zal een alternatief mogelijk blijken, soms zal een project beter kunnen doorgaan met het oog op effecten voor burger en bedrijf of interne bedrijfsvoeringseffecten.

3.3 Lijn 3: rationalisatie

Het intussen ingezette programma 'rationalisatie' heeft tot doel te zorgen voor een geordend, wendbaar en flexibel ICT-landschap in de Belastingdienst tegen marktconforme kosten. Rationalisatie richt zich op de technische infrastructuur (hardware in datacenter etc.) op de ontwikkeling van applicaties ('ontwikkelstraten') en op het verbeteren/saneren van de automatiseringssystemen voor de massale processen, als deze technisch verbeterd/gesaneerd kunnen worden.

Rationalisatie gaat gepaard met het opruimen van oude en het stapsgewijze ingebruiknemen van nieuwe/gestandaardiseerde ICT-infrastructuur en met vernieuwing en standaardisatie van technieken voor het ontwikkelen en beheren van systemen. Er heeft aan de hand van een in de ICT-wereld veel gebruikte standaardmethode een beoordeling plaatsgevonden van de technische waarden en bedrijfswaarden van de applicaties; deze laat zien hoe een sanering kan worden ingezet. In de huidige analysefase van het programma vindt een objectivering plaats van deze technische- en bedrijfswaarden. Ook worden de eerste stappen gezet om te komen tot een solide en gedragen aanpak van de sanering in een meerjarenplan dat stapsgewijze tot concrete sanering leidt. De aanpak wordt door externe experts getoetst.

Het programma beoogt als resultaat:

- teruggebracht achterstallig onderhoud: er zijn maximaal 3 versies van een 'actieve' ICT-voorziening, achterstallige problemen opgelost, ICT-complexiteitsreductie is in gang gezet;
- ingericht life cycle management: life cycle management zorgt voor een gepland en beheerst proces van ingebruikneming, onderhoud en beheer en afstoting van ICT-voorzieningen;
- geprofessionaliseerd portfoliomanagement op rationalisatie, verbeterde ICT-architectuur.;

De effecten van rationalisatie zijn:

- marktconforme beheer- en onderhoudslasten;
- op termijn (budgettaire) ruimte creëren voor vernieuwing;
- een beter aanpasbare ICT, waardoor sneller kan worden ingespeeld op veranderingen: kortere time-to-market.

3.4 Lijn 4: borgen continuïteit

Bestaande processen moeten in stand worden gehouden en de ervoor noodzakelijke systemen moeten adequaat blijven functioneren. Dat geldt voor alle processen. Ook de huidige systemen voor de massale procesketens IH en Inning moeten operationeel blijven, zolang vernieuwde systemen niet beschikbaar zijn. Het gaat hierbij om het groot en klein onderhoud aan de systemen en de jaaraanpassingen aan de systemen (jaarlijkse aanpassingen wet- en regelgeving). Maar ook om de exploitatie van de infrastructuur incl. vervangingsinvesteringen, het voorzien in de automatiseringshulpmiddelen voor ontwerp en bouw van software en daarnaast om voorzieningen in kader van beveiliging en ongestoorde bedrijfsvoering en voor opvang van calamiteiten (zo is de afgelopen tijd het datacenter gemoderniseerd met dubbele uitvoering en energievoorziening). Continuïteit wordt hier maar kort gedeut, maar er gaat een wereld achter schuil. De meeste inspanning blijft immers uitgaan naar de hoofdplicht van de Belastingdienst om te zorgen voor de instandhouding en ongestoorde voortgang van de lopende douane- belastingen- en toeslagen processen.

In deze lijn wordt ook de invoering in de ICT-systemen geborgd van al aanvaarde of binnenkort te aanvaarden wetgeving, zoals:

- Belastingplan 2015 en andere nog lopende implementaties van akkoorden/belastingplannen;
- Brusselse regelgeving: bij Douane de Unified Customs Code, bij omzetbelasting Mini One Stop Shop.

Het effect van het borgen van continuïteit is het adequate functioneren van de lopende processen.

3.5 Personeel

De keuzes die we met deze ontwikkelaanpak maken kunnen pijn doen in de Belastingdienst bij medewerkers die staan voor hun project of hun systeem, of ze het nu ontwikkelen of als gebruiker er naar kijken. Het krijgt niet altijd de aandacht die zij verwachten en die zij nodig vinden.

Het effect kan ook zijn dat medewerkers op enig moment ander (ICT-) werk in de organisatie moeten gaan doen en dat opleiding daarbij nodig is.

We zullen met overtuiging duidelijk moeten maken waarom keuzes onvermijdelijk zijn en ons uiteindelijk baten. We betrekken de medewerkers bij het keuzeproces dat we de komende maanden nog ingaan om de pas op plaats daadwerkelijk verder in te vullen. En we laten zien dat er meer dan voldoende professionele uitdaging voor elke medewerker is om deze aanpak te helpen realiseren. We ondersteunen medewerkers daarbij in hun professionele ontwikkeling

Met veel inzet van alle medewerkers in de IV-keten zijn de resultaten van de afgelopen jaren bereikt. We staan met deze ontwikkelaanpak voor nieuwe uitdagingen. Er gaan voor groepen medewerkers in de IV-keten verschuivingen optreden in de aard van het werk, ook in de door hen gebruikte methodieken en technologie. Met strategische personeelsplannen in de IV-keten maken we zichtbaar hoe we deze nieuwe uitdagingen aan kunnen.

Voor opleidingen is een aparte faculteitsraad IV ingesteld, die zorgt voor aansluiting tussen aanbod van opleidingen en vraag.

Er wordt pijn gevoeld bij kiezen. Tegelijkertijd weten we zeker dat er brede consensus is in de organisatie dat kiezen hard nodig is. Er is veel steun voor de gedachte dat niet alle ballen van verandering tegelijk in de lucht moeten worden gehouden. Gebrek aan focus maakt dat overal iets gebeurt, maar dat maar weinig wordt afgemaakt. En het 'bedienen' van de korte-termijnbelangen wint het dan altijd van de noodzaak om een duurzaam ICT-landschap te bouwen. 'Kies!' is een de afgelopen tijd veel gehoorde roep bij medewerkers. De nu gekozen aanpak sluit daarbij aan.

3.6 Nieuw beleid

De uitvoering van deze structurele ontwikkelaanpak levert voor de Kamer en de Staatssecretaris een moeilijke opdracht op. Enerzijds ligt er een duidelijke wens om het belastingstelsel te herzien en minder complex te maken, anderzijds moeten we er voor waken dat we veranderingen in een te hoog tempo doorvoeren. De stelselbrief schetst, vanuit de doelstelling van complexiteitsvermindering, de contouren van een eenvoudiger belastingstelsel. Dat is een wenkend perspectief. Tegelijkertijd vraagt de brief ook zelf om behoedzaamheid bij het tempo. Bij de uitwerking van een concreet maatregelenpakket moet daarom gekeken worden op welke manier en in welk tempo de Belastingdienst dit kan uitvoeren. Anders levert het oplossen van de problemen weer nieuwe problemen voor de Belastingdienst op. De openbare uitvoeringstoets is een belangrijk instrument om zichtbaar te maken wat mogelijk is en wat nodig is in termen van geld en kwaliteit om nieuwe beleidswensen te kunnen uitvoeren. De vraag aan de wetgever is om dat te respecteren.

Zoals in de "Brede agenda Belastingdienst" al is gezegd, is er sprake van communicerende vaten: hoe meer nieuwe en/of complexe wetgeving in een proces moet worden opgenomen, hoe minder ruimte

er is voor iets anders. En: hoe meer wetgevingscomplexiteit zich vertaalt in procescomplexiteit, hoe minder uitvoerbaar het proces voor de Belastingdienst en zijn ICT-systemen is.

In zijn algemeenheid geldt dat het voor de ICT wel verschil maakt wat de omvang en het karakter van een wijziging is. Zo is het Belastingplan 2015 dunner dan de afgelopen jaren en bevat het een bescheiden aanzet tot vereenvoudiging. Aanpassingen in grondslagen en rekenregels, differentiaties, uitzonderingsregelingen en overgangsregelingen zijn vaak moeilijk uitvoerbaar voor de ICT.

Eenvoudige tariefwijzigingen zijn voor de ICT meestal relatief goed uitvoerbaar – hoewel de situatie per systeem kan verschillen en er soms maar beperkte mogelijkheden zijn.

De effecten van een voorgenomen beleidswijziging zijn niet recht evenredig met de ervoor noodzakelijke ICT-inspanning. Met vanuit ICT-optiek relatief kleine chirurgische ingrepen kan soms een relatief grote beleidswijziging worden gefaciliteerd (een tariefwijziging kan een aanzienlijk beleidseffect ondersteunen). Door slim te kiezen kan een optimum worden bereikt van nog heel behoorlijke beleidswijzigingen tegen een overzienbare ICT-inspanning.

4. Proces, monitoring en rapportage

Bij de uitwerking van deze eerste richtinggevende stap en de vervolgstappen, bij de invulling van prioriteiten en het monitoren van de voortgang, maar niet in het minst ook voor het in de loop van de tijd verschaffen van nieuwe inzichten en mogelijke punten van herijking is het van groot belang dat we gebruik maken van expertise van verschillende kanten.

De klankbordgroep Belastingdienst kan waardevolle inzichten uit het 'volle leven' geven vanuit het perspectief van burger en bedrijf en daarbij wijzen op maatschappelijke trends.

Bij het samenstellen en valideren van onderdelen van de ontwikkelaanpak is van de expertise van verschillende partijen, waaronder ICT-experts, gebruik gemaakt. Dat wordt bij het voortrollende proces onverkort voortgezet.

Belangrijke partijen in dezen zijn ook de ADR en de ARK. Hun aanbevelingen en bevindingen zijn leidraad geweest bij deze ontwikkelaanpak en ze worden gevolgd bij het daadwerkelijk uitvoeren van de activiteiten. De ADR voert bij de Belastingdienst projectaudits uit en monitort strategische ICT-projecten. Ook stelt de ADR risicoanalyses op. Gewapend met de aldus opgedane kennis en ervaring gaat de ADR ook deze aanpak volgen. De ARK heeft in de jaren 2008 tot en met 2013 de Belastingdienst nauwlettend gevolgd. Er zijn nog twee onvolkomenheden die ook op ICT-terrein liggen: teruggave OB EU-ondernemers en informatie- of logische toegangsbeveiliging. De 'Brede agenda Belastingdienst' is op ambtelijk niveau met de ARK besproken. Aan de hand van de uitgewerkte aanpak zal de ARK de mate van betrokkenheid bij de uitvoeringsactiviteiten bezien. Verder zullen de aanbevelingen van de commissie-Elias ter harte worden genomen en leren we voortdurend van best practices bij andere Belastingdiensten.

Belangrijke interne aandachtspunten zijn de noodzaak van extra aandacht voor sturing (opdrachtgeverschap), transparantie (over kosten en voortgang) en professionalisering. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van het portfolioproces, ter ondersteuning van een scherpere sturing op prioriteiten ook op de langere termijn.

Terugdringen van complexiteit en het voorkomen van nieuwe complexiteit in wet- en regelgeving (spoor A uit de 'Brede agenda') is hard nodig om de massale systemen robuust te maken. De ontwikkelaanpak heeft ook een relatie met spoor C: het introduceren van nieuwe prestatienormen is van belang om de prestaties van de automatiseringssystemen (met name op het gebied van juistheid en tijdigheid) zinvol in beeld te brengen. Het gaat dan om normen die, beter dan de huidige, tot uitdrukking brengen wat van belang is voor burgers en bedrijven ('outcome'). De Commissie Bekostigingssystematiek Belastingdienst en Inrichting Managementinformatie Belastingdienst (cie BIMB), die voorstellen zal doen voor nieuwe normatieken, is inmiddels met haar werkzaamheden gestart. De sporen A, B en C beïnvloeden elkaar de komende jaren voortdurend. Dat vraagt om levendige interactie.

Zoals al aangegeven in paragraaf 3.2 voltrekt een langjarige ontwikkeling zich per definitie in een voortdurende relatie met gebeurtenissen in de externe omgeving. De stelselherziening, eisen uit Brussel, veranderingen in ketens waar de Belastingdienst deel van uitmaakt hebben invloed op inhoud en tempo van de activiteiten voor de ontwikkelaanpak. Dat kan ook niet anders voor een organisatie als de Belastingdienst die in het hart van de samenleving staat. Deze eerste stap in een ontwikkelaanpak is daarom niet statisch, maar wordt opgevolgd door vervolgstappen. Daarmee is de ontwikkelaanpak een voortrollend proces dat de interne prestaties en de externe invloeden zichtbaar

maakt. Een eerste vervolgdokument wordt uitgebracht in oktober 2015. Daarin worden de resultaten tot dan zichtbaar en wordt inzicht gegeven in het vervolg.

Deze eerste stap in de ontwikkelaanpak van de werkprocessen van de Belastingdienst wordt aan de Tweede Kamer aangeboden tegelijk met de halfjaarsrapportage over het eerste half jaar van 2014. Bij de eerstvolgende halfjaarsrapportage (dus over het tweede half jaar van 2014) zal over de voortgang worden gerapporteerd, als onderdeel van het reguliere rapportageproces.