

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 375

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2017

Vorig jaar heb ik uw Kamer mijn zorgen overgebracht over de voortgang van de Investeringsagenda.¹ In november 2016 hebben de Minister van Financiën en ik de Commissie Onderzoek Belastingdienst (hierna: CoB) ingesteld naar aanleiding van de problemen rond de vertrekregeling. In januari 2017 heb ik mijn conclusie getrokken dat doorgaan op de huidige weg er toe zou leiden dat de structureel beoogde effecten van de Investeringsagenda niet in het voorziene tempo gehaald zouden worden.² Mede via de CoB is duidelijk geworden wat daarvan de oorzaken zijn:

- de vertrekregeling die de voortgang van de Investeringsagenda eigenlijk al kort na de start vertraagde;
- de Investeringsagenda die in een zekere beslotenheid is ontwikkeld, waarbij het ontbroken heeft aan voldoende aandacht voor de omgeving waarin de verandering moet landen;
- de onbalans in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de Belastingdienst;
- de ondervonden hinder van ondersteunende processen binnen de Belastingdienst die onvoldoende op orde bleken.

Al in juli 2016 heb ik de Minister voor Wonen en Rijksdienst gevraagd het Bureau ICT-toetsing (BIT) een toets op de hele Investeringsagenda te laten uitvoeren. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode december 2016 – februari 2017. Het BIT heeft zijn advies op 13 juni 2017 uitgebracht. Het advies is bijgevoegd³.

De CoB heeft zijn rapport eind januari 2017 opgeleverd. Over de voortgang ten aanzien van de aanbevelingen is op 6 juli 2017 aan uw Kamer gerapporteerd (Kamerstuk 31 066, nr. 374). Het onderzoek van de

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 295; Kamerstuk 31 066, nr. 304; Kamerstuk 31 066, nr. 318

² Kamerstuk 31 066, nr. 331

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

CoB en het onderzoek van het BIT zijn min of meer gelijktijdig uitgevoerd en vertonen daardoor veel overeenkomsten in conclusies en aanbevelingen.

In deze brief sta ik nog kort stil bij enkele aanbevelingen van de CoB en informeer ik u over de voortgang van de herijking van de Investeringsagenda. Ook geef ik mijn reactie op de adviezen van het BIT.

De CoB heeft aanbevelingen gedaan ten aanzien van de versterking van de interne sturing en de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst. Daarbij is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor checks and balances, het organiseren van tegenspraak, de stijl van leidinggeven en verbinding met de medewerkers. Met de herinrichting van de topstructuur van de Belastingdienst is dit met voorrang opgepakt. Kernelementen van de nieuwe topstructuur zijn het consequent doorvoeren van lijnsturing, het invoeren van een onafhankelijke control- en risicomangementfunctie, het versterken van de oriëntatie op het primaire proces en het verkleinen van het aantal managementlagen. Deze nieuwe inrichting van de top heeft geleid tot een aanpassing van de functieprofielen van de topfuncties binnen de Belastingdienst. Onlangs is een adviesaanvraag bij de ondernemingsraad over de nieuwe topstructuur ingediend. Het streven is om per 1 september 2017 kwartiermakers aan te stellen, die als opdracht krijgen om de lagen onder de topstructuur verder in te richten.

Ook is een aantal andere zaken dat – voor de korte termijn – risico's meebracht met prioriteit uitgewerkt. Dit betreft in de eerste plaats het waarborgen van de continuïteit. Op basis van de continuïteitsrapportage⁴ is een wervingsplan opgesteld, dat uw Kamer in april heeft ontvangen.⁵ De uitvoering van dit wervingsplan loopt. De in die rapportage beschreven beheersmaatregelen voorkomen dat de beschikbaarheid van de juiste mensen binnen de bedrijfskritische functies in het geding komt. Daarnaast is gestart met de herijking van de Investeringsagenda.

Herijking vordert

De Investeringsagenda is destijds in kleine kring ontwikkeld. Bij de herijking is voor een wezenlijk andere aanpak gekozen: de medewerkers zijn daarbij de afgelopen maanden actief betrokken. Op 28 bijeenkomsten zijn ruim 1.200 medewerkers aanwezig geweest die ten behoeve van de herijking 3.000 grotere en kleinere verbeterideeën hebben aangedragen. Op die manier is een begin gemaakt met het investeren in de relatie met de werkvloer. Door deze werkwijze is de actuele problematiek waar medewerkers in hun dagelijkse werk tegenaan lopen, verbonden aan de ambitie van de Investeringsagenda. Vanuit een oogpunt van beheersbaarheid heeft de Belastingdienst ervoor gekozen de herijking allereerst te richten op zes van de dertien hoofdprocessen.⁶ In deze hoofdprocessen wordt het grootste potentieel voor reducties op het niveau van fte's verwacht.

De materie is complex, er zijn veel verschillende invalshoeken en de dwarsverbanden zijn legio, waardoor meer tijd nodig is voor de herijking dan eerder ingeschat. De voorstellen die er nu liggen zijn op het niveau van hoofdprocessen uitgewerkt met als beeld dat de herijking voorstellen kan opleveren die bijdragen aan de doelen van de Investeringsagenda:

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 331

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 354

⁶ Het gaat om: inkomensheffingen, omzetbelasting, automiddelen, boekenonderzoek, bezwaar en inning. (Kamerstuk 31 066, nr. 362)

beter, goedkoper en beheersbaarder. De inspanningen blijven erop gericht die te realiseren.

Zoals ik in het Algemeen overleg van 8 juni 2017 heb opgemerkt (Kamerstuk 31 066, nr. 371), gaat kwaliteit boven snelheid. Indachtig de aanbeveling van de CoB die wijst op het belang van checks and balances dient een gedegen toetsing op de herijking plaats te vinden. Het is nu zaak dat de tijd wordt genomen om het proces goed en volledig te doorlopen. Naar verwachting leidt dat ertoe dat de herijking uiterlijk op Prinsjesdag aan uw Kamer wordt aangeboden. Dan ontvangt uw Kamer ook het gevraagde inzicht in de uitgaven voor de Investeringsagenda.

BIT-advies

Ook het BIT concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat de Investeringsagenda met de toenmalige reikwijdte en aanpak de doelstellingen zou bereiken. Het BIT geeft vier adviezen. Met de implementatie van de maatregelen uit de kabinetsreactie bij het advies van de CoB en de herijking van de Investeringsagenda zijn de adviezen één tot en met drie overgenomen. Het vierde advies wordt deels overgenomen. Hierna wordt in meer detail op de adviezen ingegaan.

1. Beperk de reikwijdte van de Investeringsagenda

Het BIT adviseert om de reikwijdte van de Investeringsagenda te beperken en daarmee het zicht op concrete resultaten te vergroten. Dit is ook gekozen als uitgangspunt van de herijking. Zoals hierboven aangegeven en eerder aan uw Kamer gemeld, is ervoor gekozen eerst zes van de dertien hoofdprocessen te herijken.⁷ Daarmee is beoogd dat de Belastingdienst daadwerkelijk aan de slag gaat met realistische, concrete stappen die binnen drie jaar implementeerbaar zijn en tot zichtbaar resultaat leiden.

Daarnaast blijft de noodzaak bestaan het IV-landschap te moderniseren en sturing, verantwoording en effectmeting beter te organiseren. Die blijven onderdeel van het programma. Met een stapsgewijze benadering moet ook hier worden geborgd dat concrete resultaten worden geboekt.

2. Maak klantsegmenten verantwoordelijk voor invoering van veranderingen

Het BIT adviseert de klantsegmenten verantwoordelijk te maken voor invoering van veranderingen en het realiseren van resultaten, prestatie-indicatoren per segment vast te stellen en op basis daarvan budgetten vast te stellen en implementatieteams per klantsegment in te stellen. Dit onderdeel van het advies past in de bredere door de CoB geconstateerde noodzaak de governance en besluitvorming van de Belastingdienst te verbeteren. Deze kanteling wordt nu in de dienst gemaakt.

3. Verbeter de productontwikkeling door Data & Analytics in nauwe samenwerking met de klantsegmenten

Het BIT adviseert een nauwe samenwerking tussen Data & Analytics en de gebruikers in de klantsegmenten. Dit past bij een bredere constatering dat medewerkers in het primaire proces te weinig bij de uitvoering van de Investeringsagenda werden betrokken. Ik erken dat er te veel afstand was gegroeid. Om die reden zijn bij de herijking de bij de medewerkers levende ideeën geïnventariseerd. Ook wordt de door het BIT gevraagde

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 362

aandacht voor datakwaliteit en de omgang met vertrouwelijke informatie (doelbinding en privacy) onderschreven. Dit was ook al aan de orde in de brief aan uw Kamer van 14 februari 2017 die een overzicht geeft van lopende onderzoeken.⁸

4. Stel op basis van feitelijk inzicht in de legacy-problemen een aanpak op voor vernieuwing van het IT-landschap per belastingmiddel

Het BIT onderschrijft de keuze van de Belastingdienst voor een structurele en meerjarig stapsgewijze aanpak van de legacyproblematiek en adviseert ook door te gaan met de gehanteerde structurele aanpak. Het BIT pleit voor diepgaander onderzoek om te kunnen vaststellen waar de ICT-legacyproblematiek zich werkelijk voordoet en adviseert alleen de betreffende onderdelen gericht uit het applicatielandschap uit te faseren.

Ik onderschrijf de noodzaak de legacyproblematiek verder in kaart te brengen. Echter, het applicatielandschap van de Belastingdienst is – los van het legacyvraagstuk – complex met een groot aantal sterk met elkaar verweven applicaties. Het aanpakken van het legacyprobleem en het vernieuwen van het applicatielandschap is onlosmakelijk met elkaar verbonden. De door het BIT bepleite aanpak stelt het legacyprobleem centraal, los van de noodzakelijke vernieuwing van het applicatielandschap. De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst rijksoverheid hebben de wenselijkheid benadrukt van een sterkere sturing op samenhangende vernieuwing in het applicatieportfolio en een daarbij behorende stapsgewijze vermindering van de legacyproblematiek. Aan die lijn houd ik vast. Hoewel de problemen niet zijn opgelost, gaan de ontwikkelingen de goede kant op. De Algemene Rekenkamer heeft de kwalificatie «ernstige onvolkomenheid» onlangs teruggebracht tot «onvolkomenheid».

Conclusie

De Investeringsagenda is nog even noodzakelijk en urgent. Maar de implementatie ging tot nu toe te traag. Dat lag niet alleen aan de zwaktes in de organisatie die nadien zo indringend aan het licht kwamen. De Investeringsagenda was in zijn oude opzet ook te veel een project van de top, getoetst en uitgewerkt door externen. Met de herijking ontstaat een programma dat meer gedragen wordt door de werkvloer. Het is ook sterker gericht op de onderdelen van de organisatie waar werkpakketten kunnen worden bespaard, en dat is na de vertrekregeling wel nodig. Na een uitvoerige toetsing komt het herijkte programma in september naar uw Kamer.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 344