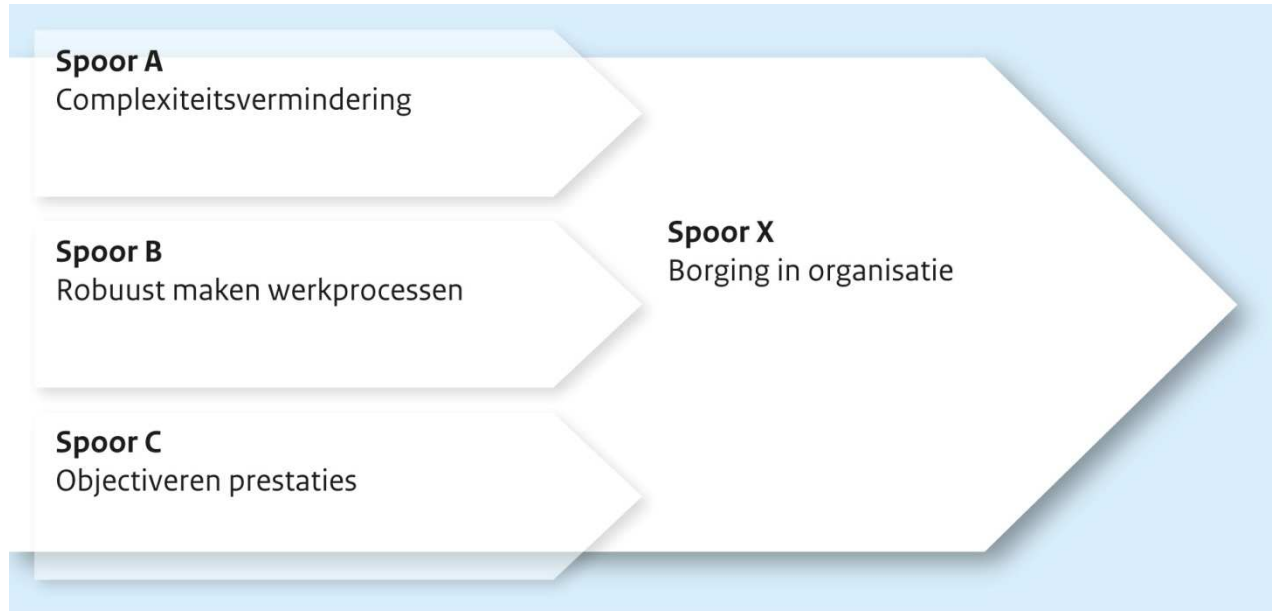


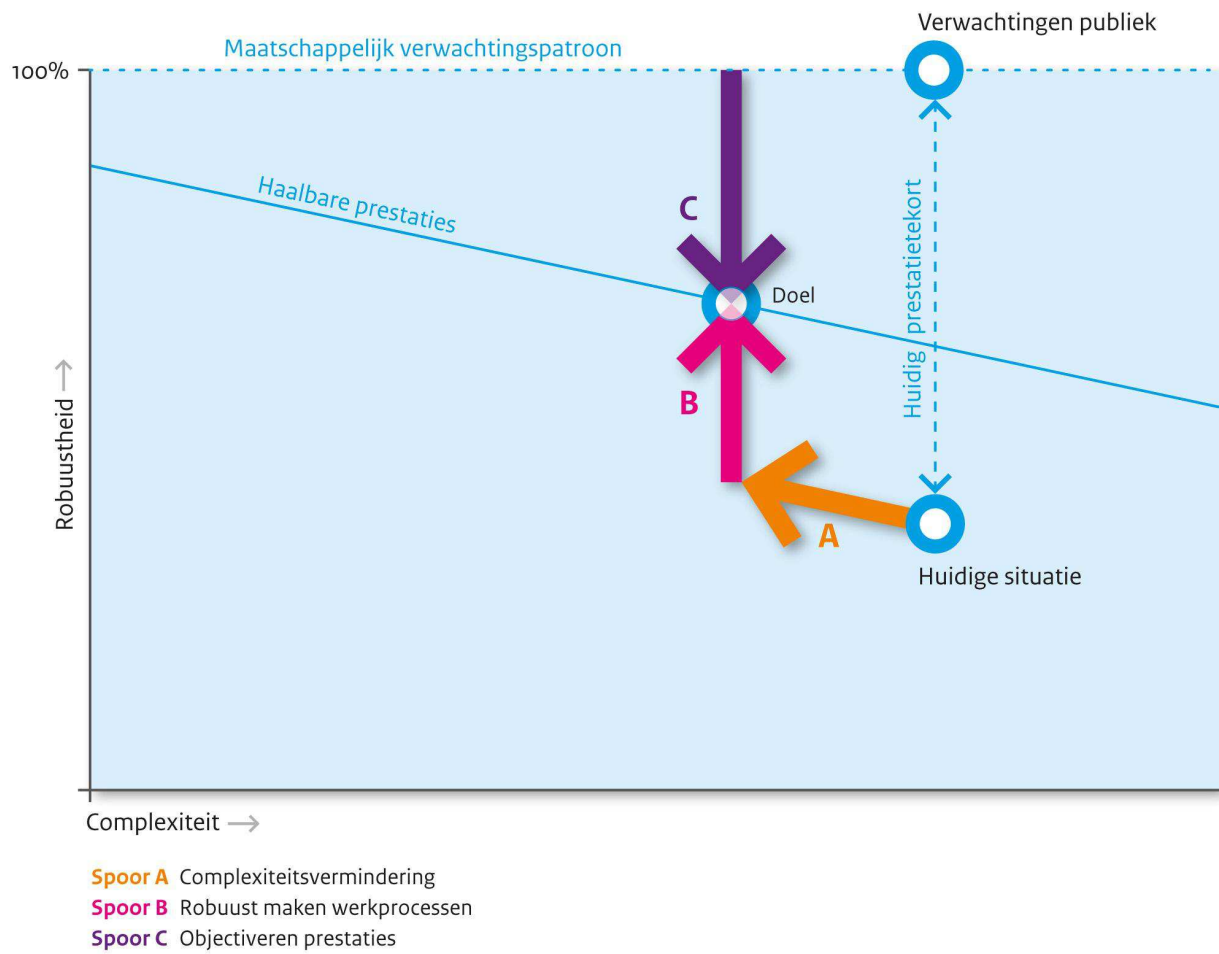
BIJLAGE

Zoals in de brief is aangegeven zijn de sporen van het verbeterprogramma in deze bijlage nader uitgewerkt.



Figuur 1: verbeterprogramma, bestaande uit vier sporen

De leidende gedachte van het verbeterprogramma is dat de Belastingdienst beter gaat functioneren als hij niet meer aanhoudend voor ondoenlijke opgaven wordt gesteld, als de processen tegelijkertijd worden verbeterd om te voldoen aan de eisen die we er vandaag en morgen aan stellen, en als ten slotte de prestaties helder kunnen worden afgezet tegen die eisen. In figuur 2 is dit grafisch weergegeven. In de huidige situatie bestaat een aanzienlijk verschil tussen de verwachtingen en de feitelijke prestaties. Door gelijktijdige vermindering van de complexiteit (waardoor ook de uitvoerbaarheid verbetert), de verbetering van de processen (waardoor de foutmarge lager wordt) en objectief te communiceren over de prestaties en realistische verwachtingen te stellen (waardoor wel het mogelijke, maar niet het onmogelijke wordt verlangd), wordt dit verschil aangepakt. Uiteindelijk moet een beter functionerende Belastingdienst weer aan de eisen van de samenleving kunnen voldoen.



Figuur 2: grafische weergave verbeterprogramma

Spoor A: Betere uitvoerbaarheid door complexiteitsvermindering



Figuur 3: spoor A binnen het gehele programma

Het eerste spoor dat ik inzet is complexiteitsvermindering. De afgelopen jaren is, mede als gevolg van diverse regeerakkoorden en aanvullende akkoorden, het aantal jaarlijkse fiscale wijzigingen sterk toegenomen. Bij veel maatregelen was spoedige inwerkingtreding een vereiste. Op sommige beleidsterreinen was een maatregel nauwelijks in werking getreden als zich alweer een nieuwe maatregel of een wijziging van de maatregel aandiende. Zo zijn per 1 januari 2012 de spaarloonregeling en de levensloopregeling afgeschaft, waarbij de afschaffing van de levensloopregeling met overgangsrecht gepaard ging. Deze regelingen zouden per 1 januari 2013 worden vervangen door de vitaliteitsregeling, maar daarvan werd in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II afgezien. Ook bestond van 2009 tot en met 2012 de doorwerkbonus. Deze is per 1 januari 2013 afgeschaft en vervangen door de werkbonus. Maar ook die is met ingang van 1 januari 2014 weer afgeschaft (ook met overgangsrecht).

In de wetgevende sfeer zijn de afgelopen jaren de nodige maatregelen getroffen met het oog op reductie van complexiteit voor de uitvoering. Hierbij valt te denken aan het afschaffen van de verpakkingenbelasting, de stamrechtvrijstelling en de afdrachtvermindering onderwijs, en het overdragen van de registratie van notariële akten van de Belastingdienst naar de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Daar staat echter tegenover dat ook een groot aantal complexiteitsverhogende maatregelen is getroffen, die per saldo zwaarder wegen voor de dienst. De uitvoering van de toeslagen is bij de Belastingdienst belegd, in de autobelastingen is stimuleringsregeling op stimuleringsregeling gestapeld en in weerwil van de wens om te komen tot minder belastingen is de afgelopen jaren het aantal belastingen juist toegenomen. In de loonbelasting was het streven om met de werkkostenregeling te komen tot vereenvoudiging, maar bestaan de werkkostenregeling en de overgangsregeling nu al enkele jaren naast elkaar. Per saldo geen vereenvoudiging. En de operatie één bankrekeningnummer heeft geleid tot (onnodige!)

complexiteiten in de uitvoering. De overgangsregeling in de MRB voor oldtimers zorgt ervoor dat meer uitvoeringskosten worden gemaakt dan onder de voorheen geldende algehele vrijstelling. En je kan veel vinden van de regelingen rondom de steunstichting SBBI, maar eenvoudig zijn deze niet te noemen. Voor al deze maatregelen bestonden goede redenen, zoals het op orde brengen van de schatkist of fraudebestrijding; in de context legitieme keuzes, maar dat neemt het beslag op de uitvoering niet weg.

In de loop van de jaren zijn vele knoppen toegevoegd aan het belastingstelsel, overigens niet alleen nationaal maar ook internationaal (btw, UCC bij Douane). Deze wijzigingen leiden tot constante aanpassingen in de systemen van de Belastingdienst (daarover meer onder spoor B). Veel maatregelen beïnvloeden elkaar, waardoor het effect van het draaien aan een knop op het gehele plaatje niet altijd meteen duidelijk is. De Belastingdienst moet bij de uitvoering van een individuele maatregel te allen tijde rekening houden met de effecten van die maatregel op andere terreinen. Zo hebben wijzigingen in het inkomensbegrip van de inkomensheffing gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen, waaronder de toeslagen. Al met al komt er een grote hoeveelheid (fiscaal en ander) beleid op de samenleving en op de Belastingdienst af, waar de dienst niet altijd op is voorbereid en waarvan de samenloop soms onvoldoende wordt voorzien. Dit betekent dat de uitvoeringstoetsen te beperkt worden uitgevoerd en onvoldoende inzicht geven in de samenloop en samenhang van beleid en de effecten op burgers en bedrijven.

Als we nu geen rem zetten op verdergaande complexiteit en geen stappen zetten naar een eenvoudiger belastingstelsel, neemt de kans op incidenten rondom belastingen en toeslagen in de toekomst toe. Dit leidt tot maatschappelijk onaanvaardbare consequenties, zoals meer belastingfraude, onverwachte naheffingen voor burgers en bedrijven en onbegrijpelijke uitkomsten. Op deze manier wordt het credo dat we 'het wel makkelijker kunnen maken' betekenisloos. Al met al is vanuit het oogpunt van de uitvoering vereenvoudiging geen keuze meer; het is inmiddels noodzaak. Ook in de afgelopen jaren is geprobeerd een vereenvoudigingsagenda te voeren, maar door de economische buitengewone situatie waren buitengewone maatregelen vereist. Nu economisch de zwaarste storm achter ons lijkt te liggen, moet vereenvoudiging weer een hogere prioriteit krijgen op de fiscale beleidsagenda.

Spoor A bestaat uit de volgende drie maatregelen.

A1: Vereenvoudiging belastingstelsel

Bij een vermindering van complexiteit is vereenvoudiging van bestaande wetgeving essentieel. Het primaat voor vereenvoudigingsvoorstellen ligt vanzelfsprekend bij het kabinet, maar – zoals ik tijdens het kennismakingsoverleg met uw Kamer op 26 maart van dit jaar ook deelde – heb ik hierbij een nauwe samenwerking met uw Kamer voor ogen. De uitlatingen van diverse Kamerleden tijdens dat overleg zijn in dat kader hoopgevend: velen gaven aan dat het de hoogste tijd is de Belastingdienst de komende jaren werkelijk te ontzien, om de dienst in staat te stellen orde op zaken te kunnen stellen. Die steun is hard nodig omdat een significante aanpassing van het belastingstelsel naast winnaars vaak ook verliezers kent. Zonder stevige politieke keuzes komt een

significante vereenvoudigingsoperatie niet van de grond. En zonder vereenvoudiging zullen de andere sporen onvoldoende effect sorteren.

Op dit moment wordt – mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Dijkhuizen – gekeken naar mogelijke aanpassingen van het belastingstelsel. Naast het streven naar een meer activerend belastingstelsel dat de economische groei stimuleert is ook vereenvoudiging van het stelsel een belangrijke doelstelling. Vereenvoudiging van het belastingstelsel is voor de Belastingdienst een belangrijk element op weg naar een toekomstbestendige uitvoering van de klantprocessen. De brief over de beoogde aanpassingen van het belastingstelsel ontvangt uw Kamer op korte termijn. Vermindering van de complexiteit is ook een streven in het autodossier: als we kijken naar de autobrief, die later dit jaar naar uw Kamer gezonden zal worden, is sprake van een dwingende opgave tot vereenvoudiging.

A2: Herbeoordeling lopende processen

Naast de beoogde vereenvoudiging van het stelsel is ook een aantal lopende dossiers of beleidsvoornemens herbezien. Daarbij is gekeken naar het effect op de klantprocessen en of er dossiers zijn die leiden tot voor de uitvoering onwenselijke uitkomsten. Binnen de Belastingdienst heeft dat geleid tot stopzetting of temporisering van een aantal dossiers. Ook buiten het fiscale domein heeft de keuze voor complexiteitsvermindering gevolgen; voorbeelden daarvan zijn het afzien van de huishoudentoeslag in zijn voorgestelde vorm en het beperken van de betrokkenheid van de Belastingdienst bij de quotumwet arbeidsgehandicapten. Enkele herbeoordeelde dossiers raken ook uw Kamer. Ik noem er drie. Bij de heroverweging is naar voren gekomen dat de debiteurgerichte invordering (het stroomlijnen van de verschillende invorderingsprocessen) als stip op de horizon nog steeds het streven is, maar dat de timing hiervan zorgvuldig moet worden afgestemd op de robuustheid van de inningsystemen en de verbeteringen die daarin noodzakelijk zijn. Een tweede voorbeeld: op dit moment vindt binnen de Belastingdienst een heroverweging plaats van het voorstel voor de Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst dat bij uw Kamer ligt. Ik heb opdracht gegeven de reikwijdte van de voorstellen opnieuw te bezien in het licht van de noodzaak voor complexiteitsvermindering; ook de inpassing in het aanslagbelastingstelsel en de termijn waarop dit mogelijk zou zijn, is een element in die heroverweging. Uiterlijk in het najaar zal ik uw Kamer hierover berichten. En een derde voorbeeld: het lijkt ook in de wetgeving rond één bankrekeningnummer mogelijk om eenzelfde fraudebeperkende werking te behalen met wettelijke bepalingen die de uitvoering voor de Belastingdienst minder belasten. Ik kom later dit jaar met voorstellen.

A3: Herwaardering uitvoeringstoets

Het is gebruikelijk alle (fiscale) maatregelen aan een uitvoeringstoets te onderwerpen. In de uitvoeringstoetsen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, zijn de hindernissen in de uitvoering onvoldoende tot uitdrukking gebracht. De toetsen hebben zich steeds gericht op de haalbaarheid van afzonderlijke voorstellen, zonder die veranderingen te bezien in het licht van de totale veranderlast in de dienst. Daarnaast heeft bij de toetsing de dienstbaarheid van de Belastingdienst aan de politiek een rol gespeeld: men zei niet graag nee tegen maatregelen die politiek zeer wenselijk waren. En omdat de uitvoeringstoetsen niet openbaar waren, kwamen twijfels over de

uitvoerbaarheid ook niet vanzelf aan het licht. Op basis van deze analyse kom ik tot de volgende aanpassingen in de uitvoeringstoets.

1. Uitvoeringstoets integraal uitvoeren

In de uitvoeringstoetsen wordt in hun huidige vorm een maatregel te veel individueel beoordeeld en wordt te weinig gekeken naar samenloop met andere maatregelen (stapeling) of naar de invoerbaarheid van een maatregel voor burgers en bedrijven. Als veel maatregelen individueel uitvoerbaar zijn, wil dat nog niet zeggen dat ze dat in hun gezamenlijkheid bezien ook zijn. Met andere woorden: de uitvoeringstoetsen zijn nu te partieel van aard en de Belastingdienst zal stappen zetten om deze toetsen meer integraal uit te voeren, ook al kost de toets daardoor iets meer tijd. Een uitvoeringstoets moet gaan over begrippen als maakbaarheid van de benodigde systemen, over inpasbaarheid in het bredere stelsel, over begrijpelijkheid voor burgers en bedrijven, over handhaafbaarheid en fraudebestendigheid, over verwachte impact op dienstverleningskanalen, over gevolgen voor alle stappen in de keten en uiteraard ook over kosten. Deze meer integrale toets 'nieuwe stijl' krijgt vorm via een nieuw te ontwerpen toetsingsproces voor uitvoeringstoetsen binnen de dienst.

De inzet van het instrument uitvoeringstoets wordt niet beperkt tot het fiscale domein. Vanzelfsprekend geldt hij ook voor alles wat met Toeslagen te maken heeft en voor andere maatregelen en taken waarvan uitvoering door de Belastingdienst is voorzien. Bijzondere aandacht verdienen de taken die niet zijn gelegen in de primaire processen van de Belastingdienst, zoals de inkomensafhankelijke huurverhoging en de quotumwet arbeidsgehandicapten. Deze taken worden door de Belastingdienst uitgevoerd omdat de dienst massale, homogene processen goed kan uitvoeren en gewend is te werken met grote volumes, of omdat hij over veel gegevens beschikt die voor bepaalde processen nodig zijn. Ook bij toekomstige additionele taken die binnen de overheid belegd moeten worden zal regelmatig naar de Belastingdienst worden gekeken. De uitvoeringstoetsen moeten duidelijk maken welke risico's een additionele taak heeft voor uitvoering van de primaire processen. Hierdoor kan de uitkomst van een uitvoeringstoets zijn dat een additionele taak buiten de primaire processen van de Belastingdienst om of zelfs buiten de Belastingdienst wordt uitgevoerd.

2. Openbaar maken uitvoeringstoetsen

Bij voorstellen tot wetgeving is het gebruikelijk dat de Eerste en Tweede Kamer inzicht krijgen in de uitvoerbaarheid, zodat zij die kunnen meewegen in hun besluitvorming. Van vele uitvoeringsorganisaties, zoals alle ZBO's, maar ook van bijvoorbeeld het UWV, krijgt uw Kamer de beschikking over de gehele uitvoeringstoets. Dat is bij fiscale voorstellen tot nog toe niet gebruikelijk; de informatie over de haalbaarheid van de uitvoering door de Belastingdienst blijft beperkt tot één passage in het wetsvoorstel. Als voorbeeld noem ik het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting per 1 januari jongstleden. In de uitvoeringstoets is duidelijk aangegeven dat dit pas in de definitieve aanslag verwerkt kan worden en niet meer in de voorlopige aanslag. Dit is gemeld in de Kamerstukken, maar bleek niet voldoende over het voetlicht te zijn gekomen, waardoor het onvoldoende is meegewogen tijdens de parlementaire behandeling en achteraf voor verwarring zorgde.

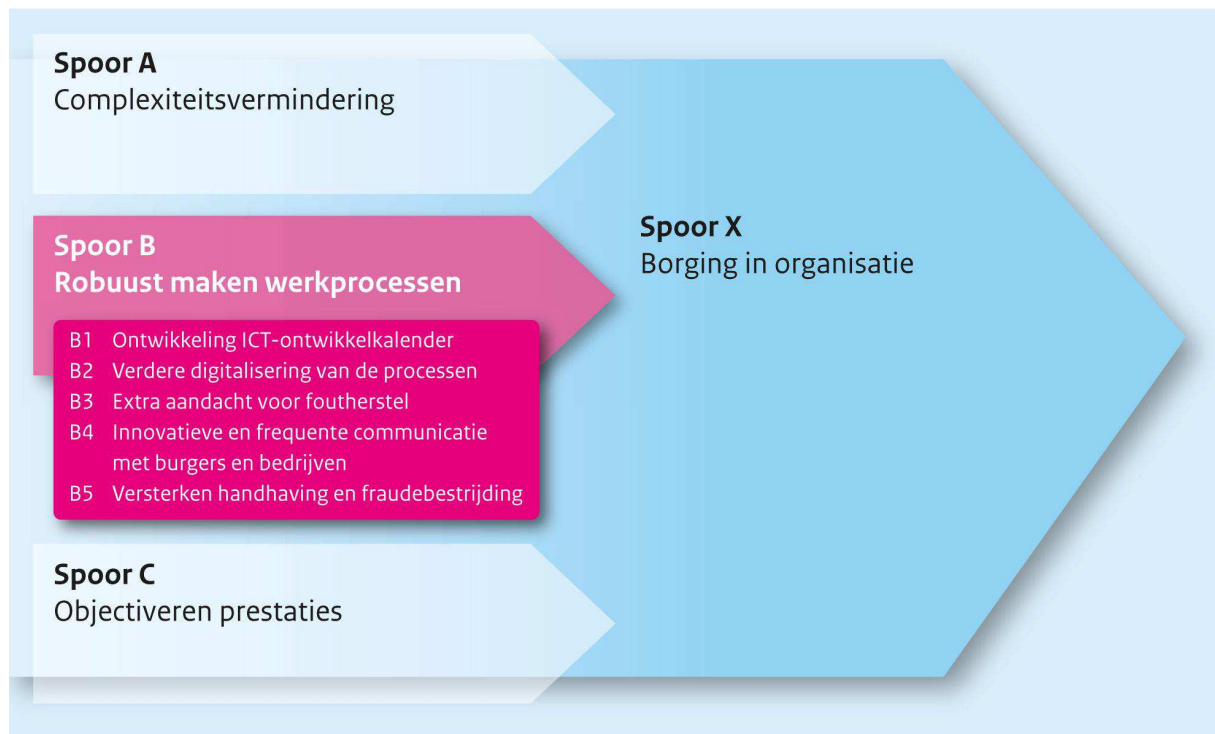
Daarom zal ik de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst bij indiening van een wetsvoorstel in de toekomst openbaar maken. Hierdoor zullen ze een belangrijker onderdeel kunnen uitmaken van de parlementaire besluitvorming. Niet alleen de afweging of iets wel of niet uitvoerbaar is, maar ook met aandacht voor de nuances en kanttekeningen, en met een duidelijk beeld van de gevolgen van invoering voor burgers en bedrijven. Al bij het komende Belastingplan wil ik hierin de eerste stappen zetten. Daarbij zal ook worden gezien hoe dit kan worden toegepast bij amendementen, zodat uw Kamer ook daarbij een meer integrale afweging kan maken. Vanzelfsprekend kan de professionaliseringsslag die hiervoor nodig is niet zijn afgerond voorafgaand aan het komende Belastingplan, maar ik wil graag dit jaar gebruiken als aanloop naar de komende jaren. Bij de openbaarmaking van uitvoeringstoetsen kan uw Kamer erop vertrouwen dat deze toetsen zonder politieke weging door de Belastingdienst worden uitgevoerd. In dit kader wordt de ophanging van de uitvoeringstoets in de dienst gezien. Er moet immers voldoende afstand bestaan van de uitvoeringstoets tot de politieke besluitvorming om de onafhankelijkheid van de uitvoeringstoets te kunnen borgen.

3. Meer inzicht geven in uitvoeringskosten

Bij een integrale uitvoeringstoets die openbaar wordt gemaakt, hoort een gedetailleerd inzicht in de uitvoeringskosten die met een bepaalde maatregel gepaard gaan. In de besluitvorming kan de Kamer de additionele uitvoeringskosten of juist de besparing van uitvoeringskosten en het aantal medewerkers dat extra nodig is of juist wordt bespaard, meewegen. Door raming van kosten en benodigde bemensing wordt de complexiteit van het stelsel en ook de vereenvoudiging die van bepaalde maatregelen uitgaat, in geld uitgedrukt, alhoewel de mate van complexiteit en de mutatie in uitvoeringskosten niet altijd hand in hand gaan. Om dit mogelijk te maken is van belang dat de Belastingdienst scherper in beeld krijgt wat de bestaande inzet in mensen, ICT, communicatie en andere middelen is en wat de daarmee gepaard gaande kosten van de verschillende processen zijn. Hiertoe is inmiddels de ontwikkeling van een kostenramingsmodel gestart, waarmee aan de hand van te benoemen kostendrijvers de kosten van uitvoering van een bepaalde regeling worden geraamd. Dat is geen rakettechnologie: er kan worden geprofiteerd van de kennis en ervaring met zulke ramingsmodellen bij andere grote, complexe organisaties in het publieke domein.

De Belastingdienst kan de komende jaren werken aan de versterking van zijn klantprocessen en de aandacht weer vestigen op handhaving en toezicht. Zo hoort het ook. Maar dat vereist een aangepaste uitvoeringstoets, vereenvoudiging van het stelsel en ingrijpen bij lopende processen als de gevolgen voor de uitvoering bij nader inzien niet acceptabel zijn.

Spoor B: Robuuster maken werkprocessen Belastingdienst



Figuur 4: spoor B binnen het gehele programma

Diverse geautomatiseerde klantprocessen ondersteunen de massale werkstromen van de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft de afgelopen maanden gekeken of deze klantprocessen voorheen onbekende afbreukrisico's bevatten. De uitkomst van die analyse is dat de werkprocessen een stuk robuuster gemaakt kunnen – en moeten – worden. Als het gaat om robuustheid van de werkprocessen van de Belastingdienst gaat het niet alleen om het beheersen van risico's en om het draaiend houden van wat er nu is; robuust heeft wat mij betreft ook de dimensie van een werkproces dat in staat is tegemoet te komen aan de (veranderende) eisen van de tijd, dus met het ontwikkelen tot toekomstbestendige processen. Het is daarbij belangrijk uit te gaan van het denken in ketens: bedrijfsonderdelen zijn van elkaar afhankelijk en de Belastingdienst is op zijn beurt ook weer afhankelijk van externe partijen (voorbeelden: basisregistraties, gegevensleveranciers VIA, Logius); het voeren van ketenregie wordt daardoor steeds belangrijker.

Als voorbeeld van een werkproces dat robuuster moet worden noem ik de inning: als naar de inningsystemen wordt gekeken, blijkt uit interne analyse dat de automatiseringssystemen die de inning ondersteunen sterk verouderd zijn en dat wijzigingen in wet- en regelgeving er slechts met grote moeite in kunnen worden verwerkt. De systemen functioneren dankzij de expertise van een beperkt aantal medewerkers, die om de systemen in de lucht te houden veel handwerk moeten verrichten. Procesverstoringen (bijvoorbeeld rondom ingewikkelde verrekeningsgevallen) komen echter regelmatig voor en zijn ook niet te voorkomen. Via noodverbanden (waarbij veel gewerkt wordt met zogeheten LOA's, lokaal ontwikkelde applicaties) worden de primaire systemen draaiende gehouden. Ook de noodzakelijke vernieuwing van de inningsystemen vlot niet: een

uitgebreide beoordeling van het op de markt verkrijgbare ETPM-systeem (Enterprise Taxation and Policy Management) heeft uitgewezen dat dit systeem voor de massale Belastingdienstprocessen niet bruikbaar is. Daarom is besloten de investering daarin niet voort te zetten. De Belastingdienst is inmiddels gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden om de bestaande systemen geleidelijk, modulair aan te passen om zo te komen tot vernieuwing. Burgers en bedrijven hebben klachten over onduidelijke verrekeningssystematieken en over het feit dat het moeilijk is statusinformatie te verkrijgen, wat in de verouderde, niet op deze wensen ingerichte inningsystemen simpelweg niet mogelijk is. Ook van andere zijden is veel belangstelling voor de inning, zie de discussie in uw Kamer over één bankrekeningnummer. Het ligt voor de hand toe te werken naar een debiteurgerichte administratie waarbij verrekening van diverse afzonderlijke vorderingen mogelijk is en waarmee meer in de actualiteit gewerkt kan worden.

Een vergelijkbare situatie bestaat bij sommige andere werkprocessen van de Belastingdienst. Hierbij geldt ook de wet van de remmende voorsprong: de Belastingdienst werkte al in een vroeg stadium met voor die tijd moderne automatiseringssystemen, maar doordat deze systemen daarna onvoldoende zijn aangepast aan alle ontwikkelingen en niet waren voorbereid op de gewijzigde eisen van deze tijd, is nu sprake van een verouderd ICT-landschap. Homogene processen kunnen doorgaans zonder veel problemen worden uitgevoerd, maar meer fijnmazige en heterogene processen, zoals de toeslagen of inkomensbeleid gericht op specifieke groepen lenen zich niet zonder meer voor verwerking in die massale processen. In veel van de automatiseringssystemen loopt de Belastingdienst tegen de grenzen van de mogelijkheden en beheersbaarheid aan. Deze constatering was aanleiding voor een onderzoek van McKinsey in 2009. Op grond van dat onderzoek is een aantal verbeteringen doorgevoerd met aansprekende resultaten tot gevolg. De belangrijkste aanbeveling van McKinsey was om de continuïteit van de systemen te garanderen; daarna zou de prioriteit moeten liggen bij implementatie van wetgeving en pas daarna bij vernieuwing. De eerste jaren is de energie van de Belastingdienst dan ook op continuïteit gericht geweest ('het huis op orde'). De volgende prioriteit, implementatie van nieuwe wetgeving, is zo omvangrijk geweest dat de Belastingdienst te weinig kon toekomen aan de derde prioriteit: vernieuwing. Het is urgent dat de komende jaren ruimte wordt gereserveerd om daar wel aan toe te komen. Diverse ontwikkelingen, zoals het toegenomen volume wetgeving en de groeiende rol van de Belastingdienst als gegevensmakelaar maken het een opgave om vernieuwing als prioriteit te handhaven. Dergelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een landschap aan processen en automatiseringssystemen waarvan de robuustheid de afgelopen jaren is afgenomen, waardoor de mogelijkheid veranderingen door te voeren begrensd is.

De situatie is urgent, maar niet dramatisch: een beeld als zouden alle systemen op instorten staan, is onjuist. Een aantal systemen is verouderd (zoals de systemen voor de inning, de autobelastingen of de omzetbelasting) en het is daarom al een hele inspanning om ze stabiel draaiende te houden. Andere systemen, van recenter datum, zijn op zichzelf redelijk stabiel (zoals de loonheffing of de inkomensheffing), maar de aanpasbaarheid van deze systemen is beperkt. Voor de inkomensheffing geldt bijvoorbeeld dat de releasekalender (de wijzigingen die doorgevoerd kunnen worden) van het aanslagbelastingensysteem voor de komende jaren overvol is vanwege de

wetswijzigingen van de afgelopen jaren. Andere systemen, zoals het nieuwe toeslagensysteem, functioneren goed, hoewel de toeslagensystematiek als zodanig kwetsbaar blijft.

Om de verschillende werkprocessen van de Belastingdienst robuuster en daarmee toekomstbestendig te maken neem ik de volgende maatregelen. Voorafgaand merk ik nog op dat de lijn van geleidelijke aanpassing van systemen die de Belastingdienst al geruime tijd volgt nu niet ineens wordt verlaten voor een big bang vernieuwingsscenario. Het gaat erom de door stapeling van complexiteit ontstane achterstand in te lopen, waarbij de continuïteit van de processen is gegarandeerd.

B1: Ontwikkeling ICT-ontwikkelkalender

Zoals hiervoor is beschreven, verschilt de situatie per proces en per systeem; de maatregelen zijn daar dan ook op afgestemd. Daarbij ga ik uit van een gefaseerde aanpak. Sommige maatregelen zijn direct gestart, andere volgen op middellange of op lange termijn. Het is daarbij duidelijk dat niet alles hoeft te worden vervangen of vernieuwd. Er zal sprake zijn van een stevige, maar ook beheerste stap-voor-stapaanpak. Soms zal grondige vernieuwing nodig zijn, soms zal met enkele aanpassingen kunnen worden volstaan. In beide gevallen is de aanpak er een langs wegen van geleidelijkheid en van gecontroleerde opschaling. ICT-vernieuwing door middel van grootschalige, alomvattende projecten is immers niet de aangewezen route naar succes. Het geheel van maatregelen voor de komende periode van vijf jaar zal worden opgenomen in een ICT-ontwikkelkalender voor de Belastingdienst die uiterlijk op 1 oktober aanstaande gereed zal zijn. Bij het opstellen van die kalender zal gebruik worden gemaakt van aanbevelingen van Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer en van de bevindingen in het lopende parlementaire onderzoek naar ICT bij de overheid. Verder zal externe partijen gevraagd worden mee te kijken bij het opstellen van de aanpak en zowel de voorstellen als de voortgang te toetsen. Hieronder volgt een overzicht van maatregelen die nu al in beeld zijn en die onderdeel zullen uitmaken van de ontwikkelkalender.

i maatregelen waarmee de Belastingdienst direct is gestart

Binnen de Belastingdienst wordt een aantal maatregelen per direct uitgevoerd:

- De vrijgaveprocedure voor het aanbrengen van wijzigingen in automatiseringssystemen is aangescherpt: een doorslaggevende stem van de uitvoerende bedrijfsonderdelen is geborgd en een wijziging kan pas in productie worden genomen wanneer productiebesturing en beheervoorzieningen erin zijn opgenomen; die zijn belangrijk wanneer zich problemen bij burgers of bedrijven voordoen;
- De Belastingdienst gaat leren van productieverstoringen. Tot nu toe richtte men zich vooral op een snelle oplossing van het probleem. Die oplossingsgerichtheid blijft, maar tegelijkertijd komt er meer nadruk op de oorzaak van de verstoring.

ii maatregelen op middellange termijn

De vervanging of verbetering van de verouderde, meest kwetsbare systemen is ter hand genomen:

- Nieuwbouw van het omzetbelastingstelsel is in gang gezet (aanpak via afzonderlijke delen, gereed in 2016/2017);

- De Belastingdienst werkt al enkele maanden aan een plan van aanpak voor de inningsystemen (gereed zomer 2014);
- Externe deskundigen, die ervaring hebben met de massale processen van de Belastingdienst en andere grote uitvoeringsorganisaties, onderzoeken de mogelijkheid om het aanslagbelastingensysteem te verbeteren, waardoor de komende jaren (wets)wijzigingen makkelijker, sneller en goedkoper kunnen worden verwerkt (gereed mei 2014);
- De vernieuwing in afzonderlijke delen van de vele systemen die de autoheffingen ondersteunen is gestart (gereed in 2019).

iii maatregelen op lange termijn

Acties op de langere termijn die zijn ingezet:

- Er is opdracht gegeven voor een studie naar de mogelijkheden om de zogeheten overige middelen (kleinere belastingwetten met alles bij elkaar toch een fors financieel belang) qua proces en geautomatiseerde ondersteuning te uniformeren en standaardiseren;
- Op basis van een externe oriëntatie bij andere grote uitvoerders (publiek en privaat), van opinies van externe deskundigheden, van marktverkenningen naar verwachtingen van burgers en bedrijven en van maatschappelijke trends zal een grondige herbezinning plaatsvinden op de inrichting van de massale processen. Een eerste architectuurstudie binnen de Belastingdienst is beschikbaar als start voor die verkenning. Er zal worden gekeken naar de mogelijkheden van ontvlechting van transactiesystemen en informatiesystemen en naar de mogelijkheid een omslag te maken van massale batchgewijze processen naar een meer continue geïndividualiseerde benadering.

Om de hiervoor genoemde maatregelen uit te voeren moet ruimte gemaakt worden in het automatiseringsportfolio. Dat gebeurt op twee manieren:

- In de integrale uitvoeringstoetsen die in de vorige paragraaf aan bod zijn gekomen zal de afweging of er wel capaciteit beschikbaar is voor systeemaanpassingen een prominente plaats krijgen, waarbij een deel van de capaciteit dus gereserveerd zal zijn voor de vereiste vernieuwing van de processen. Door in de fase van het ontwikkelen van beleid en wetgeving de beperkingen in de aanpassingsmogelijkheden te schetsen, kan hiermee beter rekening worden gehouden. Realiteit is dat voor een aantal systemen de mogelijkheid om wetswijzigingen te verwerken de komende jaren gering zal zijn;
- Sinds het najaar van 2013 bestaat binnen de Belastingdienst het programma 'rationalisatie' dat tot doel heeft de onderhoud- en beheerslasten van bestaande systemen te doen afnemen en daardoor (budgettaire) ruimte te creëren voor vernieuwing; daarnaast is het doel van 'rationalisatie' te komen tot een wendbaarder informatievoorziening (IV)-omgeving, waardoor sneller kan worden ingespeeld op veranderingen.

B2: Verdere digitalisering van de processen

De Belastingdienst is in zijn inkomende massale processen al vergaand gedigitaliseerd: sinds 2005/2006 geldt dat ondernemers verplicht elektronisch aangifte doen en van de burgers doet inmiddels 96% vrijwillig digitaal aangifte. De uitgaande massale processen zijn papieren processen.

Mede daardoor verstuurt de Belastingdienst jaarlijks zo'n 160 miljoen poststukken. Dat is kostbaar en niet erg efficiënt. Daarom zet de Belastingdienst de komende jaren stevig in op verdergaande digitalisering. Digitalisering biedt bovendien mogelijkheden om processen vergaand te uniformeren en te standaardiseren, waardoor ze ook efficiënter worden. En met digitalisering gaat de Belastingdienst een bijdrage leveren aan Digitaal 2017, als genoemd in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II. De maatregelen die worden genomen zijn:

- Uitbreiding van SBR (Standard Business Reporting) in 2015 en 2016 naar alle inkomende en uitgaande informatiestromen tussen fiscaal dienstverleners en (grote) ondernemingen en de Belastingdienst; hiermee geeft de Belastingdienst invulling aan de publiek-private samenwerking met banken, softwareleveranciers, fiscaal dienstverleners en accountants;
- Realisatie in 2015 van een portaal voor belastingen (naast het al bestaande portaal voor toeslagen), waar burgers gegevens kunnen inzien en mutaties kunnen doorgeven;
- Uitgaande stromen naar burgers en (kleine) ondernemingen via de BerichtenBox van MijnOverheid (Toeslagen vanaf december 2013, eerste stap bij inkomensheffingen voorjaar 2015); ten behoeve van digitaal niet vaardige burgers werkt de Belastingdienst samen met andere grote uitvoeringsorganisaties en gemeenten aan een sluitend vangnet;
- Bijdrage van de Douane aan de topsector logistiek. Het Kabinet heeft de ambitie dat Nederland in 2020 een internationale toppositie heeft in de afwikkeling van goederenstromen, als ketenregisseur van (inter)nationale logistieke activiteiten en als land met een aantrekkelijk innovatie- en vestigingsklimaat voor het verladende en logistieke bedrijfsleven. Om deze ambitie waar te maken zijn 12 acties uitgewerkt; in dat kader is de Douane actief betrokken bij het in kaart brengen van de (praktische en juridische) aspecten die zijn verbonden aan het Neutraal Logistiek Informatie Platform dat optimale beschikbaarheid en (her)gebruik van informatie tot doel heeft.

Al eerder dit jaar zijn maatregelen aangekondigd om de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon te verbeteren. Dat gaat langs twee lijnen: vergroten van het aantal inzetbare medewerkers en verminderen van het aanbod. De extra inzet van medewerkers wordt de komende tijd gecontinueerd. Wat het verminderen van aanbod betreft kan digitalisering een belangrijke bijdrage leveren. Ik noem drie ontwikkelingen:

- De Belastingdienst ontwikkelt naast de huidige manier van aangifte doen (via het downloaden van een aangifteprogramma op de eigen pc van de burger) een online aangifte. Daarmee wordt in de komende maanden een eerste proef gedaan. De online aangifte stelt hogere eisen aan de digitale infrastructuur. Daarom wordt overwogen vanaf 2015/2016 het doen van aangifte in de tijd te spreiden; een dergelijke spreiding vermindert ook de piekbelasting bij de Belastingtelefoon in de maand maart;
- Een verdere digitalisering maakt het mogelijk op wat langere termijn de taak van de Belastingtelefoon van inhoud te laten veranderen: wanneer het antwoord op statusvragen (inclusief over de inning) steeds vaker kan worden gevonden in de portalen (mijn toeslagen, mijnbelastingdienst) komt er bij de Belastingtelefoon capaciteit vrij voor een doorontwikkeling van call center naar servicecenter. De activiteiten zullen dan meer gericht kunnen zijn op de individuele burger of het individuele bedrijf met een specifieke vraag in plaats van op een massa statusvragen. Ook vanuit de Belastingtelefoon zelf bellen naar

belastingplichtigen kan dan gemeengoed worden. De functie verschuift dan van louter dienstverlening naar een combinatie van dienstverlening en toezicht;

- Best practices uit het bedrijfsleven en van andere (semi-)overheden zullen dienen als inspiratiebron voor de bredere inzet van sociale media (waar de Belastingdienst overigens al goede ervaringen mee heeft opgedaan) voor een betere dienstverlening. Inzet van sociale media past bij een strategie waarbij arbeidsintensieve en daardoor dure kanalen (balie, telefoon) worden ontlast door burgers en bedrijven informatie te bieden via de website, de portalen en de sociale media;
- Bij het ontwerpen van nieuwe processen of het aanpassen van bestaande processen zal worden gezocht naar mogelijkheden om de hoeveelheid correspondentie/(elektronisch) berichtenverkeer vanuit de Belastingdienst terug te dringen. Dat betekent dus minder berichten (digitaal of op papier) en daardoor minder reden om contact met de Belastingtelefoon te zoeken. De ervaring leert namelijk dat elk bericht belaanbod schept. De inzet om het aantal berichten te verminderen laat onverlet dat scherp wordt gelet op de begrijpelijkheid van de berichten.

B3: Extra aandacht voor foutherstel

De maatregelen uit dit spoor moeten zorgen voor robuustere klantprocessen van de Belastingdienst en betere prestaties. Maar 100% foutloos is voor een organisatie die veelvuldig interacteert met ruim tien miljoen onderling zeer verschillende burgers en bedrijven ondenkbaar. Daarom moet het vroegtijdig signaleren van fouten en het herstel ervan door de Belastingdienst een routine in zichzelf worden. Dat vraagt eenvoudigweg nog meer aandacht voor opsporing van kwetsbaarheden, vroegtijdige signalering van fouten en herstel van fouten, en een goede communicatie daarover. Allereerst is hiertoe opdracht gegeven het interne programma 'Stella in de Keten' te intensiveren. Met dit programma worden vanuit het perspectief van burgers en bedrijven inefficiënte processen opgespoord en aangepakt. Voor andere mogelijkheden wordt gekeken naar andere organisaties met soortgelijke problematiek en worden nu zoekrichtingen verkend. Uiterlijk 1 oktober moeten de resultaten beschikbaar zijn:

- De Belastingdienst beziet een meer systematische inspanning gericht op de opsporing van kwetsbaarheden. Waar fouten optreden wordt bij de evaluatie soms vastgesteld dat medewerkers al langer op de hoogte waren van bestaande kwetsbaarheden. De meest waardevolle kennis van risico's en hun eventuele gevolgen zit binnen de dienst. Er kan meer gedaan worden om medewerkers op een laagdrempelige en veilige manier kwetsbaarheden te laten melden. Verschillende grote organisaties hebben baat gehad bij het beter inzetten van de kennis van de eigen medewerkers. De Belastingdienst wil het maximum halen uit contact met medewerkers, via online panels en via 'meet & greet'-bijeenkomsten;
- De Belastingdienst zet ook in op uitbreiding van de 'Stella-teams', die met maatwerkoplossingen complexe foutsituaties herstellen, terwijl tegelijkertijd de gegevens ten behoeve van de analyse veilig worden gesteld. Een voorbeeld van zo'n aanpak is te vinden bij één rekeningnummer: daar worden mensen die niet of herhaaldelijk onjuist reageren op informatieverzoeken nu persoonlijk benaderd, eventueel zelfs via huisbezoek. Op deze manier worden niet alleen zij sneller geholpen, maar ontstaat ook een scherper

beeld van de knelpunten bij de verschillende doelgroepen. Dergelijke hulp kan ook heel goed in samenwerking met ketenpartners worden georganiseerd.

B4: Innovatieve en frequente communicatie met burgers en bedrijven

De Belastingdienst zal zijn inspanningen op het gebied van communicatie intensiveren. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van innovatieve methoden en technieken. Bij de communicatie wordt aansluiting gezocht bij de specifieke doelgroep: voor belastingbetalers en toeslaggerechtigden zijn de boodschappen vaak niet hetzelfde. Hierbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met het "deurmatmoment" bij burgers en bedrijven. Concreet zet de Belastingdienst de volgende stappen:

- De Belastingdienst verkent de mogelijkheden om vroegtijdige terugkoppeling van burgers en bedrijven te krijgen, zowel vooraf bij het op kleine schaal beproeven van de effecten van massale verzendingen, als achteraf via concrete vragen bij op het onderwerp gerichte online klantenpanels en via aanpassingen in de Fiscale Monitor. Nu is de Fiscale Monitor beperkt tot één meting per jaar op basis van een steekproef; daardoor krijgt de Belastingdienst een goed idee van de algemene tevredenheid van burgers en bedrijven en van de beeldvorming van de dienst bij het grote publiek. Deze monitor moet zeker doorgaan; datzelfde geldt voor de feedback op tevredenheid die de Douane ontvangt via Het bewijs van Goede Dienst. Maar er is op dit moment geen systematische feedback op specifieke tevredenheid, dat wil zeggen tevredenheid die direct is gerelateerd aan een actie van de dienst (een handhavingsactie of een transactie, zoals een uitbetaling of een aanslag); dat is wel belangrijk en daarom zal er een monitor worden opgezet waarmee dat wel mogelijk is. Daarmee krijgt de Belastingdienst sneller feedback en kan hij ook sneller leren; uiteraard blijven de signalen die bij de Belastingtelefoon worden ontvangen belangrijk: dat zijn 'early warnings' dat er mogelijk iets mis is;
- Vergelijkingen met andere grote, klantgerichte organisaties laten zien dat de Belastingdienst de sociale media intensiever zou kunnen inzetten dan nu het geval is door deze te gebruiken om foutsignalen te krijgen en daaraan systematische opvolging te verbinden. Experts uit die organisaties worden uitgenodigd hun ervaringen te delen met de Belastingdienst.

B5: Versterken handhaving en fraudebestrijding

De Belastingdienst is een rechtshandavingsorganisatie. De stapeling van complexiteit heeft ook gevolgen gehad voor de handhaving. Het robuuster maken van de werkprocessen van de dienst betekent dus ook het versterken van de handhaving. Dat geldt over de volle breedte: van dienstverlening tot fraudebestrijding. De doelstelling van de Belastingdienst op het gebied van handhaving dat 'elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient', blijft onverminderd van kracht. In 2012 heeft de Commissie Stevens de handavingsaanpak van de Belastingdienst grondig geanalyseerd. De aanbevelingen zijn in uitvoering genomen. In 2012 zijn in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II extra financiële middelen (€ 157 miljoen) aan de Belastingdienst toegekend voor intensivering van het toezicht en de invordering. Die investeringen maakten het mogelijk in 2013 1200 medewerkers te werven voor functies in het toezicht, de fraudebestrijding en de invordering. Van de 1200 medewerkers komen circa 600 medewerkers van buiten de Belastingdienst. Naar de stand van begin mei 2014 gaat het om circa 1500

medewerkers, waarvan de helft interne doorstroom. Uit een interne monitor blijkt dat we op schema zijn de met deze investeringen beoogde extra belastingopbrengst binnen te halen.

In het kader van het robuuster maken van het handhavingsproces lopen de volgende acties:

- Inrichten van informatiegestuurd toezicht; de Belastingdienst investeert in de verdere kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van het gebruik van intelligence in de handhaving. Analyse van data en andere gegevens wordt ingezet om te komen tot risicoselectie van belastingplichtigen en daarmee tot voorspellingen van gedrag. Het doel is om met intelligence aan groepen belastingplichtigen 'die behandeling te geven die ze verdienen'. Er wordt momenteel geïnvesteerd op het gebied van de heffing en de invordering;
- Omslag van toetsing achteraf (aangiftegericht) naar controle vooraf (bijvoorbeeld VIA-gegevens). Preventie en werken in de actualiteit vormen de kern van de ontwikkelingen in de handhaving. Voorbeelden van preventieve interventies zijn handhavingscommunicatie, gecertificeerde software en kassasystemen, en samenwerken met andere partijen in de keten, zoals fiscaal dienstverleners;
- De samenwerking met andere handhavers nog uitbreiden. In expertisecentra worden fraudegevallen en -patronen uitgewisseld met andere handhavers en worden gezamenlijke lokale c.q. wijkgerichte aanpakken gedaan;
- Versterking feitelijk en stevig (materieel en fiscaal) toezicht onder andere door uitvoering van de maatregelen in het kader van de extra middelen voor intensivering van het toezicht en de invordering.

Een belangrijk deel van de handhaving vindt plaats binnen het bedrijfsonderdeel Belastingen. Vanuit de noodzaak te komen tot een bundeling van expertise, gericht op de verschillende typen belastingplichtigen, is per 1 januari 2013 gekozen voor een inrichting op basis van segmenten. Het veranderproces is niet in beton gegoten, maar krijgt vorm langs lijnen van geleidelijkheid, via proeven en pilots, zodat de continuïteit van de door Belastingen uitgevoerde handhavingsprocessen kan worden gegarandeerd. Naar het zich nu laat aanzien wordt het doel om dit proces uiterlijk op 31 december 2015 af te ronden gehaald. In de zomer van 2014 kunnen definitieve uitspraken gedaan worden en kan, naar het zich op basis van de ervaringen nu laat aanzien, zelfs tot versnelling van het veranderproces worden besloten.

Versterken van de handhaving raakt ook Belastingdienst/Toeslagen. Organisatie en werkprocessen van dat bedrijfsonderdeel zijn aangepast in het kader van de start van het nieuwe toeslagensysteem. De goede werking van dat automatiseringssysteem heeft ruimte gecreëerd voor het opbouwen van een handhavingsorganisatie, waar fraudeteams deel van uitmaken. Deze aanpak begint zijn vruchten af te werpen. Op dit moment kan de handhavingscapaciteit worden uitgebreid door de inwerkingtreding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit.

In dit spoor zijn vijf maatregelen opgenomen om te komen tot robuustere werkprocessen. Hiermee wordt gezorgd dat de interne huishouding van de dienst ook klaar is voor de toekomst.

Spoor C: Objectiever maken van beoogde en geleverde prestaties



Figuur 5: spoor C binnen het gehele programma

Wat we van de Belastingdienst verwachten, is onder meer vastgelegd in normen en afspraken.

Hierover wordt periodiek gerapporteerd, met drie doelgroepen in gedachten:

1. Zicht geven op de prestaties ten behoeve van (sturing door) het management;
2. Het afleggen van verantwoording aan de opdrachtgever(s) en stakeholders, waaronder de Tweede Kamer en samenwerkingspartners;
3. Het informeren van de maatschappij (burgers en bedrijven).

Normstelling is sterk bepalend voor de richting waarin een organisatie zich ontwikkelt. Een te soepele norm ten aanzien van een bepaald bedrijfsproces kan onbedoeld zorgen voor gebrek aan ambitie, en daarmee de belastingbetaler tekort doen. Een te strenge norm kan leiden tot vruchteloze besteding van onevenredige hoeveelheden energie en capaciteit aan een onhaalbaar doel, waarmee opnieuw de belastingbetaler tekort wordt gedaan. En met een onzinnige of foutief bepaalde norm kan het beide kanten op. Normen zijn bepalend voor de prestaties en de ontwikkeling van een organisatie, zeker in het publieke domein, waar geen concurrentie bestaat om organisaties scherp te houden.

In dit kader kom ik met een tweetal maatregelen.

C1: Ontwikkeling van een beter sluitend normenkader

In verschillende rapportages van de Belastingdienst zijn allerlei prestatie-indicatoren te vinden, veelal afgezet tegen een norm. Een deel van deze normen is ontstaan naar aanleiding van incidenten, en wellicht in een langere-termijnperspectief beschouwd niet cruciaal. Een ander deel is zinvol, maar in zijn definitie incompleet of onvoldoende doordacht. De Belastingdienst is gestart

met een herziening van het totaal aan prestatie-indicatoren. Een paar voorbeelden laten zien dat hieraan het nodige te verbeteren valt:

- Het begrip oninbaar lijden voor de Belastingdienst blijkt voor veel onduidelijkheid te zorgen: hoe zit het met faillissementen, kunnen vorderingen herleven? Een bedrag of percentage 'oninbaar geleden' drukt nu kennelijk niet uit wat maatschappelijk belangrijk wordt gevonden;
- Dat wat de Belastingdienst een bezwaarschrift noemt, is dat in de ogen van een burger lang niet altijd: die wil soms alleen een mutatie doorgeven en niet terechtkomen in een formeel proces. Ook een afhandeltermijn krijgt daardoor een andere relevantie;
- De doelstelling van de Belastingdienst in de handhaving is dat iedere burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient. Belangrijker dan het aantal boekenonderzoeken is het antwoord op de vraag of de Belastingdienst een beeld heeft van de belastingplichtige en diens risico's en welke interventie nodig is om die risico's af te dekken. Toch is het aantal boekenonderzoeken nu de norm.

Binnen de Belastingdienst wordt voortdurend gekeken naar betere normen; mogelijkheden zijn er:

- foutsituaties in de dienstverlening: hoe om te gaan met bellers die worden geconfronteerd met verbroken verbindingen, lange wachtrijen en meer onsuccesvolle belpogingen;
- afhandeling van fiscale vragen aan de Belastingtelefoon (zelf afdoen of doorverwijzen naar professionele dienstverleners);
- toezicht op toeslagen;
- prestaties in de massale processen (toegezegd aan de Algemene Rekenkamer);
- uitdrukken van oninbaarheid van belastingvorderingen als percentage van het geïnde bedrag.

Dit najaar hoop ik een opgefriste set prestatie-indicatoren aan uw Kamer te kunnen presenteren.

C2: Transparantie over geleverde en te verwachten prestaties

Bij meer zinvolle normen voor het presteren van de Belastingdienst, hoort het om transparant te zijn over de prestaties in relatie tot de norm. Immers, een norm die aansluit bij de beleving van een burger of bedrijf moet wel onder hun aandacht worden gebracht om de prestaties van de dienst echt meetbaar te maken voor burger en bedrijf. Dat helpt ook om de verbeteracties steeds te richten op waar de prestaties echt tekortschieten. Met behulp van deskundigen ga ik op zoek naar creatieve ideeën om invulling te geven aan de door mij gewenste transparantie. Moderne media zullen hierbij zeker een rol spelen. Na de zomer zal de Belastingdienst komen met een webpagina die voor burgers en bedrijven relevante informatie bevat over de actuele stand van een proces of over te verwachten ontwikkelingen in een proces. Ik streef ernaar dat de onderdelen van de Belastingdienst dit soort informatie stapsgewijs in 2014 en 2015 op die website plaatsen. Ik kijk daarbij naar het voorbeeld van de Douanewebsite waarop de beschikbaarheid van de voor transporteurs relevante automatiseringssystemen nu al te lezen is. Voor de andere onderdelen van de dienst denk ik aan:

- Informatie over de stand van zaken van het aantal opgelegde aanslagen Inkomensheffing 2013 en een prognose over de afdoening voor 1 juli;
- Informatie over de stand van zaken van het aantal definitieve toekenningen van Toeslagen;

- De bereikbaarheid van de Belastingtelefoon van de voorbije dagen en de verwachting voor de komende dagen (de 'spits'-verwachting);
- Het exacte uitbetaalmoment van Toeslagen bij de verschillende banken.

Door te komen met meer zinvolle normen voor het presteren van de dienst en tegelijkertijd te werken aan een verbetering van de transparantie rondom dat presteren worden de beoogde en de geleverde prestaties objectiever meetbaar en komt meer aandacht voor het presteren van de dienst in een breder perspectief, in plaats van enkel aandacht voor incidenten.

Spoor X: Borging in de organisatie



Figuur 6: spoor X binnen het gehele programma

In de vorige paragrafen hebben de drie sporen nader invulling gekregen. Dit spoor bevat de activiteiten die nodig zijn om de beoogde resultaten van de sporen A, B en C in de organisatie te borgen. Een stevig financieel fundament van de Belastingdienst draagt bij aan de realisatie van de in deze brief genoemde acties. In deze paragraaf wordt daarom ook een ontwikkeling rond de financieringssystematiek beschreven. De Belastingdienst heeft ruimte nodig om de noodzakelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren; grote structuurwijzigingen zijn daarbij nu niet productief.

X1: Onderbrenging van programmataken in de lijnorganisatie

Bij spoor A is de opdracht aan de Belastingdienst om te organiseren dat kwalitatief hoogwaardige "uitvoeringstoetsen nieuwe stijl" worden opgesteld die de openbaarheidstoets kunnen doorstaan. Binnen het Directoraat-Generaal Belastingdienst zal daartoe een "bureau" worden opgericht dat multidisciplinair zal zijn samengesteld. De nieuwe werkwijze zal voor het eerst bij het Belastingplan 2015 worden beproefd.

Spoor B vergt een nauwe betrokkenheid van het managementteam van de Belastingdienst bij de aangekondigde maatregelen. Uitgangspunt daarbij is dat dit mogelijk is binnen de bestaande organisatie-inrichting. Een belangrijker rol dan tot nu toe is weggelegd voor signalen van de werkvloer, zowel wat betreft risico's als wat betreft innovatieve ideeën. Er wordt een proces ingericht dat mogelijk maakt dat die signalen snel op de juiste plek terechtkomen. In voorkomende gevallen zullen de signalen ook met uw Kamer worden gedeeld (escalatieprocedure).

De leercirkel bij verstoringen in de massale processen wordt ingericht onder verantwoordelijkheid van de directeur B/CA. De Belastingtelefoon zal in de ontwikkeling van callcenter naar servicecenter een belangrijker rol krijgen in het signaleren (en oplossen) van kwesties die burgers en bedrijven hinderen. De impulsen voor Stella in de keten (zie B3) moeten vooral daarvandaan

komen. Aandacht voor situaties die buiten de norm vallen (ook wel foutpaden genoemd) zal, waar het gaat om de voortbrenging, primair worden belegd bij de CIO, met borging in architecturen en werkwijzen. De verantwoordelijkheid voor het voorbereid zijn op foutsituaties in de uitvoering van de massale processen berust bij de afzonderlijke bedrijfsonderdelen.

Spoor C vergt de ontwikkeling en invoering van meer zinvolle normen en van een communicatiestrategie gebaseerd op transparantie van de gevraagde en geleverde prestaties. Externe deskundigen zullen een bijdrage leveren aan de invulling hiervan.

Om binnen de Belastingdienst de te ondernemen acties vast te houden en te monitoren zal de planning- en controlcyclus al dit jaar worden versterkt; extra aandacht voor ICT-control en intensivering van risicomangement zijn daarvan belangrijke componenten. De huidige managementrapportage Belastingdienst wordt aangepast wat betreft het evenwicht tussen lange-termijnprocessen (de veranderprocessen) en de korte-termijndoelstellingen (going concern). De Unit ConcernAdministratie wordt in 2014 versterkt op de gebieden governance, bestuurlijke informatievoorziening en tooling.

X2: Afspraken met opdrachtgevers en samenwerkingspartners

De Belastingdienst heeft met een groot aantal opdrachtgevers en samenwerkingspartners overeenkomsten afgesloten. Veelal in de vorm van convenanten, soms in de vorm van serviceniveau-overeenkomsten (SNO's). De belangrijkste dienstonderdelen die dat betreft zijn Douane (VGEM-convenanten met andere departementen en daarnaast convenanten met veiligheidspartners als KLPD, AIVD, Kustwacht) en Toeslagen (met intermediairs die dienstverlening aan burgers verzorgen). Deze afspraken zullen in het licht van de sporen A, B en C in 2014 en 2015 worden herijkt. Waar dat van toepassing is zal onderdeel van die afspraken zijn de ontwikkeling van een gezamenlijke communicatiekalender die uitgaat van het "deurmatmoment" bij burgers en bedrijven.

X3: De financieringssystematiek

Veel uitvoeringsorganisaties, zoals UWV, IND en ACM, worden gefinancierd op basis van een kostenmodel. Zo'n model pleegt het benodigde budget te ramen afhankelijk van de toe- of afname van taken, van af te handelen volume per taak rekening houdend met een redelijk geachte autonome jaarlijkse productiviteitsstijging. Soms is die kostenbepaling ex ante, soms ex post. Van belang is dat een dergelijk objectief kosteninzicht twee kanten op werkt. Het geeft inzicht wanneer budgetten naar objectieve maatstaven zouden moeten stijgen, maar ook wanneer het budget kan dalen wanneer het tegenovergestelde het geval is.

- De taak- en volumeafhankelijke elementen maken het mogelijk om langs geobjectiveerde maatstaven tot een kosteninzicht te komen bij een veranderend pakket. Dat vraagt wel een serieuze bepaling van de juiste kostendrijvers. Zijn de kostendrijvers te ruim geraamd, dan wordt een groeiende organisatie op den duur een 'fat cat'. Zijn zij te karig gedimensioneerd, dan wordt de uitvoeringsorganisatie die een groeiend takenpakket krijgt toebedeeld, op den duur uitgewoond, waarbij voor een steeds groter deel van de processen operationele risico's ontstaan.

- Verder maakt een redelijkerwijs te verlangen jaarlijkse productiviteitsstijging onderdeel uit van het kostenmodel. Ook als het volume gelijk blijft, mag van een uitvoerende dienst verwacht worden dat hij voortdurend innoveert, met betere prestaties en/of lagere kosten tot gevolg. Omdat dat niet vanzelf gaat, moet dat door de kostentoe rekeningsmethodiek worden afgedwongen.

Een dergelijke financieringssysteem bestaat voor de Belastingdienst niet. Daarom heb ik opdracht gegeven een mogelijke nieuwe financieringssysteem van de Belastingdienst in de komende periode nader te onderzoeken. Punt van onderzoek is op welke wijze het beste rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in onder andere volumes en prijzen, taken, complexiteit en productiviteit en hierbij passend kosteninzicht. Ook zal de financiering/dekking van een eventuele nieuwe systeem worden onderzocht.

X4: Versterken interdepartementale governance

Samenwerking en afstemming tussen overheidsdiensten wordt steeds belangrijker. Dat geldt ook voor de relatie tussen beleid (op het terrein van andere departementen) en uitvoering (door de Belastingdienst). Een deel van de complexiteit bij de Belastingdienst komt voort uit werk dat voor andere departementen wordt gedaan. Er zal een verkenning worden uitgevoerd naar mogelijkheden om die samenwerking en afstemming te verbeteren. Daarbij kan worden gedacht aan het opstellen van een samenwerkingsprotocol, waarin de afspraken over en weer worden vastgelegd. Zo'n protocol brengt geen verandering in de formele bevoegdheidsverdeling, maar maakt de onderlinge afhankelijkheden duidelijker. Daarmee levert het een bijdrage aan een betere afstemming tussen beleid en uitvoering.

Proces en timing, aansturing en regie, financiering, rapportage

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de verschillende onderdelen van de brede agenda Belastingdienst benoemd. In dit onderdeel worden die globaal in de tijd weggezet en wordt kort aandacht besteed aan aansturing en financiering. Over de resultaten zal worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Het slotwoord bevat een oproep om deze agenda tot een succes te maken.

Proces en timing

Een aantal acties is direct ingezet op basis van de analyse van de risico's in de klantprocessen. De aanbevelingen uit deze analyse ('zelf-assessment') zijn onderaan deze bijlage opgenomen.

Sinds medio februari vindt een extra controle op uitgaande brieven plaats, is het proces bij verstoringen aangescherpt en is er monitoring van grote releases met effecten voor burgers of bedrijven. De vrijgaveprocedure voor releases is aangescherpt en de leercirkel op productieverstoringen is ingericht.

Voor een aantal automatiseringssystemen lopen onderzoeken of zijn delen in uitvoering genomen.

In het najaar van 2014 zullen bij het Belastingplan 2015 de eerste ervaringen worden opgedaan met de uitvoeringstoets nieuwe stijl en zal over de nieuwe financieringssystematiek voor de Belastingdienst worden besloten. Op het gebied van interne en externe communicatie zullen forse stappen worden gezet met de invoering van de externe klankbordgroep, de uitbreiding van de Fiscale Monitor en het werken met op specifieke vragen gerichte online klantenpanels voor zowel medewerkers als voor burgers en bedrijven. In de handhaving zal het gebruik van intelligence leiden tot slimmere keuzes in de aanpak.

Op de langere termijn gaat het vooral om het verder aanpakken van de vernieuwing van de automatiseringssystemen. Daartoe wordt uiterlijk 1 oktober een ICT-ontwikkelkalender opgesteld, met een tijdshorizon van vijf jaar. Bijzondere aandacht is er daarbij voor de ondersteuning en inrichting van de massale processen. Op grond van externe (aanslagbelastingensysteem) en interne (overige middelen) studies zullen keuzes gemaakt worden voor de toekomstige inrichting van die processen. Op grond van die keuzes zullen stapsgewijs onderdelen van systemen worden vernieuwd; dat zijn meerjarige trajecten. Datzelfde geldt voor de vernieuwing van de inningsystemen.

Permanente aandacht is nodig voor het wetgevingsproces om toevoeging van complexiteit te beheersen en om afname van complexiteit te bewerkstelligen. De vereenvoudigingsagenda die ik voor ogen heb zal zowel op korte termijn (de komende jaren) tot concrete resultaten moeten gaan leiden, als op middellange termijn.

Aansturing en regie

Het managementteam Belastingdienst is verantwoordelijk voor de realisatie van de in deze brief bij de dienst belegde acties. Aansturing en regie zullen dus plaatsvinden vanuit dat team, met de directeur-generaal Belastingdienst als eindverantwoordelijke. Hij zal geregeld aan mij rapporteren over de voortgang.

Er zal voor een aantal specifieke onderwerpen een beroep worden gedaan op deskundigheid van buiten de Belastingdienst. Bovendien vind ik het belangrijk dat de voortgang van de brede agenda voor de Belastingdienst en het inspelen door de Belastingdienst op toekomstige ontwikkelingen regelmatig wordt besproken met een klankbordgroep van personen buiten de Belastingdienst die deskundig zijn op een voor de Belastingdienst relevant gebied en die bovendien beschikken over een uitgebreid maatschappelijk netwerk. De directeur-generaal Belastingdienst zal deze klankbordgroep komende zomer instellen.

Financiering

Voor zover uit de concrete maatregelen financiële consequenties voortvloeien, zullen die afzonderlijk worden gezien. Dit geldt onder meer voor de aangekondigde ICT-ontwikkelagenda waarvoor reeds binnen de begroting budgetten zijn gereserveerd. De kosten van programmamanagement en de diverse onderzoeken en externe ondersteuning zullen in de uitvoering van de lopende begroting worden meegenomen.

Rapportage

Via de halfjaarsrapportages zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de in deze brief beschreven brede aanpak Belastingdienst. Gezien de met name in spoor C beschreven maatregel om te komen tot meer zinvolle normen voor het presteren van de dienst ligt het voor de hand ook de opzet van de halfjaarsrapportages aan te passen en daarbij aan te laten sluiten. De halfjaarsrapportage krijgt dan een wat meer beschouwend karakter (een "state of the union" of , wat bescheidener, "de stand van het gewas") en wat minder dat van een opsomming van meer of minder relevante feiten en gebeurtenissen. In de rapportage over het eerste halfjaar van 2014 (uit te brengen in september 2014) wil ik hier ervaring mee opdoen. Uiteraard hoor ik dan graag hoe uw Kamer die wijze van rapporteren ervaart.

Aanbevelingen uit de analyse ('zelf-assessment) onderzoek afbreukrisico's klantprocessen

Hieronder treft u een overzicht van de aanbevelingen uit de analyse afbreukrisico's klantprocessen; deze analyse is in de afgelopen maanden uitgevoerd naar aanleiding van de gang van zaken rond één bankrekeningnummer. De aanbevelingen zijn gericht op alle onderdelen van de Belastingdienst en op verschillende niveaus in de organisatie. Bij de aanbevelingen is een vierdeling gevolgd: de uitvoering, initiatieven, de voortbrenging en overige aanbevelingen.

1. De uitvoering

Om de bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst in staat te stellen de rol van uitvoerder optimaal te vervullen, zijn de volgende aanbevelingen gedaan.

Onderzoek massale processen

Aanbevolen wordt de volgende onderwerpen te betrekken in een onderzoek naar de massale processen:

- Geef aan op welke wijze de Belastingdienst regie op de uitvoering kan verbeteren en hoe ketensturing binnen de bestaande organisatiestructuur van de Belastingdienst het beste kan worden ingevuld;
- Bezie hoe met de interne verdeling in massale processen enerzijds en individuele processen anderzijds beter op de verwachtingen van burgers en bedrijven kan worden aangesloten;
- Bezie hoe de verschillende verantwoordelijkheden binnen het bedrijfsonderdeel Belastingdienst/Centrale Administratie (gegevensleverancier, productiebedrijf, concernadministratie) het beste tot hun recht kunnen komen;
- Geef aan hoe de kwaliteit van gegevens kan worden verbeterd door de Belastingdienst in zijn rol van gegevensontvanger van derden en gegevensverstrekker aan derden.

Versterk de rol van het MT Belastingdienst bij het sturen op de uitvoering

De MT-leden zijn individueel verantwoordelijk voor hun bedrijfsonderdeel en gezamenlijk voor de totale organisatie en daarmee voor de onderlinge samenhang. Aanbevolen wordt de rol van het MT op het laatste punt te versterken, waarbij effecten op burgers en bedrijven leidend zijn.

Borg bepalende inbreng van de uitvoering bij de voortbrenging, uitmondend in een volwaardige rol bij beslissingen over vrijgave voor productie

Aanbevolen wordt de uitvoering (Belastingdienst/Centrale Administratie voor het massale proces, het bedrijfsonderdeel voor het niet-massale proces, Belastingtelefoon en dienstverlening) een bepalende stem te geven bij de vrijgave van processen en systemen die uitmonden in uitingen richting burgers en bedrijven.

Borg dat alleen vrijgave wordt verleend aan processen/voorzieningen waarin productiebesturing en beheervoorzieningen zijn opgenomen

Een deel van de gesignaleerde risico's wordt veroorzaakt door het feit dat opgeleverde processen/producten niet in beheer kunnen worden genomen en in het feit dat productiebesturing ontbreekt. Aanbevolen wordt om te borgen dat in die gevallen niet tot het in productie nemen kan worden besloten. Stemt het MT in bijzondere gevallen in met het tijdelijk achterwege blijven van deze functionaliteit, dan wordt ook besloten binnen welke termijn die functionaliteit alsnog wordt toegevoegd.

Richt de leercirkel in op damages

De damageprocedure is vooral gericht op het verhelpen van de damage. Daarmee komt de leercirkel niet uit de verf. Aanbevolen wordt als onderdeel van de reguliere damageprocedure een vorm van leercirkel in te richten. Leg de uitvoering van deze aanbeveling neer bij de directeur Belastingdienst/Centrale Administratie en vraag hem de resultaten periodiek in het MT terug te koppelen.

Breid Stella in de keten uit

Bij Stella in de keten worden signalen in een gezamenlijke activiteit van ketenpartners volgens een vast stramien aangepakt. Deze werkwijze is succesvol. Signalen komen nu vanuit de

Belastingtelefoon en zijn gebaseerd op telefoontjes van burgers en bedrijven. Ook eigen medewerkers kunnen een bron van informatie zijn voor risico's in de uitvoering en voor uitvoering die efficiënter en effectiever kan. Aanbevolen wordt een mechanisme in te richten voor dergelijke signalen.

2. Initiatieven

Op het terrein van initiatieven voor nieuwe of te wijzigen processen zijn de volgende aanbevelingen gedaan.

Heroverweeg een aantal risicovolle lopende initiatieven

Het huidige pakket lopende initiatieven, bestaande uit (wetgevings)initiatieven, programma's, projecten en releases is omvangrijk en complex, waardoor risico's worden gelopen, zowel in de richting van burgers en bedrijven als voor de continuïteit van de eigen bedrijfsprocessen. Een betere beheersing van de totale werklast vraagt voor de komende jaren, in nauw overleg met de staatssecretaris en DGFZ, een beperking in nieuwe wet- en regelgeving en een zorgvuldige weging van de eigen ambities.

Beoordeel taken buiten primaire processen kritisch

Ook bij toekomstige additionele taken die binnen de overheid belegd moeten worden zal regelmatig naar de Belastingdienst worden gekeken. De uitvoeringstoetsen moeten duidelijk maken welke risico's een additionele taak heeft voor uitvoering van de primaire processen. Hierdoor kan de uitkomst van een uitvoeringstoets zijn dat een additionele taak buiten de primaire processen van de Belastingdienst om of zelfs buiten de Belastingdienst wordt uitgevoerd.

Maak ruimte voor de noodzakelijke plannen van de Belastingdienst en zet deze niet op slot

Gezien het totale pakket aan initiatieven en gezien het beperkte verandervermogen van de organisatie moeten de eigen ambities scherp worden gericht op de speerpunten uit het MLTP. Door het werken aan die speerpunten maakt de Belastingdienst stappen vooruit in dienstverlening, toezicht, fraudebestrijding en het robuust maken van kwetsbare processen en infrastructuur (rationalisatie); daarom moet er juist voor de daarop gerichte initiatieven ruimte zijn.

Organiseer een betere integrale advisering

Versterking van het proces aan de 'voorkant' voorkomt dat er later, tijdens de voortbrenging of in productie, problemen ontstaan. Versterk daarom binnen DG-Bel de regie op het proces om te komen tot een kwalitatief hoogwaardig integraal advies en stuur op totstandkoming van uitvoeringstoets die voldoen aan adequate richtlijnen voor integrale afweging.

Organiseer de inbreng van buiten en van binnen beter

Om te kunnen vaststellen wat het effect van een initiatief is op burgers en bedrijven kan dat het beste aan die burgers en bedrijven zelf worden gevraagd. Aanbevolen wordt om in overleg met communicatiedeskundigen een keuze te maken voor een gestructureerde manier waarop signalen kunnen worden verkregen. Maak ook gebruik van de bestaande kanalen. Een belangrijke bron van informatie wordt ook gevormd door signalen van medewerkers uit de Belastingdienst zelf. Die komen signalen niet altijd of gedempt door. Daarom verdient het aanbeveling binnen elk bedrijfsonderdeel een manier te bedenken om die signalen wel op het juiste niveau te ontvangen.

Versterk de rol van het MT bij de uitvoeringstoetsen

Omdat de beslissing 'wel of niet (zo) doen' eigenlijk de belangrijkste beslissing over een initiatief is, wordt aanbevolen die beslissing op het niveau van het MT Belastingdienst te nemen. Alleen zo kan de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan Belastingdienstbreed worden waargemaakt.

Verbeter de kwaliteit van de uitvoeringstoetsen

Een goede uitvoeringstoets is cruciaal voor een goede besluitvorming en een goed vervolgtraject. Daarom moet worden geïnvesteerd in een hogere kwaliteit van de uitvoeringstoetsen. Aanbevolen wordt om spelregels voor het proces van uitvoeringstoetsen vast te stellen.

3. Voortbrenging

Zowel vanuit het initiatief als vanuit de uitvoering moet er betrokkenheid zijn bij de voortbrenging, zodat de initiatiefnemer het door hem gewenste effect kan behalen en de uitvoering een uitvoerbaar proces krijgt aangereikt. De volgende aanbevelingen worden gedaan.

Versterk de rol van het MT bij de voortbrenging

Het MT beslist over de in uitvoering te nemen programma's en strategische projecten. Daarbij betreft het MT de overall beschikbaarheid van resources in de afweging, bepaalt de randvoorwaarden en stelt vast welke mate van managementaandacht is vereist en welke competenties daarbij van BE en programma- of projectmanager worden gevraagd. Daarbij vindt ook borging van betrokkenheid van de uitvoering bij het voortbrengingsproces plaats.

Versterk de rol van de projectboards

De rol van projectboards in de voortbrenging is cruciaal omdat daar alle relevante partijen bij elkaar komen. De lijn MT-program/projectboard en vice versa dient expliciet te worden gemaakt (wat is het mandaat van de voorzitter, wat zijn de kaders). Bovendien verdient het functioneren van de projectboards versterking (niveau en mandaat van de deelnemers, keuze voor een Business Executive op basis van competenties en aard van het project, vaststelling escalatieprocedure).

Besteed bij de voortbrenging aandacht aan foutpaden

Tijdens de voortbrenging is er vooral, en naar is gebleken soms uitsluitend, aandacht voor het goedpad. De uitvoering wordt echter geconfronteerd met de foutpaden. Aanbevolen wordt om tijdens de voortbrenging expliciet aandacht te besteden aan mogelijke foutpaden en die tevens onderdeel te laten zijn van de vrijgave en het end-of-projectreport.

Stel een roadmap inning op

Aan veel initiatieven zijn inningsaspecten verbonden. Modernisering van dit essentiële proces blijkt erg weerbarstig te zijn en de huidige systemen zijn niet adaptief en niet toekomstvast. Aanbevolen wordt één MT-lid verantwoordelijk te maken voor inning en een roadmap inning op te stellen.

Beperk het gebruik van LOA's

Binnen de uitvoeringsprocessen wordt gebruik gemaakt van LOA's. Bij Auto en Inning komt dit het sterkst naar voren waardoor ongewenste effecten richting burgers en bedrijven kunnen optreden. Aanbevolen wordt om het gebruik van LOA's bij de doorontwikkeling van Auto en Inning kritisch te bezien.

Voer de initiatieven uit de meerjarenplannen uit

Een aantal bevindingen uit de analyse sluit aan bij eerdere bevindingen over het functioneren van de IV-keten. Daarop zijn in de meerjarenplannen verbeteracties geformuleerd onder het motto ruimte creëren en slagkracht organiseren. Aanbevolen wordt die voorgenomen acties met kracht voort te zetten.

4. Overige aanbevelingen

Een aantal bevindingen overstijgt de driedeling uitvoering, initiatieven en voortbrenging:

- Versterk Belastingdienstbreed risicomangement
- Analyseer de werking van de planning&control-cyclus en versterk deze zo nodig
- Besteed vanuit de HR-functie aandacht aan kwaliteit en kwantiteit van medewerkers

Verder wordt aanbevolen een aantal tussentijdse maatregelen een structureel karakter te geven:

- Toetsen van de belangrijkste en meest kwetsbare massale briefverzendingen aan burgers en bedrijven op leesbaarheid, begrijpelijkheid enz.;
- Handhaven adequate outputcontrole;
- Benadruk voor alle betrokkenen bij de damageprocedure dat zij moeten handelen vanuit het principe "bij twijfel aanmelden";
- Geef vanuit de bedrijfsonderdelen extra aandacht aan de vrijgave van releases waar gevolgen voor burgers en bedrijven aan zijn verbonden.