



# Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst

2017



# Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst

De tekst in dit document is vastgesteld op 10 oktober 2017.  
Dit document is op 11 oktober 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.



## Inhoud

|          |                                                             |    |
|----------|-------------------------------------------------------------|----|
|          | <b>Samenvatting</b>                                         | 5  |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                            | 12 |
|          | 1.1 Aanleiding onderzoek                                    | 12 |
|          | 1.2 Toelichting onderzoekskader                             | 12 |
|          | 1.3 Leeswijzer                                              | 13 |
| <b>2</b> | <b>Terugblik Investeringsagenda</b>                         | 14 |
|          | 2.1 <b>Investeringsagenda (mei 2015)</b>                    | 14 |
|          | 2.1.1 Te realiseren doelen, activiteiten en resultaten      | 14 |
|          | 2.1.2 Te besteden middelen                                  | 17 |
|          | 2.2 <b>Investeringsagenda (stand van zaken midden 2017)</b> | 20 |
|          | 2.2.1 Analyse van de Investeringsagenda-portfolio           | 21 |
|          | 2.2.2 Realisatie middelen (bestedingen)                     | 27 |
|          | 2.3 <b>Informatievoorziening Tweede Kamer</b>               | 33 |
| <b>3</b> | <b>Beschouwing herijking Investeringsagenda</b>             | 34 |
|          | 3.1 <b>Introductie herijking Investeringsagenda</b>         | 34 |
|          | 3.1.1 Aanleiding                                            | 34 |
|          | 3.1.2 Doel en beoogde resultaten herijking                  | 35 |
|          | 3.1.3 Financiële implicaties herijking                      | 37 |
|          | 3.2 <b>Herijking en opvolging eerdere aanbevelingen</b>     | 38 |
|          | 3.2.1 Proces van herijken                                   | 39 |
|          | 3.2.2 Programmasturing en -beheersing Investeringsagenda    | 40 |
|          | 3.2.3 Governance Belastingdienst                            | 42 |
|          | 3.2.4 Sturings- en beheersingsinformatie                    | 43 |
|          | 3.2.5 Personeel                                             | 44 |
|          | 3.2.6 IV/ICT                                                | 44 |
|          | 3.2.7 Resumé 'geleerde lessen'                              | 45 |

|          |                                                  |    |
|----------|--------------------------------------------------|----|
| <b>4</b> | <b>Conclusie</b>                                 | 46 |
| 4.1      | Investeringsagenda stagneert; noodzaak herijking | 46 |
| 4.2      | ‘Geleerde lessen’ betrokken bij herijking        | 46 |
| 4.3      | Risico’s en aandachtspunten                      | 47 |
| 4.4      | Sturing en beheersing Investeringsagenda         | 47 |
| <b>5</b> | <b>Reactie en nawoord</b>                        | 49 |
| 5.1      | Reactie staatssecretaris van Financiën           | 49 |
| 5.2      | Nawoord                                          | 50 |
|          | <b>Bijlage 1 Afkortingen</b>                     | 52 |
|          | <b>Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording</b>        | 53 |
|          | <b>Bijlage 3 Literatuur</b>                      | 57 |

## Samenvatting

Ons onderzoek naar de Investeringsagenda van de Belastingdienst laat opnieuw zien dat de Belastingdienst in problemen is geraakt doordat de uitvoering van de Investeringsagenda te traag is verlopen en te weinig resultaat heeft opgeleverd, terwijl al wel een aanzienlijke uitstroom van personeel op gang is gekomen. De in dit rapport gepresenteerde financiële cijfers en stand van zaken rond het projectenportfolio laten meer in detail zien dat de Investeringsagenda stagneert, en daarmee de vernieuwing van de Belastingdienst niet op schema ligt. We tekenen hierbij aan dat we de financiële gegevens over de gerealiseerde uitgaven hebben moeten ontlelen aan interne documenten, die geen definitieve status hebben, omdat een verankering ontbreekt in de financiële administratie van de Belastingdienst.

Een grondige herijking is dringend noodzakelijk. We zien daarbij dat serieus getracht is om 'geleerde lessen' bij de herijking te betrekken. Zo zijn bijvoorbeeld veel aanbevelingen verwerkt in de nota over de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst. Maar of en hoe deze nieuwe structuur gaat bijdragen aan het beoogde doel of de beoogde doelen, hangt af van de daadwerkelijke implementatie. Dat geldt ook voor de verbeteringen in de sturings- en managementinformatie. Om de businesscase van de Investeringsagenda vanaf de herijking goed te kunnen volgen, bevelen we aan de hierop gerichte versterking van de sturing en beheersing van het programma op korte termijn te realiseren.

### *Doelstelling Investeringsagenda*

Het programma van de Investeringsagenda is in mei 2015 gestart en bedoeld om de Belastingdienst beter (effectiever) en goedkoper (efficiënter) te laten werken en meer in control te laten zijn. De Investeringsagenda is een meerjarig en veelomvattend reorganisatie- en verandertraject gericht op:

1. interactie met burgers en bedrijven;
2. informatiegestuurd toezicht en inning;
3. ontwikkeling van data-analyse;
4. sturing, verantwoording en effectmeting;
5. informatievoorziening.

### *Budgetten en uitgaven Investeringsagenda*

Bij de start van de Investeringsagenda is voor de jaren 2015 tot en met 2024 rekening gehouden met een totaalbedrag aan uitgaven van ruim € 2,3 miljard en ruim € 2 miljard

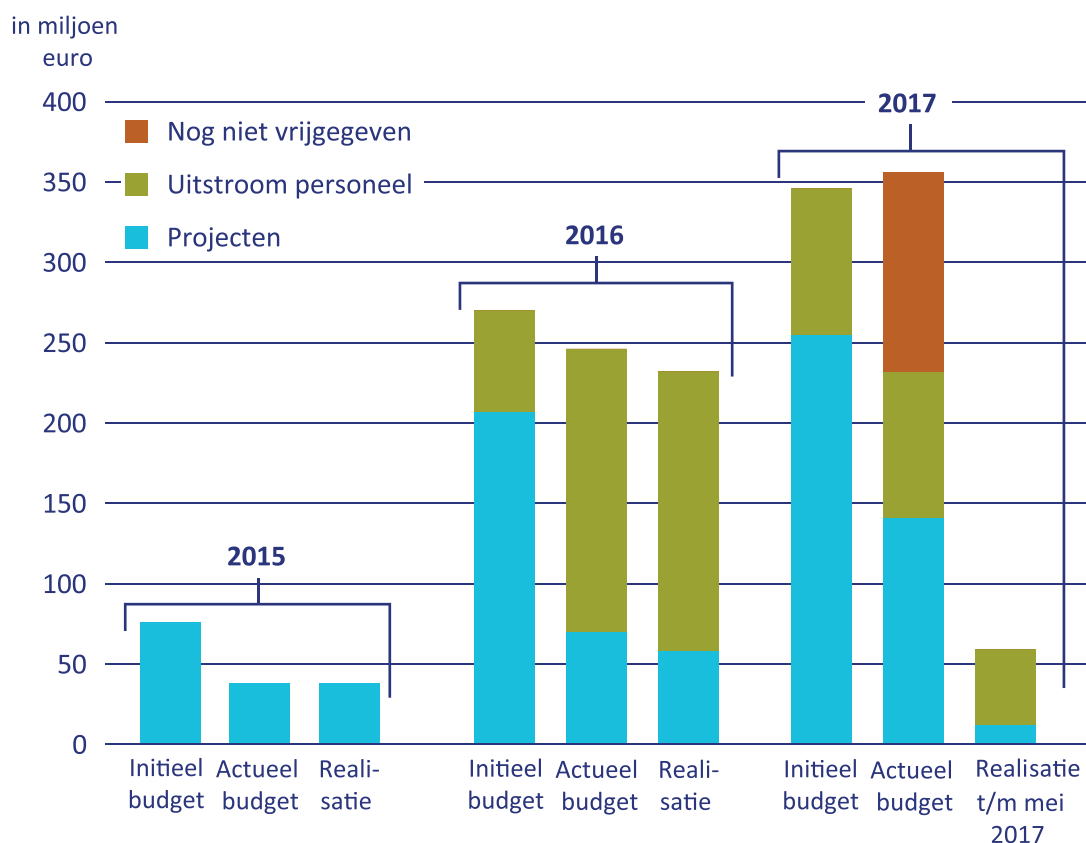
aan besparingen. Dit betekent dat de businesscase, volgens de verwachtingen bij de start van de Investeringsagenda, in 2027 het break-even-point bereikt, gebaseerd op de bevordering van de doelmatigheid door efficiënter opereren van de Belastingdienst. Daarbij merken we op dat hierbij geen rekening is gehouden met de extra belastingontvangsten van op termijn € 750 miljoen per jaar, die de staatssecretaris van Financiën verwacht te realiseren door de uitvoering van de Investeringsagenda: de beoogde doeltreffendheid van het programma.

Wij hebben getracht de financiële stand van zaken van de Investeringsagenda halverwege 2017 te inventariseren. Daarbij doet zich het probleem voor dat de Belastingdienst de verplichtingen en uitgaven behorend bij de Investeringsagenda niet afzonderlijk identificeert in de financiële administratie. Aan de hand van ad hoc door de Belastingdienst samengestelde overzichten constateren we dat tot en met mei 2017:

- in totaal *minder* is uitgegeven voor het programma van de Investeringsagenda dan oorspronkelijk in mei 2015 was voorzien;
- voor de uitstroom van personeel aanzienlijk *meer* is uitgegeven dan oorspronkelijk was gebudgetteerd;
- de besteding van de budgetten voor de Investeringsagenda-projecten is achtergebleven bij de planning.

De volgende figuur geeft een beeld van de initiële en actuele budgetten van de Investeringsagenda en de realisatie daarvan over 2015, 2016 en 2017. Met actueel budget is de stand van het budget na de laatste bijstelling bedoeld. De realisatie over 2017 betreft de uitgaven tot en met mei 2017.

## De gerealiseerde uitgaven voor de investeringsagenda blijven in totaal achter op de initiële budgetten



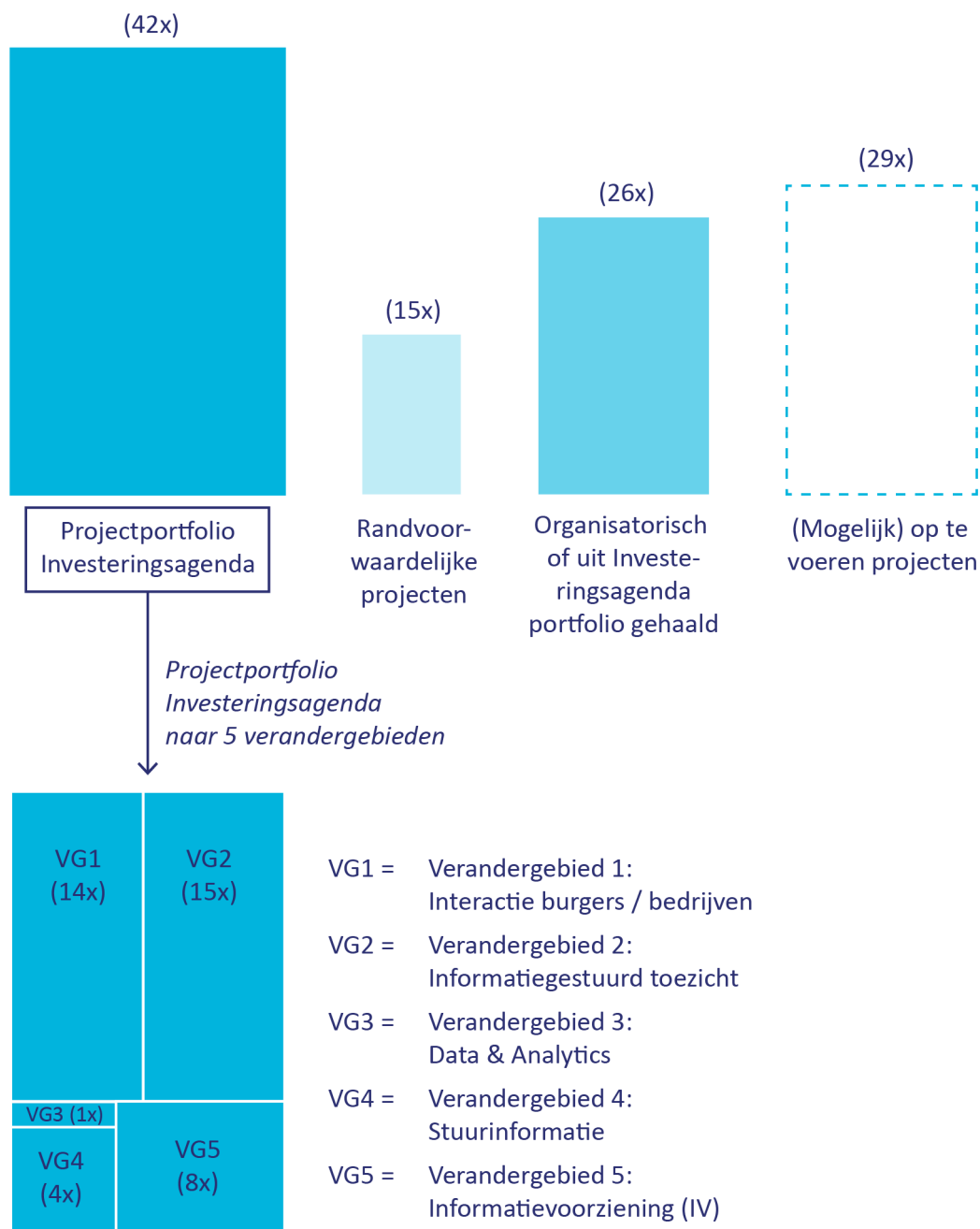
**Figuur 1** Budgetten en budgetrealisatie Investeringsagenda 2015-2017 (bedragen x €1 miljoen)

De gerealiseerde uitgaven tot en met mei 2017 zijn relatief laag. Dit komt onder andere doordat de budgetten voor 2017 minder snel zijn vrijgegeven en doordat in het zicht van de herijking een terughoudend beleid is gevoerd.

### Portfolio Investeringsagenda

Wij constateren dat de (projecten)portfolio van de Investeringsagenda veelvormig is en de bewegingen daarin moeilijk te volgen zijn.

De totale projectportfolio gerelateerd aan de Investeringsagenda bestaat uit 4 verschillende componenten; de Investeringsagenda is verdeeld in 5 verandergebieden



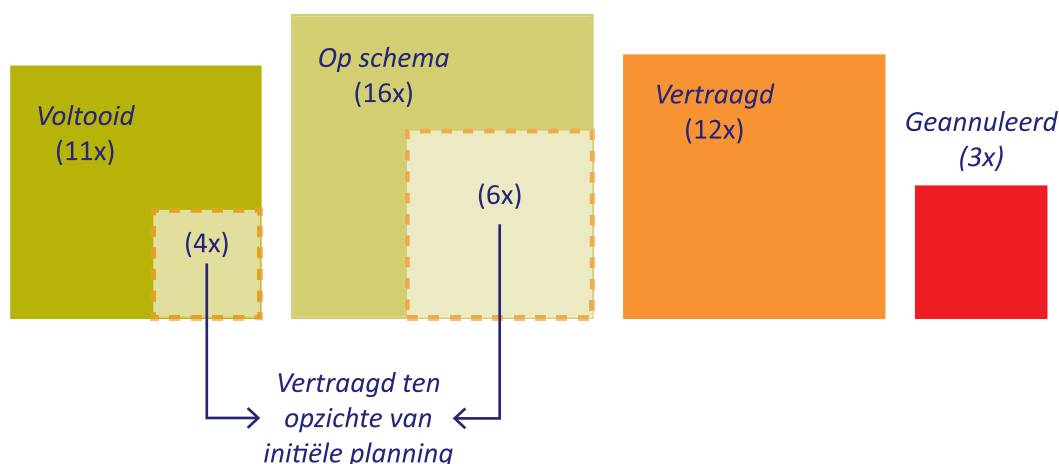
**Figuur 2** Beeld van de totale Investeringsagenda-portfolio tot en met juli 2017

Uit onze analyse van de projectregistratie blijkt dat de kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) voor besparingen en opbrengsten niet systematisch zijn ingevuld. Hierdoor is het niet mogelijk om een beeld te geven van de gerealiseerde besparingen en eventuele extra belastingontvangsten die het resultaat zijn van de uitvoering van (de projecten van) de Investeringsagenda.

Uit analyse van de 42 projecten in de Investeringsagenda-projectportfolio blijkt dat 36% van de projecten de status 'vertraagd' of 'geannuleerd' heeft. Als we meer in detail kijken naar wijzigingen van planningsdata (ook van inmiddels afgeronde projecten), dan blijkt dat bijna 60% van de projecten vertraging heeft opgelopen of is geannuleerd.

### Informatie over status van projecten geeft geen volledig beeld van vertragingen ten opzichte van initiële planning

*Stand van zaken juli 2017 portfolio van 42 Investeringsagenda-projecten:*



**Figuur 3** Beeld van vertraging in de voortgang binnen de Investeringsagenda-projectportfolio

Het beeld van de projectportfolio komt overeen met het beeld van de budgetten en uitgaven, namelijk dat de uitvoering van de Investeringsagenda achterloopt bij de oorspronkelijke intenties, terwijl de uitstroom van personeel al op gang is gekomen. De staatssecretaris van Financiën heeft dit probleem onderkend en daarom een herijking van de Investeringsagenda gepresenteerd op Prinsjesdag 2017.

### *Herijking*

De herijking richt zich vooral op het reduceren van werkpakketten (ofwel efficiency-verbeteringen in de primaire processen) om de uitstroom van personeel te compenseren. We stellen vast dat de herijkingsvoorstellen hoofdlijnen betreffen, die nog nadrukkelijk moeten worden uitgewerkt. Dat betreft ook de financiële onderbouwing van de benodigde (aanvullende) middelen en van de baten, waarover de op Prinsjesdag gepresenteerde herijkingsdocumenten nog geen duidelijkheid geven.

Uit de herijkingsvoornemens blijkt dat de Belastingdienst eerder ontvangen aanbevelingen van diverse instanties ter harte wil nemen, maar dat implementatie daarvan veelal nog plaats moet vinden.

We zien op grond van ons onderzoek enkele risico's en aandachtspunten voor het vervolg. De focus op werkpakketreducties brengt namelijk het risico met zich mee dat er onvoldoende aandacht is voor andere aspecten die belangrijk zijn voor een structureel beter functioneren en meer in control zijn van de Belastingdienst. Verder zien we het risico dat de herijking leidt tot een te grote interne gerichtheid, terwijl de ontwikkelingen buiten de Belastingdienst niet stil staan.

### *Sturing en beheersing programma Investeringsagenda*

Hoewel de Belastingdienst in 2017 heeft gewerkt aan verbeteringen in de sturing en beheersing van het programma van de Investeringsagenda, komt uit ons onderzoek naar voren dat verdere versterkingen nodig zijn. Als deze niet worden gerealiseerd, zal de businesscase voor het programma van de Investeringsagenda, ook na de herijking, nauwelijks te volgen zijn. Dat zou betekenen dat uiteindelijk onduidelijk zal blijven of en in welke mate de uitgaven aan dat programma 'lonend' zijn geweest.

Ook in ons rapport Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst (Algemene Rekenkamer, 2016e), hebben wij de aanbeveling gedaan om al bij de ontwikkeling van businesscases meteen de monitoring van de voortgang en de vastlegging van management-informatie te organiseren. De toezegging van de minister om deze les mee te nemen in de opzet van de monitoring van de Investeringsagenda, heeft naar ons oordeel nog onvoldoende resultaat opgeleverd. Om de businesscase van de Investeringsagenda vanaf de herijking goed te kunnen volgen, bevelen we aan de hierop gerichte versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en bijsturing van het programma op korte termijn te realiseren, parallel aan het dringend noodzakelijke verdere herijkingswerk.

*Reactie staatssecretaris van Financiën en nawoord*

Op 6 oktober 2017 hebben we van de staatssecretaris van Financiën een reactie ontvangen op een concept van ons rapport. De staatssecretaris reageert instemmend op onze conclusies en wil prioriteit geven aan onze aanbeveling. In ons nawoord geven wij aan het wenselijk te vinden dat de staatssecretaris nader concretiseert wanneer hij systematisch inzicht zal hebben in de voortgang van het programma op basis van sluitende administraties.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De staatssecretaris van Financiën bracht in oktober 2016 het verzoek van de Tweede Kamer aan ons over om een onderzoek te doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven met betrekking tot de Investeringsagenda van de Belastingdienst (Financiën, 2016a). Wij hebben daarop geantwoord dat we over de rechtmatigheid van de uitgaven, die onder de Investeringsagenda vallen, rapporteren in het verantwoordingsonderzoek 2016 en overwogen een separaat onderzoek naar de Investeringsagenda te publiceren na de zomer van 2017 (Algemene Rekenkamer 2016a en 2016b). In mei 2017 besloten we dit aanvullende onderzoek in uitvoering te nemen en daarbij ook de (voorgenomen) herijking van de Investeringsagenda te betrekken.

Wat betreft het verzoek van de Tweede Kamer is het van belang onderscheid te maken tussen de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de Belastingdienst. De Investeringsagenda beoogt de doelmatigheid te bevorderen door efficiënter te werken en de doeltreffendheid door extra belastingopbrengsten te realiseren.

De Investeringsagenda is een nog lopend programma waarover nu nog geen eindoordeel kan worden gegeven. Met deze tussentijdse rapportage schetsen we een beeld van de stand van het programma halverwege 2017 en reiken we mogelijke aandachtspunten aan voor het overleg tussen de staatssecretaris en de Tweede Kamer over het verdere verloop van de (herijkte) Investeringsagenda.

## 1.2 Toelichting onderzoekskader

Met ons onderzoek beschrijven we op hoofdlijnen de stand van zaken van de Investeringsagenda halverwege 2017 in relatie tot de startsituatie in mei 2015. Daarnaast onderzoeken we de samenhang met de (voorgenomen) herijking van de Investeringsagenda en gaan we na of en in welke mate de leerpunten uit de eerste 2 jaar van de Investeringsagenda in de herijking zijn betrokken.

De centrale probleemstelling van ons onderzoek luidt dan ook als volgt:

*Welke lessen zijn te trekken uit de uitvoering van de Investeringsagenda (in de periode mei 2015 – midden 2017) en de herijking hiervan met het oog op de uitvoering in de komende jaren?*

Op basis van deze probleemstelling hebben we onderzoeksvragen geformuleerd die gericht zijn op een terugblik op de Investeringsagenda, waarbij we de startpositie van mei 2015 voor zover mogelijk vergelijken met de stand twee jaar later, halverwege 2017. Daarnaast hebben we onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de herijking van de Investeringsagenda.

Voor de terugblik hanteren we als norm dat helder moet zijn wat de oorspronkelijke doelen van de Investeringsagenda zijn en hoever de realisatie is gevorderd. Tevens moet er duidelijkheid bestaan over het budget en de (integrale) businesscase voor de Investeringsagenda en de realisatie daarvan. Voor het onderdeel herijking ('vooruitblik') hanteren we de norm dat moet blijken dat de aanbevelingen uit het verleden een plaats hebben gekregen in de voorgenomen herijking.

Voor een meer gedetailleerd overzicht van de onderzoeksvragen en normen verwijzen we naar bijlage 2.

### 1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk beantwoorden we in hoofdstuk 2 de onderzoeksvragen voor de terugblik op de Investeringsagenda. De onderzoeksvragen voor de herijking komen aan de orde in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 sluiten we af met het overkoepelende beeld dat ons onderzoek heeft opgeleverd.

## 2 Terugblik Investeringsagenda

Op 19 mei 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën (2014) de zogeheten Brede Agenda voor de Belastingdienst aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze Brede Agenda vloeit voort uit een probleemanalyse die de Belastingdienst na een reeks van incidenten heeft uitgevoerd. Deze analyse heeft op 3 terreinen knelpunten laten zien:

- De IT-systemen van de Belastingdienst zijn niet robuust genoeg;
- De fiscale regelgeving is te complex;
- Het is niet helder wat er van de Belastingdienst verwacht mag worden.

In de Brede Agenda zijn maatregelen uitgewerkt om deze knelpunten op te lossen. De Investeringsagenda, die de staatssecretaris een jaar later heeft gepresenteerd, vormt een uitwerking van belangrijke onderdelen van deze Brede Agenda. Overigens is een directe koppeling tussen de Brede Agenda en de Investeringsagenda niet te maken, omdat de opbouw en indeling van de beide agenda's verschillend zijn.

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de start van de Investeringsagenda in mei 2015 (§ 2.1) en van de stand van zaken van de Investeringsagenda halverwege 2017 (§ 2.2).

### 2.1 Investeringsagenda (mei 2015)

#### 2.1.1 Te realiseren doelen, activiteiten en resultaten

De Investeringsagenda is een meerjarig en veelomvattend reorganisatie- en verandertraject van de Belastingdienst om een groot aantal problemen in het functioneren van de dienst aan te pakken. Zo schetst de staatssecretaris van Financiën in zijn brief van 20 mei 2015 aan de Tweede Kamer een complex van verouderde en inefficiënte processen, werkwijzen, communicatie en ICT-systemen (Financiën, 2015). Zonder ingrijpen zou dit er volgens de staatssecretaris toe leiden dat de kosten voor de belastingheffing en -inning oplopen, terwijl de belastingontvangsten dalen. De brief van de staatssecretaris van Financiën over de Investeringsagenda ging onder meer vergezeld van een activiteitenkalender en een reviewrapport van een extern adviesbureau.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Oliver Wyman (2015).

De Investeringsagenda heeft 3 programmadoelen:

- beter (verbeteren van de naleving);
- goedkoper (efficiënter; kostenvermindering door personeelsreductie);
- meer in control (sturing, verantwoording en effectmeting).

De Investeringsagenda is in de bijbehorende activiteitenkalender (Hoofdlijnen aanpak Belastingdienst van mei 2015), opgesplitst in 5 verandergebieden:

1. Interactie met burgers en bedrijven

Dit betreft vooral het verder digitaliseren en minder juridisch benaderen van de communicatie met burgers en bedrijven.

2. Informatiegestuurd toezicht en inning

Het gaat hierbij vooral om de gerichte inzet van informatie om selectiever toezichts- en inningsactiviteiten uit te kunnen oefenen.

3. Ontwikkeling data-analyse

Dit omvat onder andere het ontwerpen en inrichten van het nieuwe organisatie-onderdeel Data & Analytics (D&A) en het opzetten van de D&A productportfolio.

4. Sturing, verantwoording en effectmeting

Het gaat hierbij onder andere om een consistente set van indicatoren en streefwaarden en aanpassing van basisadministraties en -gegevens.<sup>2</sup>

5. Ondersteuning door informatievoorziening (IV)

Dit omvat de stroomlijning van de IV-keten, het aanpakken van de 'legacy'-problematiek (verouderde ICT-systemen) en het opzetten van een organisatieonderdeel voor IV-vernieuwing (IV-accent).

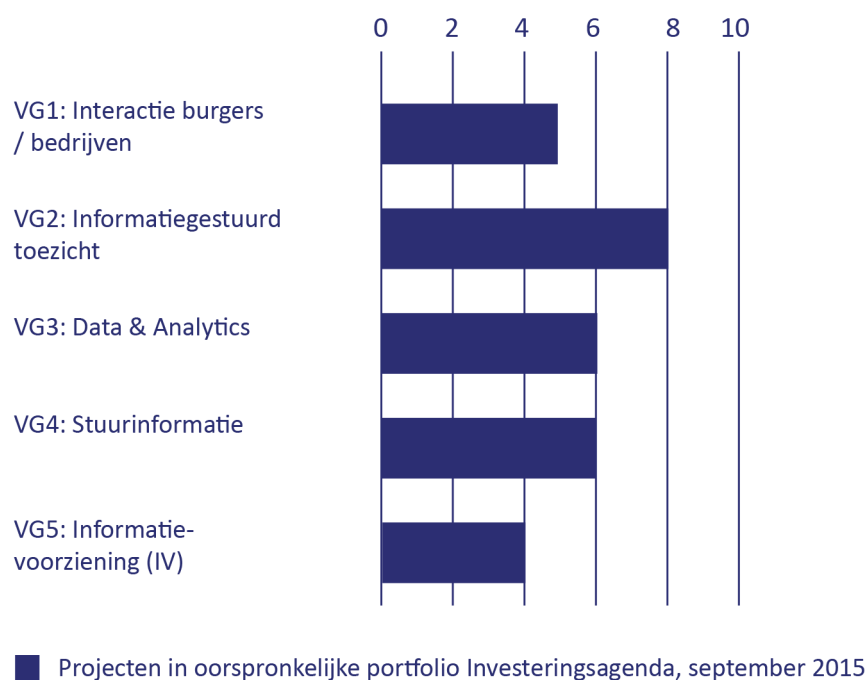
Deze 5 verandergebieden worden aangevuld met enkele overkoepelende initiatieven.

In zijn brief van mei 2015 schrijft de staatssecretaris van Financiën dat de Belastingdienst, en elk proces daarbinnen, in 2 jaar opnieuw wordt ingericht. In 2015 en 2016 zijn de eerste stappen voorzien, waarna de Belastingdienst in 2017 en 2018 start met het werkend maken en verder opschalen. Volgens de activiteitenkalender wordt 2019 het jaar waarin sprake is van 'oogsten'. Voor 2019 is het beeld dat de verandergebieden 2 (informatiegestuurd toezicht en inning), 3 (ontwikkeling data-analyse) en 4 (sturing, verantwoording en effectmeting) volledig zijn geïmplementeerd en de verandergebieden 1 (interactie met burgers en bedrijven) en 5 (informatievoorziening) voor ongeveer driekwart.

In de activiteitenkalender van mei 2015 zijn geen concrete projecten benoemd. In september 2015 is een eerste portfolio in de vorm van een interne 'roadmap' opgesteld (zie figuur 4).

<sup>2</sup> Zie ook de aanbevelingen van de Commissie-De Jong (2015).

De oorspronkelijke portfolio van de Investeringsagenda bestond in september 2015 uit 29 projecten verdeeld over 5 verandergebieden



**Figuur 4** Aantal projecten per verandergebied in de roadmap van september 2015

In § 2.2.1 gaan we nader in op de stand van zaken van de projectportfolio.

In de activiteitenkalender is voor de jaren 2015 tot en met 2018 slechts een globaal beeld geschetst van de te bereiken resultaten per verandergebied. Zo zet de Belastingdienst voor verandergebied 1 (interactie met burgers en bedrijven) vooral in op het realiseren van een nieuwe website en een internetportaal (mijnbelastingdienst.nl) voor burgers en bedrijven. Binnen verandergebied 2 (informatiegestuurd toezicht en inning) noemt de Belastingdienst alleen te bereiken resultaten voor de jaren 2015 tot en met 2017. Het gaat dan vooral om het samenbrengen en analyseren van informatie voor het effectiever en efficiënter maken van de processen van toezicht en inning. Verandergebied 3 omvat het fundament voor de zogeheten data & analytics aanpak en daarop gebaseerde risicomodellen. In de activiteitenkalender zijn voor dit verandergebied overigens alleen resultaten genoemd voor 2015 en niet voor latere jaren. Hetzelfde geldt voor verandergebied 4 (sturing, verantwoording en effectmeting), waarbij in globale termen is gerefereerd aan de sturing van de incassoketen, de bezwaarketen en de keten van de inkomensheffing. Voor verandergebied 5

(informatievoorziening) zijn wel te bereiken resultaten genoemd voor de jaren 2015 tot en met 2018, waarbij het vooral gaat om het ondersteunen van een betere informatiepositie en het omzetten van bestaande legacy. Wat dat laatste betreft is aangegeven dat de desbetreffende trajecten naar verwachting een doorlooptijd hebben van 5 tot 10 jaar.

#### *Gevolgen voor het personeel*

In zijn brief van 20 mei 2015 heeft de staatssecretaris van Financiën aangegeven dat de Investeringsagenda ingrijpende gevolgen heeft voor het personeel van de Belastingdienst. Medewerkers die niet meer in de nieuwe processen passen, kunnen uitstromen naar een afzonderlijke tijdelijke transitieorganisatie, 'Switch'. Deze zal functioneren gedurende een periode van 6 tot 8 jaar. Terwijl een uitstroom is voorzien van ongeveer 5.000 medewerkers<sup>3</sup>, is gedurende de eerste jaren een instroom beoogd van ongeveer 1.500 nieuwe medewerkers met vaardigheden die passen in de nieuwe werkwijze. Ondanks de personeelsreductie zullen volgens de staatssecretaris de belastinginkomsten toenemen, doordat medewerkers productiever worden. De verwachte structurele besparing op personeelsuitgaven door de uitstroom van medewerkers bedraagt in de businesscase van de Investeringsagenda € 292 miljoen per jaar (zie verder § 2.1.2).

#### **2.1.2 Te besteden middelen**

In zijn brief van 20 mei 2015 gaat de staatssecretaris van Financiën op hoofdlijnen in op de financiële kaders van de Investeringsagenda. Hij presenteert de Investeringsagenda als een aantrekkelijke businesscase met positieve financiële en maatschappelijke effecten. Op termijn zijn volgens de staatssecretaris (ceteris paribus) ten opzichte van het huidige niveau extra belastinginkomsten mogelijk in de orde van grootte van ten minste € 750 miljoen per jaar. De uitgaven dalen naar verwachting met ongeveer € 100 miljoen netto per jaar.<sup>4</sup> De Belastingdienst zou dus zowel doeltreffender (meer belastingontvangsten) als doelmatiger (efficiënter) gaan opereren.

Uit de review van het ingeschakelde externe bureau blijkt dat de businesscase een investering omvat van bijna € 1,1 miljard cumulatief over 6 jaar, verdeeld over de 5 verandergebieden. Dit omvat investeringen in ICT en instroom van personeel. Daarnaast is een bedrag van in totaal € 532 miljoen geraamd voor Switch en stimuleringspremies voor uitstromend personeel. Tabel 1 geeft op basis van het reviewrapport een overzicht van de verwachte uitgaven en (bruto)besparingen van de Investeringsagenda voor de jaren 2015 tot en met 2020.

<sup>3</sup> Het gaat om 4.800 fte, gelijkelijk verdeeld over de jaren 2016 tot en met 2019. Zie bijlage 2 bij de brief van de staatssecretaris van Financiën (2017d).

<sup>4</sup> Dit is het bedrag dat de staatssecretaris in zijn brief van 20 mei 2015 noemt; uit de overige stukken blijkt dat de netto-besparing op de uitgaven € 136 miljoen per jaar bedraagt (zie tabel 1).

Tabel 1 Verwachte uitgaven en besparingen Investeringsagenda per mei 2015 (bedragen x € 1 miljoen)

| Verandergebied                      | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Totaal       | 2024> |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|--------------|-------|
| 1. Interactie met burgers/bedrijven | 20   | 60   | 83   | 58   | 43   | 43   | 307          | 43    |
| 2. Informatiegestuurd toezicht      | 5    | 50   | 73   | 78   | 83   | 83   | 372          | 83    |
| 3. Data & Analytics                 | 41   | 30   | 27   | 26   | 26   | 26   | 176          | 26    |
| 4. Stuurinformatie                  |      | 17   | 22   | 19   | 4    | 4    | 66           | 4     |
| 5. Informatievoorziening (IV)       |      | 20   | 20   | 20   | 20   |      | 80           |       |
| Projectmanagement                   | 10   | 15   | 15   | 10   |      |      | 50           |       |
| Onvoorzien                          |      | 15   | 15   |      |      |      | 30           |       |
| Subtotaal                           | 76   | 207  | 255  | 211  | 176  | 156  | <b>1.081</b> | 156   |
| Switch (*)                          |      | 63   | 91   | 120  | 138  | 120  | <b>532</b>   |       |
| Totaal                              | 76   | 270  | 346  | 331  | 314  | 276  | 1.613        | 156   |
| Besparingen                         |      | -38  | -110 | -183 | -255 | -292 | -878         | -292  |
| Totaal uitgaven -/- besparingen     | 76   | 232  | 236  | 148  | 59   | -16  | 735          | -136  |

Brongegevens: Oliver Wyman (2015)

(\*) Inclusief stimuleringspremies

In tabel 1 zijn ook de verwachte structurele uitgaven en besparingen opgenomen die zijn voorzien vanaf 2024. In het reviewrapport is niet aangegeven welke bedragen voor de jaren 2021 tot en met 2023 zijn geraamd. Omdat de geschetste activiteiten zich niet verder uitstrekken dan 2018 (zie § 2.1.1) en ook in de begroting voor 2016 geen bedragen waren opgenomen voor de jaren na 2020, lijkt het alsof de Investeringsagenda in 2020 zou zijn afgerond. Dit heeft geleid tot een vraag van het Kamerlid Omtzigt om een verklaring voor het verschil tussen de uitgaven volgens de begroting 2016 (€ 1,1 miljard) en de uitgaven volgens de begroting 2017 (€ 2,3 miljard). Uit het antwoord van de staatssecretaris van Financiën (2016b) blijkt dat in de begroting voor 2017, in tegenstelling tot die voor 2016, ook bedragen zijn opgenomen voor de jaren 2021 tot en met 2024. Dit vormt, tezamen met een andere presentatie van de uitgaven van Switch, een verklaring voor het geconstateerde verschil.

Met de brief van 28 juni 2017 heeft de staatssecretaris van Financiën (2017a) meer helderheid willen verschaffen over de budgettaire stand van zaken van de Investeringsagenda. Deze brief omvat onder andere een overzicht van de in 2015 beschikbaar gestelde middelen voor de Investeringsagenda en van de ingeboekte besparingen voor de totale looptijd van 2015 tot en met 2024. Aan de hand van het eerder aangehaalde reviewrapport en de brief van de staatssecretaris van Financiën hebben we de volgende overzichtstabel opgesteld (zie tabel 2).

Tabel 2 Budgetten Investeringsagenda per mei 2015 (bedragen x € 1 miljoen)

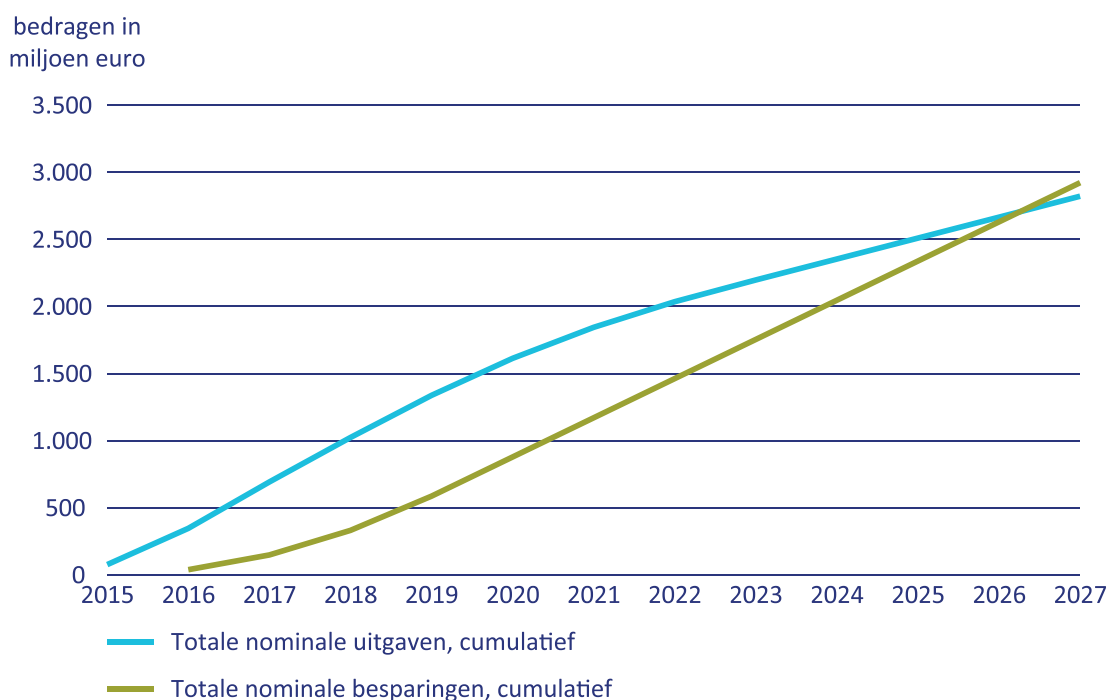
| Verandergebied                      | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Totaal        | 2025> |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|-------|
| 1. Interactie met burgers/bedrijven | 20   | 60   | 83   | 58   | 43   | 43   |      |      |      | 43   |               | 43    |
| 2. Informatiegestuurd toezicht      | 5    | 50   | 73   | 78   | 83   | 83   |      |      |      | 83   |               | 83    |
| 3. Data & Analytics                 | 41   | 30   | 27   | 26   | 26   | 26   |      |      |      | 26   |               | 26    |
| 4. Stuurinformatie                  |      | 17   | 22   | 19   | 4    | 4    |      |      |      | 4    |               | 4     |
| 5. Informatievoorziening (IV)       |      | 20   | 20   | 20   | 20   |      |      |      |      |      |               |       |
| Projectmanagement                   | 10   | 15   | 15   | 10   |      |      |      |      |      |      |               |       |
| Onvoorzien                          |      | 15   | 15   |      |      |      |      |      |      |      |               |       |
| Subtotaal                           | 76   | 207  | 255  | 211  | 176  | 156  | 156  | 156  | 156  | 156  | 1.705         | 156   |
| Switch (*)                          |      | 63   | 91   | 120  | 138  | 120  | 75   | 35   | 6    | 0    | 648           |       |
| Totaal                              | 76   | 270  | 346  | 331  | 314  | 276  | 231  | 191  | 162  | 156  | <b>2.353</b>  | 156   |
| Besparingen                         |      | -38  | -110 | -183 | -255 | -292 | -292 | -292 | -292 | -292 | <b>-2.046</b> | -292  |
| Totaal uitgaven -/- besparingen     | 76   | 232  | 236  | 148  | 59   | -16  | -61  | -101 | -130 | -136 | 307           | -136  |

Brongegevens: Oliver Wyman (2015; grijs gemarkeerd) en Financiën (2017a)

(\*) Inclusief stimuleringspremies

Uit tabel 2 blijkt dat voor de jaren 2015 tot en met 2024 rekening is gehouden met een totaalbedrag aan uitgaven van € 2,353 miljard. De geraamde besparingen tot en met 2024 bedragen € 2,046 miljard. Dit betekent dat de businesscase van de Investeringsagenda dan nog niet positief is. Omdat daarvoor nog € 307 miljoen aan verdere netto-besparingen nodig zijn, wordt het break-even-point, volgens de verwachtingen bij de start van de Investeringsagenda, in 2027 bereikt (zie figuur 5).

De geraamde cumulatieve besparingen door de Investeringsagenda lopen geleidelijk op, waardoor het break-even-point naar verwachting in 2027 wordt bereikt



**Figuur 5** Verwachte cumulatieve uitgaven en besparingen Investeringsagenda (mei 2015)

De cumulatieve uitgavenbedragen in figuur 5 omvatten zowel de voorziene eenmalige uitgaven als de structurele (jaarlijks terugkerende) uitgaven.

Bij figuur 5 past de kanttekening dat het gaat om besparingen door doelmatiger werken als gevolg van de Investeringsagenda. Er is dus geen rekening gehouden met mogelijke extra belastingontvangsten door een doeltreffender opereren van de Belastingdienst, bijvoorbeeld als gevolg van een hogere mate van naleving van belastingwetgeving of beperking van inningsverliezen.

## 2.2 Investeringsagenda (stand van zaken midden 2017)

Vanaf de start van de Investeringsagenda heeft de leiding van de Belastingdienst zich laten ondersteunen door een extern adviesbureau. In maart 2016 is het contract met het externe adviesbureau beëindigd en heeft de Belastingdienst de uitvoering van het programma volledig in eigen hand genomen. De Belastingdienst heeft sindsdien werk

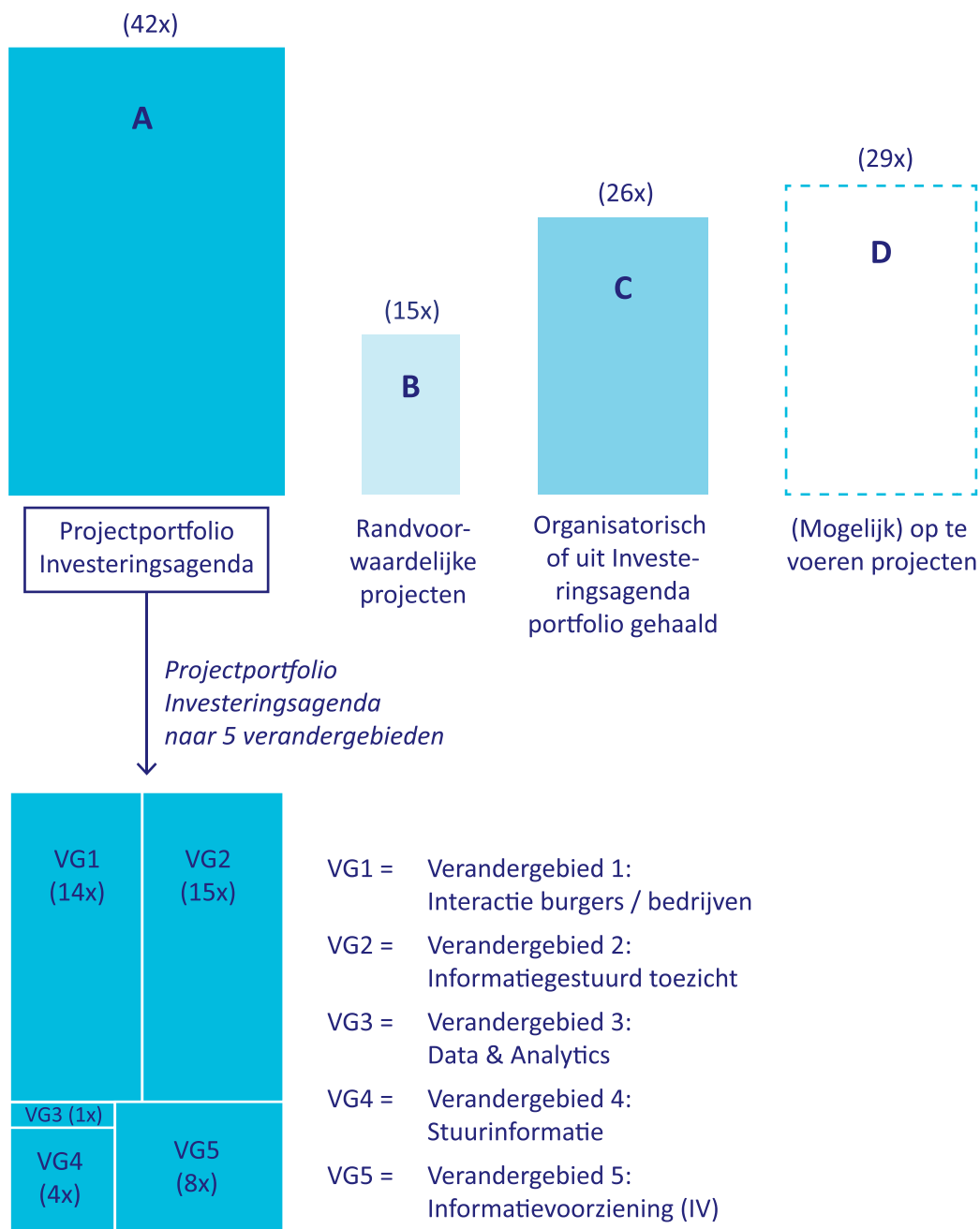
gemaakt van de ontwikkeling van het sturings- en beheersingsinstrumentarium, zoals het inrichten van een projectbureau voor de Investeringsagenda ten behoeve van de overkoepelende voortgangsbewaking en rapportage. In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) hebben wij vastgesteld dat het sturings- en beheersingsinstrumentarium voor het programma Investeringsagenda nog onvoldoende ontwikkeld is, en de ‘sturing en beheersing Investeringsagenda Belastingdienst’ aangemerkt als een onvolkomenheid. Hieronder schetsen wij de samenstelling van en de bewegingen in de portfolio van de Investeringsagenda tot midden 2017.

### 2.2.1 Analyse van de Investeringsagenda-portfolio

De Investeringsagenda-portfolio is voortdurend in ontwikkeling, zowel wat betreft het aantal projecten als wat betreft de stand van zaken per project. De eerste portfolio (in de vorm van de roadmap van september 2015) omvatte 29 projecten, verdeeld over de 5 verandergebieden, en 3 organisatorische projecten (zie § 2.1.1, figuur 4). Sindsdien zijn er projecten toegevoegd, maar ook voltooid of geannuleerd. Voor ons onderzoek hebben wij geïnventariseerd wat de stand van de portfolio is halverwege 2017.

De totale, zowel direct als indirect, aan de Investeringsagenda te relateren portfolio bestaat uit 4 onderdelen (zie figuur 6).

De totale projectportfolio gerelateerd aan de Investeringsagenda bestaat uit 4 verschillende componenten; de Investeringsagenda is verdeeld in 5 verandergebieden



**Figuur 6** Beeld van de totale Investeringsagenda-portfolio tot en met juli 2017

- A. Een Investeringsagenda-projectportfolio van 42 projecten binnen de 5 verandergebieden (zie § 2.1.1), waarvan het projectbureau de voortgang bewaakt aan de hand van een template per project. Een template is een vast sjabloon voor het vastleggen van de voortgang, de planning, de te verwachten opbrengsten en de budgetten.
- B. 15 randvoorwaardelijke projecten. Het budget vanuit de Investeringsagenda voor deze projecten wordt ingezet ter financiering van (delen van) staande organisaties, waaronder Data & Analytics (D&A), IV-accent en Switch. De Belastingdienst financiert deze organisatieonderdelen daarnaast ook uit reguliere middelen. De Belastingdienst kan bij de verantwoording over deze randvoorwaardelijke projecten moeilijk het onderscheid maken tussen financiering uit het budget van de Investeringsagenda of financiering uit het reguliere budget. Er is bij de randvoorwaardelijke projecten niet dezelfde aansturing als bij een project en er zijn geen templates.
- C. Een resterende groep van 26 projecten. Enkele (re)organisatieprojecten, die eerst deel uitmaakten van de Investeringsagenda-projectportfolio, zijn apart gelabeld als 'organisatorisch' (bijvoorbeeld de inrichting van Data & Analytics) of als 'uit Investeringsagenda-portfolio'. De Belastingdienst stelt hiervoor geen templates op. Projecten die de codering 'uit Investeringsagenda-portfolio' hebben, kunnen een verschillende achtergrond hebben. Het kan zijn dat het project is gerealiseerd of geannuleerd, het kan in de lijn zijn ondergebracht of het vormt binnen de Investeringsagenda een eigen (deel)programma. Tot deze groep 'resterend' behoort ook het uitgebreide programma Modernisering Informatievoorziening (IV). Dit programma valt onder het IV-regieteam en om dubbele control te vermijden wordt hierover apart in samenvattende voortgangsoverzichten gerapporteerd. Het programma Modernisering IV maakt ook onderdeel uit van de informatie die het Ministerie van Financiën verstrekt over grote ICT-projecten via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017) heeft deze jaarrapportage in mei 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden.
- D. Tot slot is er een pre-portfolio van 29 mogelijk nog op te voeren projecten in een idee-, verkennings- of lab-fase. Voor deze projecten zijn er nog geen templates; deze komen pas nadat daadwerkelijk besloten is om het project te starten.

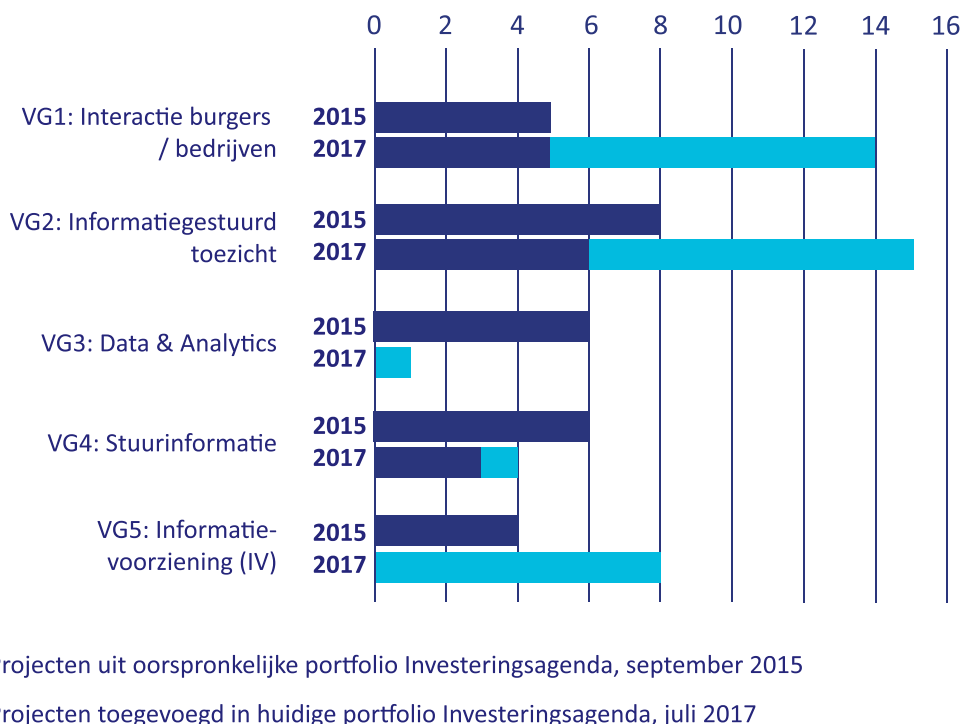
Resumerend: de Investeringsagenda-portfolio heeft diverse componenten, zonder eenduidige wijze van financiering, registratie en control. De verschillende componenten hebben uiteenlopende sturings- en verantwoordingsregimes. Ze zijn dus niet zonder meer vergelijkbaar of bij elkaar te voegen qua resultaat.

#### *Dynamiek projectportfolio Investeringsagenda*

Van de hiervoor genoemde componenten van de totale projectportfolio hebben we de 42 templates uit de Investeringsagenda-projectportfolio (component A) nader geanalyseerd. We hebben daarvoor gebruikgemaakt van de meest recente templates van ieder project naar de stand per 26 juli 2017. We merken op voorhand op dat de projecten van de Investeringsagenda-projectportfolio verschillen in aard, omvang en budget. Verder is uit ons onderzoek gebleken dat de mate waarin de templates gevuld zijn, verschilt per project en dat de statusgegevens in de templates niet altijd up-to-date zijn.

De projecten en hun definities hebben sinds de start in 2015 niet stil gestaan. Zo hebben sommige projecten een andere naam gekregen, zijn projecten opgesplitst in sub-projecten of juist opgegaan in andere projecten. Weer andere projecten zijn ‘verdwenen’ uit de Investeringsagenda-projectportfolio. Dat geldt bijvoorbeeld voor Data & Analytics, dat vanuit verandergebied 3 naar de ‘randvoorwaardelijke’ projecten is verplaatst, en voor Modernisering IV, dat vanuit verandergebied 5 naar ‘Organisatorisch/uit Investeringsagenda-portfolio’ is gegaan. De historie is daardoor op onderdelen moeilijk te volgen. Het dynamische beeld van de projectportfolio heeft er onder andere toe geleid dat een deel van de projecten uit de originele roadmap van september 2015 (zie § 2.1.1) halverwege 2017 geen onderdeel meer uitmaakt van de projectportfolio. Er zijn projecten gestopt en nieuwe projecten bijgekomen. Figuur 7 toont per verandergebied de (kwantitatieve) ontwikkeling van de projectportfolio van de Investeringsagenda tussen september 2015 en midden 2017. Het gaat hier om de 42 projecten die hiervoor ook in figuur 6 zijn getoond.

Tussen september 2015 en juli 2017 zijn projecten uit de portfolio Investeringsagenda verdwenen en zijn andere projecten erbij gekomen



**Figuur 7** Ontwikkeling projectportfolio Investeringsagenda (2015-2017)

Uit figuur 7 is op te maken dat het aantal projecten dat onderdeel uitmaakt van de portfolio vooral in verandergebied 1 (interactie met burgers en bedrijven), verandergebied 2 (informatiegestuurd toezicht) en verandergebied 5 (informatievoorziening) is toegenomen. Zoals hiervoor toegelicht, heeft de Belastingdienst enkele projecten uit verandergebied 3 (Data & Analytics) geschaard onder de ‘randvoorwaardelijke projecten’. Voor verandergebied 4 (stuurinformatie) is het aantal projecten in de projectportfolio afgenomen.

#### Voortgang projecten

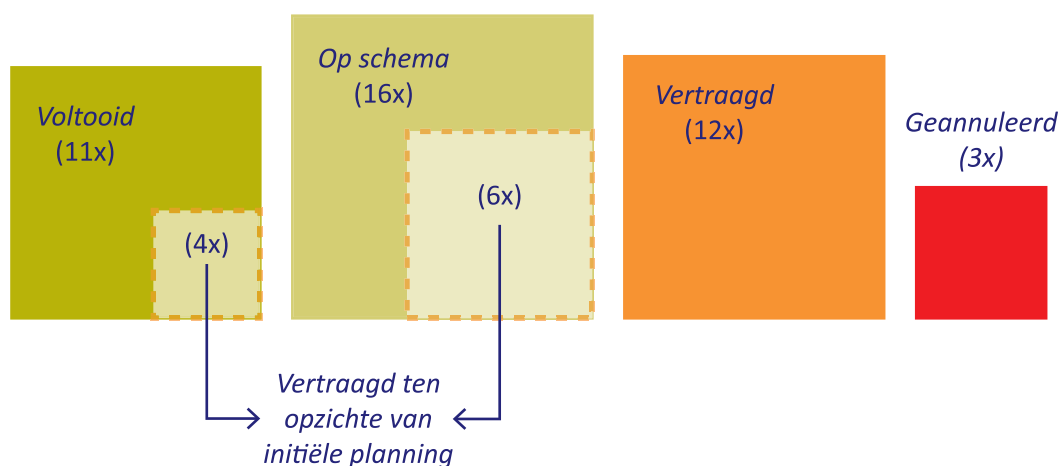
Van de 42 projecten zijn, gebaseerd op de statuscodering in de templates, inmiddels 11 projecten ‘voltooid’, liggen 16 projecten in de uitvoering ‘op schema’, zijn 12 projecten weliswaar in uitvoering maar ‘vertraagd’ en zijn 3 projecten ‘geannuleerd’.

We hebben verder geconstateerd dat van de 12 projecten die de status ‘vertraagd’ hebben, bij 7 projecten de omvang van de vertraging valt af te leiden uit hun templates: een

vertraging van 6 maanden tot 2 jaar. Bij 10 projecten, die midden juli 2017 de status 'op schema' hadden of die op die datum reeds voltooid zijn, is tussentijds ook sprake geweest van een vertraging in de voortgang van 1 tot 17 maanden. Dit betekent dat in totaal bij 22 projecten van de 42 projecten van de Investeringsagenda-projectportfolio sprake is (geweest) van een vertraging. In figuur 8 hebben we deze vertraging in beeld gebracht.

### Informatie over status van projecten geeft geen volledig beeld van vertragingen ten opzichte van initiële planning

*Stand van zaken juli 2017 portfolio van 42 Investeringsagenda-projecten:*



**Figuur 8** Beeld van vertraging in de voortgang binnen de Investeringsagenda-projectportfolio

Bij nadere analyse van de statusgegevens tekent zich geen duidelijke verdeling af over de 5 verandergebieden. Zo kunnen in de verschillende verandergebieden sommige projecten voltooid zijn en andere op schema liggen of vertraagd zijn.

Tot de voltooide projecten behoren onder andere de update van de externe website van de Belastingdienst en individuele berichten in de Berichtenbox. Verder zijn projecten voltooid op het terrein van debiteureninzicht voor deurwaarders en een pilot voor btw-carrouselfraude. Geannuleerd zijn onder andere projecten voor het ontwikkelen van een app om nieuwe berichten te laten zien in de Berichtenbox en een project op het terrein van telefonische incasso. Vertraagd zijn bijvoorbeeld enkele projecten voor risicosignalering bij ondernemingen, voor het verzenden of ontvangen van elektronische berichten en de digitalisering van notariële informatie.

### *Kritieke prestatie-indicatoren (KPI's)*

Het is de bedoeling dat aan de hand van KPI's een beeld kan worden gevormd van de mate waarin de beoogde resultaten van de Investeringsagenda worden gehaald. In de templates zijn de volgende KPI-rubrieken opgenomen:

- te verwachten opbrengsten;
- te verwachten financiële besparingen;
- te verwachten fte-reductie (personeel).

Wij hebben geconstateerd dat de KPI's van 20 projecten, voor zover daarbij van toepassing, zijn ingevuld in de betreffende templates. De KPI's zijn volgens de portfoliomanagers matig gedefinieerd, waardoor de rubrieken lastig zijn in te vullen. Bovendien ontbreken daarvoor vaak de basisgegevens. Besparingen zijn op projectbasis moeilijk te meten. Ook de fte-reducties zijn complex en lastig te meten, omdat deze dwars door de organisatieonderdelen, projecten en processen heen lopen. Zij lenen zich daardoor moeilijk voor analyses. Hierdoor is het niet mogelijk om een beeld te geven van de gerealiseerde besparingen en eventuele extra belastingontvangsten die het resultaat zijn van de uitvoering van (de projecten van) de Investeringsagenda. Bij de herijking (zie hoofdstuk 3) is het de bedoeling het batenmanagement en de effectmeting beter in te richten.

### **2.2.2 Realisatie middelen (bestedingen)**

#### *Registratie van budgetten, verplichtingen en uitgaven*

Bij de inventarisatie van de financiële stand van zaken van de Investeringsagenda doet zich het probleem voor dat de Belastingdienst de verplichtingen en uitgaven die voortkomen uit de Investeringsagenda niet afzonderlijk identificeert in de financiële administratie.

In onze rapportage over het verantwoordingsonderzoek 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) hebben we al geconcludeerd dat de Belastingdienst heeft verzuimd om de verplichtingen en uitgaven die zijn gedaan voor projecten die voortvloeien uit de Investeringsagenda afzonderlijk te oormerken. In de (intracomptabele) financiële administratie zijn geen voorzieningen getroffen om deze verplichtingen en uitgaven afzonderlijk zichtbaar te registreren.

De met de Investeringsagenda te realiseren besparingen zijn in de begrotingen als taakstelling verwerkt, maar of de activiteiten die in het kader van de Investeringsagenda worden ontplooid daadwerkelijk tot realisatie van deze besparingen leiden, is niet direct via de financiële administratie te volgen.

Ook eventuele extra belastingontvangsten die het resultaat zijn van de Investeringsagenda, zijn niet separaat zichtbaar in de administratie. Mede als gevolg hiervan beschikt de

Belastingdienst nog altijd niet over voldoende managementinformatie om goed te kunnen sturen, beheersen en bijsturen. Dit sluit aan bij de in onze verantwoordingsonderzoeken over de jaren 2014, 2015 en 2016 geconstateerde onvolkomenheid bij de Belastingdienst als geheel ten aanzien van managementinformatie.

Ondanks deze administratieve beperkingen, hebben we getracht ons een beeld te vormen van de financiële stand van zaken van de Investeringsagenda aan de hand van andere bronnen dan de financiële administratie. Dit omvat bijvoorbeeld (extracomptabele) overzichten van budgetten en budgetrealisaties en projectregistraties. We hebben geconstateerd dat een systematische en integrale extracomptabele registratie van de uitgaven ontbreekt. Wel zijn enkele ad hoc samengestelde overzichten beschikbaar, die we hebben benut om op hoofdlijnen een beeld van de budget- en uitgavenontwikkeling te kunnen geven. We hebben ons in het kader van dit onderzoek overigens geen oordeel kunnen vormen over de kwaliteit, consistentie en betrouwbaarheid van deze overzichten.

#### *Stand budgetten Investeringsagenda midden 2017*

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Financiën (2017a) in een brief van 28 juni 2017 een overzicht gegeven van de actuele (totaal)stand van het budget voor de Investeringsagenda. Daarbij heeft hij een begrotingstechnische indeling gehanteerd, waarbij verschillende tabellen zijn gepresenteerd voor de 2 begrotingsartikelen (artikel 1: Belastingen en artikel 10: Nominaal en onvoorzien) van de begroting van het Ministerie van Financiën en voor de budgetmutaties op de zogeheten Aanvullende Post.

Om een overkoepelend beeld te kunnen geven van de budgetontwikkeling, hebben we een overzicht samengesteld van de budgettotalen per jaar voor de Investeringsagenda bij de start van de Investeringsagenda in mei 2015 (zie ook § 2.1.2) en deze afgezet tegen de budgettotalen per jaar naar de stand per juni 2017 (zie tabel 3). Daarnaast hebben we in een afzonderlijk overzicht ook de cumulatieve budgetbedragen voor de jaren 2015-2024 opgenomen.

Tabel 3 Vergelijking budgetstanden Investeringsagenda per mei 2015 en juni 2017  
(bedragen x € 1 miljoen)

| Budget             |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Investeringsagenda | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | Totaal  |
| Stand mei 2015     | 76,0  | 270,0 | 346,0 | 331,0 | 314,0 | 276,0 | 231,0 | 191,0 | 162,0 | 156,0 | 2.353,0 |
| Stand midden 2017  | 38,0  | 246,7 | 355,5 | 364,5 | 373,1 | 352,2 | 169,7 | 164,2 | 165,7 | 159,7 | 2.389,3 |
| Verschil 2017-2015 | -38,0 | -23,3 | 9,5   | 33,5  | 59,1  | 76,2  | -61,3 | -26,8 | 3,7   | 3,7   | 36,3    |

| Budget                 |       |       |       |         |         |         |         |         |         |         |  |
|------------------------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--|
| Investeringsagenda     | 2015  | 2016  | 2017  | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    |  |
| Cumulatief mei 2015    | 76,0  | 346,0 | 692,0 | 1.023,0 | 1.337,0 | 1.613,0 | 1.844,0 | 2.035,0 | 2.197,0 | 2.353,0 |  |
| Cumulatief midden 2017 | 38,0  | 284,7 | 640,2 | 1.004,7 | 1.377,8 | 1.730,0 | 1.899,7 | 2.063,9 | 2.229,6 | 2.389,3 |  |
| Verschil 2017-2015     | -38,0 | -61,3 | -51,8 | -18,3   | 40,8    | 117,0   | 55,7    | 28,9    | 32,6    | 36,3    |  |

Bron: Gegevens ontleend aan de brief van 28 juni 2017 van de staatssecretaris van Financiën (2017)

Uit tabel 3 blijkt dat de budgetten in de jaren 2015 en 2016 in totaal naar beneden zijn bijgesteld ten opzichte van de oorspronkelijke budgetten. Tussen 2017 en 2020 zijn de (bijgestelde) budgetbedragen hoger geworden dan oorspronkelijk voorzien. Over de looptijd van 2015 tot en met 2024 bedraagt het budgetverschil in totaal ruim € 36 miljoen. Dat bedrag is toe te schrijven aan loon- en prijsbijstellingen.

De informatie over de actuele (meerjarige) budgetten voor de Investeringsagenda is onvoldoende gespecificeerd om een overzicht te kunnen presenteren met een vergelijkbare indeling als tabellen 1 en 2 in § 2.1.2, die onder andere een specificatie naar verandergebieden hebben. Daarom hebben we ons beperkt tot tabel 3, waarin het meerjarige beeld van de budgetten in totalen is gegeven.

#### Budgetrealisatie

Voor de jaren 2015, 2016 en 2017 beschikt de Belastingdienst over een ad hoc opgesteld overzicht, waarin een nadere specificatie is gegeven van de budgetten en gerealiseerde uitgaven van de Investeringsagenda. Dit betreft een intern document dat geen definitieve status heeft. Omdat het overzicht niet of slechts ten dele is aan te sluiten op de financiële administratie van de Belastingdienst en op overige brondocumenten, kunnen we ons geen oordeel vormen over de kwaliteit, consistentie en betrouwbaarheid van dit overzicht. Een complicerende factor hierbij is tevens dat bestedingen van Investeringsagenda-gelden soms vermengd zijn met bestedingen vanuit reguliere budgetten. Ondanks de hiervoor

genoemde beperkingen, hebben we de intern beschikbare gegevens in ons rapport verwerkt om althans een indruk van de budgetrealisatie van de Investeringsagenda te kunnen geven.

Om een beeld te kunnen geven van de actuele stand van de budgetten en de budgetrealisatie hebben we in tabel 4 de beschikbare gegevens per midden 2017 in een samengevatte vorm weergegeven. Waar nodig hebben we de rubricering van enkele uitgavencategorieën gelijk getrokken, zodat de bedragen voor de verschillende jaren onderling vergeleken kunnen worden.

Tabel 4 Budgetten en gerealiseerde uitgaven Investeringsagenda 2015, 2016 en 2017 (realisatie tot en met mei 2017) naar de stand per midden 2017 (bedragen x €1 miljoen)

| Projecten per verandergebied        | Budget<br>2015 | Realisatie<br>2015 | Budget<br>2016 | Realisatie<br>2016 | Budget<br>2017 (*) | Realisatie<br>2017 |
|-------------------------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1. Interactie met burgers/bedrijven |                |                    | 4,1            | 3,2                | 4,3                | 0,5                |
| 2. Informatiegestuurd toezicht      |                |                    | 8,4            | 4,7                | 9,0                | 2,6                |
| 3. Data & Analytics                 |                |                    | 1,7            | 0,6                | 0,8                | 0,2                |
| 4. Stuurinformatie                  |                |                    | 0,3            | 0,3                | 1,0                | 0,2                |
| 5. Informatievoorziening (IV)       |                |                    | 4,7            | 4,1                | 34,8               | 6,1                |
| Subtotaal                           | 0,0            | 0,0                | 19,2           | 12,9               | 49,9               | 9,7                |
| Randvoorwaardelijke projecten       | 38,0           | 38,0               | 25,6           | 25,6               | 52,8               | 0,6                |
| Overige projecten                   |                |                    | 25,6           | 19,2               | 38,0               | 1,8                |
| Subtotaal                           | 38,0           | 38,0               | 70,4           | 57,7               | 140,7              | 12,1               |
| Switch (**)                         |                |                    | 176,4          | 173,6              | 91,0               | 46,9               |
| Totaal                              | 38,0           | 38,0               | 246,8          | 231,3              | 231,7              | 59,0               |

Brongegevens: Belastingdienst

(\*) Budget 2017 betreft vrijgegeven budget, exclusief resterend budget 2017 op Aanvullende Post ad € 124 miljoen.

(\*\*) Inclusief stimuleringspremies en uitgaven Regeling Vervroegde Uittreding (RVU).

Wat betreft de gerealiseerde uitgaven over 2017 stellen we vast dat deze tot en met mei relatief laag zijn. Dit komt mede doordat de budgetten voor 2017 minder snel zijn vrijgegeven en dat in het zicht van de herijking een terughoudend beleid is gevoerd.

#### Stand van zaken uitstroom personeel

Over de realisatie van de uitstroom van personeel en de daarmee samenhangende budgetten en uitgaven heeft de staatssecretaris van Financiën (2017d) op 27 januari 2017 informatie aan de Tweede Kamer verstrekt in de vorm van de Rapportage Continuïteit Belastingdienst.

In onze rapportage over het verantwoordingsonderzoek 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) hebben wij op basis hiervan al geconstateerd dat de verwachte uitstroom tot en met 2020 in totaal uitkomt op 5.080 fte en de daaraan verbonden uitgaven in totaal geraamd kunnen worden op € 714 miljoen. Het is niet mogelijk gebleken om deze gegevens te actualiseren naar de stand halverwege 2017. De Belastingdienst beschikt op onderdelen over meer recente gegevens, maar een actueel overzicht van de totale uitstroom van personeel en de daaraan verbonden uitgaven naar de stand per midden 2017 ontbreekt.

#### *Vergelijking startpositie (mei 2015) en stand van zaken midden 2017*

Om voor de jaren 2015, 2016 en 2017 een vergelijking te kunnen maken van de budgetten bij de start van de Investeringsagenda (mei 2015) en de stand van zaken halverwege 2017 hebben we in tabel 5 een overzicht gegeven van budgetten en budgetrealisatie. Daarin zijn ook de oorspronkelijke budgetten weergegeven, zoveel mogelijk volgens de indeling van tabellen 1 en 2 in § 2.1.2.

**Tabel 5 Budgetten en gerealiseerde uitgaven Investeringsagenda 2015, 2016 en 2017**  
(bedragen x € 1 miljoen)

|                                      | 2015            |                |            | 2016            |                |            | 2017            |                    |                 |
|--------------------------------------|-----------------|----------------|------------|-----------------|----------------|------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| Projecten per verandergebied         | Initieel budget | Actueel budget | Realisatie | Initieel budget | Actueel budget | Realisatie | Initieel budget | Actueel budget (*) | Realisatie (**) |
| 1. Interactie met burgers/ bedrijven | 20,0            |                |            | 60,0            | 4,1            | 3,2        | 83,0            | 4,3                | 0,5             |
| 2. Informatiegestuurd toezicht       | 5,0             |                |            | 50,0            | 8,4            | 4,7        | 73,0            | 9,0                | 2,6             |
| 3. Data & Analytics                  | 41,0            |                |            | 30,0            | 1,7            | 0,6        | 27,0            | 0,8                | 0,2             |
| 4. Stuurinformatie                   |                 |                |            | 17,0            | 0,3            | 0,3        | 22,0            | 1,0                | 0,2             |
| 5. Informatievoorziening (IV)        |                 |                |            | 20,0            | 4,7            | 4,1        | 20,0            | 34,8               | 6,1             |
| Subtotaal                            | 66,0            | 0,0            | 0,0        | 177,0           | 19,2           | 12,9       | 225,0           | 49,9               | 9,7             |
| Projectmanagement                    | 10,0            |                |            | 15,0            |                |            | 15,0            |                    |                 |
| Randvoorwaardelijke projecten        |                 | 38,0           | 38,0       |                 | 25,6           | 25,6       |                 | 52,8               | 0,6             |
| Overige projecten                    |                 |                |            |                 | 25,6           | 19,2       |                 | 38,0               | 1,8             |
| Onvoorzien                           |                 |                |            | 15,0            |                |            | 15,0            |                    |                 |
| Subtotaal                            | 76,0            | 38,0           | 38,0       | 207,0           | 70,4           | 57,7       | 255,0           | 140,7              | 12,1            |
| Switch (***)                         |                 |                |            | 63,0            | 176,4          | 173,6      | 91,0            | 91,0               | 46,9            |
| Totaal                               | 76,0            | 38,0           | 38,0       | 270,0           | 246,8          | 231,3      | 346,0           | 231,7              | 59,0            |

Brongegevens: Oliver Wyman (2015) en Belastingdienst.

(\*) Actueel budget 2017 betreft vrijgegeven budget, exclusief resterend budget 2017 op Aanvullende Post ad € 124 miljoen.

(\*\*) Realisatie tot en met mei 2017.

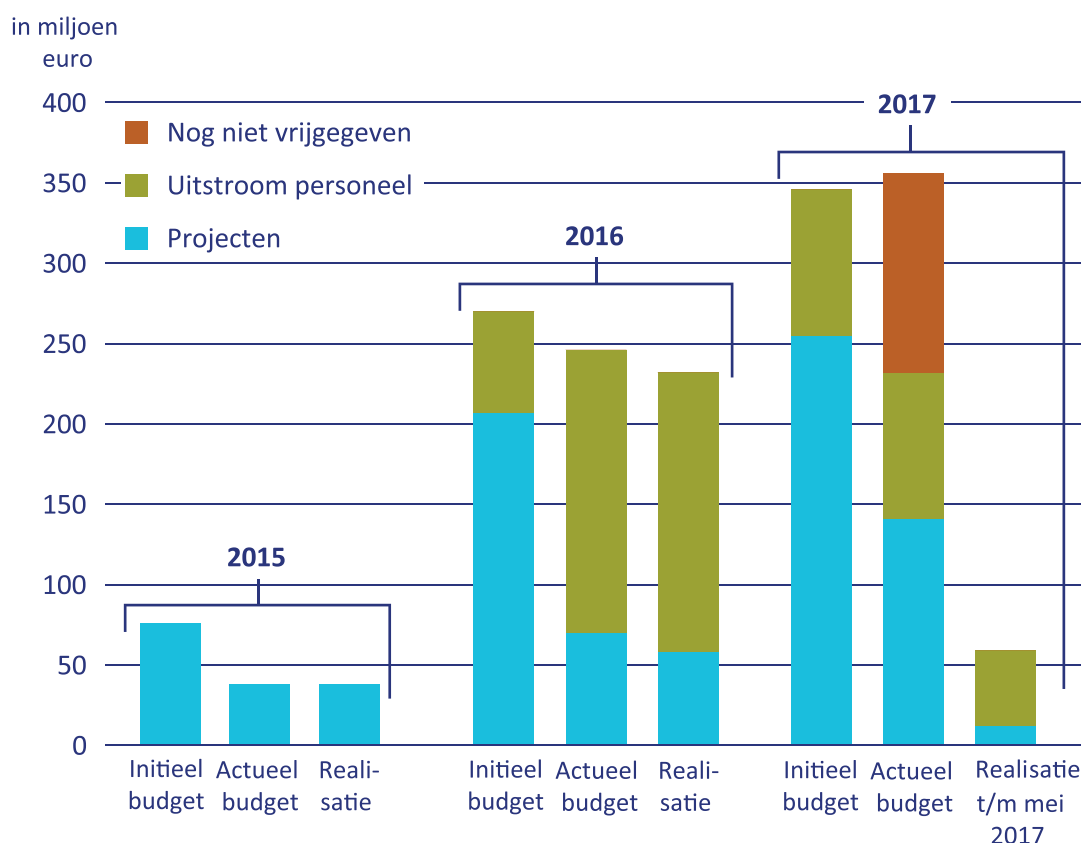
(\*\*\*) Inclusief stimuleringspremies en uitgaven Regeling Vervroegde Uittreding (RVU).

Op basis van tabel 5 constateren we dat:

- de gerealiseerde uitgaven voor de projecten van de Investeringsagenda (inclusief, randvoorwaardelijke en overige projecten) in totaal aanzienlijk is achtergebleven bij de verwachtingen die bestonden bij de start van de Investeringsagenda in mei 2015;
- het budget en de gerealiseerde uitgaven voor Switch in 2016 aanzienlijk hoger zijn dan in 2015 verwacht, omdat aanzienlijk meer dan voorzien gebruik is gemaakt van de uitstroombaciliteiten voor het personeel van de Belastingdienst;
- ondanks de hogere budgetten en uitgaven voor Switch in 2016, het totale (bijgestelde) budget voor de Investeringsagenda ook dat jaar lager is dan initieel voorzien en de gerealiseerde uitgaven in 2016 nog zijn achtergebleven op het bijgestelde budget.

In figuur 9 hebben we de gegevens over budgetten (de initiële budgetten en de actuele budgetten na de laatste budgetbijstelling) en de gerealiseerde uitgaven in beeld gebracht. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen de projectuitgaven (inclusief de instroom van personeel) en de uitgaven die verband houden met de uitstroom van personeel.

#### De gerealiseerde uitgaven voor de investeringsagenda blijven in totaal achter op de initiële budgetten



**Figuur 9** Budgetten en gerealiseerde uitgaven Investeringsagenda 2015-2017 (bedragen x € 1 miljoen)

Het overkoepelende beeld van de ontwikkeling van de budgetten en de budgetrealisatie is dat er, afgezien van de uitgaven voor de uitstroom van personeel, sprake is van een aanzienlijke onderschrijding van de initiële budgetten. Dit is consistent met de inhoudelijke bevinding dat de uitvoering van de Investeringsagenda stagneert en achterloopt bij de oorspronkelijke doelstellingen. De uitstroom van personeel is al op gang gekomen, terwijl de veranderingen in de processen en het functioneren van de Belastingdienst achterblijven. De staatssecretaris van Financiën heeft dit ook onderkend. Daarom heeft hij in januari 2017 een herijking van de Investeringsagenda aangekondigd (Financiën, 2017b), mede om de hiermee samenhangende continuïteitsrisico's te reduceren (zie § 3.1).

## 2.3 Informatievoorziening Tweede Kamer

In het verantwoordingsonderzoek over 2016 hebben we vastgesteld dat de Tweede Kamer sinds mei 2015 op uiteenlopende manieren is geïnformeerd over de voortgang van de Investeringsagenda (Algemene Rekenkamer, 2017). Wij hebben daarbij geconcludeerd dat de informatievoorziening over onder andere tijdpad, kosten, bestedingen en tegenvallers het parlement onvoldoende in staat stelde om zijn controlerende rol te vervullen. In de eerste helft van 2017 heeft de Tweede Kamer, deels op verzoek, aanvullende informatie ontvangen over het verloop van de Investeringsagenda.

De staatssecretaris van Financiën heeft in de 19e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst, die op 20 april 2017 naar de Tweede Kamer is gestuurd, gemeld dat de voortgang van de lopende projecten binnen de Investeringsagenda onvoldoende is (Financiën, 2017e). De aanleiding voor de Investeringsagenda is volgens hem echter onverminderd urgent en daarom is begin 2017 aan de Tweede Kamer toegezegd de Investeringsagenda te herijken (zie verder hoofdstuk 3 van dit rapport).

Naast de herijking is het de bedoeling een meetmethodiek te ontwikkelen om de potentiële baten van de projecten van de Investeringsagenda op een betrouwbare wijze vast te stellen. De staatssecretaris heeft gemeld dat vanwege de herijking tussentijds geen voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Op basis van ons onderzoek naar de stand van zaken van de Investeringsagenda halverwege 2017, stellen we vast dat er nog geen sprake is van een systematische en gestructureerde voortgangsrapportage over de uitvoering van de Investeringsagenda aan de Tweede Kamer. De informatieachterstand van de Tweede Kamer is inmiddels wel ten dele ingelopen, doordat de staatssecretaris ad hoc en fragmentarisch informatie heeft verschaft, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de budgetten voor de Investeringsagenda (zie § 2.2.2).

## 3 Beschouwing herijking Investeringsagenda

Uit onze terugblik op de Investeringsagenda (zie hoofdstuk 2) blijkt dat de Belastingdienst in problemen is geraakt, omdat de uitvoering van de Investeringsagenda te traag is verlopen, terwijl al wel een aanzienlijke uitstroom van personeel op gang is gekomen. De (bij)sturing op en de uitvoering van de Investeringsagenda heeft te weinig resultaat opgeleverd. De staatssecretaris erkent dat en komt, mede om die reden, met een herijking van de Investeringsagenda. In dit hoofdstuk beschouwen wij de door de staatssecretaris van Financiën op Prinsjesdag gepresenteerde herijking van de Investeringsagenda (Financiën, 2017f). In § 3.1 beschrijven we deze herijkingsvoornemens in het kort. Vervolgens beschouwen we in § 3.2 de herijking in het licht van de aanbevelingen die de Belastingdienst de afgelopen jaren heeft ontvangen voor het functioneren in het algemeen en voor de sturing en beheersing van het programma van de Investeringsagenda in het bijzonder.

### 3.1 Introductie herijking Investeringsagenda

#### 3.1.1 Aanleiding

In januari 2017 heeft de staatssecretaris van Financiën bij de presentatie van het rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst (zie § 3.2) een herijking van de Investeringsagenda aangekondigd (Financiën, 2017b). De staatssecretaris heeft zijn brief over de herijking op Prinsjesdag 2017 naar de Tweede Kamer gezonden.<sup>5</sup>

De herijking van de Investeringsagenda is volgens de staatssecretaris nodig, omdat de uitvoering van de Investeringsagenda vertraging heeft opgelopen en de beoogde effecten zonder interventie niet in het eerder voorziene tempo gehaald zullen worden. In zijn brief trekt de staatssecretaris terugkijkend kort samengevat 4 conclusies:

1. De opgave van de oorspronkelijke investeringsagenda, in de vorm van een netto werkvermindering van 3.500 fte, blijft overeind.
2. De oorspronkelijke Investeringsagenda heeft in breedte en tempo het verandervermogen van de Belastingdienst overschreden.
3. De oorspronkelijke Investeringsagenda is uitgegaan van een te beperkt extra ICT-budget.

<sup>5</sup> Zie Financiën (2017f) en de bijlage bij deze brief (Financiën, 2017g).

4. Meer dan voorzien vormen externe omstandigheden (bijvoorbeeld elektronische interactie met belastingbetalers en benodigde wetgeving) een beperkende factor van het verandervermogen van de Belastingdienst.

### 3.1.2 Doel en beoogde resultaten herijking

De herijking richt zich vooral op reducties van werkpakketten om aan de besparingstaakstelling van de Investeringsagenda van structureel € 292 miljoen tegemoet te komen.

De herijking omvat het concretiseren van voorstellen voor 6 van de 13 hoofdprocessen van de Belastingdienst (inkomensheffingen, omzetbelasting, automiddelen, boekenonderzoek, bezwaar en inning). Deze hoofdprocessen zijn gekozen, omdat de Belastingdienst daarbij het grootste potentieel verwacht.

#### *Invloed herijking op de verandergebieden 1 en 2 van de Investeringsagenda*

In de bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën (2017g) is de reikwijdte van de herijking van de Investeringsagenda toegelicht. De herijking richt zich vooral op de optimalisatie van de primaire processen, waarmee de nadruk op de verandergebieden 1 en 2 van de Investeringsagenda ligt (interactie met burgers en bedrijven en informatie-gestuurd toezicht en inning). De herijking is gericht op verbeteringen en innovaties in de primaire processen en daarvoor zijn ideeën aangedragen door de medewerkers van de Belastingdienst. Deze verbeteringen en innovaties zijn vervolgens getoetst op wat de Belastingdienst 'bedrijfswaarde' en 'implementatiewaarde' noemt.

#### Bedrijfswaarde:

- werknemerstevredenheid;
- continuïteit;
- aantallen processtappen en doorlooptijden;
- klanttevredenheid;
- aantallen fte's;
- nalevingstekort en digitaliseringsgraad.

#### Implementatiewaarde:

- interactie met burgers en bedrijven;
- realiseerbaarheid;
- haalbaarheid;
- implementeerbaarheid;
- structurele en incidentele kosten.

In de herijkingsdocumenten is de werkpakketreductie (aantallen fte's) het enige aspect van de bedrijfswaarde dat is gekwantificeerd. De elementen van de implementatiewaarde zijn in het document niet nader toegelicht of uitgewerkt. Dit maakt het lastig om op basis van deze documenten tot een concreet oordeel te komen over de herijking.

Wat betreft de verwachte resultaten van de herijking is de prognose dat de voorstellen een werkpakketreductie opleveren van ongeveer 2.400 fte vanaf 2024. Nadrukkelijk is vermeld dat de Belastingdienst doorwerkt aan verdere concretisering en voorbereiding van de realisatie van de benodigde voorzieningen en de implementatie. Dit zal leiden tot implementatieplannen, waarin onder andere beoogde doelen, mijlpalen en risico's en beheersmaatregelen moeten worden opgenomen.

Voor de primaire processen is op hoofdlijnen geschetst wat de beoogde verbeteringen inhouden op het gebied van interactie met burgers en bedrijven, analyse ('slim kiezen'), een eenduidig klantbeeld en de behandeling van werk. Dit is vervolgens nader per proces toegelicht, maar een overzicht van concrete projecten die hieruit voortvloeien ontbreekt. Er is geen beeld gegeven van de projectportfolio na de herijking en ook is niet duidelijk welke van de huidige projecten daar een plaats in hebben (zie § 2.2).

Uit het beeld dat de herijkingsdocumenten geven van de beoogde werkpakketreducties blijkt dat de huidige projectportfolio voor 600 fte bijdraagt aan deze reductie. Een deel daarvan (350 van de 600 fte) loopt mee in de herijkingsvoorstellen van de eerste 6 primaire processen en maakt onderdeel uit van de totale reductie van 2.400 fte. Na realisatie van deze reductie van 2.400 fte resteert naar verwachting een vervolgpoging van ongeveer 2.800 werkpakketten om te komen tot in totaal 5.200 fte reductie.<sup>6</sup> Deze reductie moet vorm krijgen in de volgende fase van de herijking in de 7 resterende primaire processen en middelen (loonbelasting, vennootschapsbelasting, overige kleine middelen, data-management, schenk- en erfrecht, regie kanalen/kanaalsturing en toeslagen). De start van deze volgende fase van de herijking voorziet de Belastingdienst vooralsnog in 2020. In de herijkingsdocumenten is geen planning opgenomen.

Uit de herijkingsdocumenten blijkt dat de voorstellen nog verder uitgewerkt moeten worden. Zo zullen nadere impactbepalingen (zowel voor realisatie als implementatie) en businesscases worden gemaakt die de basis zijn voor besluitvorming en sturing.

<sup>6</sup> Dit betreft de bruto reductie in fte. Omdat ook een instroom van anders gekwalificeerd personeel wordt beoogd, is de netto-reductie ongeveer 3.500 fte.

### *Invloed herijking op de verandergebieden 3, 4 en 5 van de Investeringsagenda*

In de herijkingsdocumenten zijn ook voorstellen opgenomen over:

- (door)ontwikkeling van data-analyse (verandergebied 3);
- sturing, verantwoording en effectmeting (control-organisatie) (verandergebied 4);
- ICT op orde (informatievoorziening), waaronder het vernieuwen van de oude systemen waarop de primaire processen draaien (verandergebied 5).

Voor de doorontwikkeling van de data-analyse zal uiterlijk het vierde kwartaal van 2017 een plan van aanpak opgeleverd worden. De op Prinsjesdag 2017 gepresenteerde herijkingsdocumenten bevatten nog geen concrete (nieuwe) initiatieven op dit gebied. Wel zijn in samenwerking met medewerkers en vertegenwoordigers uit het primaire proces enkele ontwerpprincipes geïdentificeerd voor de data-analyse, waarin onder andere is onderkend dat de prioriteit vanuit de primaire processen wordt bepaald, met gereserveerde capaciteit voor onderzoek en ontwikkeling.

Voor wat betreft de sturing, verantwoording en effectmeting is een aan de herijking gekoppeld kaderdocument beschikbaar. Dit document geeft vooral een beeld van de (voorgenomen) wijzigingen in de organisatiestructuur, onder andere wat betreft de controlfunctie. De gewenste wijzigingen in de managementinformatie voor sturing en verantwoording worden in het document niet concreet uitgewerkt.

Voor wat betreft de informatievoorziening is in het derde kwartaal van 2016 een integrale planning opgesteld voor de regievoering over het programma Modernisering IV-landschap. Volgens de Belastingdienst is bij de inningsprocessen nog aandacht nodig voor de samenloop van de technische modernisering van de IV met de reductie van werkpakketten. In de bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën (2017f) is vermeld dat de herijking in de periodieke bijstelling van de integrale planning Modernisering IV per 1 oktober 2017 wordt verwerkt.

### **3.1.3 Financiële implicaties herijking**

In zijn brief over de herijking van de Investeringsagenda geeft de staatssecretaris van Financiën aan dat de herijking financiële implicaties heeft (Financiën, 2017f). De structurele besparingen blijven volgens hem overeind, maar vooral de ICT en in mindere mate de projectbeheersing hebben een extra impuls nodig. Ook ligt volgens hem een hoger budget onvoorzien in de rede. De financiële implicaties van de herijking noemt de staatssecretaris echter nog onvoldoende hard. Om de continuïteit van de Belastingdienst te borgen heeft

het demissionaire kabinet in de ontwerpbegroting voor 2018 alvast een bedrag van € 75 miljoen op de Aanvullende Post gereserveerd. Een afgeronde en getoetste budgettaire uitwerking laat hij verder aan het volgende kabinet.

In zijn brief geeft de staatssecretaris een beknopte toelichting waardoor de uitgaven hoger uitvallen dan oorspronkelijk in 2015 voorzien. Volgens hem ging de oorspronkelijke Investeringsagenda uit van een te beperkt extra ICT-budget, omdat in belangrijke mate was uitgegaan van reallocatie van bestaande geplande uitgaven voor ICT. De herijking heeft volgens de staatssecretaris duidelijk gemaakt dat de doelen van de Investeringsagenda met dat budget niet gehaald dreigen te worden.

In de op Prinsjesdag 2017 gepresenteerde herijkingsdocumenten ontbreekt informatie over de budgetten en uitgaven van de Investeringsagenda in de jaren 2015 tot en met 2017. Daardoor is niet helder hoe de (extra) reservering van € 75 miljoen op de Aanvullende Post voor 2018 zich verhoudt tot de onderbesteding van projectbudgetten in de afgelopen jaren en is nog onduidelijk welke invloed de herijking heeft op de uitputting van het budget voor de Investeringsagenda in 2017 (zie hoofdstuk 2, figuur 9).

### 3.2 Herijking en opvolging eerdere aanbevelingen

De herijking is ingezet als reactie op de tekortschietende uitvoering en resultaten van de Investeringsagenda. Op grond hiervan mag worden verwacht dat bij de herijking nadrukkelijk lering is getrokken uit het verleden en dat aanbevelingen die aan de Belastingdienst zijn gedaan, ter harte zijn genomen en in de voornemens zijn verwerkt.

In deze paragraaf beschouwen wij daarom de herijking door de gepresenteerde plannen te leggen naast onze eerdere bevindingen en aanbevelingen over de Investeringsagenda en de Belastingdienst, alsmede naast de vele aanbevelingen die eerder door andere partijen zijn gedaan.

#### Te leren lessen

De afgelopen jaren hebben verschillende partijen oordelen en adviezen gegeven over de Belastingdienst en de Investeringsagenda. Dit heeft veel observaties en aanbevelingen opgeleverd. Naast onze eigen aanbevelingen, onder andere in de opeenvolgende verantwoordingsonderzoeken van de afgelopen jaren, hebben wij de opvolging van de aanbevelingen van de volgende partijen meegewogen in onze beschouwing van de herijking:

- Auditdienst Rijk (ADR, 2016 en 2017);
- Adviescommissie Toekomstig financial control framework Belastingdienst (2017);
- Bureau ICT-toetsing (BIT, 2017);

- Commissie onderzoek Belastingdienst (COB, 2017);
- Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (Commissie-De Jong, 2015);
- Oliver Wyman (2015, 2016).

Bij onze beschouwing hebben we achtereenvolgens naar de volgende aspecten gekeken:

- proces van herijken;
- programmasturing en –beheersing Investeringsagenda;
- governance Belastingdienst;
- sturings- en beheersingsinformatie;
- personeel;
- informatievoorziening/ICT.

Gevraagd naar de opvolging (in het kader van de herijking) van de vele aanbevelingen die zijn gedaan, heeft de Belastingdienst aangegeven dat aanbevelingen uit verschillende bronnen deels vergelijkbaar zijn. Deze zijn volgens de Belastingdienst in de uitwerking dan ook zoveel mogelijk gebundeld. In de volgende paragrafen gaan wij per thema na wat wij terugzien van eerdere bevindingen en aanbevelingen in de aanpak en (tussen)producten van de herijking van de Investeringsagenda.

### 3.2.1 Proces van herijken

#### Te leren lessen

- De COB heeft geadviseerd de vervolgaanpak van de Investeringsagenda te benutten voor het ‘vitaliseren’ van de relatie met de werkvloer. Ook andere partijen, zoals de ADR, hebben op het belang gewezen van het vergroten van de betrokkenheid van het personeel bij de Investeringsagenda. Voor het slagen van de Investeringsagenda zijn een cultuurverandering en draagvlak in alle lagen van de organisatie nodig.
- Verbetering van de ‘checks and balances’ en meer betrokkenheid van toezichthouders zijn eveneens noodzakelijk volgens diverse partijen.

Om de betrokkenheid van de medewerkers te vergroten, heeft de Belastingdienst in het proces van herijken sessies georganiseerd met medewerkers. Volgens de Belastingdienst is de herijking gebaseerd op de verbetervoorstellen die medewerkers tijdens deze sessies hebben gedaan. Op die manier is volgens de Belastingdienst een begin gemaakt met het verbeteren van de relatie met de werkvloer.

Uit de rapportage van de Auditdienst Rijk (2017) over de implementatie van de aanbevelingen van de COB blijkt dat het belang van verandermanagement nog niet in alle plannen duidelijk naar voren komt; met name de continue aandacht voor het stimuleren van het daarvoor noodzakelijk gewenste gedrag (van hoog tot laag in de organisatie). Het betrekken van medewerkers is een belangrijke stap, maar niet voldoende om draagvlak van het personeel en gedragsverandering te bewerkstelligen.

Wat betreft de rol van control bij de herijking is een veranderde aanpak zichtbaar. Binnen de Belastingdienst heeft een Controlgroep herijking Investeringsagenda de voorstellen beoordeeld. Ook voert de directie FEZ van het Ministerie van Financiën een toetsing uit. Daarnaast heeft een zogeheten Gateway Review<sup>7</sup> plaatsgevonden en is een advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) uitgebracht (Financiën, 2017c). In § 3.2.6 gaan wij nader in op de bevindingen die hieruit volgen.

Wij stellen vast dat het personeel van de Belastingdienst bij de herijking van de Investeringsagenda betrokken is. Dit is een eerste stap in het creëren van draagvlak. Ook de control-organisatie en toezichthoudende functies hebben een rol gekregen in het proces van herijken van de Investeringsagenda.

### 3.2.2 Programmasturing en –beheersing Investeringsagenda

#### Te leren lessen

- Diverse partijen hebben aanbevelingen gedaan voor de versterking van het programma-management van de Investeringsagenda. Dit betreft onder andere de monitoring en control van de programmavoortgang en de realisatie van de budgetten.

Ten aanzien van het programmamanagement van de Investeringsagenda en de herijking willen de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën grip houden op de financiële realisatie door budgetten voor procesoptimalisaties jaarlijks vrij te geven, gelijktijdig met het reguliere kadernota- en begrotingsproces. Budgetaanvragen moeten zijn onderbouwd door businesscases per proces.

De Controlgroep herijking Investeringsagenda van de Belastingdienst heeft bij de toetsing van concepten van de herijkingsvoornemens geconcludeerd dat de 'high level' business-case voor de herijking weliswaar een goede basis vormt voor het nemen van

<sup>7</sup> Een Gateway Review is een oorspronkelijk door het Britse Office of Government Commerce ontwikkelde kwaliteits-toets om programma's en projecten op cruciale beslissingsmomenten van de levenscyclus door te lichten.

vervolgstappen, maar dat de nodige aspecten nog verder moeten worden uitgewerkt, voordat tot verdere ontwikkeling en implementatie kan worden over gegaan.

De uit te werken aspecten zijn onder andere:

- de financiële doorvertaling van kwantitatieve en kwalitatieve mismatches in de personeelsbezetting;
- de toedeling van baten aan bateneigenaren en besturing;
- nulmeting baten;
- batenmanagement en –verantwoording;
- intracomptabele inrichting van meetpunten;
- de inbedding in de P&C-cyclus;
- een integraal portfolioproses voor de informatievoorziening;
- managementinformatie en productiebesturing;
- risicomarges en onvoorzien.

Verder signaleert de Controlgroep nog enkele risico's, onder andere op het terrein van de governance van de portfolio voor de informatievoorziening, de implementatiecapaciteit en de ondersteuning.

In de bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën over de herijking zijn waarborgen geschetst voor de herijkte Investeringsagenda (Financiën, 2017g). Deze waarborgen omvatten onder andere de volgende elementen:

- Een implementatieplan met een gedetailleerde lijst van Investeringsagenda-projecten voor het eerstvolgende jaar en een meerjarige tijdlijn voor de gehele Investeringsagenda.
- Een gefaseerde vrijgave van middelen op projectniveau aan de hand van vooraf vastgestelde toetscriteria.
- Voortgangsrapportages per kwartaal over de Investeringsagenda-projecten. In deze rapportages wordt de voortgang van de realisatie afgezet tegen de planning, zowel in de tijd als in uitputting van middelen en reductie van werkpakketten.
- Een second opinion door een extern bureau op de herijkte Investeringsagenda en in het bijzonder de ICT-component daarvan. De externe beoordeling omvat onder andere de afbakening van de projecten, de planning, de kostenraming, de bijdrage aan de doelstellingen, de projectbesturing en de beoogde IV-architectuur.
- Het inrichten van de governance op verbetering van sturing en beheersing (interne controlefunctie).
- De uitwerking van programmamanagement op basis van een effectieve projectmethodiek en te hanteren tolerantiegrenzen voor afwijkingen van planningen en budgetten.

Uit de herijkingsdocumenten blijkt niet wanneer deze waarborgen gerealiseerd zijn. Om op een betrouwbare wijze te kunnen rapporteren over de voortgang van de uitputting van de middelen en waar nodig tijdig bij te sturen, is het nodig de financiële administratie hierop in te richten. Onduidelijk is of de financiële administratie op korte termijn zo wordt ingericht dat de budgetten, uitgaven en baten van de Investeringsagenda daaruit afgelezen kunnen worden. Dit is nodig om de businesscase van de (herijkte) Investeringsagenda te kunnen volgen en bij te sturen. Ook is niet helder of de voortgangsrapportages geschikt zijn als basis voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In dit kader refereren wij aan ons rapport Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst (Algemene Rekenkamer, 2016e), waarin wij de aanbeveling hebben gedaan om al bij de ontwikkeling van businesscases meteen de monitoring van de voortgang en de vastlegging van managementinformatie te organiseren. We constateren dat de toezegging om deze les mee te nemen in de opzet van de monitoring van de Investeringsagenda nog niet is opgevolgd. In het verantwoordingsonderzoek over 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) hebben wij al gerapporteerd dat de businesscase voor de Investeringsagenda nog onvoldoende was uitgewerkt voor de gehele portfolio en dat een deugdelijke administratie van de uitgaven en opbrengsten van de Investeringsagenda-projecten ontbrak. We stellen in het kader van dit onderzoek vast dat de registraties nog steeds ontoereikend zijn om de businesscase van de Investeringsagenda systematisch te kunnen volgen.

Wij stellen vast dat in de herijkingsdocumenten aandacht is besteed aan controlvraagstukken en aan de programmasturing en –beheersing van de Investeringsagenda. De implementatie van maatregelen moet echter nog plaatsvinden.

### 3.2.3 Governance Belastingdienst

#### Te leren lessen

- Diverse aanbevelingen gaan in op noodzakelijke veranderingen in de governance. Deze aanbevelingen betreffen onder andere het ontwerp van een topstructuur met een duidelijk onderscheid tussen kaderstelling/beleid, uitvoering en control en met duidelijk benoemde verantwoordelijkheden en bevoegdheden per managementlaag en per 'line of defense'.
- Naast de topstructuur is de inbedding van risicomanagement op het gebied van governance ook een belangrijke aanbeveling die door vele partijen is gedaan.

Om de interne sturing en beheersing binnen de Belastingdienst te vergroten, is een nieuwe topstructuur uitgewerkt. Daarin worden beleid, uitvoering en control van elkaar gescheiden en voert de directie Control & Financiën onafhankelijk controlltaken uit.

In een kaderdocument over sturing, verantwoording en effectmeting staat de Belastingdienst eveneens stil bij het tekortschietende risicomanagement van de dienst. De Belastingdienst voorziet in enkele fasen toe te werken naar verbetering. In de eerste fase, gericht op 'basis op orde', zal onder andere een update plaatsvinden van het risico-model van de Belastingdienst. De tweede fase is vooral gericht op het (verder) professionaliseren en doorontwikkelen.

Ondanks dat risicobeheersing is opgenomen in de herijking van de Investeringsagenda, is er volgens de ADR geen breed gedragen visie op risicobeheersing. Voor de beoogde organisatiebrede risicoanalyse is het volgens de ADR (2017) nodig te werken aan de cyclus van 'plan, do, check en act'.

Overeenkomstig de aanbevelingen voor de governance van de Belastingdienst, is een nieuwe topstructuur in ontwikkeling. Wij stellen daarnaast vast dat er plannen zijn om het risicomanagement te verbeteren, maar de implementatie moet nog plaatsvinden.

### 3.2.4 Sturings- en beheersingsinformatie

#### Te leren lessen

- De Algemene Rekenkamer, de Commissie-De Jong en de ADR hebben aangedrongen op het verbeteren van de sturings- en beheersingsinformatie van de Belastingdienst, in het bijzonder informatie over kosten en baten. Dit vraagt onder meer om heldere businesscases.

Binnen de Belastingdienst en het departement zijn al vóór de start van de herijking van de Investeringsagenda initiatieven ontplooid om de beschikbaarheid van sturingsinformatie te verbeteren. Voor wat betreft verandergebied 4 (sturing, verantwoording en effectmeting) is een aan de herijking gekoppeld kaderdocument beschikbaar. Dit document geeft vooral een beeld van de (voorgenomen) wijzigingen in de organisatiestructuur, onder andere wat betreft de controlfunctie. De gewenste wijzigingen in de managementinformatie voor sturing en verantwoording worden in het document niet concreet uitgewerkt. Volgens de uitwerking van verandergebied 4 is het de bedoeling dat de Belastingdienst vanaf 2019 de relaties tussen middelen, processen en prestaties vastlegt in de administratie, zoals aanbevolen door de Commissie-De Jong (2015), en daarmee de managementinformatie versterkt.

Wij stellen vast dat de Belastingdienst het belang van betere sturings- en beheersingsinformatie erkent. Om hieraan te werken stellen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst allereerst diverse structuurwijzigingen voor. Concrete maatregelen die de kwaliteit van de informatie daadwerkelijk verbeteren, moeten nog nader worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

### 3.2.5 Personeel

#### Te leren lessen

In diverse aanbevelingen is het belang benadrukt van:

- inzicht in de formatie en toekomstige bezetting (afstemming van in-, door- en uitstroom);
- een strategisch (meerjarig) personeelsbeleid/-plan en een wervingsplan;
- de verdere ontwikkeling van de hrm-functie van de Belastingdienst.

Vooralsnog is het strategisch personeelsbeleid onvoldoende ontwikkeld gebleken, zo heeft onder meer de Algemene Rekenkamer (2017) vastgesteld in het verantwoordingsonderzoek over 2016. De Belastingdienst heeft in reactie op het advies van de Commissie onderzoek Belastingdienst een voorstel opgesteld ter verbetering van de professionaliteit en de effectiviteit van het personeelsbeleid, maar een strategisch personeelsplan was midden 2017 nog niet voltooid. De Belastingdienst heeft inmiddels wel een wervingsplan en een meerjarig personeelsplan vastgesteld. De herijkingsdocumenten geven geen duidelijkheid over de verdere ontwikkeling van de hrm-organisatie.

De Belastingdienst zet stappen op het terrein van het personeelsbeleid, maar de informatie over de personele samenstelling, personele wijzigingen en implicaties van de maatregelen behoeft verdere uitwerking. Ook is aandacht nodig voor de verdere ontwikkeling van de hrm-organisatie.

### 3.2.6 IV/ICT

#### Te leren lessen

- De Algemene Rekenkamer dringt al enkele jaren aan op het inzichtelijk maken van de implicaties van de Investeringsagenda op de IV-middelen, alsmede op de impact van de staat van de IV op de uitvoerbaarheid van de Investeringsagenda. Daarbij is eveneens aanbevolen een meerjarenplanning op te stellen.

Begin 2016 is de Regieorganisatie Modernisering IV gestart. Deze organisatie is opgericht om de IV-moderniseringsdoelstelling uit de Investeringsagenda aan te sturen. De aanpak van de legacy-problematiek maakt hiervan onderdeel uit (zie Algemene Rekenkamer, 2017).

Uit de op Prinsjesdag 2017 gepresenteerde herijkingsdocumenten blijkt dat de herijking per 1 oktober 2017 in de integrale planning Modernisering IV wordt verwerkt en nader geconcretiseerd. Daarnaast is het volgens de Belastingdienst de bedoeling dat de integrale planning van de Modernisering IV en de werkpakkettenplanning van de herijking voor het einde van 2017 in een integrale planning per procesgebied worden opgenomen. Zoals aangegeven in § 3.1.3, stelt de staatssecretaris van Financiën (2017f) in zijn brief over de herijking dat een extra financiële impuls nodig is voor de ICT.

Het Bureau ICT-toetsing (BIT) heeft aanbevelingen gedaan voor de informatievoorziening, die goed aansluiten bij de conclusies en aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst en de daarbij behorende kabinetsreactie. De Belastingdienst heeft aangegeven deze aanbevelingen op te pakken, met uitzondering van de aanbeveling om nog diepgaander onderzoek te doen naar de legacy-problematiek (zie Financiën, 2017c).

In het kader van de herijking heeft de Belastingdienst aandacht besteed aan de afstemming tussen de Investeringsagenda en de modernisering van de IV, maar een integrale planning voor de IV is niet vóór eind 2017 voorzien.

### 3.2.7 Resumé ‘geleerde lessen’

De Belastingdienst heeft aanbevelingen van verschillende partijen op diverse terreinen, onder andere in het kader van de herijkingsvoornemens, opgepakt. Met uitzondering van de inspanningen die de Belastingdienst verricht ter vergroting van het draagvlak van personeel, zijn die aanbevelingen echter nog vooral op papier uitgewerkt. Zo zijn bijvoorbeeld veel aanbevelingen verwerkt in de nota over de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst, maar of en hoe deze nieuwe structuur gaat bijdragen aan het beoogde doel of de beoogde doelen, hangt af van de daadwerkelijke implementatie door de Belastingdienst. Of en in welke mate de aanpak van de aanbevelingen ook daadwerkelijk gaat bijdragen aan het doen slagen van de herijking, is op dit moment dan ook niet te zeggen.

## 4 Conclusie

### 4.1 Investeringsagenda stagneert; noodzaak herijking

Ons onderzoek naar de stand van zaken van de Investeringsagenda laat zien dat bijna 60% van de projecten uit de Investeringsagenda-portfolio vertraagd of geannuleerd is. De realisatie van projectuitgaven blijkt aanzienlijk achter te blijven bij de oorspronkelijke verwachtingen. Dit voorjaar concludeerden wij in het verantwoordingsonderzoek over 2016 dat de uitvoering van de Investeringsagenda in 2016 is gestagneerd (Algemene Rekenkamer, 2017). Dit onderzoek bevestigt die bevinding en laat meer in detail zien dat de uitvoering van de Investeringsagenda de afgelopen twee jaar sterk is achtergebleven bij de initiële doelstellingen.

De Belastingdienst is hierdoor in problemen geraakt; de uitvoering van de Investeringsagenda is te traag verlopen en heeft dientengevolge te weinig resultaat opgeleverd, terwijl al wel een aanzienlijke uitstroom van personeel op gang is gekomen. Dit vormt op hoofdlijnen eveneens een bevestiging van het eerdere onderzoek door de Commissie onderzoek Belastingdienst (2017) en door de Algemene Rekenkamer (2017).

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de staatssecretaris van Financiën door middel van een herijking van de Investeringsagenda probeert de negatieve gevolgen hiervan en de risico's voor de continuïteit te beperken. De herijking van de Investeringsagenda richt zich daarom vooral op het realiseren van reducties van werkpakketten, en de daaraan gekoppelde formatie, om aan de (financiële) taakstelling van de Investeringsagenda tegemoet te komen en de uitstroom van personeel te compenseren.

### 4.2 'Geleerde lessen' betrokken bij herijking

De Belastingdienst heeft eerder ontvangen aanbevelingen van verschillende partijen in de herijkingsvoornemens verwerkt, maar de implementatie van maatregelen moet veelal nog plaatsvinden. We hebben geconstateerd dat de concept-herijkingsvoorstellen zijn getoetst door een Controlgroep herijking Investeringsagenda van de Belastingdienst. Daarnaast heeft de directie FEZ van het Ministerie van Financiën een toetsing uitgevoerd en heeft een Gateway Review plaatsgevonden. Op grond van deze toetsingen en ons eigen onderzoek stellen we vast dat de herijkingsvoorstellen hoofdlijnen betreffen, die nog nadrukkelijk moeten worden uitgewerkt. Deze uitwerking betreft ook de financiële onderbouwing van de benodigde (aanvullende) middelen en van de baten, waarover de op Prinsjesdag gepresenteerde herijkingsdocumenten nog geen duidelijkheid geven.

### 4.3 Risico's en aandachtspunten

Hoewel de noodzaak van ingrijpen in de ontstane situatie helder is, zien wij op grond van ons onderzoek duidelijk risico's en aandachtspunten voor het vervolg. De focus op werkpakketreducties brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende aandacht is voor andere aspecten die belangrijk zijn voor een structureel beter functioneren en meer in control zijn van de Belastingdienst. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan:

- beschikbaarheid van managementinformatie (inzicht in kosten, baten, prestaties en effecten);
- optimalisering van handhaving;<sup>8</sup>
- strategisch personeelsbeleid en de verdere ontwikkeling van de hrm-organisatie.

In de herijkingsdocumenten komt een deel van deze aspecten wel aan de orde, maar zijn resultaten op deze terreinen pas op termijn voorzien.

We zien verder het risico dat de herijking leidt tot een te grote interne gerichtheid, terwijl de ontwikkelingen in de omgeving van de Belastingdienst niet stil staan. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan voortschrijdende technologische ontwikkelingen en de aanpak van belastingontwijking en belastingfraude.

### 4.4 Sturing en beheersing Investeringsagenda

Hoewel de Belastingdienst in 2017 heeft gewerkt aan verbeteringen in de sturing en beheersing van het programma van de Investeringsagenda, komt uit ons onderzoek naar voren dat verdere versterkingen nodig zijn. Het gaat daarbij vooral om:

- de verankering van de Investeringsagenda in de financiële administratie van de Belastingdienst, zodat de beschikbare budgetten en gerealiseerde uitgaven van dit programma op betrouwbare wijze uit deze financiële administratie kunnen worden afgeleid;
- een zorgvuldige registratie van de verwachte en gerealiseerde besparingen op de organisatie, zodat batenmanagement kan plaatsvinden en de businesscase geëvalueerd kan worden;
- een adequate informatievoorziening over de extra belastinginkomsten als gevolg van de Investeringsagenda;
- een systematische en gestructureerde externe verantwoording over de voortgang en resultaten van de Investeringsagenda aan het parlement, gebaseerd op de op bovenstaande punten verbeterde interne informatie.

8 Zie ons rapport over het Handhavingsbeleid van de Belastingdienst (Algemene Rekenkamer, 2016d).

Als deze versterkingen niet worden gerealiseerd, zal de businesscase voor het programma van de Investeringsagenda, ook na de herijking, nauwelijks te volgen zijn. Dat zou betekenen dat onduidelijk zal blijven wat de Investeringsagenda heeft gekost en heeft opgeleverd. Om de businesscase vanaf de herijking goed te kunnen volgen, bevelen we aan de hierop gerichte versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en bijsturing van het programma op korte termijn te realiseren, parallel aan het dringend noodzakelijke verdere herijkingswerk.

## 5 Reactie en nawoord

Van de staatssecretaris van Financiën ontvingen we op 6 oktober 2017 een reactie op ons conceptrapport. In dit hoofdstuk geven we de reactie van de staatssecretaris integraal weer (zie § 5.1). Ons nawoord is opgenomen in § 5.2. De integrale brief van de staatssecretaris van Financiën is ook te vinden op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

### 5.1 Reactie staatssecretaris van Financiën

“U heeft onderzoek gedaan naar de tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst. Doel van uw rapportage is een beeld te schetsen van de stand van zaken van het programma Investeringsagenda en mogelijke aandachtspunten aan te reiken. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het rapport en reageer hierbij op de belangrijkste conclusies.

#### 1. De noodzaak herijking

U geeft aan dat uw onderzoek het beeld bevestigt dat de uitvoering van de Investeringsagenda de eerste twee jaar is achtergebleven bij de doelstellingen. Met u concludeer ik dat over de periode tot en met juni 2017 circa een derde van de projecten in het Investeringsagenda-projectportfolio is vertraagd ten opzichte van de planning.

U laat zien dat van de huidige 42 actieve of voltooide projecten (bij de start van de Investeringsagenda waren het er 29) 12 de status vertraagd hebben.

In aanloop naar de herijking is besloten terughoudend met budgetvrijgave voor projecten om te gaan. In het afgelopen jaar is ondertussen doorgewerkt aan technische en organisatorische randvoorwaarden voor een succesvolle ontwikkeling, ondersteuning en implementatie van de projecten. De belastinginning loopt goed en de continuïteit zal te allen tijde worden geborgd.

#### 2. Geleerde lessen

U constateert dat de eerder ontvangen aanbevelingen van verschillende partijen in de herijkingsvoornemens zijn verwerkt en het nu aankomt op de implementatie. Dat vind ik ook. De waarborgen<sup>9</sup> dragen bij aan het beheersen van de risico's bij de implementatie. Een belangrijk onderdeel van dit document is de integrale planning. Dit is een voortrollend projectoverzicht dat elk jaar verder wordt uitgewerkt. Tegelijkertijd laat ik een gespecialiseerd extern bureau een second opinion uitvoeren op het totaal van de herijkte Investeringsagenda, met bijzondere aandacht voor de ICT-component.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2017-2018, 31 066 nr. 378 (zie bijlage)

### 3. Risico's en aandachtspunten

U stelt dat door de aandacht voor het realiseren van de besparingen van de Investeringsagenda het risico bestaat dat er voor het vervolg onvoldoende aandacht is voor andere aspecten die belangrijk zijn voor een structureel beter functioneren en meer in control zijn van de Belastingdienst. Het betreft onder andere de beschikbaarheid van managementinformatie, het optimaliseren van handhavinginspanningen en het strategisch personeelsbeleid. Ik onderken dat deze zaken randvoorwaardelijk zijn voor het slagen van de Investeringsagenda – zoals trouwens in de afgelopen jaren is gebleken. Ik ben deze verantwoordelijkheden aan het verankeren in de nieuwe topstructuur. Voor het merendeel van de onderdelen van de Belastingdienst zijn reeds kwartiermakers aangewezen. Wat betreft de managementinformatie worden stappen gezet in het zogenaamde uitgaven- en budgetmodel, naast het verbeteren van de hele P&C- cyclus.

### 4. Sturing en beheersing Investeringsagenda

U concludeert dat verdere versterkingen nodig zijn op het gebied van sturing en beheersing. Daarnaast is verbetering nodig van de registratie van de verwachte en gerealiseerde besparingen, alsook een versterking van de externe verantwoording over de voortgang en resultaten van de Investeringsagenda. Dit vind ik een hele belangrijke aanbeveling waar ik prioriteit aan zal geven. Ook ikzelf heb behoefte aan een meer systematisch inzicht in de voortgang op basis van sluitende administraties. In de verbeterde interne rapportage wordt de voortgang van de realisatie afgezet tegen de planning, zowel in de tijd als in uitputting van middelen en besparing. Ik vraag de ADR hierop een audit te doen. Vanaf volgend jaar rapporteer ik in de Halfjaarsrapportage op systematische en consistente wijze over de Investeringsagenda.

Ik ervaar uw rapportage als steun in de rug. Ik neem de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ter harte bij de verdere besluitvorming en implementatie.”

## 5.2 Nawoord

Wij stellen vast dat de staatssecretaris instemmend reageert op onze conclusies en prioriteit wil geven aan onze aanbeveling om de sturing, beheersing, verantwoording en bijsturing van de Investeringsagenda te versterken, parallel aan het dringend noodzakelijke verdere herijkingswerk. Om te voorkomen dat onduidelijk zal blijven wat de Investerings

agenda heeft gekost en heeft opgeleverd, vinden wij het gewenst dat de staatssecretaris richting het parlement nader concretiseert wanneer hij systematisch inzicht zal hebben in de voortgang van het programma op basis van sluitende administraties. Er is immers meer geld nodig in de nabije toekomst waarover nader besloten moet worden, blijkens de ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën voor 2018.

## Bijlagen 1 Afkortingen

|       |                                        |
|-------|----------------------------------------|
| ADR   | Auditdienst Rijk                       |
| AP    | Aanvullende Post                       |
| BIT   | Bureau ICT-toetsing                    |
| COB   | Commissie onderzoek Belastingdienst    |
| D&A   | Data & Analytics                       |
| FEZ   | Financiële- en Economische Zaken       |
| IA    | Investeringsagenda                     |
| ICT   | Informatie- en communicatietechnologie |
| IV    | Informatievoorziening                  |
| KPI's | Kritieke prestatie-indicatoren         |
| P&C   | Planning & Control                     |
| RVU   | Regeling Vervroegde Uittreding         |
| VG    | Verandergebied                         |

....

## Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

### Probleemstelling, onderzoeksvragen en normen

Zoals aangegeven in § 1.2 luidt de centrale probleemstelling van ons onderzoek als volgt:  
*Welke lessen zijn te trekken uit de uitvoering van de Investeringsagenda (in de periode mei 2015 – midden 2017) en de herijking hiervan met het oog op de uitvoering in de komende jaren?*

Op basis van deze probleemstelling hebben we onderzoeksvragen geformuleerd voor de terugblik op de Investeringsagenda en onderzoeksvragen die betrekking hebben op de herijking van de Investeringsagenda (vooruitblik).

Het gaat om de volgende onderzoeksvragen.

#### Terugblik

1. Wat zijn op hoofdlijnen de (oorspronkelijke) doelen van de Investeringsagenda en welke activiteiten hebben plaatsgevonden en zullen plaatsvinden om die doelen te bereiken?
2. Welke budgetten/ramingen zijn tot stand gekomen, van zowel de uitgaven als de verwachte (meer)opbrengsten?
3. Wat zijn de uitgaven die in dit kader in de periode mei 2015 tot en met april 2017 gedaan zijn?
  - a. Wat is hierover aan de Tweede Kamer gerapporteerd?
  - b. Is deze informatie volledig, juist en betrouwbaar? (Hoe is vastgesteld dat deze informatie juist, betrouwbaar en tijdig en volledig is?)
4. Wat zijn op hoofdlijnen de resultaten/opbrengsten van de Investeringsagenda tot en met april 2017?
  - a. Wat is hierover aan de Tweede Kamer gerapporteerd?
  - b. Is deze informatie volledig, juist en betrouwbaar? (Hoe is vastgesteld dat deze informatie juist, betrouwbaar en tijdig en volledig is?)
5. Welke lessen zijn te leren over het traject van de Investeringsagenda tot aan de start van de herijking?

#### Vooruitblik (herijking Investeringsagenda)

6. Wat is de aanleiding en doelstelling van de herijking Investeringsagenda?
7. Wat zijn de concrete resultaten / producten van de herijking?

8. Hoe verhoudt de herijking zich tot de Investeringsagenda?
  - a. Zijn met de herijking van de Investeringsagenda bestaande doelen aangepast of komen te vervallen, of zijn er nieuwe toegevoegd? Zo ja, om welke gaat het?
  - b. Welke wijzigingen zijn er doorgevoerd in de kosten- en batenschattingen van de herijkte, totale Investeringsagenda?
  - c. Welke wijzigingen zijn doorgevoerd op het vlak van sturing, beheersing, toezicht en communicatie?
9. Welke samenhang is er tussen enerzijds de doorgevoerde aanpassingen en anderzijds het realiseren van de achterliggende gedachte van de Investeringsagenda en de doelen die daarin zijn opgenomen, inclusief de aangepaste en additionele doelen?
  - a. Zijn de wijzigingen navolgbaar?
  - b. Is duidelijk dat lering getrokken is uit de eerste 2 jaar Investeringsagenda?

### *Normen*

Voor wat betreft de terugblik hanteren we als norm dat helder moet zijn wat de oorspronkelijke doelen van de investeringsagenda zijn, welke activiteiten daarvoor (zullen) worden verricht en hoever de realisatie is gevorderd. Tevens moet er duidelijkheid bestaan over het budget en de (integrale) businesscase voor de Investeringsagenda en de realisatie daarvan. De Tweede Kamer moet zijn geïnformeerd over de resultaten en de budgetuitputting.

De sturing en beheersing rondom de herijking van de Investeringsagenda toetsen we op basis van het normenkader plan, do, check en act. Ook hebben we aandacht voor de sturing en beheersing van de samenhang tussen enerzijds de doelen van de herijking en anderzijds geld, tijd, mensen en middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld.

Als norm hanteren we ook het uitgangspunt dat uit de herijking moet blijken dat is geleerd van de ervaringen uit het verleden. Wij zullen daarbij nadrukkelijk de conclusies en aanbevelingen betrekken die eerder door diverse instanties en door de Algemene Rekenkamer zelf zijn gedaan. De norm daarbij is dat moet blijken dat deze aanbevelingen een plaats hebben gekregen in de voornemens van de herijking.

### **Onderzoeksaanpak**

#### *Uitwerking onderzoeksvragen*

Omdat de Investeringsagenda een omvangrijk en veelvormig programma is, hebben wij ons bij de beoordeling van de voortgang en resultaten ervan vooral gericht op een analyse van de status en de planningsdata van de projecten die deel uitmaken van de

Investeringsagenda-portfolio. Daarnaast hebben wij geïnventariseerd welke gegevens in de projectregistratie aanwezig zijn over de uitgaven aan en opbrengsten van de projecten.

Wat betreft de reikwijdte en diepgang van de beantwoording van de onderzoeksvragen over de herijking, hebben wij ons moeten beperken tot de mogelijkheden die de beschikbare herijkingsdocumenten daarvoor bieden. Omdat de herijkingsvoornemens op vele onderdelen nog verdere uitwerking behoeven, zijn deze mogelijkheden nog gelimiteerd.

#### *Onderzoeksactiviteiten*

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we informatie verzameld via interviews bij de Belastingdienst, waaronder interviews met diverse medewerkers van het projectbureau dat voor de Investeringsagenda is ingericht, en bij het Ministerie van Financiën (Directie FEZ).

Wij hebben daarnaast ook onder andere de volgende documentatie bestudeerd:

- basisdocumenten van de Brede Agenda en de Investeringsagenda;
- informatie over resultaten, budgetten en uitgaven van de Investeringsagenda;
- voortgangsrapportages;
- audits en evaluaties;
- Kamerstukken.

Verder hebben wij bij het projectbureau projectregistraties ('projecttemplates') opgevraagd voor een nadere analyse van de voortgang van de projecten van de Investeringsagenda en voor een beoordeling van de financiële onderbouwing.

Wat betreft de herijking van de Investeringsagenda hebben we kennis genomen van (concept)documenten over de herijking, waaronder businesscases en deelrapporten. Om na te gaan of de Belastingdienst lering heeft getrokken uit eerdere ervaringen hebben we tot slot een overzicht opgesteld van de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en evaluaties, en informatie verzameld over de follow-up daarvan.

#### **Ambtelijke verificatie bevindingen**

Zoals gebruikelijk, hebben wij het concept van onze bevindingenrapportage voorgelegd aan de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Omdat tot aan Prinsjesdag 2017 niet vast stond welke documenten over de herijking aan de Tweede Kamer zouden worden gezonden, hebben we de ambtelijke verificatie in twee delen uitgevoerd. Eerst is het deel

van de terugblik (hoofdstuk 2) voorgelegd en daarna het deel over de herijking (hoofdstuk 3). De ontvangen kanttekeningen op beide delen van het rapport hebben we waar nodig in de definitieve tekst van het rapport verwerkt. Daarbij merken we nog op dat de reactie op het terugblikdeel van het rapport een disclaimer bevatte ten aanzien van de door ons gepresenteerde cijferopstellingen, in het bijzonder wat betreft de uitgaven van de Investeringsagenda. Het ministerie van Financiën benadrukt dat deze cijfers gebaseerd zijn op interne (concept) stukken van de Belastingdienst. We hebben dit commentaar overwogen en het ministerie alsnog de gelegenheid geboden om gegevens aan te bieden die een meer definitieve status hebben. Die blijken niet beschikbaar. Omdat ons inziens een terugblik zonder financiële paragraaf onvolledig zou zijn, en de voor ons beschikbare gegevens naar omstandigheden het best mogelijke beeld bieden, hebben wij besloten deze gegevens toch in ons rapport op te nemen, voorzien van een heldere toelichting van de status van deze gegevens.

## Bijlage 3 Literatuur

Adviescommissie Toekomstig financial control framework Belastingdienst (2017).  
*Rapport adviescommissie Toekomstig financial control framework Belastingdienst*. 11 januari 2017.  
Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Brief d.d. 21 oktober 2016 aan de staatssecretaris van Financiën betreffende Verzoekonderzoek Investeringsagenda Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 310. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Brief d.d. 1 november 2016 aan de staatssecretaris van Financiën betreffende Verzoekonderzoek Investeringsagenda Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 311. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Financiën (IX)*. 18 mei 2016. Den Haag: eigen beheer.  
Te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Algemene Rekenkamer (2016d). *Handhavingsbeleid Belastingdienst*. 30 november 2016.  
Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Algemene Rekenkamer (2016e). *Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst; Voorbeeld van een businesscase bij de rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 066, nr. 257. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Financiën (IX)*. 17 mei 2017. Den Haag: eigen beheer.  
Te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Auditdienst Rijk (2016). *Rapport van bevindingen overdracht programmadocumentatie IA*. 31 mei 2016. Den Haag: eigen beheer.

Auditdienst Rijk (2017). *Onderzoek rapportage implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB)*. 29 mei 2017. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2015). *Hoofdpijnen aanpak Belastingdienst: Activiteitenkalender*. 20 mei 2015. Den Haag: eigen beheer.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 490, nr. 223. Den Haag: Sdu.

Bureau ICT-toetsing (2017). *Rapport Definitief BIT-advies Investeringsagenda Belastingdienst*. 13 juni 2017. Den Haag: eigen beheer.

Commissie-De Jong (2015). *Management Informatie Belastingdienst*. Rapport d.d. mei 2015 van de Commissie Bekostigingssystematiek Belastingdienst en Inrichting Management-informatie Belastingdienst, onder voorzitterschap van A. de Jong. Den Haag: Algemene Bestuursdienst/ABDTOPConsult.

Commissie onderzoek Belastingdienst (2017). *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*. Rapport d.d. 27 januari 2017 van de Commissie onderzoek Belastingdienst (drs. H. Borstlap en mr. T.H.J. Joustra). Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2014). *Belastingdienst*. Brief d.d. 19 mei 2014 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over de Brede Agenda voor de Belastingdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 066, nr. 201. Den Haag: Sdu.

Financiën (2015). *Belastingdienst*. Brief d.d. 20 mei 2015 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de Brede Agenda (Investeringsagenda) voor de Belastingdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 066, nr. 236. Den Haag: Sdu.

Financiën (2016a). *Brief d.d. 14 oktober 2016 van de staatssecretaris van Financiën aan de Algemene Rekenkamer betreffende Verzoekonderzoek Investeringsagenda Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 305. Den Haag: Sdu.

Financiën (2016b). *Belastingdienst*. Brief d.d. 5 oktober 2016 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over de kosten van de reorganisatie van de Belastingdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550 IX, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017a). *Belastingdienst*. Brief d.d. 28 juni 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over de budgettaire stand van zaken van de Investeringsagenda. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 366. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017b). *Belastingdienst*. Brief d.d. 27 januari 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over de kabinetsreactie op het Rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 330. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017c). *Belastingdienst*. Brief d.d. 7 juli 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over de voortgang van de Investeringsagenda. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 375. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017d). *Belastingdienst*. Brief d.d. 27 januari 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer; aanbieding continuïteitsrapportage. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 331. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017e). *Belastingdienst*. Brief d.d. 20 april 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer; aanbieding 19<sup>e</sup> halfjaarsrapportage Belastingdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 066, nr. 355. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017f). *Belastingdienst*. Brief d.d. 19 september 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer; Herijking Investeringsagenda Belastingdienst. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2017g). *Belastingdienst*. Bijlage bij de brief d.d. 19 september 2017 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer; Herijking Investeringsagenda Belastingdienst. Den Haag: eigen beheer.

Oliver Wyman (2015). *Review Investeringsagenda Belastingdienst*. 20 mei 2015. Den Haag: eigen beheer.

Oliver Wyman (2016). *Observations on the state of the Investeringsagenda*. Maart 2016. Den Haag: eigen beheer.

### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Bert Spiertz / Hollandse  
Hoogte

**Den Haag, oktober 2017**

