

HOOFDLIJNEN AANPAK BELASTINGDIENST: ACTIVITEITENKALENDER

Den Haag, 20 mei 2015

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	4
1.1 Brede Agenda Belastingdienst en Activiteitenkalender	4
1.2 Vijf verandergebieden	4
1.3 Aanpak en resultaten	5
1.4 Beter, goedkoper en beheersbaarder	6
2 Verandergebied 'Interactie met burgers en bedrijven'	8
2.1 Huidige situatie.....	9
2.2 Gewenste situatie.....	9
2.3 Conclusie	11
3 Verandergebied 'Informatiegestuurd toezicht en inning'	12
3.1 Huidige situatie.....	12
3.2 Gewenste situatie.....	13
3.3 Conclusie	14
4 Verandergebied 'Ontwikkeling data-analyse'	16
4.1 Huidige situatie.....	16
4.2 Gewenste situatie.....	16
4.3 Conclusie	17
5 Verandergebied 'Sturing, verantwoording en effectmeting'	18
5.1 Huidige situatie.....	18
5.2 Gewenste situatie.....	18
5.3 Conclusie	20
6 Verandergebied 'Ondersteuning door informatievoorziening'	21
6.1 Huidige situatie.....	21
6.2 Gewenste situatie.....	22
6.3 Conclusie	23
7 Kosten, besparingen en terugdringen <i>tax gap</i>	25
7.1 Uitgangspunten en redeneerlijn	25
7.2 Benodigde investeringen.....	26
7.3 Besparingen.....	27
7.4 Terugdringen <i>tax gap</i>	29
8 Fasering	31
8.1 Samenhangende planning in de tijd.....	31

8.2	Kenmerken komende jaren	31
8.3	Beeld 2015	33
8.4	Beeld 2016	34
8.5	Beeld 2017	36
8.6	Beeld 2018	36
9	HRM	37
9.1	Consequenties	37
9.2	Situatie op gebied van HRM	38
9.3	Switch	39
10	Randvoorwaarden en risicobeheersing	41

1 Inleiding

1.1 Brede Agenda Belastingdienst en Activiteitenkalender

Op 19 mei 2014 is de Brede Agenda voor de Belastingdienst door de staatssecretaris aan de Kamer gestuurd. Hierin zijn op hoofdlijnen drie wezenlijke ontwikkelingen geschetst waardoor de Belastingdienst beter moet gaan functioneren: de sporen A, B en C. Spoor A is de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Het kabinet heeft hiertoe vervolgens acht keuzes gemaakt in zijn brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel'. Hiertoe wordt gewerkt aan een schets van een kloppend stelsel met breed draagvlak. In het kader van spoor C, in lijn met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, doet de Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst voorstellen voor de verbetering van de operationele managementinformatie. Zij heeft een bekostigingssystematiek ontwikkeld. Spoor C beoogt bovendien meer realistische verwachtingen te creëren en een grotere openheid te geven over de prestaties van de dienst.

Spoor B van de Brede Agenda is de verbetering van de massale processen en de ondersteunende ICT. Ik heb aangegeven deze ontwikkeling verder uit te werken en uw Kamer daarvan op de hoogte te houden. Spoor B is inmiddels vertaald in concrete activiteiten, een ICT-ontwikkelaanpak met de daarbij horende financiële consequenties. Bovendien heeft de staatssecretaris in het AO op 25 juni 2014 toegezegd daarbij aan te geven wat de mogelijkheden zijn om door extra investeringen de *tax gap* terug te dringen: een business case.

Deze verdere uitwerking van spoor B heeft vorm gekregen in voorliggende Activiteitenkalender. De Activiteitenkalender is het sluitstuk van het proces van de Brede Agenda. Vanaf nu ligt de focus dus op de integrale *uitvoering* van de Brede Agenda.

De Activiteitenkalender richt zich op het fiscale domein - het heffen en innen van belastingen¹. Hierbinnen opereren de bedrijfsonderdelen Belastingen, CA, Belastingtelefoon, CAO, CIE, CKC en CFD. Ook Toeslagen valt onder de Activiteitenkalender omdat er een sterke relatie ligt met het fiscale domein als het gaat om de interactie met burgers en de wijze van informatiegestuurd toezicht; tevens wordt de invordering bij Toeslagen verzorgd door Belastingen. Voor de primaire processen van Douane en FIOD geldt de in de Investeringsagenda geschetste problematiek niet in dezelfde mate als voor de fiscale kolom. Zij vallen dan ook buiten de Activiteitenkalender.

1.2 Vijf verandergebieden

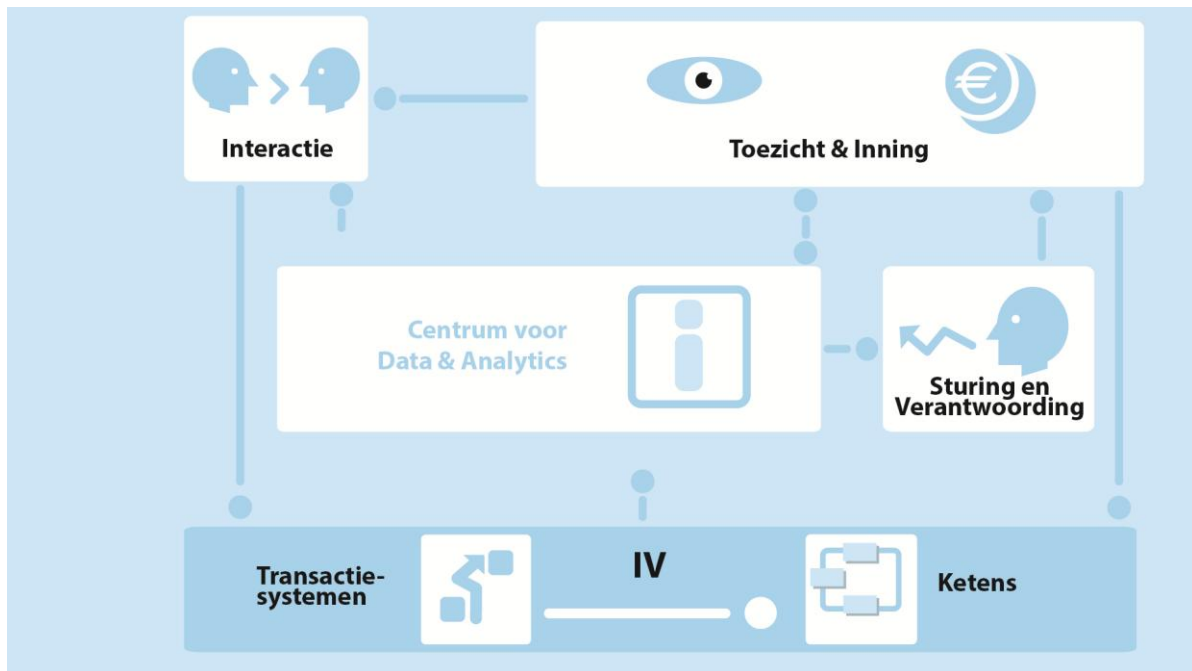
Deze Activiteitenkalender beschrijft een aanpak die moet leiden tot een *transformatie* van het fiscale proces, gebaseerd op een vernieuwde *interactie* met burgers en bedrijven, en een verdere ontwikkeling van *informatiegestuurd toezicht en inning*. Daarbij worden vijf verandergebieden onderscheiden:

- interactie met burgers en bedrijven,
- informatiegestuurd toezicht en inning,
- ontwikkeling van data-analyse,

¹ Ook de Douane heft belastingen: invoerrechten en accijnzen. Voor deze Activiteitenkalender blijven deze buiten beschouwing.

- de sturing, verantwoording en effectmeting, en
- de ondersteuning door informatievoorziening (IV).

Deze werkgebieden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en hebben elkaar nodig. Zowel voor interactie met burgers en bedrijven als voor informatiegestuurd toezicht en inning is het nodig het gedrag van burgers en bedrijven te begrijpen om te kunnen bepalen welke vormen van interactie en toezicht het meest geschikt zijn. Cruciaal daarbij is het beschikbaar hebben van informatie. Daarmee wordt een betere sturing mogelijk. Een betere ondersteuning door automatisering is daarbij eveneens onontbeerlijk.



1.3 Aanpak en resultaten

Deze Activiteitenkalender beschrijft een meerjarige ontwikkeling waarin de samenhang is aangegeven tussen de verschillende onderdelen van deze transformatie, de manier waarop stapsgewijs veranderd zal worden en de inrichting van de *besturing*. In de aanpak zullen *proof-of-concepts* en daaropvolgende pilots de verifieerbare kwantitatieve gegevens voor besturing gaan geven.

Elke fase zal beginnen met een gedetailleerde planvorming. Een in te stellen *Investment Committee* zal de concrete plannen toetsen en monitoren waarna de middelen voor de in die planperiode te realiseren stappen worden vrijgegeven.

De geschetste aanpak heeft effect op de verdere ontwikkeling van capaciteiten op het gebied van data-analyse, sturing, verantwoording, effectmeting en IT, en heeft tot doel te komen tot een fiscaal proces dat structureel beter, goedkoper en beheersbaarder is. Tegelijkertijd zullen de belastingopbrengsten zekerder worden door verdere verbetering van de compliance van burgers en bedrijven; de *tax gap* zal zelfs kunnen dalen.

De aanpak heeft gevolgen voor de organisatie, de benodigde investeringsruimte en het personeel.

De financiële vertaling van deze Activiteitenkalender maakt inzichtelijk dat de Belastingdienst op termijn een goedkopere organisatie wordt. Dat wordt mogelijk door de interactie met burgers en bedrijven fundamenteel te vernieuwen en aanzienlijk minder arbeidsintensief te maken. Dit past in de maatschappelijke ontwikkeling naar digitale interactie ondersteund door *state-of-the-art* IV-voorzieningen. Dit vergt een investering in mensen en middelen. Door het effect van het handelen van de Belastingdienst te vergroten en door de investering in hooggeschoold personeel wordt een verkleining van de *tax gap* verwacht.

De ontwikkelingen in deze Activiteitenkalender leiden er toe dat de Belastingdienst na de transformatie zijn werkzaamheden met een kleinere organisatie kan uitvoeren. De overgang naar een kleinere, beter ondersteunde organisatie zal een aantal jaren duren en stapsgewijs gaan. De krimp zal zich vooral manifesteren in administratieve processen en interactieprocessen. Ervaringen met transformatieprocessen hebben geleerd dat het cruciaal is om op het moment dat er in een proces minder capaciteit nodig is, dat ook te expliciteren en deze capaciteit ook daadwerkelijk te verminderen. De Activiteitenkalender bevat de keuze voor het creëren van een speciale voorziening, het werkbedrijf 'Switch'. Medewerkers stromen in Switch in zodra de transformatie ertoe leidt dat bepaalde werkzaamheden met structureel minder medewerkers uitgevoerd kunnen worden. Binnen Switch zal iedere medewerker werk op zijn of haar niveau krijgen. Dit zal zich bijvoorbeeld richten op tijdelijke werkzaamheden die tijdens de transformatie uitgevoerd moeten worden of op specifieke werkzaamheden die als gevolg van de transformatie op termijn gaan verdwijnen maar nog enkele jaren rendement blijven opleveren in toezicht en interactie. Medewerkers in Switch worden opgeleid en begeleid in het uitvoeren van deze werkzaamheden. Tegelijkertijd kunnen medewerkers zich oriënteren op mogelijkheden binnen en buiten de Belastingdienst. Hiervoor zijn de op dat moment geldende voorzieningen, zoals thans *Van Werk Naar Werk*, beschikbaar.

Met bonden en medezeggenschap zal een proces afgestemd worden om te bepalen welke medewerkers op welk moment onderdeel van Switch gaan uitmaken.

1.4 Beter, goedkoper en beheersbaarder

Samenvattend leiden de in de Activiteitenkalender beschreven ontwikkelingen tot stapsgewijze verbeteringen in toezicht en inning alsmede in dienstverlening (serviceniveau en klantbeleving) en een verlaging van de daarmee samenhangende kosten. Met informatiesturing als uitgangspunt wordt de Belastingdienst **beter, goedkoper** en **beheersbaarder**.

Beter omdat informatiesturing het mogelijk maakt de behandeling te richten op burgers en bedrijven als subjecten en daarbij te differentiëren naar type. Door aldus te *profilen* kan de balans tussen kosten en opbrengsten van toezicht en inning worden verbeterd. Door de interactie met burgers en bedrijven vorm te geven via een gedeelde informatiepositie in een portaal kan de interactie aanzienlijk worden teruggebracht. Veel vragen - zoals naar status of naar feedback - waarvoor belastingplichtigen nu naar de telefoon grijpen of naar een balie komen, worden overbodig of worden met behulp van automatisering effectiever en efficiënter beantwoord. Hierdoor kunnen medewerkers van dienstverlening zich concentreren op die inhoudelijke vragen waarvoor relevante hoogwaardige kennis nodig is.

Goedkoper omdat informatiesturing het mogelijk maakt de toegevoegde waarde van werkzaamheden scherper in beeld te krijgen, veel meer administratieve werkzaamheden te automatiseren en

daarmee de beschikbare middelen gericht in te zetten. Bovendien krimpt de kwantitatieve behoefte aan medewerkers voor dienstverlening door effectievere en efficiëntere communicatie.

Beheersbaarder omdat informatiesturing leidt tot een wendbare organisatie die beter is toegerust voor verandering. Prestatiemeting speelt daarbij een belangrijke rol, zowel in de sfeer van verantwoording richting in- en externe stakeholders als in de sfeer van het standaardiseren en afslanken of stopzetten van administratieve processen die weinig of geen meetbare toegevoegde waarde hebben. Tevens maakt informatiesturing het mogelijk de (planning van de) inzet van handhavingsinstrumenten binnen het kader van handhavingsregie te verbeteren.

Op dit moment heeft informatiesturing zich al bewezen binnen onderdelen van de Belastingdienst. De Douane bijvoorbeeld werkt al vele jaren met profiling, en ook Toeslagen heeft hiermee al enige tijd ervaring. Binnen Belastingen is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met pilots, die vervolgens zijn uitgetest en daarna naar - delen van - de operationele processen zijn gebracht.

2 Verandergebied 'Interactie met burgers en bedrijven'

In de missie van de Belastingdienst staat dat elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient. Daarvoor is noodzakelijk dat de Belastingdienst het type gedrag van burgers en bedrijven begrijpt en daarop zijn eigen gedrag afstemt. Dat betekent bijvoorbeeld dat burgers en bedrijven die *bereid en in staat* zijn om te voldoen aan hun verplichtingen - in de praktijk verreweg de grootste categorie - zoveel mogelijk 'contactloos' behandeld worden. Daarbij valt te denken aan niet onnodig gegevens opvragen, geen overbodige interactie starten vanuit de Belastingdienst die vervolgens weer onnodige reacties oproept, enzovoort. Een dergelijke 'naadloze' interactie reduceert de kosten voor zowel burgers en bedrijven als voor de Belastingdienst.

Burgers en bedrijven die wel bereid zijn om aan hun verplichtingen te voldoen maar daartoe niet of minder in staat zijn, verdienen ondersteuning. Naargelang hun behoeften moet de Belastingdienst hen helpen om tot de eerstgenoemde categorie te gaan behoren. Dat kan door voorlichting en informatie, maar ook door ervoor te zorgen dat de interactie zo simpel mogelijk is en niet wordt belemmerd. Dat kan bijvoorbeeld - in technische zin - door het inzetten van de modernste communicatie- en transactiemiddelen, en - in juridische zin - door het zoveel mogelijk dejuridiseren van de interactie met de Belastingdienst. Dat is niet alleen van belang voor de compliance van burgers en bedrijven en daarmee voor de schatkist, ook heeft het een gunstige invloed op de kosten voor zowel burgers en bedrijven als voor de overheid.

Burgers en bedrijven die wel in staat zijn om aan hun verplichtingen te voldoen doch daartoe niet of in mindere mate bereid zijn, moeten toezicht ondervinden en daardoor worden 'gestimuleerd' om tot de eerstgenoemde categorie te gaan behoren. Toezicht moet zijn afgestemd op de mate waarin de bereidheid ontbreekt en daarmee voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent geen zwaardere handhavinginstrumenten inzetten dan nodig is om het gewenste nalevingseffect te bereiken. Het versturen van een attenderingsbericht vooraf is in een aantal gevallen effectiever dan het instellen van een boekenonderzoek. Bovendien is het eerste veel efficiënter en daarmee goedkoper voor de overheid. Ook het bezoeken van een belastingplichtige en er mee in gesprek gaan kan een effectief middel zijn. Daar zijn binnen de Belastingdienst inmiddels voorbeelden van.

Ten slotte is er de categorie van burgers en bedrijven die in principe geheel niet bereid zijn om aan hun verplichtingen te voldoen en daartoe ook de mogelijkheden hebben. Deze categorie - van fraudeurs - kan veelal alleen met inzet van strafrechtelijke middelen worden aangepakt. Het is belangrijk dat de Belastingdienst als het nodig is zijn tanden kan tonen. Strafrecht is echter een relatief duur middel dat gericht wordt ingezet als *optimum remedium* met impact als richtsnoer.

Om deze visie op de behandeling van burgers en bedrijven te kunnen realiseren is het noodzakelijk te weten - op subjectniveau - welke van de genoemde typologieën van toepassing is op een burger of een bedrijf. Daarvoor is voorspellende analyse, gebaseerd op informatie over 'klantgedrag', essentieel. Deze informatie wordt daarmee dan sturend voor de dienstverlenings- en toezichtprocessen van de Belastingdienst, en leidt tot informatiegestuurde interactie met belastingbetalers en toeslaggerechtigden, informatiegestuurd toezicht en informatiegestuurde

inning. Dat gaat hand in hand met een betere en precieze prestatie meting als basis voor interne en externe verantwoording.

2.1 Huidige situatie

In onze interactie met burgers en bedrijven gaat de Belastingdienst nog uit van een sterk gejuridiseerde invalshoek, gebaseerd op wederzijdse communicatie per brief. Een traag proces, zonder informatie voor de belastingplichtige over de status van zijn situatie.

Op twee terreinen ontstaat interactie die vermijdbaar is: veel interactie vanuit burgers en bedrijven wordt opgeroepen door het eigen handelen van de Belastingdienst, en veel interactie bestaat uit herhaalverkeer omdat het antwoord zo lang duurt dat een nieuwe interactie start terwijl de initiële nog loopt. Daarenboven bestaat veel interactie uit statusvragen.

De Belastingdienst werkt al jaren hard aan dienstverlening, stuurt brieven om burgers en bedrijven te informeren, er is een website, een Belastingtelefoon en balies waar mensen informatie kunnen krijgen. De Belastingdienst staat open voor bezwaren en klachten en helpt met het doen van aangiften. En ondanks al deze inspanningen, ondanks alle pogingen verder te verbeteren doet de Belastingdienst het in de ogen van burgers en bedrijven niet goed genoeg en kan de dienst het werk niet aan.

De afgelopen periode heeft de Belastingdienst veel gedaan om de dienstverlening te verbeteren. Er is blijvend geïnvesteerd in de kwaliteit en bereikbaarheid van de Belastingtelefoon, er is overgegaan naar baliebezoek op afspraak en bij de bezwaarbehandeling worden meer en meer telefonisch zaken behandeld.

Tegelijkertijd ontstaat het beeld dat we er zo niet gaan komen. De toezichtcapaciteit wordt opgesoupeerd door contacten met burgers en bedrijven die vermijdbaar zijn, die gaan over statusvragen en uitleg van de meest recente brief die mensen ontvangen hebben. Als voorbeeld hiervoor kan het Landelijk Incasso Centrum gelden, een nieuwe geconcentreerde organisatie met nieuwe ondersteuning voor informatiegestuurde inning. Hier is door ervaring gebleken dat meer dan driekwart van de capaciteit niet besteed kan worden aan de primaire doelstelling: die invorderingszaken aanpakken waarvan de Belastingdienst het nodig vindt dat ze aandacht krijgen. In plaats daarvan moet, omdat de wet dat voorschrijft, deze capaciteit besteed worden aan het beantwoorden van vragen van burgers over betalingsregelingen, over opgestuurde bewijsstukken, etc.

Wat op het gebied van dienstverlening is gedaan is eigenlijk het optimaliseren van het behandelen van vragen van de belastingplichtige. Met de ervaringen in andere transformatietrajecten kunnen we dit nu zien als 'niet ambitieus genoeg', als 'suboptimalisatie'. Een zeer groot deel van de acties vanuit burgers en bedrijven wordt namelijk opgeroepen door een actie vanuit de Belastingdienst zelf. De belastingplichtige neemt in die zin geen actie, maar reageert op een actie vanuit de Belastingdienst. Dan is dat laatste, de actie vanuit de Belastingdienst, dus ook hét aangrijpingspunt voor echte optimalisatie.

2.2 Gewenste situatie

In dit transformatieprogramma zal dan ook nadrukkelijk bij de bron worden begonnen. Welke contacten initieert de Belastingdienst met burgers en bedrijven, waarom gebeurt dat, waarom luiden de formele vereisten zoals ze luiden en past dat in de beelden die er heden ten dage zijn rondom de

best mogelijke interactie? De Belastingdienst stuurt 150 miljoen brieven per jaar, waarom eigenlijk? Welke reacties roepen deze brieven op, en waar zijn dat gewenste en waar zijn het ongewenste reacties? Wat voegen ze toe?

In dit eerste verandergebied zal het geheel van deze interacties moeten worden geanalyseerd: brief voor brief nagaan waarom de Belastingdienst die stuurt, aan wie, op basis van welke rechtsgrond of overweging, welke effecten deze interactie heeft, en of die effecten gewenst of ongewenst zijn. Uitgangspunt is dat alle interactie- en transactieprocessen waarde moeten toevoegen voor burger of bedrijf.

Ervaringen bij andere organisaties laten zien dat een permanent beschikbare gedeelde informatiepositie in een beveiligd portaal een grote invloed op de interactie tussen betrokken partijen blijkt te hebben. Daarbij maakt het delen van de informatiepositie in een portaal het mogelijk de servicebeleving te vergroten en stapsgewijs te brengen op een niveau dat veel burgers en bedrijven inmiddels gewend zijn in hun interactie met bijvoorbeeld financiële instellingen en commerciële bedrijven waar digitale producten en diensten kunnen worden afgenomen. De verschuiving naar *online* maakt het bovendien mogelijk om burgers en bedrijven in een gesloten omgeving, waar de klant dus bekend is, meer proactief en op maat te bedienen (zoals met voorinvullen het geval is), waardoor bijvoorbeeld de bestaansreden van een groot aantal formulieren komt te vervallen.

Aldus ontstaat een paradigmawisseling: van een interactie die is gebaseerd op wet- en regelgeving, met als uitgangspunt de verschillende belastingmiddelen naar een interactie die is gebaseerd op gedrag en behoeften van burgers en bedrijven (waarbij uiteraard naleving van de wet- en regelgeving het doel blijft).

Via een stapsgewijze aanpak zal deze portaalontwikkeling verder worden ontwikkeld om te komen tot een positieve beleving bij burgers en bedrijven, met aanzienlijk minder telefonisch contact en bezwaren, en vooral tot contact dat in één keer goed is.

Voor de ontwikkelingen in dit verandergebied zijn er ten minste twee afhankelijkheden ten opzichte van andere verandergebieden. Ten eerste zal er een beveiligde omgeving geleverd moeten worden waarin informatie met de belastingplichtige gedeeld kan worden, en waarin op termijn transacties zoals het aanklikken van een aangeboden betalingsregeling mogelijk worden. Ten tweede zal een complete informatiepositie van de belastingplichtige samengesteld moeten worden die actueel genoeg is.

Een vereiste is bovendien (tijdige) aanpassing van – formele – wetgeving.

Om de interactie met burgers en bedrijven succesvol te kunnen vernieuwen zal moeten worden gedejuridiseerd. Daarbij moet het doel van het heffingssysteem zijn om de belastingschuld zoals die voortvloeit uit de wet te innen (een zo hoog mogelijke belastingopbrengst) tegen zo laag mogelijke kosten. Als voorbeeld voor de inkomstenbelasting valt te denken aan een systeem dat voor alle belastingmiddelen zo veel mogelijk gelijk kan zijn, bijvoorbeeld qua correctiemogelijkheden.

Dit systeem zou er in grote lijnen als volgt uit kunnen zien:

- Informatie wordt via een portaal ontsloten. Dit is onder meer informatie uit basisregistraties, zoals de adresgegevens en de WOZ-waarde van de eigen woning, en informatie van derden, zoals bankgegevens. De informatie is toegankelijk voor de belastingplichtige en de Belastingdienst. Dit is de gedeelde informatiepositie.
- Het belastingtijdvak voor de inkomstenbelasting is het kalenderjaar. Gedurende het jaar moet de belastingplichtige vooruitbetalingen doen tot het bedrag dat over het vorige jaar was verschuldigd (tenzij de belastingplichtige aangeeft dat er wijzigingen zijn) of hij kan voorlopige teruggaven ontvangen.
- Binnen een bepaalde termijn na afloop van het belastingjaar doet de belastingplichtige aangifte. De aangifteverplichting vloeit voort uit de wet (geen uitnodiging) en de groep aangifteplichtigen wordt zo veel mogelijk beperkt, in wettelijke en in feitelijke zin.
- Belastingplichtigen die wel aangifte moeten doen, kunnen gebruik maken van de informatie uit de gedeelde informatiepositie.
- Direct na het doen van aangifte wordt de berekening van de belastingschuld op het Belastingdienstportaal weergegeven. De belastingplichtige kan via een 'ideal-knop' (het resterende bedrag van) zijn belastingschuld betalen, in één keer of in termijnen. Het Belastingdienstportaal geeft ook opties voor verrekening, bijvoorbeeld met een te ontvangen bedrag aan toeslagen. Omgekeerd kan c.q. moet een te ontvangen bedrag ook worden gebruikt voor te betalen motorrijtuigenbelasting of vooruitbetalingen over het volgende belastingtijdvak. Bij niet betalen is de rekening de basis voor invorderingsmaatregelen.
- Na de aangifte kan de belastingplichtige de gebruikte informatie gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld 1 jaar, nog aanvullen of herzien. Ook de Belastingdienst kan deze informatie herzien (= naheffen). De periode waarin de Belastingdienst kan herzien, kan worden gedifferentieerd. Bijvoorbeeld: 1 jaar voor afwijkingen in informatie uit de gedeelde informatiepositie, in andere gevallen 3 jaar en 5 of 12 jaar bij kwade trouw of fraude.
- Geen van de formele berichten, bijvoorbeeld de rekening, is voor bezwaar vatbaar. Pas op het moment dat er een geschil ontstaat tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst geeft de Belastingdienst een voor bezwaar vatbare beschikking af.

2.3 Conclusie

De Belastingdienst kan de kwaliteit en de kwantiteit van de interactie met burgers en bedrijven aanmerkelijk verbeteren door gebruik te maken van de ervaringen elders in de maatschappij. Een digitale, gedeelde informatiepositie waarbij burgers en bedrijven zelf transacties kunnen doen en ogenblikkelijk feedback krijgen, is inmiddels de norm. Hoewel de Belastingdienst slechts beperkt zelf ervaring op dit vlak heeft, geven ervaringen bij andere organisaties, zoals financiële instellingen en buitenlandse belastingdiensten, aan dat ook voor de Belastingdienst grote winst op het gebied van interactie te boeken is. Daarbij is het raadzaam om te starten met de meest voorkomende situaties.

3 Verandergebied 'Informatiegestuurd toezicht en inning'

3.1 Huidige situatie

De fiscalist is in essentie een vakman of vakvrouw die fiscale situaties onderzoekt, beoordeelt en de passende besluiten neemt. De maatschappij waarin dit gebeurt heeft de afgelopen decennia grote veranderingen laten zien, die dit werk sterk beïnvloeden. Onder invloed van onder andere internationalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn businessmodellen gewijzigd en is het aantal ondernemingen verveelvoudigd.

Bij de toezichtkeuzes baseert de Belastingdienst zich tot op heden vaak op in de praktijk gebleken *tax gap*. We worden geconfronteerd met een situatie die aandacht vraagt, hebben succesvolle projecten die we breder willen toepassen en zien fiscaal gedrag dat we toch niet kunnen laten lopen. En we hebben selectiemodules in aangiftesystemen die aangiftes uitwerpen die behandeld zouden moeten worden.

Uit deze *bottom up* ontstane beelden over gewenste inzet van toezichtcapaciteit ontstaat per definitie een gat ten opzichte van de beschikbare capaciteit, hoe groot die ook zou zijn. De Belastingdienst wordt dan gedwongen te gaan snijden daar waar hij eigenlijk toezicht zou willen uitoefenen, een keuzeproses dat tot voor kort vaak niet goed onderbouwd kon worden. Uiteindelijk leidt dit tot een situatie waarbij de toezichtkeuzes niet voor alle betrokkenen inzichtelijk zijn, waarbij niet kan worden aangetoond waarom een keuze evenwichtig is en waar een onbevredigd gevoel resteert. Op dit moment is een kwantitatieve verantwoording over de inzet van de toezichtcapaciteit, in relatie tot compliancebevordering en het garanderen van de opbrengst, moeilijk.

Voor de inning geldt dat met het toenemen van het aantal particulieren in de IH en van het aantal ondernemers, de hoeveelheid vorderingen stijgt. Voor het overgrote deel loopt de inning geautomatiseerd en nagenoeg de gehele opbrengstenstroom komt dan ook binnen met hooguit enige lichte aandrang. Tegelijkertijd hebben de medewerkers in de invordering het aantal situaties waarbij zwaardere en arbeidsintensieve instrumenten ingezet moeten worden, zien stijgen.

De afgelopen twee jaar is een begin gemaakt met de ontwikkeling van informatiegestuurde inning en toezicht. Daarbij is bij de invordering particulieren in het Landelijk Incasso Centrum vastgesteld dat informatiegestuurde invordering ertoe leidt dat de medewerker zich kan richten op die zaken waarvan uit data-analyse blijkt dat er verhaalsmogelijkheden zijn. Daardoor zijn er geen zogeheten bakhouders meer die een groot aantal vorderingen moeten beheren, maar krijgen de invorderingsmedewerkers elke dag een signaal bij welke particulieren met schuld er uit data-analyse gebleken is dat er nieuwe verhaalsmogelijkheden zijn ontstaan. Zowel efficiënte inzet van de medewerker als maximeren van de opbrengstenstroom zijn hiermee gediend. De toegevoegde waarde van deze werkwijze in efficiency en meeropbrengst is inmiddels aangetoond². Een ander voorbeeld betreft het samenstellen van een integraal debiteurenbeeld uit alle verschillende

² Bij loonvorderingen bij particulieren is de succeskans gestegen van 35% naar 92% en is de benodigde tijd afgenomen van 11 minuten naar 4 minuten per loonvordering.

informatiebronnen, waardoor invorderingsmedewerkers beter geïnformeerd hun werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Andere initiatieven, zoals de *profiling* bij IH-niet winst en initiatieven rondom de bestrijding van BTW-carrousel fraude zijn door de eerste stappen heen, hebben zich aantoonbaar bewezen en kunnen nu geïmplementeerd worden³.

3.2 Gewenste situatie

Zoals aangegeven hebben de afgelopen twee jaar diverse toepassingen van informatiegestuurd toezicht en inning plaatsgevonden. Inmiddels hebben de eerste toepassingen de cyclus van initiatief, naar haalbaarheidsonderzoek, naar meetbare pilot en ten slotte naar een besluit over implementatie afgerond.

De Belastingdienst heeft voor het maken van keuzes in de handhaving aantoonbaar stappen gezet in het kwantitatief onderbouwen van nalevingtekorten bij burgers en bedrijven. Het streven is om voor het gehele toezicht op basis van steekproefresultaten een inzicht in de nalevingtekorten te kunnen geven, en daarmee een basis voor gerichte toezichtkeuzes.

Voor de ondersteuning van de individuele medewerker is het de bedoeling om het niveau van informatieondersteuning zoals die nu beschikbaar is voor de medewerkers in het LIC op brede schaal ook voor andere activiteiten binnen de Belastingdienst beschikbaar te stellen.

Voor de ontwikkelingen in dit verandergebied zijn er twee afhankelijkheden ten opzichte van andere veranderingsgebieden. Ten eerste zullen er vanuit de gegevenswereld door middel van zich voortdurend doorontwikkellende *profiling* en risico- en netwerkanalyses hoogwaardige signalen gegenereerd moeten worden, waarop het toezicht en de inning zich gerechtvaardigd mogen baseren. Ten tweede zal door middel van bouwblokken ondersteuning moeten worden gerealiseerd voor een gemoderniseerde signaalverwerking, zowel qua logistiek als qua dossiervorming.

In essentie zijn er met informatie drie bouwblokken te maken die er voor zorgen dat deze versnelling inderdaad plaatsvindt. Deze bouwblokken zijn: *Informatiedashboard*, *Workflowmanagement* en *Profiling & Alerting*.

Informatiedashboard

Waar nu medewerkers nog zelf allerlei gegevens uit allerlei systemen moeten verzamelen en die samenvoegen om zich een beeld te kunnen vormen, levert informatieverschaffing, het samenbrengen van allerlei informatie in één enkel dashboard, een geweldige tijdswinst op in het behandelen van aangiften, bezwaren, vorderingen, etc.

³ Bij de IH is de *trefkans* voor positieve correcties gestegen van 30% (op basis van de huidige selectiemodule) naar 43% met een nieuw risicomodel. De eerste analyses voor de teruggave Omzetbelasting wijzen op een stijging van 17% in het huidige proces naar 47%; dit wordt nu in pilots verder beproefd.

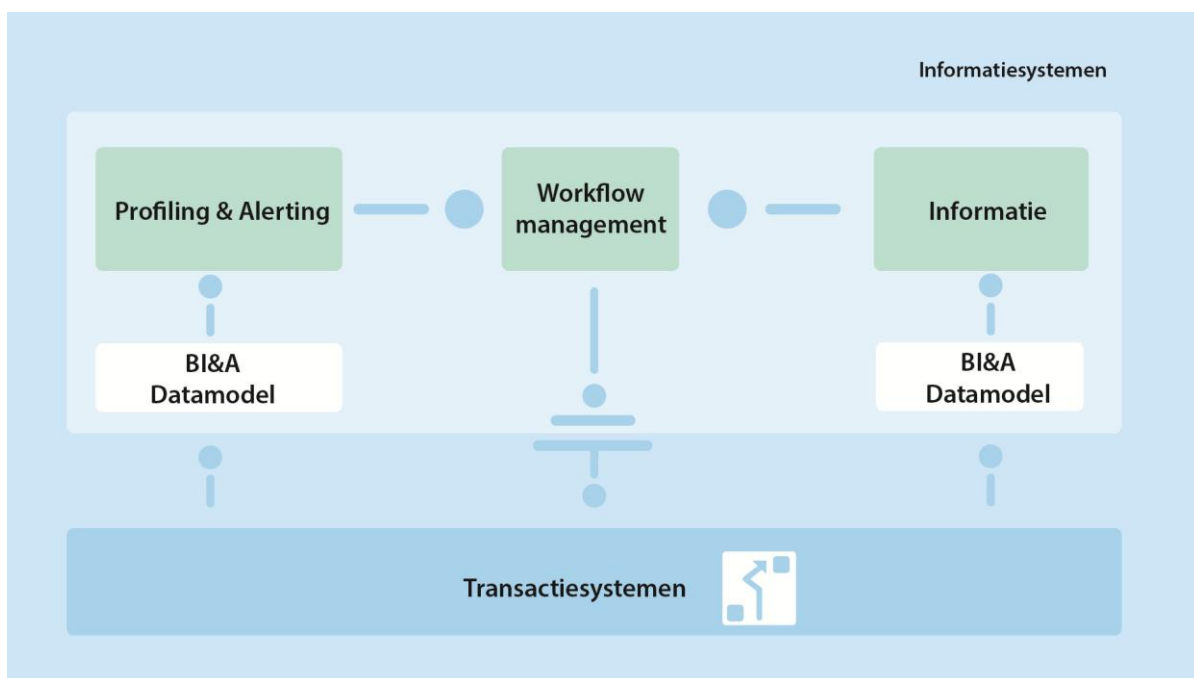
Workflowmanagement

Het daarbij toepassen van *workflowmanagement* zorgt voor een hogere efficiëntie in het werk. De voorraden worden beter beheerst, het werk beter over de medewerkers verdeeld en er is voortdurend inzicht in de prestaties. Voor de meeste werkprocessen van de Belastingdienst is *workflowmanagement* op dit moment matig geregeld. Soms zit het verpakt in een transactiesysteem, soms zijn er losse systemen gebouwd of zijn er ad-hoc-oplossingen en in een aantal gevallen ontbreekt het.

Profiling & Alerting

De Belastingdienst werkt al jaren met signaalvoorzieningen die echter verpakt zijn in de (vele) transactiesystemen. De selectiemodule IH is hiervan een voorbeeld. Het nadeel hiervan is dat de selectiesystemen niet makkelijk aan te passen zijn en voornamelijk informatie gebruiken die binnen slechts één proces voorhanden is. Het koppelen van meer informatiesets leidt tot veel hogere voorspelkracht (trefkansen). Een hogere trefkans leidt ertoe dat een groter aandeel van de gecontroleerde aangiftes leidt tot een correctie, of dat een hoger aandeel van de behandelde bezwaren leidt tot een inhoudelijke bevinding. En verder leidt het er toe dat er minder 'zinloos' werk wordt gedaan en dat er minder burgers en bedrijven worden lastig gevallen met een onterecht uitgevoerde controle.

Het onderstaande plaatje visualiseert dit.



3.3 Conclusie

De transitie naar een optimaal werkende uitvoeringsorganisatie, in een relatief korte doorlooptijd, krijgt vorm door informatiegestuurde interactie, toezicht en inning.

Door toepassing van werkstroommethodieken kunnen processen beter worden gevoed waardoor een optimalisatie in productie wordt bereikt die daardoor minder *resources* vergt. Handhaving op

basis van informatie zal via een gerichte selectie en daarop volgende actie resulteren in het maximaliseren van opbrengsten en vereenvoudiging van de inning.

Informatiegestuurd toezicht helpt de Belastingdienst op overall niveau kwantitatief onderbouwde en verifieerbare toezichtskeuzes te maken en de effecten hiervan te meten. Daarnaast ondersteunt de inzet van specifieke informatiegestuurde instrumenten de individuele medewerker in het toezicht en de inning. De eerste voorbeelden zijn reeds in productie en leiden aantoonbaar tot hogere efficiency en opbrengst.

De stapsgewijze implementatie van dit soort informatiegestuurd werken zal vragen dat professionaliteit van de individuele medewerker herkend en erkend blijft. Tegelijkertijd mag van deze professional gevraagd worden dat hij of zij het vakmanschap herkent en erkent van de collega, die op basis van geavanceerde data-analyse aantoonbaar duidelijker risico's kan duiden dan tot nu toe met de bestaande technieken kon.

4 Verandergebied 'Ontwikkeling data-analyse'

4.1 Huidige situatie

De basis voor informatiegestuurd toezicht en inning, en ook voor de verbetering van de interactie met burgers en bedrijven, ligt bij gegevens. De Belastingdienst heeft een schat aan gegevens, maar deze vormen niet zo maar informatie. De gegevens zitten verpakt in zeer veel verschillende (transactie)systemen, die zijn gebaseerd op veelal sterk verouderde technologieën, verticaal georganiseerd per functioneel domein, proces of belastingmiddel, niet uniform in architectuur en daarmee niet toekomstvast. Gegevens zijn dus niet eenduidig en zijn niet centraal beschikbaar. De informatie die nodig is voor het sturen van verschillende processen moet uit de systemen worden onttrokken en op allerlei wijzen worden verrijkt en geschoond. Gegevens moeten dus eerst worden opgewerkt tot informatie en vervolgens tot impulsen voor toezicht of dienstverlening.

We onderscheiden daarbij verschillende lagen. Uit de onderste laag van de transactie- en productiesystemen worden eerst de ruwe brondata onttrokken. Vervolgens worden die in een aantal stappen via gegevens- en informatielagen omgezet in een *analytics*-laag. De gegevens op dit niveau kunnen gebruikt worden om bijvoorbeeld te segmenteren, te identificeren, patronen te detecteren of te voorspellen. Daarna kunnen de bevindingen in de productielaag worden ingebracht voor selectie in het primair proces of voor sturings- en verantwoordingsinformatie.

Dit lagenmodel is als internationaal alom erkend en gevalideerd model op zichzelf niets nieuws. Het lagenmodel toepassen vereist echter veel van een organisatie waardoor het vaak lastig is om het in te richten en consistent te houden. Kenmerkend is dat voor elke stap in het model andere - vaak zeer schaarse - competenties nodig zijn. Het ontsluiten van gegevens is een lastig IT-vraagstuk, creëren van gegevenslagen vereist een combinatie van *data scientists* met procesdeskundigheid op systeemniveau, voor informatielagen zijn businessanalisten en *data scientists* nodig en voor het creëren van modellen statistici en procesdeskundigen.

Een belangrijk aspect bij het werken met informatiesturing is de terugkoppeling: de resultaten van de gemaakte keuzes moeten op hun beurt weer worden vastgelegd in de systemen en worden gebruikt om de ontwikkelde beslissingsregels te kunnen evalueren en eventueel aan te passen. De informatie die ontstaat tengevolge van het meten van de effecten van de operationele processen dient als input voor interne en externe rapportages in de sfeer van verantwoording.

Een goede besturing op de data is alleen te waarborgen als er minimaal twee zaken goed geregeld zijn: uitstekende *data management tooling* en vooral het centraal opslaan en organiseren van de data. Vanwege de grote hoeveelheid data is een datafundament aanzienlijk in omvang. Dit vraagt het nodige aan opslag- en verwerkingscapaciteit.

4.2 Gewenste situatie

De afgelopen twee jaar is in experimentele vorm met *broedkamer* en pilots gewerkt aan de ontsluiting en veredeling van gegevens om deze via analyses en modelontwikkeling als informatie aan het primair proces ter beschikking te stellen. In een cultuur van 'incubator' is door middel van een creatieve aanpak buiten de reguliere patronen om en in een pilotvorm de informatiegestuurde aanpak geïntroduceerd en de toepasbaarheid ervan aangetoond. Met een succesvolle HRM-aanpak is hiervoor het benodigde talent geworven en geënthousiasmeerd, zonder een groot beslag te leggen

op de IV-organisaties. Dit heeft goed gewerkt, en een krachtige vervolgstap is nu nodig om dit proces structureel in de Belastingdienstorganisatie te wortelen: toekomstvast, betrouwbaar, met de juiste competenties, de juiste ondersteuning en het elan en de flexibiliteit van de *broedkamers*. Daartoe zal als vervolg op de huidige *broedkamer* een Centrum voor Data & Analytics worden ingericht.

Waar gegevens gebundeld en gekoppeld worden en de informatie-intensiteit toeneemt, groeit ook de behoefte aan adequate waarborgen voor het beschermen van de privacy. De Belastingdienst kent een uitgebreid juridisch kader dat aangeeft welke informatie voor welk doel mag worden gebruikt. Het zorgvuldig omgaan met informatie zit ook in het 'DNA' van de organisatie en de medewerkers. Ook voor de toekomst moet worden voorkomen dat er een 'verzamelwoede' ontstaat van de meest uiteenlopende, soms exotische, (externe) bronnen. In het groeien van de professionaliteit van de centrale informatieorganisatie zal dit onderwerp mee worden genomen. Overigens is in de afgelopen jaren duidelijk geworden dat de mogelijkheden voor rendementsverbeteringen door het gebruik van eigen interne bronnen dermate groot zijn, dat vooralsnog het gebruik van externe bronnen niet sterk uitgebreid hoeft te worden.

Een nieuw terrein is de juridische context van modellen. Modellen zorgen ervoor dat uit de data wordt afgeleid wat signalen zijn voor toezicht, administratie of dienstverlening. De gebruikte methode moet waarborgen kennen en toetsbaar zijn via externe audits en zal dus nauwkeurig beschreven moeten zijn. Als laatste zijn er ook verschillende technische oplossingen mogelijk om waarborgen te geven voor het juiste gebruik van gegevens (bijvoorbeeld door *datamanagement tooling*).

4.3 Conclusie

Door de aanwezige data uit de op dit moment relatief geïsoleerde bronsystemen te extraheren, analyseren en combineren ontstaan totaalbeelden die nieuw zijn voor de organisatie en die kansen bieden om de belastingplichtige te bedienen waardoor een reductie van de uitvoeringslasten kan worden bereikt.

De huidige *broedkamer* heeft succesvol gewerkt. Om naar een structurele borging in de organisatie te komen en daarmee de *cockpit* te bieden voor informatiegestuurd handelen is institutionalisering nodig in een Centrum voor Data & Analytics en is een opwaardering via gerichte investeringen noodzakelijk.

5 Verandergebied ‘Sturing, verantwoording en effectmeting’

5.1 Huidige situatie

Al in de Brede Agenda is vastgesteld dat de huidige financieringssystematiek van de Belastingdienst niet meer aansluit op de actuele ontwikkelingen van het takenpakket. Waar andere grote uitvoeringsorganisaties als het UWV worden gefinancierd op basis van een kostenmodel, is dat voor de Belastingdienst niet het geval. Eén van de maatregelen uit het pakket van de Brede Agenda is dan ook een onderzoek naar een andere financieringssystematiek. Daartoe is de Commissie Bekostigingssystematiek en Inrichting Managementinformatie Belastingdienst (BIMB) in het leven geroepen. Die heeft onderzocht op welke wijze de impact van (externe) ontwikkelingen in onder andere volumes en prijzen, taken, complexiteit en productiviteit verwerkt kan worden in een andere bekostigingssystematiek van de Belastingdienst. Daarnaast heeft de commissie ook de financiering en dekking van een eventuele nieuwe systematiek bekeken.

Een ander punt uit de Brede Agenda betreft het belang van een transparante verantwoording van de keuzes die de Belastingdienst maakt bij de uitvoering van zijn taken. De Belastingdienst wordt immers meer en meer vanuit zowel de maatschappij als de politiek aangesproken op keuzes, resultaten en de effecten van zijn handelen. Tegelijkertijd verkeert de dienst niet altijd in de juiste positie om hier adequaat op in te spelen, mede vanwege ontoereikende interne (management)-informatie. De eerder beschreven ontwikkelingen in de beschikbaarheid en analyse van gegevens leiden er gelukkig toe dat er straks wel mogelijkheden op tafel liggen om actuele en verifieerbare gegevens te gebruiken om nalevingtekorten te identificeren, daar passende toezichtinstrumenten op in te zetten, en opbrengsten en effecten te meten. En daarover dus ook helder verantwoording af te leggen.

Voor de interne sturing en verantwoording sluiten de doelstellingen van de verschillende dienstonderdelen zoals die zijn opgenomen in de jaarlijkse stuurcontracten nog niet goed aan bij deze nieuwe mogelijkheden. En ook niet bij de maatschappelijke verwachtingen. Er wordt voornamelijk teruggevallen op recht-toe-recht-aan-doelstellingen zoals het aantal te behalen boekenonderzoeken, die weinig zeggen of er echt sprake is van een efficiënte en doelmatige inzet van de beschikbare schaarse middelen.

Kort samengevat kan het terrein van sturing, verantwoording en ook effectmeting dus het best gekarakteriseerd worden als een domein waar dringend behoefte is aan verandering.

5.2 Gewenste situatie

De Belastingdienst zal op het gebied van de naleving veel nadrukkelijker investeren in het helder maken van de doelstellingen van de organisatie; in de relatie die deze doelstellingen hebben met de in te zetten instrumenten, en in de verantwoording van de effecten van keuzes die de Belastingdienst in het toezicht elke dag maakt. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen en conclusies van de hierboven genoemde Commissie BIMB.

Tevens zal de Belastingdienst investeren in het verder ontwikkelen van informatie over en sturing van de interne ketens. Voorbeelden hiervan zijn de bezwaarketen, de incassoketen, de IH-keten, etc. Allemaal ketens waarbij nu diverse organisatieonderdelen elementen van het geheel voor hun rekening nemen, waardoor er in de praktijk sprake is van een gefragmenteerde benadering. Daar

willen we van af, er moet veel meer sprake zijn van een ketenbenadering en ketensturing. Dat kan als er verbeteringen zijn doorgevoerd op het vlak van sturingsinformatie door de gehele keten heen, als binnen de gehele keten iedereen over dezelfde type informatie beschikt en als op basis van diezelfde informatie de besluitvormingsprocessen zijn inricht.

De versterkte aandacht voor het begrip 'opbrengst' als overkoepelend doel van de Belastingdienst vergt dus ook een doorwerking naar managementinformatie en de cyclus van plannen, monitoren, bijsturen en verantwoorden. In lijn met de Commissie BIMB gaat de Belastingdienst snel aan de slag met het opstellen van een consistente set van indicatoren en streefwaarden, en met aanpassingen op het systeem van administraties en -gegevens. Ook moet er een doorvertaling gemaakt worden naar realistische en begrijpelijke normen en indicatoren, zodat er ook daadwerkelijk gestuurd kan worden door het management van de Belastingdienst.

Sturing en informatievoorziening gebaseerd op de kernprocessen

De sturing en informatievoorziening moet dus worden gebaseerd op de kernprocessen van de Belastingdienst. Het bekostigingsmodel kent straks een indeling waarbij de Belastingdienst een aantal hoofdprocessen onderscheidt. Deze geven weer hoe de dienst met een aantal te onderscheiden maatschappelijke groepen (subjecten) zijn kernopdracht(en) uitvoert. Ook zal inzicht verschaft worden in de kosten die gemaakt worden voor de uitvoering van bestaande en nieuwe wetgeving. Daarmee wordt het op macroniveau inzichtelijk welke belastingopbrengst van welke subjecten komt en de bijdrage die elk werkproces binnen de Belastingdienst daaraan levert.

Een consistente set van indicatoren en streefwaarden

Er komt een meerjarenplan met daarin een consistente set van indicatoren en streefwaarden waarop intern gestuurd gaat worden. De normen die extern gelden, zullen daar de basis voor moeten leveren. Eén en ander betekent dat ook de dienstonderdelen hun indicatoren en streefwaarden hier op zullen gaan aanpassen. Dat aanpassen zal overigens gebeuren in 'jaarcontracten' en niet meer in 'stuurcontracten'. Van die laatste term gaat afscheid genomen worden, om beter te verwoorden dat niet het sturen *an sich* centraal staat maar het resultaat. Het concernbrede Jaarplan 2016 en de Jaarcontracten 2016 van de dienstonderdelen zullen voor het eerst langs deze lijn worden opgezet. Daarop volgt dan de begroting 2017.

Naast de indicatoren die zich richten op de prestaties, zal er ook op het gebied van effectmeting een grote slag gemaakt moeten worden. Hetzelfde geldt voor monitoring en verantwoording van de voortgang van het gehele veranderproces. Hiervoor zal een consistent dashboard worden opgezet. Bij effectmeting gaat het dan vooral om inzicht in de bijdrage van de processen en de prestaties aan de resultaten die de Belastingdienst zichzelf als doel stelt: lees compliance en het handhavingniveau. Voor sommige van deze processen zal de relatie met de prestatie overigens meer lineair kwantitatief te verantwoorden zijn, voor anderen geldt plausibiliteit.

Aanpassing basisadministraties en -gegevens

Om over de benodigde stuurinformatie te beschikken is een omvangrijke slag nodig in de gegevens en administraties van de Belastingdienst. Niet alleen omdat de meeste systemen en administraties één bepaald dienstonderdeel of activiteit als vertrekpunt kennen, ook om te kunnen bepalen welke waarden als realistische normen of signaalwaarden kunnen gelden. Om dit te kunnen bereiken, moet voldaan worden aan een tweetal randvoorwaarden. Als eerste moet er genoeg bruikbare datakennis beschikbaar zijn om waar nodig bij te sturen. Daarnaast is een aanpassing van het huidige financiële systeem nodig. In beginsel zal dat systeem geen maatwerk kennen; uniformiteit is het motto.

Doorvertaling naar de normen en indicatoren

Bijsturen vraagt iedere keer om een doorvertaling naar de normen en indicatoren waar het invloed op heeft. Het is daarmee een repeterend proces. Dat betekent dat bij nieuwe informatie over de ontwikkeling van een aantal subjecten en hun gedrag, steeds gezien moet worden wat dit betekent voor de prestaties en achterliggende doelstellingen van de Belastingdienst. Zowel in termen van eventueel corrigerende acties, maar ook in termen van budget. Met andere woorden, besluitvorming die leidt tot bijsturing zal steeds een doorvertaling moeten krijgen zowel op het niveau van de Belastingdienst als geheel als op het niveau van de dienstonderdelen.

5.3 Conclusie

Er zal de komende jaren stevig ingezet worden om de verbeterpunten zoals die door de Commissie BIMB zijn aangedragen te realiseren. De ontwikkelingen op het gebied van gegevens bieden kansen om ook grote stappen te zetten in de sturing, in een transparante verantwoording en in de effectmeting van de Belastingdienst.

6 Verandergebied ‘Ondersteuning door informatievoorziening’

6.1 Huidige situatie

Met de doorlichting in 2009 van de IV-keten zijn diverse verbeteringen gerealiseerd. Zo zijn projecten beter beheersbaar geworden door ze kleinschaliger te maken en is het verouderde datacenter sterk gemoderniseerd en daarmee één van de vier datacenters van de rijksoverheid geworden. Aan de voorkant is er waardering geogst met de vooringevulde aangifte en het toeslagenportaal. Desondanks zullen voor de informatievoorziening nu nieuwe stappen worden gezet.

De in de vorige eeuw gebruikelijke aanpak bij grootschalige gegevensverwerkende organisaties heeft ook voor de Belastingdienst geleid tot zeer veel losse informatiesystemen, die ieder voor zich ontwikkeld zijn voor de ondersteuning van specifieke processen. In die periode was het namelijk vanzelfsprekend bestaande handmatige procedures en administraties te gaan ondersteunen met automatisering. Dit heeft geleid tot een scala aan informatiesystemen, zowel formele als informele systemen (de lokaal ontwikkelde applicaties). Door deze historie van IV is de communicatie met burgers en bedrijven gefragmenteerd. Tevens moeten in alle processen veel handmatige werkzaamheden worden uitgevoerd.

Dit scala aan systemen is in de loop van de tijd een probleem geworden. De IV-portfolio zit al jarenlang overvol, en IV is daarmee een bottleneck geworden in de implementatie van nieuwe wetgeving. Gewenste betere ondersteuning van toezicht en inning kon de afgelopen jaren geen plek krijgen in de prioritering.

Dit leidt tot een inefficiënte werkomgeving van medewerkers, die veel administratieve handelingen moeten uitvoeren om hun werk te doen. Tevens is de *legacy* zo divers en gedateerd dat een onverantwoord groot deel van de budgettaire ruimte opgaat aan beheer en onderhoud, en er een te geringe investeringsruimte overblijft.

Zoals reeds in de ICT-ontwikkelaanpak is aangegeven, zijn pogingen om op korte termijn deze *legacy* te vervangen volstrekt onrealistisch, zowel qua financiële consequenties als qua risicoprofiel.

In de ICT-ontwikkelaanpak is gekozen voor een viertal lijnen (massale processen, digitalisering, rationalisatie, continuïteit) waarlangs IV zich de komende jaren kan ontwikkelen tot het niveau dat burgers, bedrijven, politiek en medewerkers mogen verwachten. Met een krimpend financieel kader en een hoge onderhoudslast kenmerkt deze aanpak zich door het zetten van kleine stapjes in de goede richting. De versnelling die nodig is om de ambitie en de daaraan gekoppelde doelstellingen zoals in deze Actualiteitenkalender verwoord te ondersteunen, is binnen deze aanpak niet mogelijk.

Op dit moment is de enige manier om te komen tot een sluitend meerjarig financieel kader een lage prioriteit van nieuwe initiatieven en een langjarig structureel verbetertraject. Een zeer onbevredigende situatie.

In de afgelopen jaren is in de toepassing van IV binnen en tussen organisaties, burgers en bedrijven een fundamentele verschuiving te zien naar ketenoriëntatie. IV ondersteunt niet meer het administratieve primaire proces, maar IV ondersteunt meer en meer ketens waarin verschillende organisaties gestructureerde gegevensstromen geautomatiseerd afhandelen. Zo is er geen

beursvloer meer met effectenhandelaren met een ondersteunend administratief systeem, maar is er *electronic trading*.

Ook binnen de Belastingdienst zijn er al enkele voorbeelden van dit type automatisering. Er is geen administratie meer van containers in de haven en luchthaven, maar de Belastingdienst en bedrijfsleven wisselen geautomatiseerd *pre-departure*- en *pre-arrival*-informatie uit. En er is een volkomen geautomatiseerde loonaangifteketen met werkgevers, Belastingdienst, UWV en gegevensafnemende partijen zoals CBS.

De grote winst van zo'n nieuw paradigma van ketenautomatisering is het vermijden van automatiseerbare administratieve handelingen. Hierdoor kunnen processen in ketens ongestoord doorlopen, terwijl er tegelijkertijd op basis van *profiling* een permanente risicoselectie plaats kan vinden ten behoeve van informatiegestuurd toezicht. Van IV als ondersteuning van de handmatige administratie naar ketenautomatisering als het primaire proces, met informatiegestuurd toezicht als waarborg daarop.

Met de verschuiving van dit IV-perspectief is IV voor organisaties steeds meer een *profit-center* in plaats van kostenpost. Het terugdringen van het absolute niveau van de IV-kosten is immers geen doel in een wereld waarin we meer en meer digitalisering van het primair proces zien. In deze Activiteitenkalender zien we ook dat het primair proces van de Belastingdienst meer en meer wordt *uitgevoerd door*, in plaats van *ondersteund met* IV. Zowel bij digitalisering van de interactie, als bij de overgang van *legacysystemen* naar ketenondersteuning is dit het geval.

6.2 Gewenste situatie

Opgaven IV-organisatie

De IV-organisatie van de Belastingdienst krijgt een aantal opgaven:

- Het bieden van een beveiligde digitale omgeving om de interactie met burgers en bedrijven te ondersteunen. Aan burgers en bedrijven wordt digitaal ondersteuning geboden met portalen en andere diensten met de beoogde kenmerken: in één keer goed, snel, gedejuridiseerd, etc. In een tijdpad van 3 tot 4 jaar worden alle diensten ontwikkeld en gaan ze live. De start vraagt een inrichtingsfase van 4 tot 6 maanden. Daarna volgen nog kortcyclische opleveringen van voor burgers en bedrijven bruikbare producten.
- Het door middel van snel en flexibel inzetbare standaard bouwblokken ondersteunen van signaalverwerking binnen toezicht en inning. IV biedt de data voor informatiegestuurd toezicht en inning in de door de business gevraagde vorm in een tijdpad van 2-3 jaar. De business past deze vervolgens toe in analytics. Extra eisen die aan de data worden gesteld zijn: er mee kunnen sturen op de beweging van *batchgewijs* naar *real time* en kunnen sturen op individueel niveau (zowel extern als intern).
- Het bieden van een flexibele specifieke infrastructurele ondersteuning van de gegevenslaag. De gegevens moeten worden ontsloten en aangeboden aan de verandergebieden. Dit zou in een tijdpad van ruim twee jaar moeten kunnen worden gerealiseerd.
- Het rationaliseren van de huidige legacysystemen, met een toekomstige oriëntatie op ketens. Dit jaar wordt € 35 miljoen geïnvesteerd in rationalisatie. Dit bedrag is extern gefinancierd. Op basis van resultaten en plannen kan voor 2016 en 2017 mogelijk eenzelfde bedrag tegemoet worden gezien. Er zijn gegeven de totale financiële mogelijkheden scherpe keuzes

gemaakt bij het aanpakken van de grote *legacysystemen*. Extra middelen zullen leiden tot versnelling en daarmee reductie van continuïteitsrisico's en het boeken van efficiencywinst. Om het proces van terugdringen van structurele kosten van de *legacy* door rationalisatie verder te faciliteren en te bespoedigen wordt in deze Activiteitenkalender dan ook een additionele investering gedaan. Desondanks zal dit een langjarig traject blijven waarbij de aanpak zal worden aangepast aan de uitkomsten van het brede onderzoek om te komen tot een visie op de ontwikkeling van de transactiesystemen.

- Het heroverwegen van de gemaakt keuzes in het momenteel overvolle portfolio. Het huidige portfolio zal moeten worden geherijkt vanuit de in de Activiteitenkalender beschreven ontwikkelingen. Keuzes in het portfolio zullen in intensief overleg met de primaire processen gemaakt worden.

Naast deze opgaven blijft tegelijkertijd voor de IV-organisatie het borgen van de continuïteit van het allergrootste belang.

Aanpak

Het is niet realistisch te denken dat de IV-organisatie de gewenste versnelling op dit moment kan inzetten zonder daarvoor aanvullend geëquipeerd te worden qua mensen en middelen. De portfolio's zitten steeds al voor de volgende 18 maanden vast. Het financieel kader, inclusief de onlangs toegekende aanvullende middelen voor rationalisering, daalt van € 450 miljoen naar € 400 miljoen, waarbij nauwelijks ruimte is voor nieuwe functionaliteit gegeven de enorme onderhoudslast, laat staan voor versnelling. Er zal daarom geïnvesteerd moeten worden om zowel de *legacy*problematiek als de ondersteuning van de versnelling gecontroleerd op gang te krijgen.

Voor het rationaliseringstraject geldt dat verwacht mag worden dat dit op termijn grotendeels zelfvoorzienend kan worden, doordat gerationaliseerde systemen kleiner en goedkoper in exploitatie worden. Van belang hierbij blijft de te ontwikkelen visie op basis van het opgestarte onderzoek naar het robuust maken van de processen van de Belastingdienst (waarvan medio dit jaar de uitkomsten worden verwacht).

Door interactie met burgers en bedrijven, informatiegestuurd toezicht en inning, en sturing en verantwoording te baseren op een gegevenslaag worden deze ontwikkelingen ontkoppeld van ontwikkelingen in de *legacy*. Hierdoor wordt het mogelijk om de langjarige IV-aanpak van de *legacy*, gebaseerd op een heldere visie op de toekomst van de grote transactiesystemen, en de versnelling van de IV-ondersteuning voor de verandergebieden nagenoeg onafhankelijk van elkaar te ontwikkelen en te realiseren. De ondersteuning van de IV voor de verandergebieden en de aanpak van de *legacysystemen* kunnen daarna ieder hun eigen tempo volgen, gepaard aan een eigen procesmatige en organisatorische inbedding, zoveel mogelijk ontkoppeld, om afhankelijkheden te minimaliseren. Dit is een stevige opgave voor IV, waarbij ieder deel van de opgave zijn specifieke kenmerken, tijdspaden en mogelijke aanpakken zal kennen. Daarbij kunnen slimme keuzes leiden tot win-win-situaties.

6.3 Conclusie

De ontwikkelingen in deze Investeringsagenda geven de IV van de Belastingdienst het voordeel van een ontkoppeling van *legacy* ten opzichte van een aantal ontwikkelingen in de interactie en

informatiegestuurd toezicht en inning. Er zullen nieuwe infrastructurele voorzieningen geleverd worden voor interactie en gegevenslagen.

Met deze ontkoppelingen zal een betere basis gevonden worden voor een rationalisatietraject van de *legacy*, waarbij het tempo bepaald kan worden door realistische investeringen en daarmee te behalen toekomstige besparingen op beheer- en onderhoud van de huidige *legacy*.

Door de hierboven beschreven ontwikkelingen zal de IV van de Belastingdienst de komende jaren toe moeten groeien in wendbaarheid naar een structureel gezonder verhouding tussen vaste beheerkosten en vrije investeringsruimte om onder andere beleidswijzigingen te ondersteunen.

7 Kosten, besparingen en terugdringen *tax gap*

7.1 Uitgangspunten en redeneerlijn

Het werkproces binnen het domein zoals dat voor de Activiteitenkalender is afgebakend betreft het registreren van belastingplichtigen en het heffen en innen van belastingen, inclusief controle. Daarbinnen is het afhandelen van bezwaren te zien als een uitvalproces van de heffing, en incasso als een uitvalproces van de inning. De handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst richten zich op al deze processtappen. Dit hoofdstuk geeft inzage in de benodigde investering naast de staande organisatie, de verwachte kostenreductie door verhoogde efficiency en het verwachte effect op de *tax gap*. Met als uitgangspunt dat geen concessies worden gedaan aan het huidige toezicht- en serviceniveau.

Uitgangspunt in deze Activiteitenkalender is dat de efficiency en effectiviteit van de processen door een betere centrale informatiepositie sterk beïnvloed kunnen worden. De innovaties die in de *broedkamer* worden beproefd, kennen een doorlooptijd van drie maanden, waarin een idee via een 'lab-fase' en pilots op meerdere plekken tot implementatie wordt gebracht. Alle innovaties worden gedurende deze periode via *benefit tracking* continu gemonitord. Hierbij wordt gekeken naar de kostenreductie die een innovatie met zich meebrengt, de meerwaarde in de vorm van meeropbrengsten en de impact op gemak voor medewerkers. De tot nu toe beproefde innovaties laten allemaal een verdubbeling van de productiviteit zien ten opzichte van de oude situatie en een halvering van de kosten. Daarnaast is gebleken dat de investering die gemoeid is met deze innovaties zeer beperkt is en dat deze innovaties mogelijk zijn los van het bestaande IT-landschap.

Een verbeterde centrale informatiepositie betekent altijd een betere uitgangspositie voor sturing, verantwoording en effectmeting. Belangrijker nog is dat we nu hebben aangetoond dat een met *analytics* intelligenter gemaakte informatiepositie van grote invloed is op onze prestaties.

Een paar factoren zijn bepalend voor de hoeveelheid werk, en daarmee de kosten in onze werkstromen. Dit zijn de *aantallen* burgers en bedrijven, de *intensiteit* van hun behandeling in enerzijds de administratieve vastleggingen in processtappen en anderzijds in toezicht (mede bepaald door de mate van complexiteit van wet- en regelgeving) en de *mate waarin* burgers en bedrijven *behoefte* hebben aan informatie of hulp.

Om te kunnen bepalen wat de impact van een verbeterde informatiepositie op deze terreinen is op de efficiency en/of de effectiviteit, moeten we kijken naar de factoren die de omvang van de werkstromen beïnvloeden.

Dit zijn in de eerste plaats de impulsen die door onze administratieve processen worden gegenereerd. Enerzijds gaan deze impulsen rechtstreeks vanuit onze systemen naar burgers en bedrijven, meestal in de vorm van brieven. Anderzijds gaan deze impulsen naar medewerkers van de Belastingdienst die op basis daarvan handhavingsacties richting burgers en bedrijven ondernemen of administratieve activiteiten uitvoeren. De precieze omvang van deze impulsen is onbekend. Wel is de afgelopen jaren uit diverse analyses gebleken dat er een tendens bestaat binnen de organisatie om werk handmatig op te pakken, waar dat ook massaal en zelfs geautomatiseerd kan blijven. Deze tendens wordt mede veroorzaakt doordat een medewerker niet standaard wordt geïnformeerd over

de effectiviteit en efficiency van de keuzes die hij maakt. De toegevoegde waarde van dat type 'individuele' behandeling is in veel gevallen niet te traceren.

In de tweede plaats wordt de omvang van het werk beïnvloed doordat we signalen ontvangen die burgers en bedrijven richting de Belastingdienst afgeven. Deze signalen worden deels veroorzaakt door de behoefte aan hulp of informatie van een belastingplichtige of toeslaggerechtigde en deels rechtstreeks door de Belastingdienst zelf, door de impulsen zoals hierboven beschreven: de impulsen die wij zelf afgeven met onze administratieve processen of handhavingsactiviteiten (150 miljoen brieven per jaar). Hiermee genereren we een groot deel van ons eigen werk. De noodzaak tot interactie zal daarbij ook afnemen als wij de dingen sneller, foutloos en begrijpelijker doen.

De signalen van burgers en bedrijven zijn tastbaar in de vorm van de telefoontjes die bij de Belastingtelefoon binnenkomen (jaarlijks zo'n 15 miljoen) en de poststukken die de Belastingdienst ontvangt (jaarlijks zo'n 10 miljoen).

In de volgende twee paragrafen worden investeringen en besparingen op hoofdlijnen beschreven, waarna paragraaf 7.4 de effecten op de *tax gap* bevat.

7.2 Benodigde investeringen

De benodigde investeringen hebben betrekking op de vijf verandergebieden en de ondersteuning van het veranderproces zelf.

Verandergebied 'Interactie met burgers en bedrijven'

De investeringen op het gebied van interactie hebben aan de ene kant betrekking op benodigde IV-voorzieningen, zoals het inrichten van een webportaal en bouwblokken voor interactie. Aan de andere kant zal de gedeelde digitale informatie niet altijd afdoende zijn voor burger of bedrijf. Bij het dan overblijvende telefonische contact is het de bedoeling om gelijk een beslissing te kunnen nemen. Daartoe wordt de huidige werkmethode bij de BelastingTelefoon, met medewerkers die scriptgebaseerd werken, vervangen door een situatie met beslisbevoegde medewerkers aan de telefoon; dit vraagt een structurele verhoging van de personeelskosten.

Verandergebied 'Informatiegestuurd toezicht en inning'

In de risicoanalyse van de aangiften is de afgelopen periode aangetoond dat de trefzekerheid van het toezicht door technologische ontwikkelingen nu sterk verbeterd kan worden. Datzelfde geldt voor de analyse van verhaalsmogelijkheden bij wanbetalers. En ten slotte is uit pilots gebleken dat ook fraudebestrijding aantoonbaar gebaat is bij de introductie van geavanceerde profilingtechnieken. Om deze werkwijze te ondersteunen worden investeringen gedaan in standaard IV-bouwblokken (zoals *workflowmanagement* en digitale dossiers) om toezichtsignalen bij de medewerker krijgen. Dit type toezichtswerk concentreert zich op de grootste gesignaleerde risico's, daarom wordt in de personele sfeer geïnvesteerd in het aantrekken van hoog gekwalificeerd toezichtspersoneel. De medewerkers met meer administratieve en minder gekwalificeerde fiscale competenties vinden een plek in het werkbedrijf 'Switch'.

Verandergebied 'Ontwikkeling data-analyse'

De investeringen hier hebben betrekking op een uitbreiding van het aantal analisten met 175 fte en op het uitbreiden van een platform voor grotere volumes gegevens. Daarnaast zijn extra investeringen nodig voor *tooling* en licenties. De investeringen in externe inhuur en onderhoud en beheer komen daar nog bij.

Verandergebied 'Sturing, verantwoording en effectmeting'

De stuurinformatie wordt verbeterd om toezichtskeuzes helderder te kunnen maken en effecten van maatregelen te kunnen verantwoorden. Hiermee zijn in aansluiting op de adviezen van de commissie Stevens al ontwikkelingen ingezet op het gebied van effectmeting, die de komende periode verder worden uitgebouwd. De investeringen hier hebben betrekking op het verbeteren van stuur- en controlcycli, het aanpassen van administraties en het investeren in zwaarder gekwalificeerde control-medewerkers.

Verandergebied 'Ondersteuning door Informatievoorziening'

Voor de IT geldt dat met het inrichten van een losse gegevenslaag de ontwikkelingen van dienstverlening, toezicht en inning veel minder beslag leggen op overbelaste beheer- en onderhoudsplanningen van de legacysystemen. Met gerichte investeringen zal dan de komende jaren deze verzameling van legacysystemen daar waar nodig stap voor stap gerationaliseerd worden. Dit rationaliseren omvat enerzijds het afschaffen van talrijke kleinere voorzieningen die tot nu toe nodig waren, onder andere om toezicht en inning te ondersteunen. Anderzijds kunnen nu verouderde grote systemen stapsgewijs gemoderniseerd worden, waardoor beheer- en onderhoudslasten structureel verminderd worden.

Programmamanagement

Een transformatie van deze omvang zal strak bestuurd moeten worden, waarvoor ook externe expertise noodzakelijk zal zijn. Hiertoe wordt een *programmamanagement office* (PMO) ingericht met inschakeling van externe expertise. Hier wordt integrale besturing van het programma ondersteund en ook de dialoog met het *Investment Committee* voorbereid.

Financiële implicaties

In 2015 bedraagt de benodigde investering € 76 miljoen. Hiervan is € 41 miljoen benodigd voor data en analytics, € 20 miljoen voor interactie met burgers en bedrijven, € 5 miljoen voor informatiegericht toezicht en inning en € 10 miljoen voor opzet van het programmamanagement. Hierover wordt de Tweede Kamer bij Voorjaarsnota 2015/eerste suppletoire begroting geïnformeerd.

Het meerjarige investeringsbudget, het budget voor het werkbedrijf SWITCH alsmede de besparingen zijn aan de orde bij Miljoenennota 2016. De review van Oliver Wyman is gebaseerd op de het aldaar gepresenteerde cijferbeeld.

7.3 Besparingen

Tegenover de investeringen staan besparingen. De ontwikkelingen in de verschillende verandergebieden leiden tot een structurele vermindering van met name administratieve werkzaamheden in verschillende delen van de organisatie.

Interactie met burgers en bedrijven

Door informatie in een portaal beschikbaar te stellen, kan een groot deel van de klantvragen worden afgevangen. Van de 15 miljoen telefoontjes die jaarlijks bij de Belastingtelefoon binnen komen heeft 90% betrekking op status- en procesvragen en is slechts 10% fiscaal inhoudelijk van aard. Door *workflow* richting het portaal worden aan burgers en bedrijven mogelijkheden geboden om zaken direct zelf in het portaal te regelen. Door *profiling* worden mogelijkheden aangeboden aan individuele belastingplichtigen, te denken valt aan een directe betaalregeling voor compliant burgers en bedrijven.

Daarnaast zal de omvang van ongestructureerde post worden verminderd door formulieren aan te bieden. Voor het scannen van deze post alleen al worden op dit moment 160 fte ingezet. Na het scannen moet het werk dat aan deze signalen hangt nog geduid, vervolgens doorgerouteerd en ten slotte behandeld worden.

Signalen voor toezicht en administratieve processen

Door op één scherm informatie voor toezichtmedewerkers aan te bieden (zoals een debiteurenoverzicht) kan een forse efficiencyverbetering worden bereikt omdat men minder hoeft op te zoeken. Dit leidt tot meer werk kunnen doen of minder noodzakelijke inzet van mensen. *Workflow* betekent betere regie op welke posten waarheen worden gerouteerd: zo vroeg mogelijk in de procesketen en betere keuzes in toezicht. *Analytics* gaat de trefkans vergroten. Deze drie gaan hand in hand, waarbij de fasering in de tijd af hangt van de op dat moment bereikte kwaliteit van de informatie; dit kan verschillen per belastingsoort.

Informatiegestuurd werken heeft impact op de wijze waarop we gerichte keuzes in het toezicht kunnen maken en is ook van invloed op de administratieve handelingen die we verrichten. Het gaat hierbij om het registreren van belastingplichtigen, het afhandelen van bezwaren en het incassoproces. De praktijkervaring met het landelijk incassocentrum is dat het werken met centrale informatie over debiteuren in combinatie met *workflow*-besturing en *analytics* (gerealiseerd met 'dynamisch monitoren') een efficiencyverhoging van 50% en een rendementsverhoging van 50% tot effect heeft gehad.

IV-keten

Ook in de IV-keten zal onder meer door procesvereenvoudiging en rationalisatie op termijn sprake zijn van minder werk.

Management, staf en ondersteuning

De geschetste terugloop in de hoeveelheid werk zal uiteraard ook leiden tot een reductie in management, staf en ondersteuning.

Besparingspotentieel

Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in de diverse pilotprojecten zijn berekeningen te maken van het besparingspotentieel in fte. Bij elkaar opgeteld resulteert dit op termijn in een substantiële werkreductie, en daarmee reductie van de benodigde capaciteit van naar schatting 5000 fte. Daarnaast zullen voor nieuwe werkzaamheden naar schatting 1500 fte benodigd zijn. Op termijn krimpt de Belastingdienst daarmee per saldo met zo'n 3500 fte.

7.4 Terugdringen tax gap

De voorgestelde maatregelen via het toezicht, invordering en fraudeaanpak zullen een positief effect hebben op de compliance en daarmee op de *tax gap*.

Toezicht

Verhoging van de efficiency van de aangiftebehandeling zorgt ervoor dat met minder medewerkers hetzelfde aantal aangiften kan worden behandeld. Dit effect is meegenomen in de hiervoor beschreven kostenreductieberekeningen zodat we in de berekening van de extra kasstroom ervan uitgaan dat we evenveel aangiften blijven behandelen als in voorgaande jaren.

Door het toepassen van *predictive modelling* verwachten we een hogere *trefkans* in het toezicht te realiseren. Dat houdt in dat een groter aandeel van de uitgevoerde controles leidt tot een controle-resultaat hetgeen enerzijds zorgt voor hogere belastingontvangsten en anderzijds voor minder ‘ten onrechte’ uitgevoerde toezichtactiviteiten. Vanzelfsprekend blijft het van belang om ook in het kader van steekproeven en andere overwegingen toezichtactiviteiten uit te voeren die niet direct tot correcties leiden, ondermeer om de gepercipieerde pakkans en de controledruk op peil te houden en om de *tax gap* te kunnen schatten.

Er lopen momenteel meerdere pilotprojecten die zich specifiek op het vraagstuk van de toepassing van *predictive modelling* richten. Het toepassingsgebied van deze techniek is MKB en Particulieren. Grote ondernemingen staan onder individueel toezicht, waardoor de toepassing van deze techniek daar minder voor de hand ligt. Een analyse van de resultaten tot nu toe maakt het mogelijk een eerste indicatie te geven van het effect op de kasstroom. Er is ondertussen ook geëxperimenteerd met modellen die aangeven of het waarschijnlijk is dat een aangifte een correctie bevat en ook van welke omvang. Dat stelt ons in staat om in de behandeling te kiezen voor de aangiften met een hoger fiscaal belang. Bij belastingmiddelen zoals de IH en OB zijn reguliere selectieprocessen ingericht: voor IH de selectiemodule, voor OB de Individueel Negatieve Norm en een expertsysteem. Met *predictive modelling* kunnen deze selectieprocessen aanzienlijk verbeterd kunnen worden. Dit zal er toe leiden dat naar verwachting het gemiddelde correctiebedrag verder zal stijgen. Aangezien niet bij alle middelen sprake is van uitgebalanceerde selectiemechanismes zoals in de IH en OB is het redelijk te veronderstellen dat de ingeschatte meeropbrengsten aan de conservatieve kant zijn.

Invordering

Afgelopen jaar is Dynamisch Monitoren in de incasso geïntroduceerd. Deze techniek zorgt ervoor dat we in een vroegtijdig stadium een koppeling leggen tussen openstaande vorderingen en concrete verhaalsmogelijkheden. Hierdoor zijn we in staat om vorderingen eerder en efficiënter op te pakken (we weten immers dan al dat er een verhaalsmogelijkheid is) en genereren we ook meer kasopbrengsten. Vorderingen die in het verleden na diverse pogingen uiteindelijk oninbaar werden geleden, worden nu meerjarig dynamisch gemonitord. Er is uitgebreid gemeten op de te verwachte resultaten. De business case van dynamisch monitoren is separaat beschikbaar. Het is redelijk te veronderstellen dat deze business case aan de conservatieve kant is gelet op het feit dat er nog steeds nieuwe inzichten ontstaan over de mogelijkheden van dynamisch monitoren. Zo blijken we bijvoorbeeld nu een voorspelling af te kunnen geven van de liquide middelen die aanwezig zijn in een bedrijf. De eerste beslagleggingen hebben recentelijk al geleid tot positieve resultaten. Profiling van belastingplichtigen in de incasso en een op maat gemaakte incassostrategie, zal ook nog tot effectiviteitsverbetering leiden.

Fraude

Door het centraliseren van gegevens en deze te koppelen, blijkt dat fraudedetectie een stuk effectiever kan. Dichter op de actualiteit en altijd vanuit een geheel beeld op de markt. Het project BTW-carrouselfraude is hiervan een sterk voorbeeld. Alhoewel in fraudebestrijding het niet gaat om het genereren van een positieve kasstroom, voorkomt het wel dat er overheidsgeld weglekt naar fraudeurs: tegengaan van verliezen dus. Ook het eerder in kunnen grijpen is belangrijk, want dat voorkomt erger.

Carrouselfraude is een complex fenomeen waar vaak georganiseerde criminaliteit achter schuil gaat. We zien dat dezelfde technieken voor detectie en aanpak toepasbaar zijn op fenomenen als faillissementsfraude en wellicht ook op witwaspraktijken. Door de vernieuwde aanpak met carrouselfraude zal per jaar minder weglekken, de impact bij faillissementsfraude zal aanzienlijk groter zijn.

Effect op de *tax gap*

Het geheel van maatregelen zal dus leiden tot een lagere *tax gap*. Naar verwachting zal het effect oplopen tot structureel zo'n driekwart miljard euro.

8 Fasering

8.1 Samenhangende planning in de tijd

De gekozen aanpak voor implementatie is fasering volgens de trits

1. testen en bewijzen,
2. uitrollen en effect meten en
3. verstevigen en oogsten.

Binnen elk van de vijf verandergebieden moeten projecten langs die trits in de tijd worden geprogrammeerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met een realistische inschatting van de mogelijkheden per verandergebied als zodanig, en ook met de onderlinge afhankelijkheden tussen de verandergebieden. Dit leidt tot de gedachte van een planning in 'plateaus'. Voor het doel van deze Activiteitenkalender is het nu nog niet noodzakelijk gedetailleerd in te gaan op de mogelijke afzonderlijke projecten binnen de genoemde vijf verandergebieden en die nu precies in de tijd te benoemen. Wel is het zinvol op hoofdlijnen al een - beschrijvende - indruk te geven van denkbare plateaus voor de komende jaren.

Kijkend naar de verschillende verandergebieden is de verwachting dat de langste doorlooptijd (5 tot 10 jaar) zal zijn gemoeid met het rationaliseren van de legacy van de huidige informatiesystemen. Het inrichten van een portaal zal sneller gerealiseerd kunnen zijn, te beginnen met de presentatie van een informatiepositie, terwijl het verder uitbouwen daarvan, zoals met mogelijkheden voor transactie (bijvoorbeeld een rekening-courant waarbij ook verrekening tussen belastingen en toeslagen mogelijk is) naar verwachting drie tot vier jaren zal vergen. Het implementeren van informatiegestuurd toezicht en inning zal naar verwachting binnen drie jaar kunnen plaatsvinden, terwijl het verder op- en uitbouwen van de informatiefunctie met een Centrum voor Data & Analytics - waarbij tegelijkertijd ook het verandergebied sturing, verantwoording en effectmeting wordt gerealiseerd - naar verwachting binnen twee jaar gerealiseerd kan zijn. Dat is ook van belang omdat informatiesturing een centrale rol heeft in de transformatie.

Voor een optimaal rendement vergt de verdere planning in de periode na deze Activiteitenkalender een zorgvuldig afstemmingsproces waarbij zal worden gekeken naar alle noodzakelijke ondersteunende ontwikkelingen op het gebied van HRM, ICT, financiën en wetgeving. Essentieel is dus een gedegen planning waarbij niet alles tegelijkertijd kan, en ook niet hoeft.

8.2 Kenmerken komende jaren

Het is goed om een beeld te vormen dat als ambitie dient voor de komende jaren. Plannen is vooruitzien. Tegelijkertijd is er het risico dat verder wordt gekeken dan verantwoord is. De ontwikkelingen in de eerste jaren zullen immers ongetwijfeld de ontwikkelingen in latere jaren beïnvloeden op een wijze die nu nog niet goed voorzienbaar is. Een realistische planning houdt daarmee rekening en zal dan ook minder ingevuld zijn voor de latere jaren. Als we op deze wijze kijken naar de komende jaren ontstaat het volgende beeld voor de periode tot 2020.

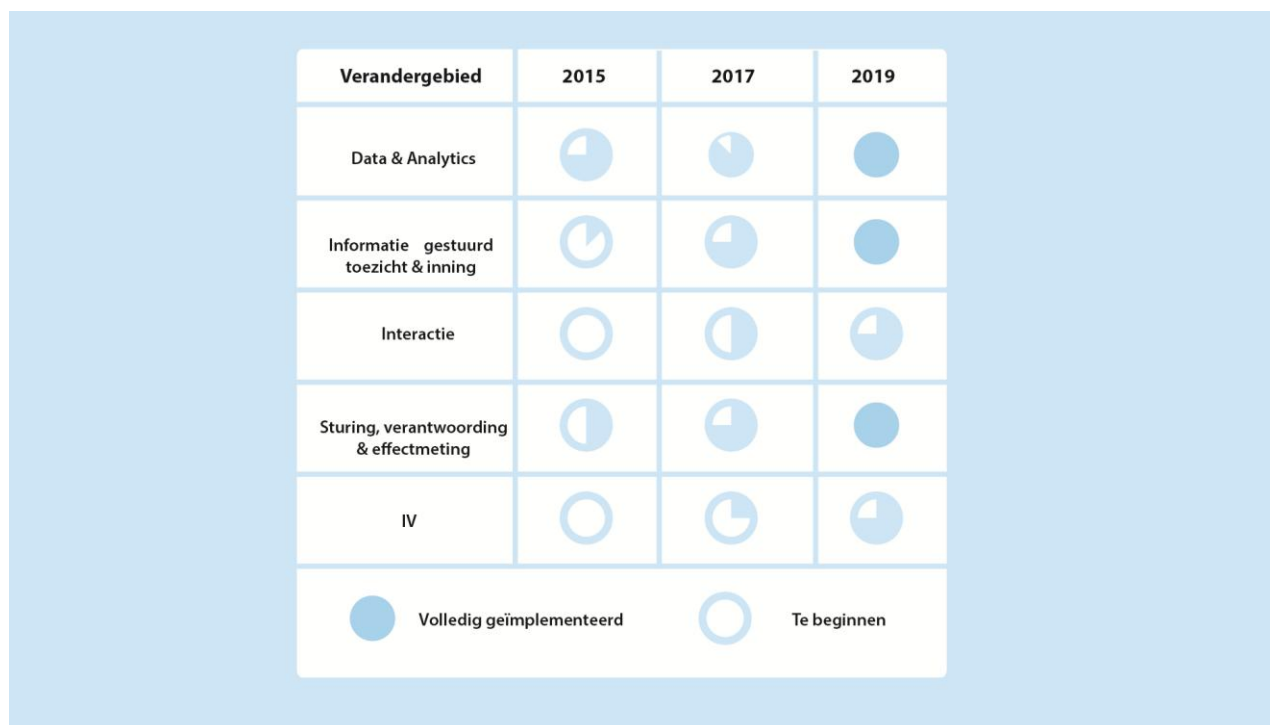
In het lopende jaar 2015 zullen de ingezette concentratiebewegingen binnen Belastingen worden afgerond: dat geldt o.a. voor de verdere inrichting van de landelijke centra voor incasso en klantregistratie, de administraties bij SMP, en de behandeling van bezwaren en heffing IH-niet-winst

bij het segment Particulieren. Ook bij de segmenten MKB en GO zijn er concentratiebewegingen die samenhangen met het vertrek uit gebouwen. In dit jaar moeten ook de noodzakelijke voorzieningen en instrumenten worden gecreëerd om in de volgende jaren te kunnen handelen. Daarbij valt te denken aan het mogelijk maken van meer mobiliteit en het werven van nieuwe medewerkers, aan de verdere inrichting van het portaal, aan bouwblokken voor toezicht en inning, aan de infrastructuur voor gegevens, en ten slotte aan het voorbereiden van (formeelrechtelijke) wetgeving om waar mogelijk te dejuridiseren. Tevens kunnen *quick wins* worden gerealiseerd.

Voor 2016 zou de slogan kunnen zijn: 'een eerste slag'. Daarbij valt te denken aan het zichtbaar maken van nieuwe interactiemogelijkheden in een beveiligde omgeving en het meten van de effecten daarvan op bijvoorbeeld interactie en bezwaar. De intensivering van veranderingen door informatiegestuurd toezicht kan al tot uiting komen in handavingsplannen op basis van nieuwe werkwijzen. De intensivering van de inning bij de onderkant van het MKB-segment zou kunnen plaatsvinden door het aanbieden van nieuwe betaalmogelijkheden (waaronder betaalregelingen). In 2016 moet ook een start worden gemaakt met het stopzetten van een aantal interacties die nu voortkomen uit de systemen, zoals brieven. Op HRM-gebied moet er een goede *forecast* beschikbaar zijn van de gevolgen van de ontwikkelingen die voortvloeien uit de diverse procesaanpassingen; daar hoort een passend HRM-instrumentarium bij. Op ICT-terrein liggen zaken als de uitrol van portaal, bouwblokken en infrastructuur. Op het juridische vlak moet de benodigde wetgeving in behandeling zijn.

Voor 2017- 2018 geldt dat wordt gestart met het werkend maken en verder opschalen zodat 2019 het jaar wordt waarin sprake is van oogsten. De Belastingdienst is dan duidelijk beter en meer in control dan nu, en werkt ook goedkoper.

Op hoofdlijnen ziet de implementatie van de verandergebieden er als volgt uit:



In de volgende paragrafen volgt een wat meer gedetailleerd doorkijkje per jaar.

8.3 Beeld 2015

Interactie met burgers en bedrijven

In de Brede agenda is al opgemerkt dat de externe website dringend aan modernisering toe is. Uiterlijk eind 2015 moet deze modernisering hebben plaatsgevonden. Vanuit het besef dat niet alle burgers en bedrijven even digitaal vaardig zijn, is het daarnaast noodzakelijk vangnetvoorzieningen te hebben die ook uiterlijk eind 2015 gereed moeten zijn.

Veel brieven die worden verzonden zijn onvoldoende begrijpelijk voor burgers en bedrijven, niet alleen qua inhoud maar ook qua reden van toezending. Verder is het de vraag welke toegevoegde waarde sommige brieven hebben voor de interne processen van de Belastingdienst. Gelet op de enorme hoeveelheid brieven die de Belastingdienst jaarlijks verzendt, moet al op korte termijn een start worden gemaakt met het saneren van de brievenstroom, te beginnen met die brieven die op basis van analyse van gespreksgegevens van de Belastingtelefoon aanleiding geven tot de meeste vragen.

Informatiegestuurd toezicht en inning

In het invorderingsdomein is de uitrol van dynamisch monitoren (waarbij continue wordt gemonitord op het ontstaan van verhaalsmogelijkheden op vorderingen) over alle particuliere invorderingsteams bij het LIC voltooid. De binnen het segment MKB gestarte pilot zal bij succes nog in 2015 worden uitgerold over alle MKB-invorderingsteams.

Door alle informatie die betrekking heeft op een belastingplichtige, inclusief de historie, overzichtelijk als één geheel te presenteren in een klantbeeld, komt veel tijd vrij bij medewerkers omdat gegevens niet meer door medewerkers zelf in verschillende bronnen hoeven te worden geraadpleegd, gekoppeld en geïnterpreteerd. Ook kunnen vragen van burgers sneller en uniformer worden beantwoord. Dit reeds binnen pilots ontwikkelde klantbeeld kan nog in 2015 worden uitgerold.

In 2015 is nog een andere al ontwikkelde *quick win* mogelijk: intensivering van de bestrijding van BTW-carrouselfraude. Netwerkfraude kan veel eerder worden gedetecteerd door het koppelen van databronnen aan elkaar die gezamenlijk een totaalbeeld van persoon of organisatie opleveren. Daarbij is een instrument ontwikkeld dat in staat is om handels- en persoonlijke relaties tussen bedrijven te classificeren in het kader van carrouselfraude. Dat gebeurt volautomatisch op basis van *expert business rules* en op alle handelsrelaties (ook in Europees verband) waar Nederlandse bedrijven bij betrokken zijn. Na het binnenkort starten van de pilot om het model voor carrouselfraude landelijk te valideren, zal daarna nog in 2015 uitrol kunnen plaatsvinden.

Voor de inkomensheffing is een nieuw risicomodel ontwikkeld op basis van *predictive modelling* technieken. Dit model heeft zo veel potentie dat besloten is de eerste stap voor implementatie te zetten.

De mogelijkheid van automatische incasso bestaat reeds lang in de sfeer van de houderschapsbelasting. Het uitbreiden van de mogelijkheid tot automatische incasso voor alle middelen in 2015 is een *quick win* in de inning.

Gegevens en analytics

In 2015 wordt het datafundament voor het overgrote deel compleet gemaakt, is (onder andere) het IH-niet-winst-risicomodel af en geïmplementeerd, is het OB-negatief-model af en geïmplementeerd, en is het bezwaarproces geschoond voor aanvullingen.

Sturing, verantwoording en effectmeting

In 2015 is de sturing van de incassoketen, de bezwaarketen en de IH-keten geïmplementeerd.

Het stuurcontract voor 2016 wordt opgesteld met doelenhiërarchieën op basis van de (met behulp van analytics) nieuw verkregen inzichten voor toezicht en inning, alsmede op basis van de nieuwe inzichten op het vlak van bekostigingssystematiek die voortkomen uit de werkzaamheden van de Commissie BIMB.

IV

In 2015 zal verder worden gewerkt aan het rationaliseren en beëindigen van het gebruik van LOA's.

Verder worden meerdere trajecten voor IV opgezet die elk een eigen doorlooptijd kennen. Het traject met de langste doorlooptijd (naar verwachting 5-10 jaar) is die om van de bestaande *legacy* te komen naar ketens die zijn gebouwd voor machine-machine-verkeer. Met de voorbereiding voor deze transformatie wordt een start gemaakt in 2015. Het traject dat moet leiden tot een *online*-omgeving (portaal) voor interactie wordt eveneens gestart in 2015, met als doel binnen 3 tot 4 jaar stapsgewijs tot een portaal te komen waarin uiteindelijk naast een gedeeld klantbeeld ook transacties, zoals rekening courant en (gespreid) betalen mogelijk zijn. Ten slotte is er een traject dat al in 2015 bouwblokken gereed moeten hebben om de producten die worden voortgebracht door *analytics* in te zetten voor informatiegestuurd toezicht en inning.

8.4 Beeld 2016

Interactie met burgers en bedrijven

Voor de interactie met burgers en bedrijven wordt gebruik gemaakt van een beveiligd portaal (mijnbelastingdienst.nl). Dit portaal wordt in 2016 zowel voor burgers als voor bedrijven (er is geen onderscheid, het is één en hetzelfde portaal) volledig operationeel. De vulling van het portaal met diverse soorten gegevens vindt geleidelijk plaats, al naar gelang vanuit de gegevensfunctie gegevens van hoge kwaliteit kunnen worden getoond. Die gegevens hoeven in deze fase nog niet 100% volledig en 100% actueel te zijn: in het portaal wordt bij de desbetreffende gegevenssoort duidelijk gemaakt wat de mate van vulling is en welke termijn geldt voor het verversen van de gegevens (bijvoorbeeld 48 uur). Zo begrijpen burgers en bedrijven dat het portaal in opbouw is (wat hen ook wordt verteld). Voordeel van deze aanpak is dat zij toch al kunnen profiteren van gepresenteerde gegevens en niet hoeven te wachten tot de Belastingdienst de eindsituatie (100% volledig en actueel) heeft gerealiseerd. Bovendien kunnen ze ervaring opdoen met het werken met een gedeelde informatiepositie. Voor de Belastingdienst is het voordeel dat al kan worden begonnen met het meten van de effecten van deze aanpak, op basis waarvan voor de latere jaren nauwkeuriger de impact kan worden bepaald. Bovendien wordt zo steeds duidelijker wat burger en bedrijf ten aanzien van interactie wel of niet willen c.q. aankunnen. Dat vormt input voor beleidskeuzes.

Het presenteren van een aantal gegevens in het portaal geldt voor alle burgers en alle bedrijven. Met de groep belastingplichtigen die in principe compliant willen en kunnen zijn, worden in 2016 pilots gestart om verdergaande voorzieningen te beproeven. Zo wordt hen een directe betaalmogelijkheid

geboden (bijvoorbeeld via Ideal) en kunnen ze zelf, als ze daarvoor in aanmerking komen, een eenvoudige betalingsregeling treffen.

Het portaal zal in elk geval gegevens bevatten over de status van de aangiften (ontvangen, in bewerking genomen, afgedaan) en betalingen. Dat zal zorgen voor een reductie van het aantal telefoongesprekken bij de Belastingtelefoon.

Informatiegestuurd toezicht en inning

De invoering van informatiegestuurd toezicht en inning wordt in 2016 afgerond. Dat wil zeggen dat deze werkwijze ultimo 2016 volledig operationeel is. Vanuit de gegevensfunctie komen op basis van profiling en risico- en netwerkanalyses voor alle belastingmiddelen en voor de inning hoogwaardige signalen naar de toezicht- en inningmedewerkers. Deze signalen hebben een zodanige kwaliteit dat gestaafd kan worden dat de desbetreffende middelen of processen onder toezicht staan.

De medewerkers in het informatiegestuurd toezicht en inning beschikken in 2016 over adequate ondersteuning. Dankzij een aantal bouwblokken ervaren zij optimale ondersteuning zowel in de logistiek als op het gebied van dossiervorming.

IV

Naarmate burgers en bedrijven meer interactie via het portaal doen, moet dat ook qua beschikbaarheid voldoen aan normen die burgers en bedrijven kennen van andere dienstverleners. Dat betekent dat in 2016 voorbereidingen moeten worden getroffen voor een 24x7 beschikbaarheid. In 2016 wordt deze nog niet gegarandeerd op het niveau van serviceniveaovereenkomsten, maar wordt vastgesteld welke condities moeten worden vervuld om die garantie wel waar te maken.

Randvoorwaarden

Ten behoeve van de realisatie van het beeld 2016 moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. De gedeelde informatiepositie vereist een juridisch fundament dat afwijkt van de huidige formeelrechtelijke wetgeving. In de plateaus 2015 en 2016 is nog sprake van een beperkt gebruik van de mogelijkheden van een portaal of is de gebruikersgroep van een bepaalde voorziening nog bewust klein gehouden (pilotgroep, *opt in*). Om in 2017 grootschalig gebruik van het portaal te kunnen maken, moet de noodzakelijke wetgeving per 1 januari 2017 in werking treden. In 2016 wordt daartoe het wetgevende proces doorlopen.

In 2016 worden resultaten geboekt op het gebied van het reduceren van het aantal telefoongesprekken en is informatiegestuurd toezicht overal ingevoerd. Beide hebben personele gevolgen. Om die personele gevolgen te kunnen begeleiden, moet op dit plateau toegesneden HRM-instrumentarium in 2016 operationeel zijn.

Bij alle bewegingen binnen de organisatie geldt dat mogelijke gevolgen voor de huisvesting in de beschouwing moeten worden betrokken. Op basis van de gedetailleerde planning van de Activiteitenkalender wordt in 2016 de Huisvestingsnota aangepast.

8.5 Beeld 2017

Interactie met burgers en bedrijven

De interactie met burgers en bedrijven via het portaal wordt uitgebreid met een aantal nieuwe mogelijkheden. Voor diegenen die dat willen wordt bij wijze van proef in het portaal een volledig rekening-courantoverzicht getoond.

In dit jaar wordt een begin gemaakt met het zogeheten *outbound* bellen. De processen waarvoor dit mogelijk is worden geïdentificeerd en met twee processen wordt een pilot gestart. Op basis van de ervaringen worden later andere processen toegevoegd. Uiteindelijk zal dit de gebruikelijke werkwijze zijn.

Informatiegestuurd toezicht en inning

In 2017 wordt gestart met het faciliteren van MKB-klein en zzp'ers. Zo wordt in dat jaar boekhouden in de cloud mogelijk en ziet de eerste VIWA (vooringevulde winstaangifte) het licht.

Medewerkers in het toezicht MKB worden volledig ondersteund met bouwblokken.

De inning MKB wordt in 2017 volledig ondergebracht in het LIC, waardoor, naar analogie met de ervaringen ten aanzien van burgers, op een hogere opbrengst mag worden gerekend.

Dankzij de afronding in 2016 van de implementatie van informatiegestuurd toezicht is in 2017 geen selectiemodule in ABS meer nodig. Deze wordt dus uitgeschakeld.

IV

Na een grondige studie naar de inrichting van machine-machineketens, waarbij gebruik is gemaakt van ervaringen elders en van expertise van buiten, wordt in 2017 een eerste stap gezet in het transitieproces van *legacy* naar machine-machineketen. De aanpak is via een stap-voor-stap-methode, waarbij de volgende stap pas wordt gezet wanneer de voorafgaande bewezen succesvol is afgerond.

8.6 Beeld 2018

Interactie met burgers en bedrijven

Het portaal bevat voor alle burgers een rekening-courantverhouding met de Belastingdienst en een daarbij behorend integraal overzicht van de vordering- en schuldenpositie. Voor ondernemers die dat willen, geldt hetzelfde (*opt in*).

IV

De eerste stap in de transitie van *legacy* naar machine-machineketen is afgerond. Op basis van de resultaten daarvan worden de volgende te zetten stappen bepaald en wordt de realisatie ervan ter hand genomen.

Omdat het portaal voor steeds meer vormen van transacties wordt gebruikt (waaronder voor een rekening-courantverhouding), moet het portaal 24x7 beschikbaar zijn. De voorzieningen om dat mogelijk te maken zijn ingericht.

9 HRM

9.1 Consequenties

De Activiteitenkalender leidt in de komende jaren tot een aantal ingrijpende wijzigingen in processen van de Belastingdienst, die ook gevolgen hebben op het gebied van HRM.

Consequenties van ontwikkelingen op het gebied van interactie

Als gevolg van de voorgenomen wijzigingen in de interactie met burgers en bedrijven zal het aantal administratieve functies bij CA en Belastingen krimpen door het verminderen van werkstromen. Bij de Belastingtelefoon zal een vermindering te verwachten zijn bij functies op het gebied van script-gebaseerde interactie. Een lichte stijging zal te zien zijn van het doen van telefonische transacties, zoals het afsluiten van een betalingsregeling. Hiervoor is een gemandateerde medewerker aan de telefoon benodigd.

Consequenties van ontwikkelingen op het gebied van informatiegestuurd toezicht

Wijzigingen in informatiegestuurd toezicht zullen leiden tot een aantal effecten op HRM-gebied. Op hoofdlijnen zijn dit:

- vermindering van de voorbereidingstijd bij toezicht- en inningmedewerkers;
- het veranderen van het toezichtwerk naar bredere en meer materiële controles.

Consequenties van de inhoudelijke ontwikkelingen in andere delen van de organisatie

Op een aantal gebieden zullen nieuwe competenties gevraagd gaan worden, of zullen deze uitgebreid dienen te worden:

- IV: bij IV zullen op korte termijn nieuwe competenties noodzakelijk zijn om infrastructuur te bieden ten behoeve van nieuwe portalen en ten behoeve van analytics. Tevens zullen op langere termijn de benodigde competenties kwalitatief en kwantitatief veranderen onder invloed van rationalisatie van de *legacysystemen*: er zal een verschuiving optreden van de behoefte aan kennis van oude naar kennis van nieuwe technologie.
- Analytics: door de intensivering van het gebruik van analytics zal hier een uitbreiding van deze zeer specifieke expertise noodzakelijk zijn.
- Interactie: de verschuiving van het sturen van brieven naar digitale interactie zal hoogwaardige nieuwe expertise vragen op het gebied van interactieontwerp. Tevens zullen fiscale medewerkers beschikbaar moeten zijn om in geëigende gevallen aan de telefoon een besluit te nemen.
- Sturing, verantwoording en effectmeting: de noodzakelijke verbeteringen op dit gebied vragen een impuls in de financiële kolom.

Benodigde nieuwe competenties

De beschreven ontwikkelingen vragen om nieuwe competenties, door opleiding en/of door werving, zoals:

- Callcentermedewerkers die opgeleid, toegerust en in staat zijn om zelf - in het front office - zaken onmiddellijk af te doen in plaats van te moeten schakelen met de back office.
- Voor business intelligence en analytics: medewerkers met kennis en vaardigheden van modelbouw, statistiek en grote datasets.

- Implementatiemanagement: kennis en vaardigheden om effectieve test- en leerprogramma's te structureren en te managen, alsmede om de businessprocessen te (her)ontwerpen.
- Toezichtmedewerkers die in staat zijn meer ongestructureerde en ongedefinieerde vraagstukken van meer strategische aard op te lossen

Samengevat leiden de inhoudelijke ontwikkelingen tot een afname van de werkstromen op administratief gebied, tot een verhoging van de efficiency in het toezichts- en inningswerk, tot ontwikkeling in de gevraagde competenties binnen IV en tot een behoefte aan specifieke expertise op analytics en interactie.

9.2 Situatie op gebied van HRM

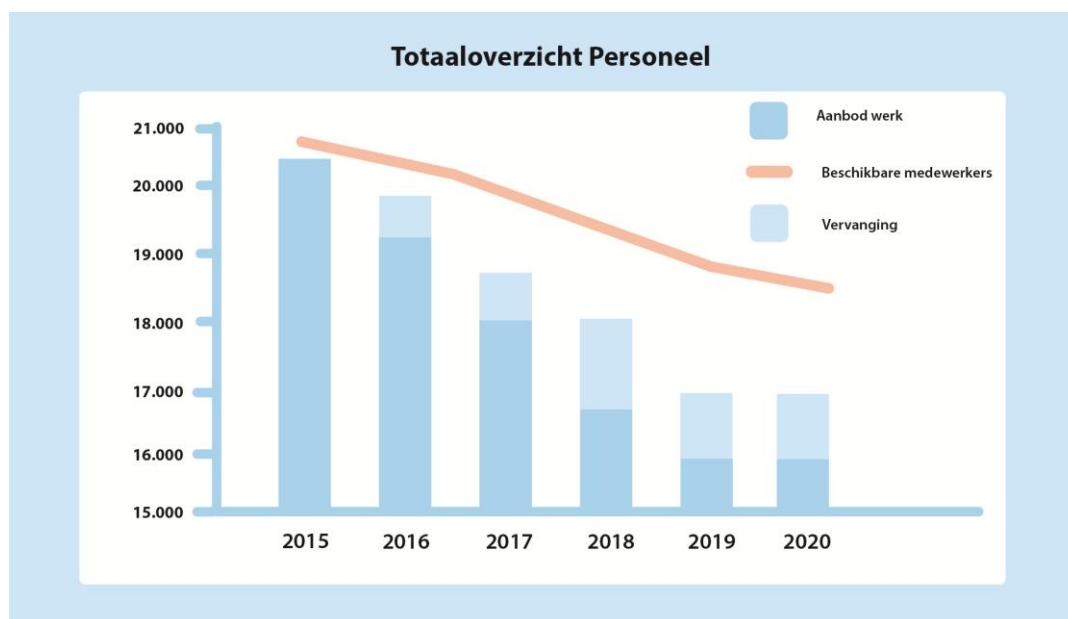
De Belastingdienst kent al langere tijd een zeer laag personeelsverloop. Medewerkers werken vaak al lang in de dienst. De reguliere opleidings- en ontwikkeltrajecten zijn gedurende die periode door hen gebruikt om zich te ontwikkelen binnen hun wensen en mogelijkheden.

Lag tot voor kort de gemiddelde leeftijd waarop men uittrad rond de 63 jaar, deze zal de komende jaren hoger blijven worden.

Voor de Activiteitenkalender gelden twee conclusies:

- De leeftijdsuitstroom is onvoldoende om de noodzakelijke uitstroom als gevolg van de Activiteitenkalender op te vangen;
- De leeftijdsuitstroom in de verschillende functies en functieniveaus loopt niet één op één gelijk met de noodzakelijke uitstroom als gevolg van de Activiteitenkalender.

In onderstaande figuur is voor het fiscale domein de ontwikkeling gevisualiseerd van het aantal beschikbare medewerkers op basis van natuurlijk verloop, het aanbod van het huidige type werk en het aanbod van nieuwe typen werk.



De figuur laat zien dat er een mismatch gaat ontstaan tussen aanbod en vraag. Deze mismatch is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard: het is niet reëel te veronderstellen dat medewerkers

waarvan werkstromen verminderen in significante aantallen binnen de organisatie kunnen doorstromen. Dat leidt tot een noodzaak voor specifieke aanpak.

Een deel van de medewerkers van wie het werk verdwijnt zal door natuurlijk verloop uitstromen.

Een stapsgewijze aanpak

De aanpak van de Activiteitenkalender als geheel is stapsgewijs. De HRM-ondersteuning in de vorm van personele voorzieningen sluit hier op aan met voorzieningen die voor de specifieke situatie van dat moment geschikt zijn. Zo'n stapsgewijze aanpak maakt het tevens mogelijk rekening te houden met de dan vigerende personele beleidskaders. Zo loopt het huidige *Van Werk Naar Werk*-beleid af per ultimo 2015 en is het nog niet bekend welke kaders daarna zullen gelden.

Specifiek gericht op die plekken waar werkzaamheden veranderen

De Activiteitenkalender richt zich op het beter, goedkoper en beheersbaarder maken van de Belastingdienst. Inhoudelijke ontwikkelingen uit de Activiteitenkalender slaan in overgrote mate neer in het fiscale deel van het primaire proces en de ondersteunende delen van de organisatie. Een ondersteuning van het traject met HRM-voorzieningen zal zich dan ook niet in gelijke mate op de gehele organisatie richten, maar op dat deel waar het plan betrekking op heeft.

Tegelijkertijd maakt een stapsgewijze aanpak het mogelijk om er in iedere fase na te gaan of er op dat moment binnen het concern bij andere onderdelen vraagstukken zijn die eveneens een specifieke HRM-voorziening vragen.

9.3 Switch

De beschreven ontwikkelingen maken dat de Belastingdienst na de transformatie zijn werkzaamheden met een kleinere organisatie zal uitvoeren. Hierbij zullen medewerkers in hun werk beter ondersteund worden. De overgang naar een kleinere, maar beter ondersteunde organisatie zal enkele jaren duren en stapsgewijs gaan. De krimp zal zich vooral manifesteren in administratieve processen en interactieprocessen. Ervaringen met transformatieprocessen hebben geleerd dat het cruciaal is om op het moment dat er in een proces minder capaciteit nodig is, dat ook te expliciteren en deze capaciteit ook daadwerkelijk te verminderen.

Er zijn op hoofdlijnen twee scenario's om deze krimp in capaciteit mogelijk te maken. Enerzijds een scenario waarin medewerkers naar werkzaamheden buiten de Belastingdienst begeleid worden. Anderzijds een scenario waarin een speciale voorziening gecreëerd wordt, het werkbedrijf Switch, om er voor te zorgen dat iedere medewerker waarvan het werk binnen de organisatie krimpt werk op zijn of haar niveau kan krijgen. Dit zal zich richten op tijdelijke werkzaamheden die tijdens de transformatie uitgevoerd moeten worden of op specifieke werkzaamheden die als gevolg van de transformatie op termijn gaan verdwijnen maar nog enkele jaren rendement blijven opleveren in toezicht en interactie. Medewerkers in Switch worden opgeleid en begeleid in het uitvoeren van deze werkzaamheden. Tegelijkertijd kunnen medewerkers zich oriënteren op mogelijkheden buiten de Belastingdienst. Er zijn drie manieren waarop medewerkers Switch kunnen verlaten: door natuurlijk verloop (pensionering, arbeidsongeschiktheid), door vanuit Switch te solliciteren op een vacature in de Belastingdienstorganisatie waarvoor men kwalificeert, en ten slotte door gebruik te maken van een op dat moment geldende voorziening, zoals *Van Werk Naar Werk*.

De Belastingdienst kiest voor het tweede scenario: Switch. De keuze voor dit scenario voor de veranderperiode van deze activiteitenkalender is ingegeven deels door organisatorische aspecten - zoals draagvlak, risico's voor continuïteit, kosten en bestuurbaarheid - en deels door aspecten als zorg van de overheid als werkgever en opportuniteit van uitstroomregelingen. Ten slotte is ook een verwachting meegewogen over de meeropbrengsten die werkzaamheden van deze medewerkers op kunnen leveren.

Met bonden en medezeggenschap zal een proces afgestemd worden om te bepalen welke medewerkers op welk moment onderdeel van Switch uit gaan maken.

10 Randvoorwaarden en risicobeheersing

Er zijn 'onwrikbare eisen' met betrekking tot condities die gerealiseerd moeten worden voor een transformatieprogramma. Deze condities zijn een constante in de ervaringen die bij andere organisaties zijn opgedaan. De uitdaging zal worden deze in te vullen op een manier die voldoet aan de eisen en tegelijkertijd afdoende past binnen de omgeving van de Belastingdienst. Op het niveau van dit plan kunnen we randvoorwaarden en risico's duiden, maar voorafgaand aan de start is hier nog veel te doen. Zowel binnen de Belastingdienst zelf als in de interactie en afstemming met stakeholders buiten de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft geen bewezen ervaring met transformatieprogramma's op concernniveau. Het is te verwachten dat de dienst, net zoals iedere andere organisatie, een eerste reactie zal hebben 'dat we al gereed zijn' om een dergelijk traject uit te voeren, omdat het creëren van de noodzakelijke condities ver af zal staan van wat we gewend zijn. We zullen echter onze eigen externe spiegel moeten organiseren en blijven organiseren om hier compromisloos op te reflecteren. Mochten we niet bereid zijn de noodzakelijke condities te creëren dan is er geen slaagkans.

Het proces van risicomanagement zal verder uitgewerkt en uitgebouwd moeten worden om een transitie verantwoord te maken. Voor de start van de realisatiefase zullen in ieder geval op een aantal aspecten concrete, toetsbare stappen gezet moeten worden:

- Besturing
- Visie vertalen naar uitvoeringsplannen
- Herijken lopende trajecten
- Evenwicht tussen continuïteit en verandering
- Batenrealisatie
- Kennis en vaardigheden
- Stakeholders
- Externe validatie en financieel arrangement
- Veranderingsbereidheid van de organisatie

Besturing

De uitvoering van het transformatieproces stelt specifieke eisen aan de besturing. Deze eisen behoren tot de meest cruciale succesfactoren, die als zodanig zwaar benadrukt zijn door de externe reviewers en stakeholders. De transformatie vraagt daarom herziening van de huidige besturing van de Belastingdienst, te beginnen op het hoogste niveau.

De besturing van de transitie vraagt binnen de fiscale kolom een onderling verbonden team van bestuurders die zich zoveel mogelijk kunnen concentreren op de samenhang tussen verandering en continuïteit, en op de borging van samenhang binnen de transformatie. Dit team concentreert zich op de besturing en geeft hiermee samenhangend richting, terwijl de even belangrijke facetten 'inrichten' en 'verrichten' verantwoordelijkheid van de andere topmanagers zijn. Het model van 'vertegenwoordiging' in het hoogste gremium van de Belastingdienst wordt vervangen door een model dat primair gericht is op 'besturen'.

Om de besturing van de transformatie te ondersteunen is een *Programma Management Office* (PMO) noodzakelijk. Hierin is expertise nodig van de organisatie, haar processen en de gedefinieerde ambities. Deze expertise zal aangevuld moeten worden met externe expertise en ervaring op het gebied van transitietrajecten van een vergelijkbare omvang. De taak van een PMO is nadrukkelijk een ondersteunende ten behoeve van de verantwoordelijke bestuurders. Ook binnen individuele verandergebieden zou de instelling van PMO's voor dat specifieke gebied overwogen kunnen worden.

Visie vertalen naar uitvoeringsplannen

De uitwerking van het eerste plateau in concrete plannen per deelgebied is een volgende stap. Deze plannen zullen in onderlinge samenhang gemaakt moeten worden, en tegelijkertijd intensieve betrokkenheid vragen van degenen die de verantwoordelijkheid nemen voor realisatie van de onderscheiden delen.

Herijken lopende trajecten

Er lopen op dit moment tal van verandertrajecten binnen de Belastingdienst, variërend van de reorganisatie binnen Belastingen tot de trajecten rondom serviceorganisatie en robuuste massale processen. Er zijn *programboards* met onderscheiden doelstellingen en er vinden autonome veranderingen plaats binnen verschillende dienstonderdelen.

Om de noodzakelijke randvoorwaarden voor deze Activiteitenkalender te creëren zullen alle bestaande verandertrajecten moeten worden geëvalueerd en heroverwogen. Dit zowel qua inhoud, aanpak als besturing.

Evenwicht tussen continuïteit en verandering

Zowel in de besturing als in de planvorming zal een evenwicht gevonden moeten worden tussen aandacht voor continuïteit en voor transitie. Hierin zullen permanent keuzes gemaakt moeten worden, zowel tijdens de vorming van plannen voor verschillende fasen maar nog veel meer tijdens de uitvoering.

Transparante informatievoorziening en beoordeling van gebeurtenissen en snelle maar vooral heldere besluitvorming zullen nodig zijn om dit evenwicht te bewaken.

Batenrealisatie

Uitgaande van de beschreven veranderstrategie zullen alle ontwikkelingen stapsgewijs ontworpen, gepilot en geïmplementeerd worden. Hiermee kunnen voor iedere ontwikkeling feiten verzameld worden met betrekking tot de te verwachten opbrengst. Dit is nodig ten behoeve van besluitvorming. Evenzeer zijn pilots en vastgestelde ervaringen en opbrengsten cruciaal om draagvlak voor ontwikkelingen te laten ontstaan.

Als er na pilots gekozen wordt om een ontwikkeling te implementeren zal daarbij volkomen helder moeten zijn wie verantwoordelijk wordt voor het realiseren van de bijbehorende baten. Deze zullen ook gemonitord moeten worden om de voortgang van iedere stap in de transitie te kunnen verantwoorden.

Kennis en vaardigheden

De Belastingdienst is een organisatie waarvan het professionele niveau op het gebied van fiscaliteit nationaal en internationaal hoog staat aangeschreven. Tegelijkertijd zullen voor het functioneren van

de dienst en voor de interactie met burgers en bedrijven tal van andere vakgebieden op zeer hoogwaardig niveau ingevuld moeten worden. Ontwerp van klantinteractie, het ontwikkelen en beheren van IV, het opzetten, gebruik en implementeren van *analytics*, programma- en verandermanagement zijn ieder voor zich vakgebieden waar hoogwaardige expertise beschikbaar zal moeten zijn.

Dat is niet op ieder gebied een vanzelfsprekendheid. De Belastingdienst zal tijdens de opstartfase van de transformatie, met externe ondersteuning, na moeten gaan op welke voor de transitie noodzakelijke vakgebieden sprake is van adequate toerusting en waar aanvullende maatregelen moeten worden genomen.

Waar aanvullende expertise nodig is zal een expliciete keuze worden gemaakt hoe deze te verwerven: met het aantrekken van eigen personeel dan wel de inschakeling van externe partijen.

Stakeholders

Een meerjarige transitie kan alleen succesvol uitgevoerd worden als transparante communicatie met en betrokkenheid van alle relevante stakeholders als wezenlijke succesfactor gezien wordt. De politieke en maatschappelijke omgeving zal een mening hebben over veranderingen in interactie, net zozeer als over ontwikkelingen in toezicht. Burgers, bedrijven en fiscaal intermediairs zullen hun mening hebben over de consequenties van veranderingen. We zullen door onze financiële omgeving bevraagd worden over gerealiseerde doelstellingen, opbrengsten en kostenniveaus. Medewerkers, medezeggenschap en bonden zullen op voorhand en tijdens de transitie betrokken willen worden bij de ontwikkelingen in de arbeidsorganisatie.

Burgers en bedrijven hebben ervaringen met bedrijven en instellingen die zich al hebben gericht op online dienstverlening en productaankopen. Dit zal hun verwachtingspatroon ten aanzien van de interactiemogelijkheden met de Belastingdienst onmiskenbaar beïnvloeden. De mate van succes wordt bepaald door de mate waarop (lieftst proactief) kan worden ingespeeld op hun behoeften. Voortdurend bedenken, testen en meten van innovatieve ontwikkelingen is daarbij onontbeerlijk: gemeten zal worden of nieuwe kanalen en nieuwe mogelijkheden aanslaan en worden geaccepteerd door burgers en bedrijven. Toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid zijn enkele voorwaarden om van een portaal een succes te maken. En zeker ook beveiliging die immers van belang is voor het vertrouwen in gedigitaliseerde processen. Een goede communicatie mag hierbij niet ontbreken.

Een apart vraagstuk betreft de mogelijkheden om derde partijen (intermediairs, andere partijen - zoals KvK) te betrekken in of een rol te geven bij nieuwe interactiemogelijkheden.

Een permanente dialoog met al deze stakeholders zal ontworpen moeten worden als onderdeel van de transitie.

Externe validatie en financieel arrangement

Voor een transformatie is een aanzienlijke financiering noodzakelijk, en geprognostiseerde baten zullen gerealiseerd moeten worden. Iedere organisatie die zo'n traject ingaat zal baat hebben bij *druk van buiten*. Aan de ene kant om plannen te *challengen*, zowel op realisme en risicobeheersing als op ambitie en geraamde opbrengsten. Aan de andere kant om verantwoordingsdruk te organiseren over afgeronde deeltrajecten.

Externe partijen in een PMO zijn noodzakelijk bij de planning en besturing van de transitie. Tegelijkertijd zal er ook externe druk georganiseerd moeten worden. Deze interactie zal in te verwachten intensiteit en noodzakelijke expertise nauwelijks in een normale budgettaire cyclus inpasbaar zijn. Een en ander zal wel georganiseerd kunnen worden in de vorm van financieringsarrangementen. Een stapsgewijze vrijgave van middelen, gerelateerd aan de beoordeling van voorstellen en monitoring door een *Investment Committee* is een manier om adequate druk van buiten te realiseren. Op te stellen spelregels zouden dit proces moeten ordenen inclusief onder andere de toetscriteria voor het *Investment Committee*.

Veranderingsbereidheid van de organisatie

Een radicale versnelling van de Brede agenda, zoals geschetst in deze Activiteitenkalender, vraagt om verandering van cultuur, van leiderschap en van management. De versnelling resulteert de komende jaren in een groot aantal proceswijzigingen van structurele aard met grote externe gevolgen (voor burgers en bedrijven) en interne gevolgen (voor medewerkers en organisatie). Een deel van de huidige processen zal naar verwachting kunnen verdwijnen: de transformatie naar een informatiegestuurde *online*-organisatie leidt tot het reduceren van dan wel overbodig raken van veel processen die (nu nog) in wezen zijn gebaseerd op een geautomatiseerde papiergeoriënteerde organisatie. Het hoofdproces is digitaal, met alleen daar waar nodig vanwege de klantbehoefte een aan- en ontsluiting met behulp van handmatige interactie (bellen, brieven, balie).

Naast enthousiasme over de opbrengsten van de wijzigingen zal er onvermijdelijk ook weerstand zijn. Het is belangrijk signalen op dat punt zo snel mogelijk in beeld te hebben en serieus te nemen, te analyseren naar mogelijke oorzaken en op hun merites te beoordelen. In elk veranderingsproces zijn momenten te onderkennen waar weerstand groeit, door scepsis, onzekerheid of gepercipieerde achteruitgang in (arbeids)omstandigheden of mogelijkheden, maar waar weerstand ook afneemt door positieve ervaringen en gebleken successen. Daarom is het van belang tijdens het transformatieproces voortdurend te meten en daarover te communiceren.

Een actuele vraag is of de Belastingdienst voldoende toegerust is om de veranderingen te kunnen verwerken. Er zijn algemene signalen die te maken hebben met de ambtelijke status van Belastingdienstmedewerkers en onvrede over (het ontbreken van) een CAO. Er zijn ook algemene signalen bij een aantal ambtenaren - in met name het toezicht - die in de afgelopen jaren hun onvrede hebben geuit in de interne media, en soms in de externe media. Daar staan positieve ervaringen tegenover van medewerkers die al in pilots hebben ondervonden hoe hun werkprocessen aanmerkelijk zijn verbeterd: door een betere inrichting van hun werkprocessen met behulp van een *workflowsysteem*, door meer resultaten als gevolg van hogere trefkansen en door meer zicht op de uitkomsten van hun werkzaamheden. Medewerkers die al betrokken zijn bij die vernieuwingen reageren over de gehele linie enthousiast. Het is de kunst deze betrokkenheid door te vertalen naar de andere collega's. Dat vraagt leiderschap van het management.

De afgelopen jaren is een groot aantal medewerkers bij het dienstonderdeel Belastingen betrokken geweest bij concentratie- en verhuisbewegingen, die van invloed zijn geweest op hun persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld veroorzaakt door reizen of omscholing. Bij een aantal van hen is wellicht sprake van een bepaalde mate van verandermoeheid, zeker bij medewerkers van wie werkzaamheden tengevolge van verdere automatisering of het verdwijnen van werkprocessen op termijn zullen inkrimpen of geheel verdwijnen. Het is van belang op dat punt realistisch te zijn en daarover transparant, zorgvuldig en specifiek te communiceren. Ook dat vraagt leiderschap van het management.

Tot slot

De Activiteitenkalender adresseert op een samenhangende wijze ook de zorgen die de afgelopen periode uit de organisatie op allerlei wijzen naar boven zijn gekomen. Die zijn nu geordend, bij elkaar en in samenhang gebracht. De erkenning van de problemen die in deze Activiteitenkalender tot uitdrukking is gebracht en waarbij ook ministerie en politieke leiding hun stem hebben hard gemaakt zal velen tot tevredenheid stellen. Er wordt namelijk niet gekozen voor meer van hetzelfde, in de overtuiging dat daar de structurele oplossing niet ligt. Gekozen is voor een echte en daardoor ingrijpende verbetering. Uiteindelijk zorgt dat voor een groter en duurzaam draagvlak.