pt.3

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's GRAVENHAGE

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
DGB/2014/2920 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 20 mei 2014
Betreft Brede agenda Belastingdienst

Geachte voorzitter,

De afgelopen periode hebben zich diverse problemen voorgedaan met betrekking tot belastingen en toeslagen. Vorig jaar speelde de 'Bulgarenfraude' en dit jaar moesten tienduizenden mensen wachten op hun toeslag of teruggave inkomstenbelasting rondom de invoering van de antifraudemaatregel 'één bankrekeningnummer'. Ook bleek begin dit jaar de nodige onduidelijkheid te bestaan rondom de voorlopige aanslag voor 2014. Omdat in de eerste versies van het aangifteprogramma nog niet alle fiscale maatregelen voor 2014 konden worden verwerkt, kregen veel mensen een te hoge of te lage voorlopige aanslag. Deze problemen, waardoor mensen direct in hun portemonnee geraakt werden, waar onduidelijkheid ontstond, of waarbij fraude werd vastgesteld, mochten – terecht – rekenen op ruime maatschappelijke aandacht. Uiteindelijk hebben de problemen rondom één bankrekeningnummer geleid tot de beslissing van mijn voorganger om terug te treden.

De Belastingdienst is voor zeker tien miljoen Nederlanders de overheidsorganisatie waar zij misschien wel het meest mee te maken hebben. De onvrede naar aanleiding van alle problemen straalt dan ook af op het functioneren van de overheid als geheel. Dat schept ook betrokkenheid van particulieren en ondernemers; van hoevelen kreeg ik sinds mijn aantreden niet een welgemeend advies over de Belastingdienst? Van bekenden in de marge van een gesprek of van vreemden tijdens het wachten op een tram. Als die adviezen één gemeenschappelijk kenmerk hebben, dan is het een roep om daadkracht. Doe er iets aan!

Diisselbloem

Maar fermheid alleen geeft nog geen goede oplossing. Een beter functionerende Belastingdienst vraagt een aanpak met precisie, met behoud van wat goed gaat en onderbouwde verbeteracties waar het beter kan en moet. Met dit doel voor ogen heb ik in mijn eerste maanden aan de voorbereiding voor een verbeterprogramma gewerkt, tezamen met de top van de Belastingdienst en de top van het departement. We hebben alle vooronderstellingen over wat goed gaat en wat niet even losgelaten, elkaar beloofd eventuele politieke gevoeligheden niet te omzeilen en niet nagedacht over 'wiens schuld' iets zou kunnen zijn. We hebben geprobeerd opnieuw een onderbouwd oordeel te geven over de verschillende deelprocessen van de dienst en de verschillende aspecten van bedrijfsvoering, waaronder ook de ICT. We hebben bovendien vooruit gekeken om tot een beeld te komen van een dienst die in de komende decennia massaal digitaal interacteert met miljoenen Nederlanders wier situatie onderling verschilt. Deze 'zelf-assessment' was deels gebaseerd op bestaande informatie, waar we een nieuwe blik op hebben geworpen, deels op nieuw uitgevoerde analyses, en deels op inbreng van externen. Het beeld is niet uitputtend, maar we doen het er mee, want we moeten aan de gang. Voor verdere verdieping in deelonderwerpen biedt onze aanpak, waar nodig, ruimte.

Onze conclusie is enerzijds dat de Belastingdienst in de kern een professionele en goed functionerende organisatie is. Internationaal bevindt de dienst zich op verschillende terreinen in de voorhoede. De digitalisering is ver doorgevoerd, het fenomeen horizontaal toezicht is in Nederland ver ontwikkeld en de douane eindigt in wereldwijde benchmarks in de top tien. Dat ook mijn 'adviseurs' bij de tramhalte naast kritiek steeds waardering lieten doorklinken was niet uitzonderlijk: de algemene waardering van de Belastingdienst door het publiek en door bedrijven is behoorlijk en neemt al enige jaren verder toe. Deskundigheid en betrouwbaarheid scoren daarbij hoog.

Anderzijds moeten we concluderen dat het beter kan en moet. Want niet alles gaat goed en als we niet ingrijpen zullen zich steeds vaker problemen voordoen, waar steeds bredere groepen belastingbetalers last van krijgen. Kort gezegd: de Belastingdienst is niet voorbereid op wat we allemaal van de dienst willen. We verwachten een zeer laag foutenpercentage bij de uitvoering van een snel uitdijend takenpakket van snel veranderende regelingen, waarbij de beschikbare tijd om die veranderingen te implementeren kort is. En de snel digitaliserende burger, die verwacht door de Belastingdienst te worden bejegend zoals door een webwinkel,

Dit is een proefexemplaar

ziet enveloppen zijn brievenbus binnenglijden, terwijl hij de aangifte toch digitaal had gedaan. De Belastingdienst was uitstekend in staat om te doen wat hij deed, maar steeds minder om te doen wat in de toekomst van de dienst wordt verwacht.

Onze analyse laat op drie terreinen knelpunten zien:

1. De resultaten van het zelf-assessment vielen ons zeker niet in alle opzichten mee. Nieuwe feiten, externe inbreng en een andere blik leidden tot een indruk van achterstallig onderhoud in een groot aantal werkprocessen. Het waren juist de medewerkers van de Belastingdienst zelf die met een groot aantal waarschuwingen en verbeterideeën kwamen. De Belastingdienst werkt met massale batchgewijze processen die niet aansluiten op de geïndividualiseerde gegevensuitwisseling zoals we die steeds meer gewend zijn. Bovendien zijn de processen, hoewel solide, niet bestand tegen het huidige verandertempo; de afhankelijkheid van noodoplossingen en handwerk wordt steeds groter. Vervolgens voert de dienst niet altijd voldoende regie over de ketens, waardoor bijvoorbeeld onvoldoende is geanticipeerd op de stortvloed aan vragen aan de Belastingtelefoon (BelTel) als gevolg van de operatie 'één bankrekeningnummer'. En als er iets fout gaat, ontbreekt het soms aan systematische en snelle terugkoppeling. Daarom bestaat het eerste spoor uit het robuuster maken van de systemen van de dienst.

2. Maar als we de oplossing alleen blijven zoeken binnen de muren van de Belastingdienst, wordt het niets. Een vereenvoudiging van de fiscale regelgeving is eigenlijk geen keuze meer, maar een voorwaarde voor succes. Er komen steeds meer fiscale wijzigingen in een toenemend tempo op de Belastingdienst af, en een groeiend aantal regelingen dat de Belastingdienst moet uitvoeren, is naar praktische maatstaven niet goed uitvoerbaar. De toeslagen zijn een goed voorbeeld: de uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen is door schade en schande inmiddels fors verbeterd, ook waar het om de voortijdige opsporing van fraude gaat. Maar grenzend aan foutloos wordt het met deze regelingen nooit. En wie nu nóg een complexiteit zou willen toevoegen aan ons al complexe systeem van autobelastingen, mag wel een goede loodgieter meenemen. Het grootste risico manifesteert zich sluipenderwijs: de stapeling van complexiteit. Regelingen die afzonderlijk al moeilijk uitvoerbaar zijn, slaan neer in een beperkt aantal processen en systemen (met als duidelijkste voorbeeld de inning) en leiden zo tot uitvoeringsknelpunten. Wisten we dan niet dat uitvoering zo moeilijk zou worden toen tot deze regelingen werd besloten? Het antwoord is: sommigen wisten het soms, maar niet iedereen die het moest weten wist het altijd. Voor al die

Diese Seite ist ein Exemplar

verschillende regelingen waren vaak ook goede redenen: veel van de maatregelen om de crisis te bestrijden kwamen op het bordje van de Belastingdienst. Die verdient voor de uitvoering daarvan eerder lof dan kritiek. Maar het geheel werd er wel weer ingewikkelder door en de aandacht voor het nieuwe ging ten koste van het bestaande.

3. Ten slotte blijkt uit de analyse dat het niet helder is wat wij van onze Belastingdienst mogen verwachten. Sommige verwachtingen worden nu niet waargemaakt, terwijl een nadere blik op de cijfers zou onthullen dat die verwachtingen nooit zullen worden waargemaakt, doordat ze onrealistisch zijn. Bijvoorbeeld, als 30.000 toeslagen of voorlopige teruggaven te laat worden gestort, wordt voor 30.000 huishoudens mogelijk een probleem veroorzaakt. Dat vraagt prompte actie. Echter, bezien op het geheel van de miljoenen toeslaggerechtigden of belastingplichtigen is zo'n foutenmarge niet groot en helaas vaak onvermijdelijk. Tegen zo'n verwachtingspatroon is niet op te werken. Andere verwachtingen zijn volstrekt redelijk, maar of ze worden waargemaakt is niet helder. En vervolgens zijn er ook redelijke verwachtingen, die we nooit hebben geformuleerd of gerapporteerd, en die daardoor ten onterechte nooit nastrevenswaardig zijn geworden.

Nu dit beeld er ligt, moet worden vastgesteld dat het niet voor iedereen nieuws is. De boodschap zat soms al langer verpakt, hoewel beleefd geformuleerd en eufemistisch gesteld, in uitvoeringstoetsen, die echter nooit openbaar werden. Het beeld leefde al langer bij groepen binnen de dienst, maar ook bij beleidsmakers wier beleid door de Belastingdienst werd uitgevoerd. Ook van politici heb ik twijfels in deze richting opgevangen. Kortom, misschien is het voor sommigen nieuws, dan moeten we er mee aan de slag, en aan anderen allang bekend, dan moeten we er zéker mee aan de slag.

Als bijlage bij deze brief stuur ik u een overzicht van een samenhangend verbeterprogramma dat ik per direct in gang heb gezet en in de komende jaren uitvoer. Het programma pakt alle drie geconstateerde knelpunten aan. De leidende gedachte is dat de Belastingdienst beter gaat functioneren als hij niet meer aanhoudend voor ondoenlijke opgaven wordt gesteld, als de processen tegelijkertijd worden verbeterd om te voldoen aan de eisen die we er vandaag en morgen aan stellen, en als ten slotte de prestaties helder kunnen worden afgezet tegen die eisen. Het programma kent voor elk terrein een afzonderlijk spoor (zie figuur 1): verminderen van de complexiteit (spoor A), robuuster maken van de

Dissenplein

werkprocessen (spoor B) en het helder stellen van verwachtingen en rapporteren van de (beoogde en geleverde) prestaties (spoor C), plus een spoor om de veranderingen als gevolg van de andere sporen in de organisatie te borgen (spoor X):

Spoor A: verminderen van de complexiteit
In de eerste plaats wil ik komen tot een complexiteitsvermindering. Dit streven moet worden bezien in samenhang met het voornemen van het kabinet om het belasting- en toeslagenstelsel tegen het licht te houden, waarover uw Kamer binnenkort een brief krijgt. Complexiteitsvermindering is een breed gedragen wens waarbij uw Kamer en het kabinet beide aan zet zijn. Een belangrijk onderdeel van dit spoor is ook de herwaardering van de uitvoeringstoets. Deze toets wordt nu al regulier uitgevoerd, maar ik ga de uitvoeringstoets meer integraal uitvoeren, met oog voor stapeling, vrij van politieke druk, om de resultaten vervolgens openbaar te maken. In het kader van dit spoor is ook een aantal lopende of voorgenomen projecten herbeoordeeld, waarbij in sommige gevallen de conclusie is getrokken dat ze moeten worden stopgezet of bijgestuurd omwille van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst.

Spoor B: robuuster maken van de werkprocessen
Om de met ICT ondersteunde werkprocessen robuuster te maken, zal de Belastingdienst zijn massale processen grondig vernieuwen. Dat kan alleen stapsgewijs; een ICT-vlucht naar voren is te riskant voor een dienst die iedere werkdag bijna een miljard euro moet binnenhalen. In het portfolio wordt ruimte vrijgemaakt voor deze vernieuwing; rationalisatie levert daaraan een bijdrage. Door verdergaande digitalisering gaan we processen vergaand uniformeren en standaardiseren, waardoor ze ook efficiënter worden. Ook ga ik meer aandacht besteden aan situaties die niet gaan volgens het boekje. Hoe zorgen we ervoor dat burgers en bedrijven na een fout toch zo snel mogelijk worden bediend en wat leren we van de fout? Het robuuster maken van de werkprocessen van de dienst betekent ook het versterken van de handhaving. Zowel bij Belastingen als bij Toeslagen is in dat kader een aantal acties ingezet.

Spoor C: helder stellen van de verwachtingen en rapporteren van de prestaties
Burgers en bedrijven, maar ook de verschillende beleidsverantwoordelijken voor regelingen die de Belastingdienst uitvoert, zijn gebaat bij een helder beeld van wat van de dienst verwacht mag worden. Voldoende ambitieus, maar wel haalbaar. Hiertoe kijken we kritisch naar het normenstelsel van de Belastingdienst en gaan

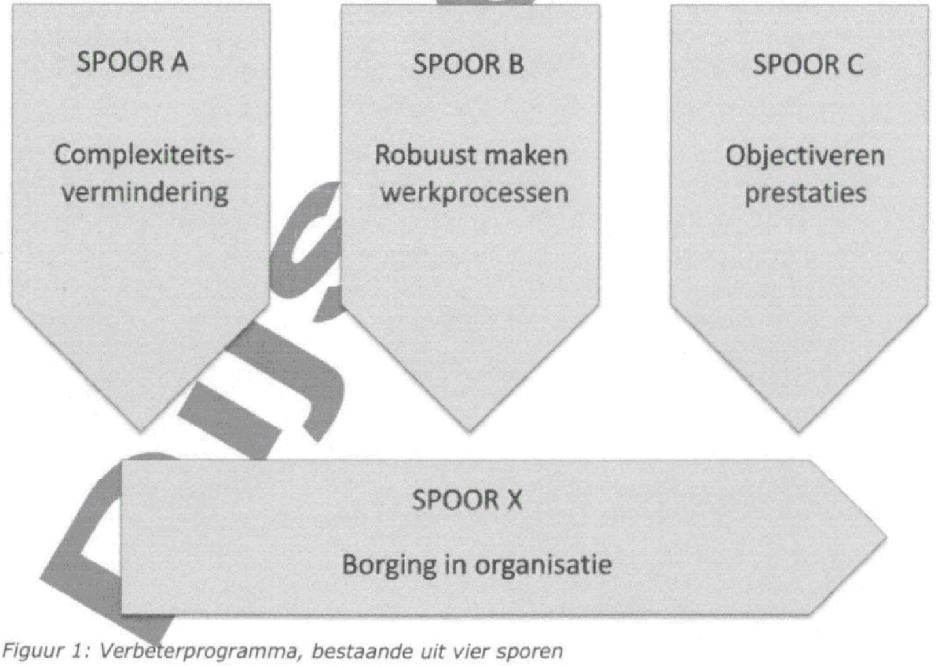
Dit is een

we vervolgens transparanter communiceren over deze normen. Wat mag verwacht worden dat goed gaat, en wat zou echt beter moeten? En ook achteraf: hoe is feitelijk gepresteerd, en hoe verhoudt dat zich tot de vooraf gestelde normen?

Spoor X: borgen van de veranderingen in de organisatie

Gedurende het afgelopen decennium heeft de Belastingdienst een aantal grote reorganisaties doorgemaakt. Na de operaties Eén Douane Nederland, Nieuw Toeslagen Systeem, Copernicus en de opheffing van de regio's (overstap naar segmenten), zitten we nu middenin de reorganisatie van het onderdeel Belastingen. Maar van nog zo'n jaren durende stoelendans verwacht ik geen oplossing. De medewerkers hebben alle ruimte nodig – de spreekwoordelijke 'rust' is het verkeerde woord - om zich te concentreren op de verbetering van de prestaties van de organisatie. De nieuwe koers vraagt onder andere een onderzoek naar een andere financieringssystematiek en versterking van de interne en externe communicatie. Uiteraard kan het op termijn wenselijk blijken de noodzakelijke veranderingen uit de genoemde sporen ook te verankeren in de structuur van de organisatie.

Systematisch weergegeven leidt dit tot het volgende programma.



Figuur 1: Verbeterprogramma, bestaande uit vier sporen

Bijlage

De acties zijn in de bijlage niet alle even ver uitgewerkt. Voor sommige is de onderbouwende analyse vergevorderd en richten de vervolgacties zich op de uitvoering. Voor andere is vastgesteld dat hier een belangrijk knelpunt ligt, maar moeten de precieze acties nog worden uitgewerkt. Verschillende programmaonderdelen maken gebruik van inbreng van derden. Bovendien worden externe deskundigen aangezocht voor de door [redacted] Belastingdienst in te stellen klankbordgroep. Zo probeer ik een efficiënt en effectief evenwicht te vinden tussen goed gebruik van interne kennis en ervaring en van externe expertise en onafhankelijkheid. De bijlage sluit af met hoofdstuk waarin aandacht wordt besteed aan proces en timing, aansturing en regie, financiering en rapportage.

De belastingbetaler verdient snel resultaat en verwacht dat waarschijnlijk ook. Maar een snel resultaat zit er niet in; het ligt voor de hand dat dit programma, waarin onder andere regelingen moeten worden vereenvoudigd en de ICT-structuur verder moet evolueren, zijn resultaten niet in één keer afwerpt. De problematiek is in jaren ontstaan en wordt niet in dagen opgelost.

Om die aanpak tot een succes te maken is de steun en medewerking nodig van uw Kamer en het kabinet, maar zeker ook van de medewerkers van de Belastingdienst. Zij hebben de afgelopen jaren de zware opdracht vervuld om soms bijna onuitvoerbare taken toch maximaal tot een goed resultaat te brengen. Sommige medewerkers hebben deze taak in stilte vervuld, anderen ongerust en sommigen ronduit kritisch, maar vrijwel altijd vanuit een zeer loyale basis en met hart voor de dienst en de publieke taak. Zij moeten de ruimte krijgen een robuuste en toekomstvaste uitvoering van de belastingwetgeving waar te maken. Dat is goed voor Nederland, dat verdient de belastingbetaler en dat geeft ook minder zorgelijke gesprekken op de tramhalte.

Hoogachtend,

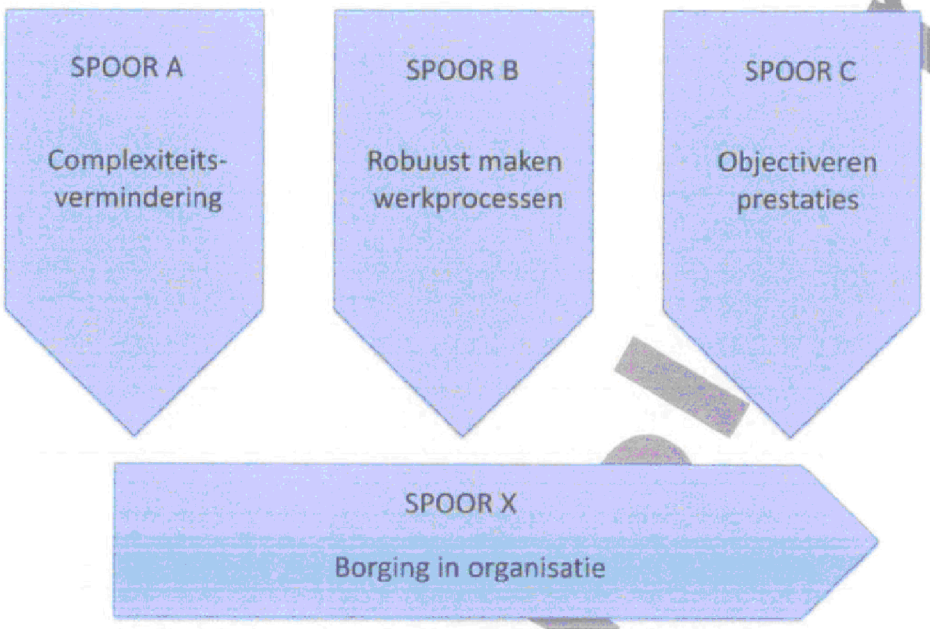
de Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

Dit is een kopie

BIJLAGE

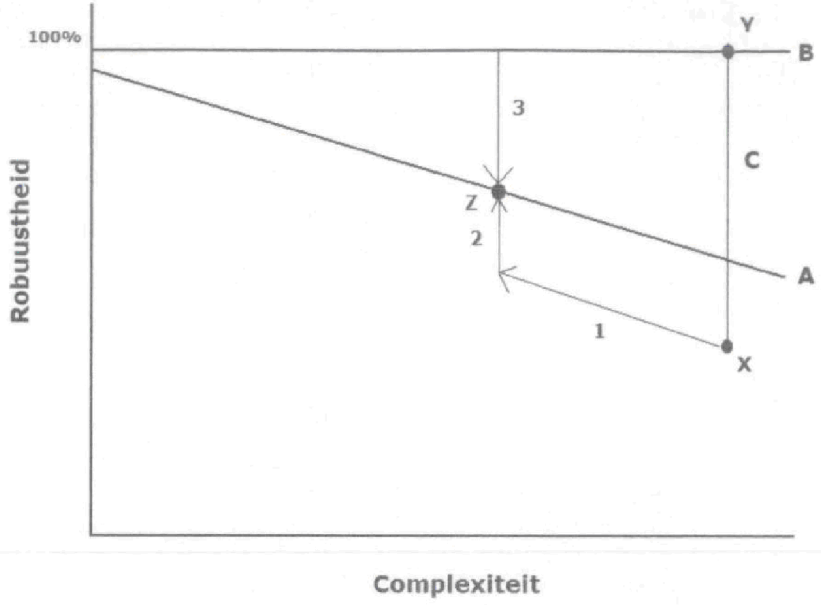
Zoals in de brief is aangegeven zijn de vier sporen die dienen ter uitvoering van het verbeterplan nader uitgewerkt, waarbij sommige acties in bepaalde sporen op dit moment concreter zijn dan anderen.



Figuur 1: Verbeterprogramma, bestaande uit vier sporen

De leidende gedachte is dat de Belastingdienst beter gaat functioneren als hij niet meer aanhoudend voor ondoenlijke opgaven wordt gesteld, als de processen tegelijkertijd worden verbeterd om te voldoen aan de eisen die we er vandaag en morgen aan stellen, en als ten slotte de prestaties helder kunnen worden afgezet tegen die eisen. In figuur 2 is dit grafisch weergegeven. Lijn A geeft weer wat redelijkerwijs verwacht zou mogen worden qua robuustheid van prestaties als de complexiteit toeneemt. Het is logisch dat als zaken complexer worden en er meer prestatie-eisen worden opgelegd, de druk op de organisatie toeneemt, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit. Tegelijkertijd blijven de verwachtingen rondom presteren doorgaans onveranderd hoog. Die verwachtingen worden weergegeven in lijn B. Punt X geeft de huidige situatie weer, waarbij de prestaties achterblijven bij wat redelijkerwijs verwacht mag worden. Lijn C geeft het gat weer tussen de verwachtingen (punt Y) en de feitelijke prestaties (punt X). Door de complexiteit te verminderen (lijn 1), de werkprocessen robuuster te maken (lijn 2) en de prestaties te objectiveren (lijn 3) kan situatie Z worden bereikt en er geen gat meer bestaat tussen de verwachtingen en de feitelijke prestaties. Dit is het ideale eindbeeld.

Diesel



Figuur 2: grafische weergave verbeterprogramma

Dijsselb

Spoor A: Betere uitvoerbaarheid door complexiteitsvermindering



Figuur 3: spoor A binnen het gehele programma

Het eerste spoor dat ik inzet is complexiteitsvermindering. De afgelopen jaren is, mede als gevolg van diverse regeerakkoorden en aanvullende akkoorden, het aantal jaarlijkse fiscale wijzigingen sterk toegenomen. Bij veel maatregelen was spoedige inwerkingtreding een vereiste. Op sommige beleidsterreinen was een maatregel nauwelijks in werking getreden als zich alweer een nieuwe maatregel of een wijziging van de maatregel aandiende. Zo zijn per 1 januari 2012 de spaarloonregeling en de levensloopregeling afgeschaft, waarbij de afschaffing van de levensloopregeling met overgangrecht gepaard ging. Deze regelingen zouden per 1 januari 2013 worden vervangen door de vitaliteitsregeling, maar daarvan werd in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II afgezien. Ook bestond van 2009 tot en met 2012 de doorwerkbonus. Deze is per 1 januari 2013 afgeschaft, en vervangen door de werkbonus. Maar ook die is met ingang van 1 januari 2014 weer afgeschaft (ook met overgangsrecht). Een goed voorbeeld van een snelle opeenvolging van veranderingen op één specifiek beleidsterrein. Mijn ambtsvoorganger had zich tot taak gesteld een pakket kleine belastingen af te schaffen. De praktijk is dat er met de bankenbelasting, de verhuurderheffing en de crisisheffing drie nieuwe zijn bijgekomen. In de context legitieme keuzes, maar dat neemt allerminst het beslag op de uitvoering weg. Complexiteit en het op orde brengen van de schatkist zijn twee kanten van dezelfde medaille gebleken.

In de loop van de jaren zijn vele knoppen toegevoegd aan het belastingstelsel, overigens niet alleen nationaal maar ook internationaal (btw, UCC bij Douane). Deze wijzigingen leiden tot constante aanpassingen in de systemen van de Belastingdienst (daarover meer onder spoor B). Veel maatregelen beïnvloeden elkaar, waardoor het effect van het draaien aan een knop op het gehele plaatje niet altijd meteen duidelijk is. De Belastingdienst moet bij de uitvoering van een individuele maatregel te allen tijde rekening houden met de effecten van die maatregel op andere terreinen. Zo hebben wijzigingen in het inkomensbegrip van de inkomensheffing gevolgen voor

Dissertation

inkomensafhankelijke regelingen, waaronder de toeslagen. Al met al komt er een grote hoeveelheid (fiscaal en ander) beleid op de samenleving en op de Belastingdienst af, waar de dienst niet altijd op is voorbereid en waarvan de samenloop soms onvoldoende wordt voorzien. Dit betekent dat de uitvoeringstoetsen te beperkt worden uitgevoerd en onvoldoende inzicht geven in de samenloop en samenhang van beleid en de effecten op burgers en bedrijven.

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

Spoor A bestaat uit de volgende drie maatregelen.

A1: Vereenvoudiging bestaande wetgeving
Bij een vermindering van complexiteit is vereenvoudiging van bestaande wetgeving essentieel. Het primaat voor vereenvoudigingsvoorstellen ligt vanzelfsprekend bij het kabinet, maar – zoals ik tijdens het kennismakingsoverleg met uw Kamer op 26 maart van dit jaar ook deelde – heb ik hierbij een nauwe samenwerking met uw Kamer voor ogen. De uitlatingen van diverse Kamerleden tijdens dat overleg zijn in dat kader hoopgevend: velen gaven aan dat het de hoogste tijd is de Belastingdienst de komende jaren werkelijk te ontzien, om de dienst in staat te stellen orde op zaken te kunnen stellen. Die steun is hard nodig omdat een significante aanpassing van het belastingstelsel naast winnaars vaak ook verliezers kent. Zonder stevige politieke keuzes komt een significante vereenvoudigingsoperatie niet van de grond. En zonder vereenvoudiging zullen de andere sporen onvoldoende effect sorteren.

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

A2: Herbeoordeling lopende processen
In het kader van dit spoor is ook een aantal lopende dossiers herbezien. Daarbij is gekeken naar het effect op de klantprocessen en of er dossiers zijn die leiden tot voor de uitvoering onwenselijke

Dissel bloem

uitkomsten. Binnen de Belastingdienst heeft dat geleid tot stopzetting of temporisering van een aantal dossiers. Ook buiten het fiscale domein heeft de keuze voor complexiteitsvermindering gevolgen; voorbeelden daarvan zijn het afzien van de huishoudentoeslag in zijn voorgestelde vorm en het beperken van de betrokkenheid van de Belastingdienst bij de quotumwet arbeidsgehandicapten. Enkele herbeoordeelde dossiers raken ook uw Kamer. Ik noem drie concrete gevallen. Bij de heroverweging is naar voren gekomen dat de debiteurgerichte invordering (het stroomlijnen van de verschillende invorderingsprocessen) nog steeds een wens blijft, maar dat de timing hiervan zorgvuldig moet worden afgestemd op de robuustheid van de inningsystemen en de verbeteringen die daarin noodzakelijk zijn. Een tweede voorbeeld: op dit moment vindt binnen de Belastingdienst een heroverweging plaats van het voorstel voor de Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst dat bij uw Kamer ligt. Ik heb opdracht gegeven de reikwijdte van de voorstellen opnieuw te bezien in het licht van de noodzaak voor complexiteitsvermindering; ook de inpassing in het aanslagbelastingsysteem en de termijn waarop dit mogelijk zou zijn, is een element in de heroverweging. Uiterlijk in het najaar zal ik uw Kamer hierover berichten. En een derde voorbeeld is één bankrekeningnummer in de omzetbelasting. Gebleken is dat het risico op identiteitsfraude bij de omzetbelasting beperkt is en dat dit risico ook door andere (minder zware) maatregelen in het proces afgedekt kan worden. Bovendien blijkt dat als gevolg van de invoering van één bankrekeningnummer en de daaraan verbonden verplichting tot tenaamstelling van de rekening de administratieve lasten voor ondernemers toenemen én dat de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst stijgen. In het licht van het voorafgaande ben ik dan ook voornemens om deze maatregel te wijzigen door de verplichting tot tenaamstelling bij ondernemingen voor teruggave omzetbelasting te schrappen. Tevens wordt gekeken of de wet ook ten aanzien van burgers aangepast moet worden om de complexiteit voor de uitvoering en de administratieve lasten bij burgers te reduceren, zonder dat dit overigens ten koste gaat van het streven tot een fraudebestendig uitbetalingsbeleid.

A3: Herwaardering uitvoeringstoets

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

1. <u>Meer integrale toets</u>

In de uitvoeringstoetsen wordt in hun huidige vorm een maatregel te veel individueel beoordeeld en wordt te weinig gekeken naar samenloop met andere maatregelen (stapeling) of naar de invoerbaarheid van een maatregel voor burgers en bedrijven. Als veel maatregelen individueel uitvoerbaar zijn, wil dat nog niet zeggen dat ze dat in hun gezamenlijkheid bezien ook zijn. Met andere woorden: de uitvoeringstoetsen zijn nu te partieel van aard en de Belastingdienst zal

Dit is enkel een

stappen zetten om deze toetsen meer integraal uit te voeren, ook al kost de toets daardoor iets meer tijd. Een uitvoeringstoets moet gaan over begrippen als maakbaarheid van de benodigde systemen, over inpasbaarheid in het bredere stelsel, over begrijpelijkheid voor burgers en bedrijven, over handhaafbaarheid en fraudebestendigheid, over verwachte impact op dienstverleningskanalen, over gevolgen voor alle stappen in de keten en uiteraard ook over kosten. Deze meer integrale toets 'nieuwe stijl' krijgt vorm via een nieuw te ontwerpen toetsingsproces voor uitvoeringstoetsen binnen de dienst.

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

2. Openbaar maken uitvoeringstoetsen

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

Daarom zal ik de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst in de toekomst openbaar maken. Hierdoor zullen ze een belangrijker onderdeel kunnen uitmaken van de parlementaire besluitvorming. Niet alleen de afweging of iets wel of niet uitvoerbaar is, maar ook met aandacht voor de nuances en kanttekeningen, en met een duidelijk beeld van de gevolgen van invoering voor burgers en bedrijven. Al bij het komende Belastingplan wil ik hierin de eerste stappen zetten. Daarbij zal ook worden bezien hoe dit kan worden toegepast bij amendementen, zodat uw Kamer

Dit is een ploeg

ook daarbij een meer integrale afweging kan maken. Vanzelfsprekend kan de professionaliseringsslag die hiervoor nodig is niet zijn afgerond voorafgaand aan het komende Belastingplan, maar ik wil graag dit jaar gebruiken als aanloop voor de komende jaren. Bij de openbaarmaking van uitvoeringstoetsen kan uw Kamer erop vertrouwen dat deze toetsen zonder politieke weging door de Belastingdienst worden uitgevoerd.

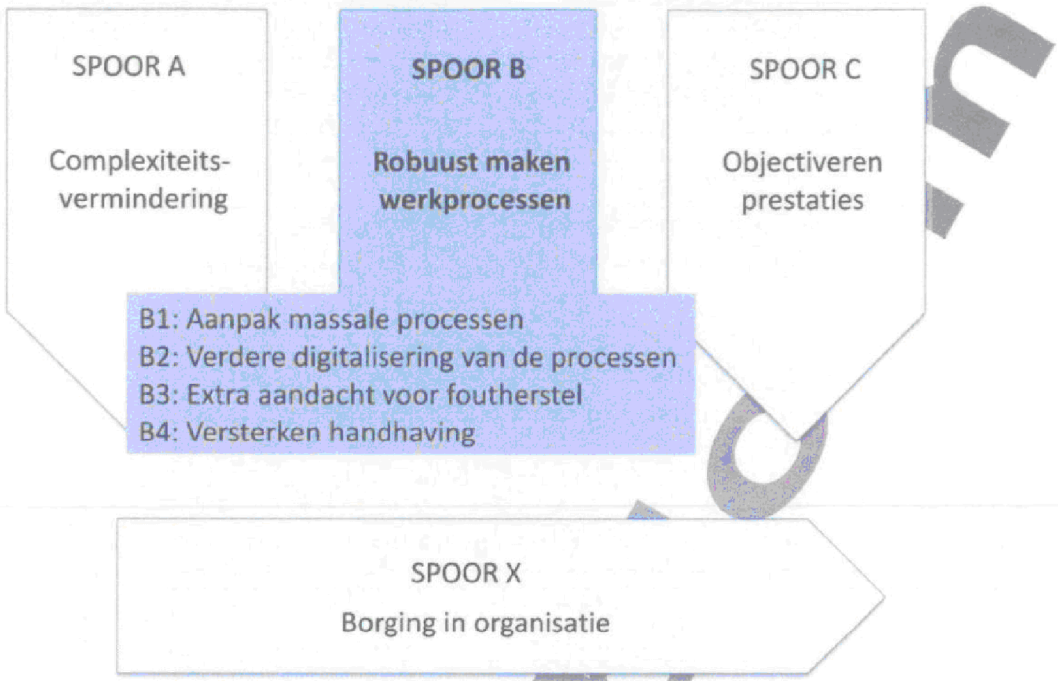
3. Meer inzicht in uitvoeringskosten

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

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

Dijsselbloem

Spoor B: Robuuster maken werkprocessen Belastingdienst



Figuur 4: spoor B binnen het gehele programma

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

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

Disseln

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

Een vergelijkbare situatie bestaat bij sommige andere werkprocessen van de Belastingdienst. Hierbij geldt ook de wet van de remmende voorsprong: de Belastingdienst werkte al in een vroeg stadium met voor die tijd moderne automatiseringssystemen, maar doordat deze systemen daarna onvoldoende zijn aangepast aan alle ontwikkelingen en niet waren voorbereid op de gewijzigde eisen van deze tijd, is nu sprake van een verouderd ICT-landschap. Homogene processen kunnen doorgaans zonder veel problemen worden uitgevoerd, maar meer fijnmazige en heterogene processen, zoals de toeslagen of inkomensbeleid gericht op specifieke groepen lenen zich niet zonder meer voor verwerking in die massale processen. In veel van de automatiseringssystemen loopt de Belastingdienst tegen de grenzen van de mogelijkheden en beheersbaarheid aan. Deze constateringen waren aanleiding voor een onderzoek van McKinsey in 2009. Op grond van dat onderzoek is een aantal verbeteringen doorgevoerd met aansprekende resultaten tot gevolg. De belangrijkste aanbeveling van McKinsey was om de continuïteit van de systemen te garanderen; daarna zou de prioriteit moeten liggen bij implementatie van wetgeving en pas daarna bij vernieuwing. De eerste jaren is de energie van de Belastingdienst dan ook op continuïteit gericht geweest ('het huis op orde'). De volgende prioriteit, implementatie van nieuwe wetgeving, is zo omvangrijk geweest dat de Belastingdienst te weinig kon toekomen aan de derde prioriteit: vernieuwing. Het is urgent dat de komende jaren ruimte wordt gereserveerd om daar wel aan toe te komen. Diverse ontwikkelingen, zoals het toegenomen volume nieuwe wetgeving en de groeiende rol van de Belastingdienst als gegevensmakelaar maken het een opgave om vernieuwing als prioriteit te handhaven. Dergelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een landschap aan processen en automatiseringsystemen waarvan de robuustheid de afgelopen jaren is afgenomen, waardoor de mogelijkheid veranderingen door te voeren begrensd is. De situatie is urgent, maar niet dramatisch: een beeld als zouden alle systemen op instorten staan, is onjuist. Een aantal systemen is verouderd (zoals de systemen voor de inning, de autobelastingen of de omzetbelasting) en het is daarom al een hele inspanning om ze stabiel draaiende te houden. Andere systemen, van recenter datum, zijn op zichzelf redelijk stabiel (zoals de loonheffing of de inkomensheffing), maar de aanpasbaarheid van deze systemen is beperkt. Voor de inkomensheffing geldt bijvoorbeeld dat de releasekalender (de wijzigingen die doorgevoerd kunnen worden) van het aanslagbelastingensysteem voor de komende jaren overvol is vanwege de wetswijzigingen van de afgelopen jaren. Andere systemen, zoals het nieuwe toeslagensysteem, functioneren goed, hoewel de toeslagen*systematiek* als zodanig kwetsbaar blijft.

Diseelpoem

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

B1: ICT-ontwikkelkalender

Zoals hiervoor is beschreven, verschilt de situatie per proces en per systeem; de maatregelen zijn daar dan ook op afgestemd. Daarbij ga ik uit van een gefaseerde aanpak. Sommige maatregelen zijn direct gestart, andere volgen op middellange of op lange termijn. Het geheel van maatregelen voor de komende periode van vijf jaar zal worden opgenomen in de Belastingdienst ICT-ontwikkelkalender die uiterlijk op 1 oktober aanstaande gereed zal zijn. Bij het opstellen van die kalender zal gebruik worden gemaakt van aanbevelingen van Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer en van de bevindingen in het lopende parlementaire onderzoek naar ICT bij de overheid.

Hieronder volgt een overzicht van maatregelen die nu al in beeld zijn en die onderdeel zullen uitmaken van de ontwikkelkalender..

i maatregelen waarmee de Belastingdienst direct is gestart

Binnen de Belastingdienst wordt een aantal maatregelen per direct uitgevoerd:

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

ii maatregelen op middellange termijn

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

- Nieuwbouw van het omzetbelastingsysteem is in gang gezet (aanpak via afzonderlijke delen, gereed in 2016/2017);
- De Belastingdienst werkt al enkele maanden aan een plan van aanpak voor de inningsystemen (gereed zomer 2014);
- Externe deskundigen, die ervaring hebben met de massale processen van de Belastingdienst en andere grote uitvoeringsorganisaties, onderzoeken de mogelijkheideom het aanslagbelastingensysteem te verbeteren, waardoor de komende jaren (wets)wijzigingen makkelijker, sneller en goedkoper kunnen worden verwerkt (gereed mei 2014);

Diseelbloem

- De vernieuwing in afzonderlijke delen van de vele systemen die de autoheffingen ondersteunen is gestart.(gereed in 2019).

iii maatregelen op lange termijn

Acties op de langere termijn die zijn ingezet:

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

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

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

B2: Verdere digitalisering van de processen

De Belastingdienst is in zijn inkomende massale processen al vergaand gedigitaliseerd: sinds 2005/2006 geldt dat ondernemers verplicht elektronisch aangifte doen en van de burgers doet inmiddels 96% vrijwillig digitaal aangifte. De uitgaande massale processen zijn papieren processen. Mede daardoor verstuurt de Belastingdienst jaarlijks zo'n 160 miljoen poststukken. Dat is kostbaar en niet erg efficiënt. Daarom zet de Belastingdienst de komende jaren stevig in op verdergaande digitalisering. Digitalisering biedt bovendien mogelijkheden om processen vergaand te uniformeren en te standaardiseren, waardoor ze ook efficiënter worden. En met digitalisering gaat de Belastingdienst een bijdrage leveren aan Digitaal 2017, als genoemd in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II. De maatregelen die worden genomen zijn:

Diseigroen

- uitbreiding van SBR (Standard Business Reporting) in 2015 en 2016 naar alle inkomende en uitgaande informatiestromen tussen fiscaal dienstverleners en (grote) ondernemingen en de Belastingdienst; hiermee geeft de Belastingdienst invulling aan de publiek-private samenwerking met banken, softwareleveranciers, fiscaal dienstverleners en accountants;
- realisatie in 2015 van een portaal voor belastingen (naast het al bestaande portaal voor toeslagen), waar burgers gegevens kunnen inzien en mutaties kunnen doorgeven;
- uitgaande stromen naar burgers en (kleine) ondernemingen via de BerichtenBox van MijnOverheid (Toeslagen vanaf december 2013, eerste stap bij inkomensheffingen voorjaar 2015);
- bijdrage van de Douane aan de topsector logistiek.

Een verdere digitalisering maakt het mogelijk op wat langere termijn de taak van de Belastingtelefoon van inhoud te laten veranderen: wanneer het antwoord op statusvragen (inclusief over de inning) kan worden gevonden in de portalen (mijn toeslagen, mijnbelastingdienst) komt er bij de Belastingtelefoon capaciteit vrij voor een doorontwikkeling van call center naar servicecenter. De activiteiten zullen dan meer gericht kunnen zijn op de individuele burger of het individuele bedrijf met een specifieke vraag in plaats van op een massa statusvragen. Ook vanuit de Belastingtelefoon zelf bellen naar belastingplichtigen kan dan gemeengoed worden. De functie verschuift dan van louter dienstverlening naar een combinatie van dienstverlening en toezicht. Best practices uit het bedrijfsleven en van andere (semi-)overheden zullen dienen als inspiratiebron voor de bredere inzet van sociale media (waar de Belastingdienst overigens al goede ervaringen mee heeft opgedaan) voor een betere dienstverlening.

B3: Extra aandacht voor foutherstel

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

- Allereerst beziet de Belastingdienst een meer systematische inspanning gericht op de opsporing van kwetsbaarheden. Waar fouten optreden wordt bij de evaluatie soms vastgesteld dat medewerkers al langer op de hoogte waren van bestaande kwetsbaarheden. De meest waardevolle kennis van risico's en hun eventuele gevolgen zit binnen de dienst. Er kan meer gedaan worden om medewerkers op een laagdrempelige en veilige manier kwetsbaarheden te laten melden. Verschillende grote organisaties hebben baat gehad bij het beter inzetten van de kennis van de eigen medewerkers. De

Diseenploem

Belastingdienst wil het maximum halen uit contact met medewerkers, via online panels en via 'meet & greet'-bijeenkomsten.

- Daarnaast wordt verkend of de Belastingdienst vroegtijdige terugkoppeling van burgers en bedrijven zou kunnen krijgen, zowel vooraf bij het op kleine schaal beproeven van de effecten van massale verzendingen, als achteraf via concrete vragen bij op het onderwerp gerichte online klantenpanels en via aanpassingen in de Fiscale Monitor; nu is de Fiscale Monitor beperkt tot één meting per jaar op basis van een steekproef. Daardoor krijgt de Belastingdienst een goed idee van de *algemene* tevredenheid van burgers en bedrijven en van de beeldvorming van de dienst bij het grote publiek. Deze monitor moet zeker doorgaan; datzelfde geldt voor de feedback op tevredenheid die de Douane ontvangt via Het bewijs van Goede Dienst.. Maar er is op dit moment geen systematische feedback op *specifieke* tevredenheid, dat wil zeggen tevredenheid die direct is gerelateerd aan een actie van de dienst (een handhavingsactie of een transactie, zoals een uitbetaling of een aanslag); dat is wel belangrijk en daarom zal er een permanente monitor worden opgezet waarmee dat wel mogelijk is. Daarmee krijgt de Belastingdienst sneller feedback en kan hij ook sneller leren; uiteraard blijven de signalen die bij de Belastingtelefoon worden ontvangen belangrijk: dat zijn 'early warnings' dat er mogelijk iets mis is;
- Bovendien laten vergelijkingen met andere grote, klantgerichte organisaties zien dat de Belastingdienst de sociale media intensiever zou kunnen inzetten dan nu het geval is door deze te gebruiken om foutsignalen te krijgen en daaraan systematische opvolging te verbinden. Experts uit die organisaties worden uitgenodigd hun ervaringen te delen met de Belastingdienst.
- En ten slotte zet de Belastingdienst in op uitbreiding van de 'Stella-teams', die met maatwerkoplossingen complexe foutsituaties herstellen, terwijl tegelijkertijd de gegevens ten behoeve van de analyse veilig worden gesteld. Een voorbeeld van zo'n aanpak is te vinden bij één rekeningnummer: daar worden mensen die niet of herhaaldelijk onjuist reageren op informatieverzoeken nu persoonlijk benaderd, eventueel zelfs via huisbezoek. Op deze manier worden niet alleen zij sneller geholpen, maar ontstaat ook een scherper beeld van de knelpunten bij de verschillende doelgroepen. Dergelijke hulp kan ook heel goed in samenwerking met ketenpartners worden georganiseerd.

B4: Versterken handhaving

De Belastingdienst is een rechtshandhavingsorganisatie. De stapeling van complexiteit heeft ook gevolgen gehad voor de handhaving. Het robuuster maken van de werkprocessen van de dienst betekent dus ook het versterken van de handhaving. Dat geldt de volle breedte: van dienstverlening tot fraudebestrijding. De doelstelling van de Belastingdienst op het gebied van handhaving dat 'elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient', blijft onverminderd van kracht. In 2012 heeft de Commissie Stevens de handhavingsaanpak van de Belastingdienst grondig geanalyseerd. De aanbevelingen zijn in uitvoering genomen. In 2012 zijn in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II extra financiële middelen (€ 157 miljoen) aan de Belastingdienst toegekend voor intensivering van het toezicht en de invordering.

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

Diseeinloem

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

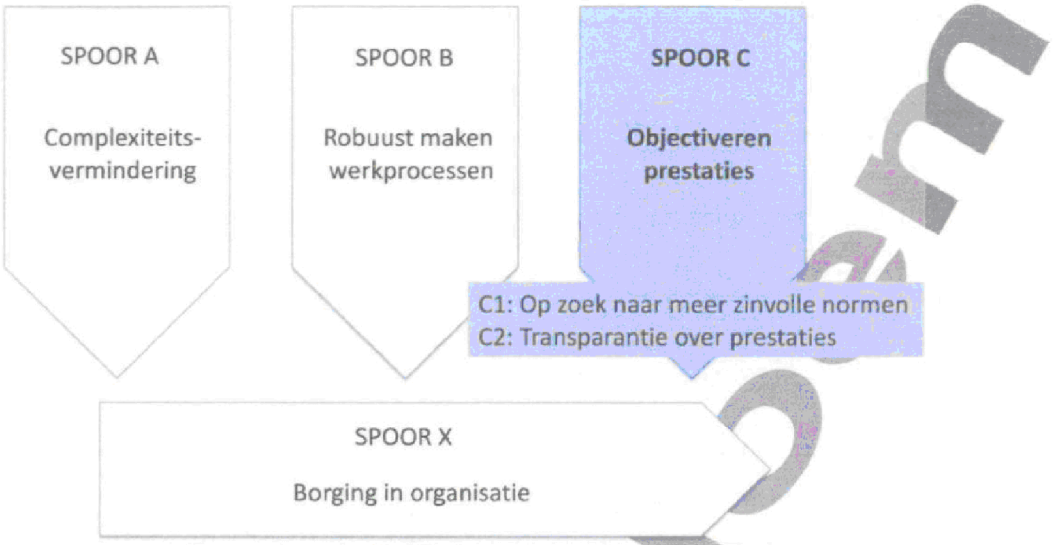
Een belangrijk deel van de handhaving vindt plaats binnen het bedrijfsonderdeel Belastingen. Vanuit de noodzaak te komen tot een bundeling van expertise, gericht op de verschillende typen belastingplichtigen is per 1 januari 2013 gekozen voor een inrichting op basis van segmenten. Het veranderproces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

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

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

Diisseldoorn

Spoor C: Objectiever maken van beoogde en geleverde prestaties



Figuur 5: spoor C binnen het gehele programma

Wat we van de Belastingdienst verwachten, is onder meer vastgelegd in normen en afspraken. Hierover wordt periodiek gerapporteerd, met drie doelgroepen in gedachten:

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

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

In dit kader kom ik met een tweetal maatregelen.

C1: Ontwikkeling van een beter sluitend normenkader

In verschillende rapportages van de Belastingdienst zijn allerlei prestatie-indicatoren te vinden, veelal afgezet tegen een norm. Een deel van deze normen is ontstaan naar aanleiding van incidenten, en wellicht in een langere- termijnperspectief beschouwd niet cruciaal. Een ander deel is zinvol, maar in zijn definitie incompleet of onvoldoende doordacht. De Belastingdienst is gestart met een herziening van het totaal aan prestatie-indicatoren. Een paar voorbeelden laten zien dat hieraan het nodige te verbeteren valt:

Dissertation

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

Binnen de Belastingdienst wordt voortdurend gekeken naar betere normen; mogelijkheden zijn er:
- foutsituaties in de dienstverlening: hoe om te gaan met bellers die worden geconfronteerd met verbroken verbindingen, lange wachtrijen en meer onsuccesvolle belpogingen;
- afhandeling van fiscale vragen aan de Belastingtelefoon (zelf afdoen of doorverwijzen naar professionele dienstverleners);
- toezicht op toeslagen;
- prestaties in de massale processen (toegezegd aan de Algemene Rekenkamer).

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

C2: Transparantie over geleverde en te verwachten prestaties

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

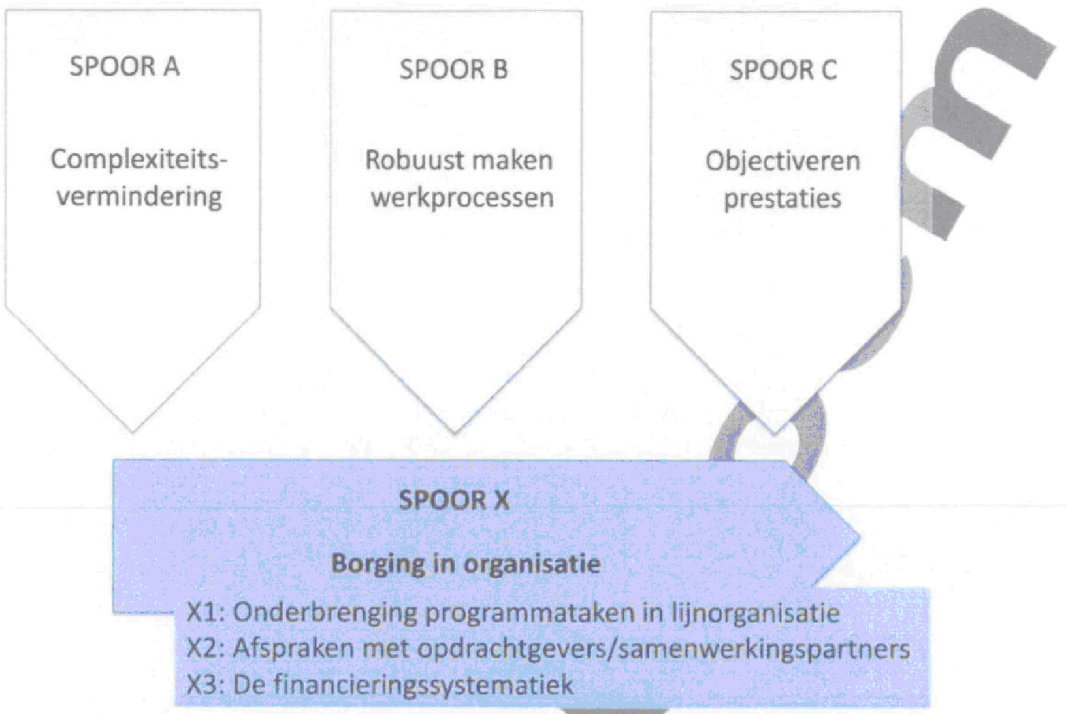
- Informatie over de stand van zaken van het aantal opgelegde aanslagen Inkomensheffing 2013 en een prognose over de afdoening voor 1 juli;
- Informatie over de stand van zaken van het aantal definitieve toekenningen van Toeslagen;
- De bereikbaarheid van de Belastingtelefoon van de voorbije dagen en de verwachting voor de komende dagen (de "spits"-verwachting);
- Exact uitbetaalmoment Toeslagen bij de verschillende banken.

Driebrieven

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

Dijsselbloem

Spoor X: Borging in de organisatie



Figuur 6: spoor X binnen het gehele programma

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

X1: Onderbrenging van programmataken in de lijnorganisatie
Bij spoor A is de opdracht aan de Belastingdienst om te organiseren dat kwalitatief hoogwaardige "uitvoeringstoetsen nieuwe stijl" worden opgesteld die de openbaarheidstoets kunnen doorstaan. Binnen het Directoraat-Generaal Belastingdienst zal daartoe een "bureau" worden opgericht dat multidisciplinair zal zijn samengesteld. De nieuwe werkwijze zal voor het eerst bij het Belastingplan 2015 worden beproefd.

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

Dit stuk is openbaar

De leercirkel bij verstoringen in de massale processen wordt ingericht onder verantwoordelijkheid van [redacted] B/CA. De Belastingtelefoon zal in de ontwikkeling van callcenter naar servicecenter een belangrijker rol krijgen in het signaleren (en oplossen) van kwesties die burgers en bedrijven hinderen. De impulsen voor Stella in de keten (zie B3) moeten vooral daarvandaan komen. Aandacht voor situaties die buiten de norm vallen (ook wel foutpaden genoemd) zal, waar het gaat om de voortbrenging, primair worden belegd bij [redacted] met borging in architecturen en werkwijzen. De verantwoordelijkheid voor het voorbereid zijn op foutsituaties in de uitvoering van de massale processen berust bij de afzonderlijke bedrijfsonderdelen.

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

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

X2: Afspraken met opdrachtgevers en samenwerkingspartners
De Belastingdienst heeft met een groot aantal opdrachtgevers en samenwerkingspartners overeenkomsten afgesloten. Veelal in de vorm van convenanten, soms in de vorm van serviceniveau-overeenkomsten (SNO's). De belangrijkste dienstonderdelen die dat betreft zijn Douane (circa 60 zogeheten VGEM-convenanten met andere departementen en daarnaast convenanten met veiligheidspartners als KLPD, AIVD, Kustwacht) en Toeslagen (met intermediairs die dienstverlening aan burgers verzorgen). Deze afspraken zullen in het licht van de sporen A, B en C in 2104 en 2015 worden herijkt. Waar dat van toepassing is zal onderdeel van die afspraken zijn de ontwikkeling van een gezamenlijke communicatiekalender die uitgaat van het "deurmatmoment" bij burgers en bedrijven.

X3: De financieringssystematiek
Ook in bredere zin vind ik het verstandig om nog eens goed te kijken naar de financieringssystematiek bij de Belastingdienst. Daarbij wil ik kijken naar verschillen en overeenkomsten met andere grote uitvoeringsorganisaties. Momenteel is er voor de Belastingdienst geen directe relatie tussen de financiering van de dienst en stijgingen in volumes, investeringen in veranderingen, en nieuwe taken.

Ik heb opdracht gegeven een mogelijke nieuwe financieringssystematiek van de Belastingdienst in de komende periode nader te onderzoeken. Punt van onderzoek is op welke wijze het beste rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in onder andere volumes en prijzen, taken,

Dit is een

complexiteit en productiviteit en hierbij passend kosteninzicht. Ook zal de financiering/dekking van een eventuele nieuwe systematiek worden onderzocht.

Dijsselbloem

Proces en timing, aansturing en regie, financiering, rapportage

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

Proces en timing
Een aantal acties is direct ingezet op basis van de analyse van de risico's in de klantprocessen. De aanbevelingen uit deze analyse ('zelf-assessment') zijn onderaan deze bijlage opgenomen.
Sinds medio februari vindt een extra controle op uitgaande brieven plaats, is het proces bij verstoringen aangescherpt en is er monitoring van grote releases met effecten voor burgers of bedrijven. De vrijgaveprocedure voor releases is aangescherpt en de leercirkel op productieverstoringen is ingericht.
Voor een aantal automatiseringssystemen lopen onderzoeken of zijn delen in uitvoering genomen.

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

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

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

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

Dissel Ploem

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

Financiering

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

Rapportage

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

Dijsselploem

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

Deze bijlage is een samenvatting van de aanbevelingen uit de analyse afbreukrisico's klantprocessen. De aanbevelingen zijn gericht op alle onderdelen van de Belastingdienst en op verschillende niveaus in de organisatie.
Bij de aanbevelingen is een vierdeling gevolgd: de uitvoering, initiatieven, de voortbrenging en overige aanbevelingen.

De uitvoering
De uitvoering van alledag door de Belastingdienst, waarin hij zijn maatschappelijke rol waarmaakt.

Initiatieven
Alle initiatieven voor nieuwe of te wijzigen processen, zowel vanuit wetgeving als beleid.

De voortbrenging
De voortbrenging is in de Belastingdienst de schakel tussen het initiatief en de realisatie in de uitvoering, omdat vrijwel altijd processen en producten moeten worden ontworpen (of aangepast).

Overige aanbevelingen
Een reeks aanbevelingen op verschillende terreinen.

1. De uitvoering Om de bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst in staat te stellen de rol van uitvoerder optimaal te vervullen, zijn de volgende aanbevelingen gedaan.
Onderzoek massale processen Aanbevolen wordt de volgende onderwerpen te betrekken in een onderzoek naar de massale processen: - Geef aan op welke wijze de Belastingdienst regie op de uitvoering kan verbeteren en hoe ketensturing binnen de bestaande organisatiestructuur van de Belastingdienst het beste kan worden ingevuld; - Bezie hoe met de interne verdeling in massale processen enerzijds en individuele processen anderzijds beter op de verwachtingen van burgers en bedrijven kan worden aangesloten; - Bezie hoe de verschillende verantwoordelijkheden binnen het bedrijfsonderdeel Belastingdienst/Centrale Administratie (gegevensleverancier, productiebedrijf, concernadministratie) het beste tot hun recht kunnen komen; - Geef aan hoe de kwaliteit van gegevens kan worden verbeterd door de Belastingdienst in zijn rol van gegevensontvanger van derden en gegevensverstrekker aan derden.
Versterk de rol van het MT Belastingdienst bij het sturen op de uitvoering De MT-leden zijn individueel verantwoordelijk voor hun bedrijfsonderdeel en gezamenlijk voor de totale organisatie en daarmee voor de onderlinge samenhang. Aanbevolen wordt de rol van het MT op het laatste punt te versterken, waarbij effecten op burgers en bedrijven leidend zijn.
Borg bepalende inbreng van de uitvoering bij de voortbrenging, uitmondend in een volwaardige rol bij beslissingen over vrijgave voor productie Aanbevolen wordt de uitvoering (B/CA voor het massale proces, het bedrijfsonderdeel voor het niet-massale proces, BelTel en dienstverlening) een bepalende stem te geven bij de vrijgave van processen en systemen die uitmonden in uitingen richting burgers en bedrijven.
Borg dat alleen vrijgave wordt verleend aan processen/voorzieningen waarin productiebesturing en beheervoorzieningen zijn opgenomen Een deel van de gesignaleerde risico's wordt veroorzaakt door het feit dat opgeleverde processen/producten niet in beheer kunnen worden genomen en in het feit dat productiebesturing ontbreekt. Aanbevolen wordt om te borgen dat in die gevallen niet tot het in productie nemen kan worden besloten. Stemt het MT in bijzondere gevallen in met het tijdelijk achterwege blijven van deze functionaliteit, dan wordt ook besloten binnen welke termijn die functionaliteit alsnog wordt

Niet geleverd

toegevoegd.
Richt de leercirkel in op damages De damageprocedure is vooral gericht op het verhelpen van de damage. Daarmee komt de leercirkel niet uit de verf. Aanbevolen wordt als onderdeel van de reguliere damageprocedure een vorm van leercirkel in te richten. Leg de uitvoering van deze aanbeveling neer bij de directeur B/CA en vraag hem de resultaten periodiek in het MT terug te koppelen.
Breid Stella in de keten uit Bij Stella in de keten worden signalen in een gezamenlijke activiteit van ketenpartners volgens een vast stramien aangepakt. Deze werkwijze is succesvol. Signalen komen nu vanuit de BelTel en zijn gebaseerd op telefoontjes van burgers en bedrijven. Ook eigen medewerkers kunnen een bron van informatie zijn voor risico's in de uitvoering en voor uitvoering die efficiënter en effectiever kan. Aanbevolen wordt een mechanisme in te richten voor dergelijke signalen.

2. Initiatieven Op het terrein van initiatieven voor nieuwe of te wijzigen processen zijn de volgende aanbevelingen gedaan.
Heroverweeg een aantal risicovolle lopende initiatieven Het huidige pakket lopende initiatieven, bestaande uit (wetgevings)initiatieven, programma's, projecten en releases is omvangrijk en complex, waardoor risico's worden gelopen, zowel in de richting van burgers en bedrijven als voor de continuïteit van de eigen bedrijfsprocessen. Een betere beheersing van de totale werklast vraagt voor de komende jaren, in nauw overleg met de staatssecretaris en DGFZ, een maximale beperking in nieuwe wet- en regelgeving en een zorgvuldige weging van de eigen ambities.
Beoordeel Belastingdienstvreemde taken kritisch Ook bij toekomstige additionele taken die binnen de overheid belegd moeten worden zal regelmatig naar de Belastingdienst worden gekeken. De uitvoeringstoetsen moeten duidelijk maken welke risico's een additionele taak heeft voor uitvoering van de primaire processen. Hierdoor kan de uitkomst van een uitvoeringstoets zijn dat een additionele taak buiten de primaire processen van de Belastingdienst om of zelfs buiten de Belastingdienst wordt uitgevoerd.
Maak ruimte voor de noodzakelijke plannen van de Belastingdienst en zet deze niet op slot Gezien het totale pakket aan initiatieven en gezien het beperkte verandervermogen van de organisatie moeten de eigen ambities scherp worden gericht op de speerpunten uit het MLTP. Door het werken aan die speerpunten maakt de Belastingdienst stappen vooruit in dienstverlening, toezicht, fraudebestrijding en het robuust maken van kwetsbare processen en infrastructuur (rationalisatie); daarom moet er juist voor de daarop gerichte initiatieven ruimte zijn.
Organiseer een betere integrale advisering Versterking van het proces aan de 'voorkant' voorkomt dat er later, tijdens de voortbrenging of in productie, problemen ontstaan. Versterk daarom binnen DG-Bel de regie op het proces om te komen tot een kwalitatief hoogwaardig integraal advies en stuur op totstandkoming van uitvoeringstoets die voldoen aan adequate richtlijnen voor integrale afweging.
Organiseer de inbreng van buiten en van binnen beter Om te kunnen vaststellen wat het effect van een initiatief is op burgers en bedrijven kan dat het beste aan die burgers en bedrijven zelf worden gevraagd. Aanbevolen wordt om in overleg met communicatiedeskundigen een keuze te maken voor een gestructureerde manier waarop signalen kunnen worden verkregen. Maak ook gebruik van de bestaande kanalen. Een belangrijke bron van informatie wordt ook gevormd door signalen van medewerkers uit de Belastingdienst zelf. Die komen signalen niet altijd of gedempt door. Daarom verdient het aanbeveling binnen elk bedrijfsonderdeel een manier te bedenken om die signalen wel op het juiste niveau te ontvangen.
Versterk de rol van het MT bij de uitvoeringstoetsen Omdat de beslissing 'wel of niet (zo) doen' eigenlijk de belangrijkste beslissing over een initiatief is, wordt aanbevolen die beslissing op het niveau van het MT Belastingdienst te nemen. De staatssecretaris heeft aangegeven te overwegen de uitvoeringstoetsen op het gebied van voorgenomen wet- en regelgeving voortaan aan te bieden aan de Tweede Kamer. Zou tot

Dissel bloem

openbaarmaking worden overgegaan, dan ligt het temeer voor de hand dat het MT Belastingdienst de desbetreffende toetsen bespreekt en vaststelt. Alleen zo kan de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan Belastingdienstbreed worden waargemaakt.
Verbeter de kwaliteit van de uitvoeringstoetsen Een goede uitvoeringstoets is cruciaal voor een goede besluitvorming door het MT Belastingdienst en een goed vervolgtraject. Daarom moet worden geïnvesteerd in een hogere kwaliteit van de uitvoeringstoetsen. Aanbevolen wordt om spelregels voor het proces van uitvoeringstoetsen vast te stellen.

3. Voortbrenging Zowel vanuit het initiatief als vanuit de uitvoering moet er betrokkenheid zijn bij de voortbrenging, zodat de initiatiefnemer het door hem gewenste effect kan behalen en de uitvoering een uitvoerbaar proces krijgt aangereikt. De volgende aanbevelingen worden gedaan.
Versterk de rol van het MT bij de voortbrenging Het MT beslist over de in uitvoering te nemen programma's en strategische projecten. Daarbij betrekt het MT de overall beschikbaarheid van resources in de afweging, bepaalt de randvoorwaarden en stelt vast welke mate van managementaandacht is vereist en welke competenties daarbij van BE en programma- of projectmanager worden gevraagd. Daarbij vindt ook borging van betrokkenheid van de uitvoering bij het voortbrengingsproces plaats.
Versterk de rol van de projectboards De rol van projectboards in de voortbrenging is cruciaal omdat daar alle relevante partijen bij elkaar komen. De lijn MT-program/projectboard en vice versa dient expliciet te worden gemaakt (wat is het mandaat van de voorzitter, wat zijn de kaders). Bovendien verdient het functioneren van de projectboards versterking (niveau en mandaat van de deelnemers, keuze voor een Business Executive op basis van competenties en aard van het project, vaststelling escalatieprocedure).
Besteed bij de voortbrenging aandacht aan foutpaden Tijdens de voortbrenging is er vooral, en naar is gebleken soms uitsluitend, aandacht voor het goedpad. De uitvoering wordt echter geconfronteerd met de foutpaden. Aanbevolen wordt om tijdens de voortbrenging expliciet aandacht te besteden aan mogelijke foutpaden en die tevens onderdeel te laten zijn van de vrijgave en het end-of-projectreport.
Stel een roadmap inning op Aan veel initiatieven zijn inningsaspecten verbonden. Modernisering van dit essentiële proces blijkt erg weerbarstig te zijn en de huidige systemen zijn niet adaptief en niet toekomstvast. Aanbevolen wordt één MT-lid verantwoordelijk te maken voor inning en een roadmap inning op te stellen.
Beperk het gebruik van LOA's Binnen de uitvoeringsprocessen wordt gebruik gemaakt van LOA's. Bij Auto en Inning komt dit het sterkst naar voren waardoor ongewenste effecten richting burgers en bedrijven kunnen optreden. Aanbevolen wordt om het gebruik van LOA's bij de doorontwikkeling van Auto en Inning kritisch te bezien.
Voer de initiatieven uit de meerjarenplannen uit Een aantal bevindingen uit de analyse sluit aan bij eerdere bevindingen over het functioneren van de IV-keten. Daarop zijn in de meerjarenplannen verbeteracties geformuleerd onder het motto ruimte creëren en slagkracht organiseren. Aanbevolen wordt die voorgenomen acties met kracht voort te zetten.

Dissidenten

4. Overige aanbevelingen

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

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

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

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

Dijsselbloem



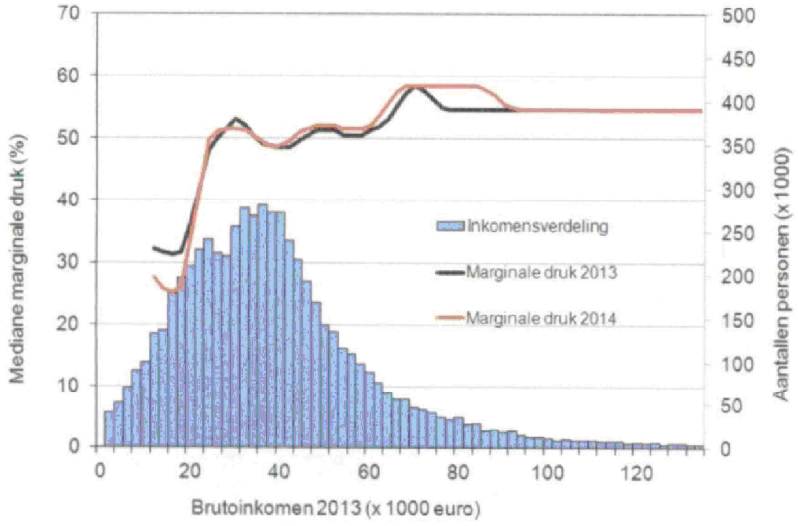
Ministerie van Financiën

Stelselherziening

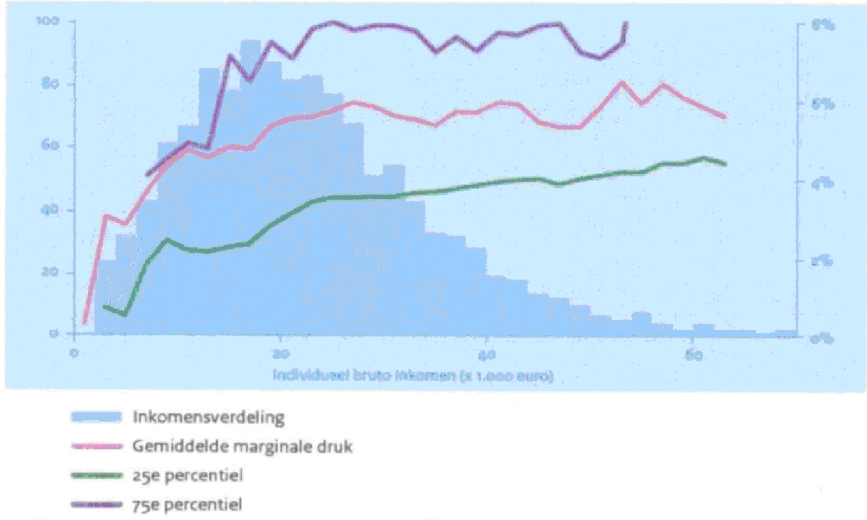
Doelen stelselherziening

- Verbeteren uitvoerbaarheid door de Belastingdienst (minder calamiteiten en lagere kosten)
- Bevorderen economische groei / stimuleren arbeidsparticipatie (lagere lasten op arbeid, mede daardoor ook behoud aantrekkelijk fiscale klimaat)

Marginale druk naar (individueel) inkomen voor 2013 en 2014



Figuur 4.2.9 Marginale druk bij dag extra werken minstverdienende partner met kinderen inclusief kosten kinderopvang; rechteras inkomensfrequentie (betreft in totaal 1,0 miljoen personen)



Gevolgen stelselherziening

- Reparatie van een aantal 'onuitvoerbare' regelingen
- Lagere tarieven IB/LB, maar minder aftrekposten
- Lagere belastingdruk vpb, maar minder aftrekposten
- Minder base-erosion and profit-shifting (BEPS)
- Geen verlaging van de 'economisch minst verstorende' (onder belastingbetalers vaak gehate) belastinggrondslagen zoals erven, vermogen en onroerend goed

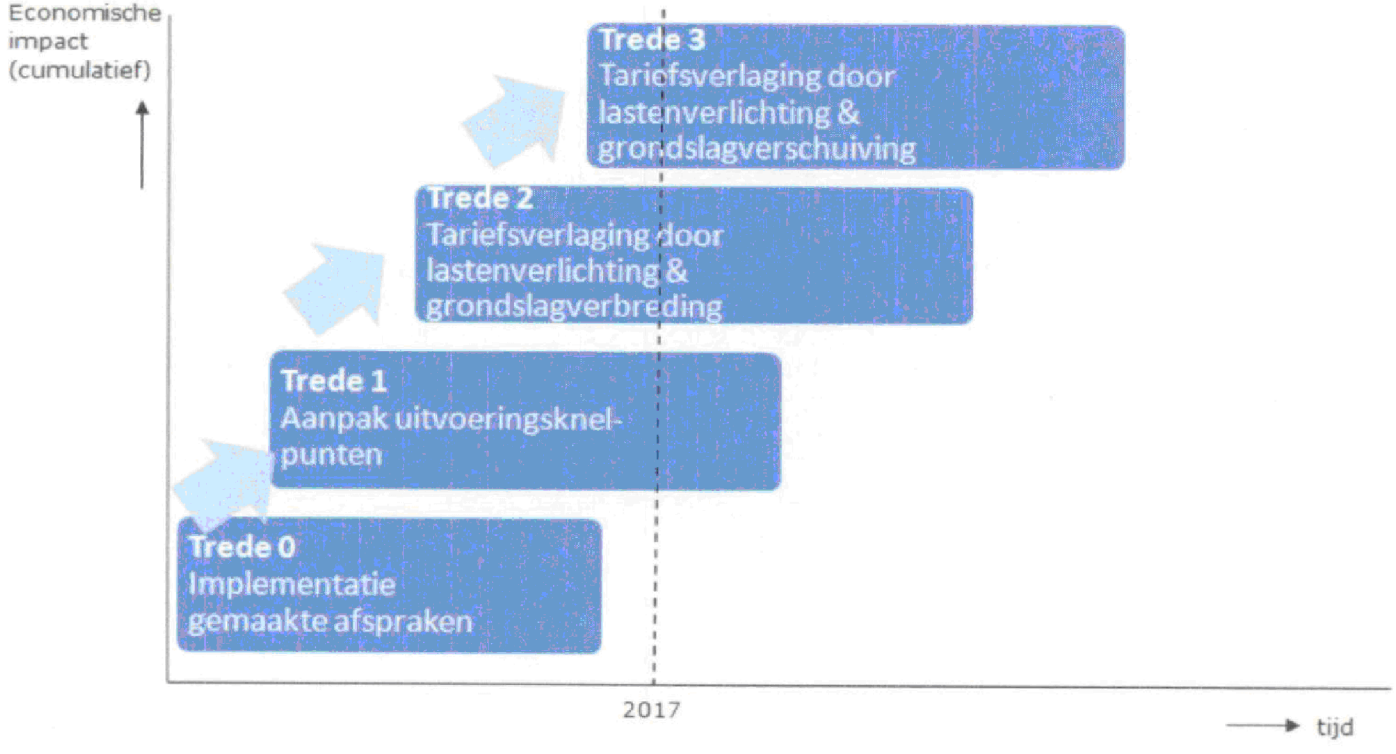
Mogelijke maatschappelijke effecten

- Groei werkgelegenheid
  - Werken of meer werken loont voor meer mensen
  - Voor meer bedrijven (MKB'ers) interessant maken om mensen in dienst te nemen
- Behoud van het gunstige fiscale klimaat door verbeterde condities

1894813

02470

Vier treden naar een stelselherziening



Trede 0 - Implementatie gemaakte afspraken

- Aanpassen arbeidskorting (€ -500 mln)
- Aanpak schijnzelfstandigheid (€ 100 mln)
- Aanpassen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon (€ 150 mln)
- Alternatieve invulling belasting op afval storten (€ 100 mln)

1894813 02470

Trede 1 – Aanpak uitvoeringsknelpunten

Doel: start met aanpakken complexiteiten en verkeerde prikkels die uitvoering bemoeilijken

Thema's:
- Toeslagen hervormen en eventueel afschaffen
- Autobelastingen hervormen
- Pensioen eigen beheer rationaliseren
- Werkkostenregeling vereenvoudigen
- Leidingwaterbelasting repareren

Effect:
- Minder uitvoeringsproblemen, lagere uitvoeringskosten

Timing:
- Start deze kabinetsperiode
- Evt. doorloop naar volgend kabinet

Budgettaire stelpost:
- PM

1894813 02470

Trede 2 – Tariefsverlaging door lastenverlichting & grondslagverbreding

Doel: verlagen generieke en marginale tarieven door grondslagverbreding

Thema's:
- Drukverschil ZZP/DGA/werknemer verkleinen
- Minder base-erosion and profit-shifting (BEPS)
- Aftrekposten afschaffen
- Houdbaarheidsbijdrage versnellen

Effect:
- Lagere tarieven in LB/IB
- Lagere tarieven in Vpb
- Lagere werkgeverslasten op arbeid

Timing:
- Start deze kabinetsperiode (mits € en uitvoerbaar)
- Doorloop naar volgend kabinet

Budgettaire stelpost:
- Per saldo lastenverlichting: € 2,0 – 2,5 mrd.

1894813 02470

Trede 3 - Tariefsverlaging door lastenverlichting & grondslagverschuiving

Doel: optimaliseren mix van grondslagen door ontlasten meest verstorende grondslagen en afzien van verlaging van de minst verstorende grondslagen

Thema's:

- Vermogensrendementsheffing niet omlaag
- Belasting op onroerend goed niet omlaag
- Schenk- en erfbelasting niet omlaag
- Milieu- en grondstoffenbelasting overwegen (tot nog toe niet uitvoerbaar, dan wel internationaal verstorend)
- Accijnzen internationaal gezien meer evenwichtig
- Aandeel BTW omhoog (door uniformering tarief en vrijstellingen)

Effect:

- Lagere tarieven in LB/IB
- Lagere werkgeverslasten op arbeid

Timing:

- Start deze kabinetsperiode (mits € en uitvoerbaar)
- Doorloop naar volgend kabinet

Budgettaire stelpost:

- Per saldo lastenverlichting: € 0,5 – € 1,0 mrd.

1894813 02470

Bespreekpunten voor politieke vierhoek

1. Willen we schouders zetten onder een stelselherziening?
   - Stelselherziening kent winnaars en verliezers
   - Van een stelselherziening gericht op economische groei profiteert uiteindelijk iedereen

2. Wat wordt het ambitieniveau en hoe concreet wordt de brief?
   - Thema's, richtingen of concrete maatregelen opnemen

3. Hoe gaan we het sonderingsproces inrichten?
   - Via politieke leiding en coalitieoverleg
   - Via de woordvoerders
   - Koepels en maatschappelijke organisaties op hoog niveau

4. Timing
   - De Tweede Kamer verwacht op 16 juni een kabinetsreactie op de adviezen van de commissie Van Dijkhuizen

1894813 02470

Bijgaand de voor-
lopige versie v/d
presentatie voor de
vierhoek. Deze gaat
vandaag ook naar
Kamp & Asscher.

pt.4