

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 331

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2017

De Belastingdienst heeft de essentiële taak om rechtvaardig en zorgvuldig belastingen te innen ter bekostiging van publieke taken. Om deze taak uit te voeren moet de Belastingdienst meegroeien met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Daarom heb ik in mei 2014 aan uw Kamer de Brede Agenda voor de Belastingdienst gestuurd (Kamerstuk 31 066, nr. 201) waarin langs drie sporen ontwikkelingslijnen zijn geformuleerd: «spoor A», vereenvoudiging van het belastingstelsel; «spoor B», robuuster maken van de werkprocessen; en «spoor C», helder stellen van verwachtingen en rapporteren over de prestaties. Tevens is een «spoor X» geduid, het borgen van de verandering in de organisatie. Een jaar later (in mei 2015) heb ik spoor B van die Brede Agenda met de Investeringsagenda Belastingdienst nader uitgewerkt (Kamerstuk 31 066, nr. 236). Daarin is geconcludeerd dat de Belastingdienst «achterloopt op de maatschappelijke ontwikkelingen en daardoor zowel minder efficiënt als minder effectief wordt». Tevens is geconcludeerd dat niet ingrijpen zou leiden tot een groeiende tax-gap bij toenemende uitvoeringskosten. Oplossingen voor dit dilemma zijn (1) het anders omgaan met gegevens, (2) informatiegestuurd toezicht en innen en (3) een andere interactie met de belastingbetaler. Daarbij is aangegeven dat om deze opgave over een periode van vijf tot zeven jaar te kunnen realiseren ingrijpende ICT-systeemwijzingen nodig zijn, inclusief de daarbij behorende heldere prioriteitstelling. De Investeringsagenda is dan ook essentieel om ook in de toekomst de continuïteit van de Belastingdienst te borgen en de doelstelling van modernisering te halen.

In deze brief ga ik nader in op stukken die ik met deze brief aan uw Kamer aanbied¹. Daarbij wordt de verbinding gelegd met de conclusies en aanbevelingen in het rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst (hierna: het onderzoeksrapport) (Kamerstuk 31 066, nr. 330). Als startpunt geldt de Investeringsagenda, omdat de doelstelling daarvan onverminderd van belang is, zoals ook het onderzoeksrapport constateert.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Kijkend naar het onderzoeksrapport constateer ik vijf prioriteiten. Deze punten komen hierna een voor een aan de orde. Ten eerste is het van belang dat de Investeringsagenda zo snel mogelijk vlot getrokken wordt. Dat hangt direct samen met het tweede punt, namelijk het borgen van de continuïteit. Ten derde is essentieel om de Investeringsagenda te kunnen laten slagen dat de ondersteunende processen binnen de Belastingdienst op orde komen. Ten vierde moet de structuur van de Belastingdienst inclusief die van het topmanagement zo snel mogelijk worden aangepakt en de besluitvormingsprocessen worden verbeterd. Tot slot is het van het grootste belang dat de medewerkers beter worden gehoord, meegenomen en betrokken bij de veranderingopgave voor de Belastingdienst.

Implementatie Investeringsagenda

In mijn brief van 11 oktober 2016 heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de Investeringsagenda en de daarmee samenhangende projectenopzet en rapportagesystematiek.² Ondertussen is duidelijk dat doorgaan op de huidige weg er toe zal leiden dat de structureel beoogde effecten van de Investeringsagenda niet in het voorziene tempo gehaald zullen worden. Herijking is nodig. Het is belangrijk dat de aandacht nu uitgaat naar de implementatie. De Belastingdienst ontwikkelt daartoe een haalbare aanpak met bijbehorend realistisch tijdpad om de Investeringsagenda stapsgewijs te implementeren en daarbij de continuïteit van de lopende processen leidend te laten zijn. Elementen hierbij zijn het betrekken van de medewerkers bij de veranderingopgave, versterking van het projectbureau van de Investeringsagenda zodat meer regie kan worden gevoerd, een geobjectiveerde meetmethodiek voor de te verwachten resultaten en het zo snel mogelijk koppelen van het tijdpad aan de beschikbare budgetten. Voor de zomer wordt een gedragen veranderaanpak ontwikkeld.

Daarnaast is het van belang om de verandering in de organisatie te borgen. Ik constateer dat de medewerkers van de Belastingdienst onvoldoende zijn meegenomen in de doelen, de ideeën en de consequenties van de Brede Agenda en de Investeringsagenda. Het heeft de afgelopen twee jaar ontbroken aan de implementatie. Hier zal de Belastingdienst alsnog uitvoering aan geven.

Borgen van de continuïteit

Bijgaand treft u in bijlage 1 de eerder toegezegde continuïteitsrapportage aan³ en een update van de in- en uitstroomcijfers in het kader van de vertrekregeling (bijlage 2)⁴. Ook stuur ik het door de ADR opgestelde rapport van bevindingen op de continuïteit mee (bijlage 3)⁵. De continuïteitsrapportage geeft inzicht in de effecten van de vertrekregeling op de continuïteit. Als gevolg van de vertrekregeling vertrekken er deels andere medewerkers dan wier werk verdwijnt, en medewerkers stromen ook sneller uit dan met het werkbedrijf Switch gepland was. Er is dus sprake van een mismatch in zowel functie als in tijd. Bovendien brengt de uitwerking van de vertrekregeling een relatief grote wervingsopgave met zich mee. De werving heeft prioriteit en heeft blijvende aandacht. Op termijn worden uiteindelijk een omvang en samenstelling van het medewerkersbestand bereikt zoals bij de lancering van de Investeringsagenda beoogd was. In de rapportage worden de gevolgen van deze in- en uitstroom in beeld gebracht en de in 2017 te nemen beheersmaatregelen

² Kamerstuk 31 066, nr. 304 en bijlage A daarbij.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

benoemd. In bijlage 4 treft u tevens het ADR-rapport aan over de rechtmatigheid van de uitgaven in het kader van de uitstroomregeling in 2016⁶, waarin de ADR oordeelt dat de stimuleringspremies als geheel rechtmatig zijn uitbetaald. Daarbij merkt de ADR op dat bij de uitbetaling van een beperkt aantal stimuleringspremies omissies zijn geconstateerd. In de continuïteitsrapportage zijn beheersmaatregelen opgenomen waarmee de continuïteit op dit moment kan worden geborgd. Naast de hiervoor beschreven te ontwikkelen veranderaanpak, betreft dit het werven van 140 extra fte waarvoor extra middelen zijn vrijgemaakt binnen de Financiënbegroting. Daarnaast zullen de binnen de begroting van de Belastingdienst beschikbare middelen zodanig worden ingezet dat deze maximaal gericht zijn op het borgen van de continuïteit en is in het begrote budget ruimte voor een vervangingswerving van nog eens 350 fte in 2017. Het betreft in alle gevallen bedrijfskritieke functies, waaronder deurwaarders. Daarnaast zijn productiviteitsverbeteringen gerealiseerd die worden ingeschat op circa 550 fte.

Al met al is mijn oordeel dat de continuïteit kan worden geborgd. De vraag naar capaciteit is echter niet statisch en externe en interne ontwikkelingen kunnen het beeld altijd doen omslaan. Continuïteit vraagt steeds om bijsturen. Het is in de eerste plaats aan het management van de Belastingdienst en uiteindelijk aan mijzelf om al het nodige te doen om de continuïteit van de Belastingdienst steeds te borgen. Bij Voorjaarsnota zal worden gezien of aanvullende maatregelen benodigd zijn om de continuïteit te garanderen. Hoe dan ook zal ik te allen tijde de benodigde maatregelen nemen om de continuïteit van de Belastingdienst te waarborgen.

Verbetering ondersteunende processen

Managementinformatie

Het doorvoeren van de met de Investeringsagenda beoogde wijziging in de primaire processen en ICT-systemen, kan alleen slagen als de ondersteunende processen zoals de financiële kolom, de HR-kolom, de interne fiscale beheersing en de aanbesteding op orde zijn. Belangrijk onderdeel hiervan is het vastleggen en beschikbaar hebben van managementinformatie, zowel met betrekking tot de primaire processen als deze ondersteunende processen. Het onderzoeksrapport constateert dat deze informatie op verschillende terreinen niet of onvoldoende samenhangend voor handen is en dat een forse inhaalslag geboden is. Het opsplitsen van het begrotingsartikel kan daarbij ook behulpzaam zijn.

Vervolgens is het zaak dat de (politiek) relevante informatie zorgvuldig en snel beschikbaar komt voor de ambtelijke en politieke top. Hierdoor kunnen risico's eerder worden herkend en erkend en kunnen permanent beheersmaatregelen worden genomen, in het bijzonder ten aanzien van de ICT en het HR-beleid. In de Brede Agenda voor de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 201) is aangegeven dat gewerkt moet worden aan het helder stellen van de verwachtingen en rapporteren van de prestaties (spoor C). De nieuwe prestatie-indicatoren in de begroting helpen bij het beter inzicht bieden in het presteren van de Belastingdienst.

De rapporten over de bekostigingsystematiek en de managementinformatie voor de Belastingdienst⁷, vormen een basis om de ondersteunende processen te verbeteren. De implementatie hiervan zal een van de

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Bijlagen bij Kamerstuk 31 066, nr. 236.

prioriteiten binnen de Belastingdienst worden. Zie hiervoor ook de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport (Kamerstuk 31 066, nr. 330).

Interne fiscale beheersing

Interne analyse door de Belastingdienst zelf heeft tot de constatering geleid dat bepaalde ondersteunende processen nog niet op orde zijn. In de beantwoording van de vragen bij de 18^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 321) heb ik aangegeven dat ik nog vragen had bij de analyse op de interne fiscale processen en de ADR gevraagd heb om een reactie. Nu de ADR zijn reactie gereed heeft stuur ik uw Kamer de interne analyse en de ADR-reactie daarop toe. U treft deze bijgaand aan in bijlage 5 en 6⁸.

In de analyse worden stevige conclusies getrokken ten aanzien van de interne beheersing, in het bijzonder ten aanzien van het functioneren van het eigen Tax Control Framework (TCF). De Belastingdienst heeft onderkend dat dit verbetering behoeft door de genoemde tekortkomingen aan te pakken. De meest in het oog springende tekortkomingen zijn met voorrang opgepakt en ondertussen hersteld. Aan het verbeteren van het TCF wordt gewerkt. De inspecteur heeft inmiddels geconstateerd dat deze aanpak al zichtbaar tot verbetering heeft geleid. De Belastingdienst is daarmee weer in control, maar op dit terrein nog niet het rolmodel dat het zou moeten zijn. Het is een taak voor het management van de Belastingdienst om dat wel te worden.

In de analyse worden op basis van interviews enkele concrete misstanden genoemd die ik zorgelijk vond en die ik nader heb laten onderzoeken. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat deze in het oog springende zaken zich in de praktijk hebben voorgedaan, maar dat deze als beelden in de Belastingdienst circuleren.

Aanbesteding

Naast de tekortkomingen in de analyse van de interne fiscale processen, is binnen de Belastingdienst geconstateerd dat de aanbesteding van de software waar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst mee wordt ondersteund, in 1997 ten onrechte achterwege is gebleven. Het betreft het zogenoemde SAP-landschap. Tevens is geconstateerd dat de huidige inrichting van dit bedrijfsvoeringsondersteuning inefficiënt is. Er zal daarom alsnog worden aanbesteed, waarbij eisen worden gesteld aan de efficiëntie. De Belastingdienst werkt momenteel aan het opstellen van het aanbestedingsdocument.

Governance en besluitvorming verbeteren

De governance van en besluitvorming door de Belastingdienst, zijn belangrijke onderdelen van het onderzoeksrapport. De implementatie van de aanbevelingen van het onderzoeksrapport op dit terrein moeten dan ook direct ter hand worden genomen. Ik verwijs hiervoor naar de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport (Kamerstuk 31 066, nr. 330). Naast deze aanbevelingen in het onderzoeksrapport heeft de heer Docters van Leeuwen in opdracht van de toenmalige directeur-generaal Belastingdienst aanbevelingen gedaan ten aanzien van de governance door de (toenmalige) Raad van Bestuur. De adviesnotitie van de heer Docters van Leeuwen is inmiddels vastgesteld door de directeur-generaal Belastingdienst en treft u conform het verzoek van de Kamer bijgaand aan in

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bijlage 7⁹. De notitie kan helpen bij de verbetering van de governance binnen de Belastingdienst.

Verbinding met medewerkers

Het is van groot belang dat de Belastingdienst haar medewerkers een open en veilige werkcultuur biedt waarin mensen hun zorgen kunnen uiten en signalen serieus worden genomen. De vele signalen van Belastingmedewerkers naar media en politici zijn een indicatie dat medewerkers onvoldoende met hun zorgen terecht kunnen in de organisatie en een grote afstand ervaren tot de top van de Belastingdienst. De uitstroom heeft daarnaast begrijpelijkerwijs voor onrust gezorgd onder de medewerkers. Het is aan het management van de Belastingdienst om deze cultuurverandering te bewerkstelligen. Dit zal uiteraard enige tijd duren. Daarnaast vragen medewerkers helderheid over werving en uitstroom, in samenhang met de veranderingen als gevolg van de Investeringsagenda.

De loyaliteit en betrokkenheid van de medewerkers maakt dat de Belastingdienst relatief goed functioneert, ondanks de uitstroom en de disconnectie tussen (top)management en medewerkers op sommige plekken in de organisatie. Maar ook op dit terrein zijn maatregelen nodig. De directeur-generaal heeft ondertussen besloten om buiten de Belastingdienst een meldpunt in te richten waar mensen met hun zorgen heen kunnen wanneer zij het gevoel hebben dat ze dit niet bij hun eigen management kwijt kunnen. Daartoe zal contact worden opgenomen met het Klokkenluiderhuis om te bezien op welke wijze dat het beste vorm kan worden gegeven. Het meldpunt zal actief worden uitgedragen binnen de Belastingdienst en periodiek worden geëvalueerd. Deze maatregel, die ik van harte steun, is een tussenstap naar herstel van de verbinding tussen medewerkers en management.

Conclusie

De commissie onderzoek Belastingdienst heeft een aantal belangrijke aanbevelingen gedaan waar de Belastingdienst opvolging en invulling aan gaat geven. Er is nog een lange weg te gaan, maar het is nu zaak dat op basis van de geschetste prioriteiten stappen vooruit gemaakt worden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl