



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie Commissie, 1 juni 2018

1 Inleiding

Tijdens de procedurevergadering van de commissie Financiën van 24 mei 2018 is besloten de staf van de commissie Financiën te verzoeken een notitie te schrijven over hoe de Kamer geïnformeerd kan worden over de Belastingdienst. De volgende paragrafen bevatten enkele opties over de informatievoorziening aan de Kamer over de Belastingdienst. Bij deze exercitie is naar voren gekomen dat de scope van de Investeringsagenda de afgelopen twee jaar en weken steeds veranderde. Op dit moment is met de op 31 mei jl. ontvangen brief van de staatssecretaris ingezet op drie processen (ICT, personeel en sturing). Deze raken zowel het reguliere werk als de vernieuwing. Daarmee ontstaat een nog diffuser beeld om te bepalen wat de reikwijdte van eventuele voortgangsrapportages, al dan niet met een grootprojectstatus, zou moeten zijn.

2 Aanwijzen als tot groot project

Een commissie kan aan de Kamer een voorstel doen tot aanwijzing van een groot project. Als de Kamer besluit tot het aanwijzen van een groot project stelt de vakcommissie een uitgangspuntennotitie op, waarin onder meer de duur van de grootprojectstatus, de inrichting en de frequentie van de voortgangsrapportages aan de orde komen. De Kamer ontvangt minimaal een keer per half jaar een voortgangsrapportage en minimaal een keer per jaar een accountantsrapport.

Het hoofdcriterium voor de aanwijzing tot een groot project is: *“De Kamer kan besluiten tot aanwijzing van een groot project indien zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is.* Daarnaast zijn in de regeling de volgende overwegingen opgenomen:

- er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;

- het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- er zijn substantiële financiële gevolgen of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Het toenmalige Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft in mei 2016 een notitie geschreven over het mogelijk aanwijzen van de Investeringsagenda van de Belastingdienst tot groot project. Het BOR concludeerde destijds dat de Investeringsagenda van de Belastingdienst voldoet aan zowel het hoofdcriterium als de onderliggende overwegingen die gelden voor een groot project. Daarnaast kwamen in de notitie de volgende drie kernpunten naar voren:

- **Er wordt al gewerkt in de geest van de Regeling Grote Projecten:** De staatssecretaris stuurt al elk half jaar een voortgangsrapportage over de Belastingdienst naar de Tweede Kamer.
- **Groot projectstatus kan meerwaarde hebben:** Het tot een groot project aanwijzen kan leiden tot (1) verhoogde aandacht voor het project (zowel bij de Belastingdienst/ministerie als in de Kamer), (2) meer op maat gesneden informatie voor de Kamer en (3) afzonderlijke controle en rapportage van het project door de Auditdienst Rijk (ADR).
- **Inkadering van het project nog wel noodzakelijk:** Als de Investeringsagenda tot een groot project wordt aangewezen dient de Kamer duidelijke doelen en een eindtermijn voor dit project vast te stellen. Dit ook met het doel een duidelijke scheidslijn tussen reguliere en projectmatige werkzaamheden aan te brengen.

Bovenstaande conclusies zijn nog steeds van kracht, hoewel de staatssecretaris de laatste jaren de Kamer nog niet systematisch geïnformeerd heeft over de voortgang van de Investeringsagenda.

De afbakening is sindsdien relevanter geworden vanwege de wijzigingen in de aanpak rond de Investeringsagenda. In 2016 informeerde de staatssecretaris van Financiën de Kamer dat de Investeringsagenda uit 41 projecten bestaat. In september 2017 stuurde de staatssecretaris een brief naar de Kamer over de herijking van de Investeringsagenda. In deze brief wordt gesproken over zes processen met de grootste verbetermogelijkheden en in totaal 4.000 verbetervoorstellen. In de brief van de staatssecretaris uit april 2018 over de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst is

sprake van 22 als eerste te realiseren projecten en vijf projecten waarmee gestart wordt. De staatssecretaris noemt in deze brief dat hij in de toekomst niet meer apart over de Investeringsagenda wil rapporteren, maar Belastingdienstbrede rapportages naar de Kamer wil sturen. In de brief van 31 mei 2018 meldt de staatssecretaris dat hij de (herijkte) Investeringsagenda als één integraal programma loslaat en in de rapportages zich voortaan wil richten op de lijnen sturing, personeel en ICT. De precieze invulling hiervan is echter nog niet helder.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het benoemen van de gehele Investeringsagenda tot groot project niet goed mogelijk is. De Investeringsagenda is momenteel breed van opzet en de staatssecretaris heeft de Investeringsagenda als één integraal programma losgelaten.

Als de Kamer besluit tot het aanwijzen van een groot project is het daarom van belang in de uitgangspuntennotitie in te gaan op de afbakening. Hieronder volgen enkele mogelijke afbakeningen:

- het volgen van enkele specifieke projecten zoals de projecten die de staatssecretaris noemt in de brief van april 2018;
- de ontwikkeling van managementinformatie binnen de Belastingdienst;
- het personeelsverloop van de Belastingdienst;
- de stand van zaken van de ICT-applicaties van de Belastingdienst;
- de ontwikkeling van data-analyse binnen de Belastingdienst;
- de stand van zaken van de verbetering in de administraties.

De staatssecretaris ziet zelf de meeste toegevoegde waarde in het toepassen van de grootprojectstatus op de ICT(-applicaties) van de Belastingdienst.

De commissie zou kunnen besluiten zich in het kader van de afbakening van een eventueel groot project te laten adviseren door een externe deskundige.

Rol ADR

Vanuit de ADR is in het kader van de evaluatie van de Regeling Grote Projecten (RGP) in 2016 aangegeven dat er behoefte bestaat nauwer betrokken te worden in de dialoog omtrent de uitgangspuntennotitie bij een groot project. Dit is met de wijziging van de RGP geborgd. Mocht de Kamer besluiten de Investeringsagenda als groot project aan te wijzen dan is het nuttig dit gesprek met de ADR aan te gaan. De RGP stelt dat de auditdienst een oordeel dient te geven over de kwaliteit en volledigheid van financiële én niet-financiële informatie en over de beheersing en het beheer van het project. Een zorgpunt voor de ADR bij grote projecten in algemene zin is de mogelijkheid tot het geven van een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van niet-financiële informatie en over de beheersing en het beheer van het project. Om een objectief oordeel te kunnen vellen is een normenkader nodig wat in de huidige praktijk veelal ontbreekt voor genoemde aspecten. Door de ADR ook mee te nemen in de dialoog rondom een

eventuele uitgangspuntennotitie in het kader van een grootprojectstatus kan worden afgestemd over welke onderdelen van de informatievoorziening een oordeel gegeven kan worden en wat daar dan voor nodig is (bijvoorbeeld een projectbeheersingsmodel). Onderdelen waarvoor geen normenkaders te formuleren zijn, kunnen in de auditrapporten in de vorm van bevindingen worden besproken.

3 Kwartaalrapportages

De staatssecretaris stelde in oktober 2016 voor om de Kamer in het vervolg tegelijk met de halfjaarsrapportages over de Belastingdienst de voortgangsrapportages over de Investeringsagenda te sturen. In april 2018 stuurt de staatssecretaris een brief naar de Kamer waarin hij meldt dat er nog niet systematisch is gerapporteerd aan de Kamer over de voortgang van de Investeringsagenda. De staatssecretaris wil de Kamer voortaan een Belastingdienstplan (nadruk op vooruitkijken) en een jaarrapportage sturen (nadruk op terugkijken).

De Kamer zou de staatssecretaris kunnen verzoeken de Kamer elke drie maanden een voortgangsrapportage over de Investeringsagenda van de Belastingdienst te sturen. De Kamer zou via een commissiebrief de wensen over de voortgangsrapportages kenbaar kunnen maken, zoals de toenmalige commissie EZ in 2017 deed bij de verbeterplannen rondom de NVWA.

Voordeel van een dergelijke aanpak is dat het minder bewerkelijk is dan het aanwijzen van de Investeringsagenda tot groot project. Nadeel is dat de commissie niet zoals bij een groot project aanwijzingen kan geven aan de staatssecretaris over de inrichting van de voortgangsrapportages.

Verder spelen bij deze voortgangsrapportages dezelfde vragen rond de afbakening als hiervoor beschreven bij de aanwijzing tot groot project.

4 Onderzoek/rapportages door de Auditdienst Rijk

Op verzoek van de directeur-generaal van de Belastingdienst heeft de ADR in april 2018 een rapport uitgebracht over de continuïteitsproblemen van de Belastingdienst. De Kamer zou de ADR bijvoorbeeld kunnen vragen dit onderzoek periodiek te herhalen eventueel aangevuld met enkele andere te belichten aspecten rondom de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst. In dat verzoek kan de Kamer uiteraard aangeven waar het onderzoek zich binnen de Belastingdienst op zou moeten richten. De ADR kan een dergelijk verzoek van de Kamer ook los van een grootprojectstatus uitvoeren.

5 Overige opties

Bovenstaande opties (groot project, kwartaalrapportages en ADR-onderzoek) houden in dat de Kamer via rapportages geïnformeerd wordt over (de Investeringsagenda van) de Belastingdienst. De Kamer zou er ook voor kunnen kiezen zich aanvullend te laten informeren dan wel haar kennispositie te versterken.

Klankbordgroep

Een optie die hierbij geschikt zou kunnen zijn is bijvoorbeeld het instellen van een klankbordgroep van deskundigen. Deze klankbordgroep zou rond het verschijnen van de rapportages over de Investeringsagenda/vernieuwingsopgave van de Belastingdienst de Kamer kunnen adviseren over hoe zij de rapportages interpreteren en wijzen op relevante zaken die verdere aandacht behoeven. De klankbordgroep zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een deskundige op het gebied van ICT-processen bij grote organisaties, een fiscale deskundige en iemand die de Belastingdienst goed kent vanuit het verleden.

BIT-toets

Het BIT is vorig jaar door de staatssecretaris gevraagd een toets uit te voeren (zie voor de toets: Investeringsagenda Belastingdienst). Daarnaast is het BIT medio mei verzocht een toets uit te voeren naar realisatie van doelarchitectuur Inning. Het is denkbaar dat de commissie (rechtstreeks dan wel via de staatssecretaris) het BIT verzoekt ieder voorjaar, in aansluiting op de rapportage van de staatssecretaris over de Belastingdienst, een tussentijdse toets uit te voeren.

Wat doet het BIT?

Het Bureau ICT-toetsing (BIT) is opgezet om te bepalen of bij de start (of tussentijds) van een project met een groot ICT-deel is voldaan aan enkele cruciale eisen. De oprichting van het BIT was een advies van de Tijdelijke commissie ICT. De toetsen van het BIT op ICT-projecten worden onafhankelijk uitgevoerd. Daarbij beoordeelt het BIT of ICT-projecten in de huidige opzet kans van slagen hebben of anders moeten worden ingericht. Dit doet het BIT bij departementen, uitvoeringsorganisaties en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Het BIT richt zich op projecten met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro. Bewindspersonen zijn verplicht deze projecten aan te melden bij het BIT. Een BIT-advies is openbaar. Het BIT kan naast verzoeken van het kabinet en de Tweede Kamer ook op eigen initiatief een BIT-toets uitvoeren.