



Belastingdienst

Herijking Investeringsagenda

*Bijlage Kamerbrief Herijking Investeringsagenda
Belastingdienst*

Datum: 19 september 2017
Status: definitief

Colofon

Projectnaam	Herijking Investeringsagenda
Opdrachtgever	Directeur-generaal Belastingdienst
Opdrachtnemer	Directeur Programmamanagement IA

- Inhoud

	Colofon—2
	Inleiding—4
1	Scope herijking—6
2	Resultaten herijking—8
2.1	Optimalisatie Primaire processen—8
2.1.1	Verbeteringen per proces—11
2.2	(Door)ontwikkeling Data-analyse—17
2.3	Sturing, verantwoording en effectmeting—18
2.4	Meetmethodiek—19
2.5	Consequenties voor de ICT—19
3	Effecten herijking Investeringsagenda—20
3.1	Doelen Investeringsagenda—20
3.2	Herijkingsvoorstel zes primaire processen—20
3.3	Resterende reductie werkpakketten—21
4	De verandering realiseren: aanpak, risico's en waarborgen—23
4.1	Aanpak—23
4.2	Programmatische besturing—24
4.3	Control—25
4.4	Risicobeheersing—26
4.4.1	Beschikbaarheid van capaciteit—26
4.4.2	Sturing, verantwoording & inrichting topstructuur—27
4.4.3	Planning, afhankelijkheden & risico management—28
4.4.4	Draagvlak en communicatie—28
4.4.5	Politiek, wetgeving en beleid—28
4.4.6	Management Informatie (MI) & Batenmanagement—29
4.4.7	Continuïteit & andere prioriteiten—29
4.4.8	Besluitvorming—30
4.5	Waarborgen bij de realisatie van de herijkte IA—30

Inleiding

Aanleiding

De Investeringsagenda (IA) van de Belastingdienst van mei 2015 is een meerjarig en veelomvattend verandertraject om de Belastingdienst beter te laten werken, de interactie met burgers en bedrijven te verbeteren en hiermee meer belastinginkomsten te genereren en minder kosten te maken. Uit de destijds opgestelde globale business cases bleek dat een reductie van circa 5000 fte potentieel mogelijk was.

Begin 2017 is duidelijk geworden dat doorgaan op de huidige weg er toe zal leiden dat de beoogde effecten van de IA niet in het voorziene tempo gehaald zullen worden en niet zal slagen zonder gelijktijdige aanpassing van de sturing en beheer van processen. Ook zal de vernieuwing meer in samenspraak met de operationele medewerkers tot stand moeten worden gebracht. Herijking is dan ook nodig. Het is belangrijk dat de aandacht uitgaat naar een realistische aanpak voor verbetering en innovatie van de primaire processen en de implementatie van deze veranderingen.

Aanpak

De Belastingdienst vindt het belangrijk de IA uitvoerbaar, realiseerbaar en implementeerbaar te houden, daarom is een selectie gemaakt voor een aantal primaire processen van Belastingen en een beperkt aantal jaar. De overige primaire processen komen daarna aan bod.

Bij de selectie van de processen en de uitwerking van voorstellen is, naast het reduceren van werkpakketten, ook rekening gehouden met andere relevante criteria, zoals medewerkerstevredenheid, klanttevredenheid, doorlooptijden en verbetering naleving. Samen met de programmadoelen Beter, Goedkoper en Meer in control, vormen deze criteria de rode draad van de herijking van de primaire processen.

Daarnaast is de herijking gericht op de (door) ontwikkeling van Data-analyse, Sturing, Verantwoording en Effectmeting en zijn de consequenties voor de ICT in beeld gebracht. Parallel hieraan loopt ook inbedding van de Topstructuur binnen de Belastingdienst.

Resultaten

Met de resultaten van deze herijking heeft de Belastingdienst een haalbare agenda met bijbehorend realistisch tijdpad ontwikkeld om de IA stapsgewijs te realiseren en implementeren en daarbij de continuïteit van de primaire processen leidend te laten zijn. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat de Belastingdienst voortdurend voor de opgave staat de continuïteit te borgen, binnen de financiële kaders van de begroting te blijven en de verbeteringen die nodig zijn te realiseren.

Conclusies

De herijking laat zien dat de voorgestelde procesverbeteringen voor de zes geselecteerde processen een werkpakketreductie ordergrootte van 2400 fte oplevert. Verwachting is dat de rest van de initieel ten doel gestelde werkpakketreductie kan worden gerealiseerd via de ondersteunende processen en de overige primaire processen.

De herijking geeft aan dat de besparingsopgave overeind blijft, maar dat keuzes moeten worden gemaakt t.a.v. ICT-investeringen.

Daarmee blijven de ambitie en de doelstellingen van de IA met deze herijking overeind.

Dit wordt ook onderschreven door Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB)¹. De Belastingdienst is van mening dat de voorstellen uit de herijking de basis vormen voor een realistische en haalbare uitwerking van de IA.

Vervolg

Deze herijking en het gevolgde proces vormen de basis voor het nemen van vervolgstappen. Nadrukkelijk moet worden gemeld dat er momenteel wordt doorgewerkt aan verdere concretisering en voorbereiding van realisatie van de benodigde voorzieningen en de implementatie. Dit zal leiden tot implementatieplannen, waarin o.a. beoogde doelen, mijlpalen en risico's + beheersmaatregelen worden opgenomen. De werkpakketreductie is in kaart gebracht voor de zes meest kansrijke primaire processen. Als onderdeel van de nadere detaillering en uitwerking (najaar 2017) wordt voor de processen in beeld gebracht welke investeringen noodzakelijk zijn.

Als logisch vervolg op de voorstellen uit deze herijking, zullen de komende jaren ook de op dit moment nog niet geselecteerde processen van de Belastingdienst worden onderzocht en voorzien van verbetervoorstellen. De Belastingdienst verwacht hiermee een continu mechanisme van optimalisatie en vernieuwing in gang te hebben gezet.

Leeswijzer

Deze bijlage beschrijft in hoofdstuk 1 de scope van de herijking van de IA en de samenhang van de afzonderlijke herijkingsopdrachten. In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste resultaten van de herijking op hoofdlijnen beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de eerste beelden van de effecten van de herijkingsvoorstellen. Hoofdstuk 4 gaat in op het realiseren van de verandering; de aanpak, risico's en waarborgen.

¹ Commissie onderzoek Belastingdienst. Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst. Drs. H. Borstlap en mr. T.H.J. Joustra Den Haag

Scope herijking

De IA heeft drie programmadoelen, 'Beter' (verbeteren van de naleving), 'Goedkoper' (kostenvermindering door fte reductie) en 'Meer in control'.

De kern van de herijking van de IA is een concretiseringslag op de verbetering en innovatie van de primaire processen van Belastingen. Juist hier zijn veel kansen voor procesverbetering en -innovatie. Het gaat om het dagelijks werk van de medewerkers en heeft direct impact op burgers en bedrijven. Het is niet mogelijk om op beheerste wijze op alle processen tegelijk vernieuwingen te realiseren en te implementeren gegeven de verandercapaciteit van de organisatie en andere organisatieveranderingen. Daarom is gekozen voor een fundamentele aanpak voor zes hoofdprocessen waar het grootste verbeterpotentieel te verwachten is. Dit is daarmee dan ook een eerste stap in de totale heroriëntatie op de processen binnen de Belastingdienst, waarbij deze zes van de in totaal dertien hoofdprocessen zijn onderzocht. Elke stap wordt afgewogen tegen de context van alle taken en processen in de Belastingdienst, met de focus op continuïteit en tegelijkertijd vernieuwen (met name via ICT en personeel).

De criteria, die voor deze selectie zijn gehanteerd, zijn een vertaling van de genoemde programmadoelen van de IA, te weten: Beter, Goedkoper en Meer in control.

Gehanteerde criteria:	Selectie primaire processen:
<ul style="list-style-type: none"> · Medewerkerstevredenheid · Klanttevredenheid · Continuïteit · Doorlooptijden · Aantallen FTE's · Naleving · Digitaliseringsgraad 	<ul style="list-style-type: none"> · Inkomensheffingen · Omzetbelasting · Automiddelen · Boekenonderzoeken · Bezwaar · Inning

De overige zeven primaire processen/middelen in het domein Belastingen zijn in deze fase van de herijkingbuiten beschouwing gelaten:

- loonbelasting (incl premieheffing);
- vennootschapsbelasting (incl dividendbelasting);
- overige 'kleine' middelen;
- datamanagement, ontvangen/mededelen, inwinnen en verstrekken gegevens;
- schenk en erfrecht;
- regie kanalen en kanaalsturing (interactie);
- toeslagen.

Deze komen in een volgende herijkingsfase aan bod (in de voorlopige planning wordt in 2020 gestart, voorbereiding zo mogelijk in 2019 afhankelijk van de voortgang van de eerste zes processen).

Met de geselecteerde primaire processen sluit de herijking aan bij doelen van de Brede Agenda en de IA. De IA heeft effect op vrijwel alle burgers en bedrijven. De medewerkers in de geselecteerde processen vormen ongeveer een kwart van de totale omvang van de Belastingdienst en ongeveer een derde van de Belastingdienst als de FIOD, Douane buiten beschouwing worden gelaten. Omdat juist de medewerkers die dagelijks met het werk bezig zijn zicht hebben op de mogelijkheden voor verbetering, zijn hun betrokkenheid, expertise en ervaring ingezet bij het concretiseren van wat er mogelijk en nodig is om deze geselecteerde processen te verbeteren.

Om de geselecteerde primaire processen succesvol en structureel te kunnen verbeteren is het noodzakelijk dat er ook een aantal relevante ondersteunende functies wordt verbeterd. Daarom zijn er ook voorstellen opgenomen en besluiten genomen over:

- (door)ontwikkeling van data-analyse (voor de herijking was dit verandergebied 3);
- sturing, verantwoording en effectmeting (dit gaat met name om de control-organisatie, voor de herijking was dit verandergebied 4);
- ICT op orde, waaronder het vernieuwen van de systemen (de oude systemen waarop de primaire processen draaien, voor de herijking was dit verandergebied 5).

Met de herijking zijn er verbetervoorstellen opgehaald en ontwikkeld, die betrekking hebben op alle genoemde programmadoelen van de IA. De voorstellen voor de eerste zes geselecteerde processen zijn daarbij steeds getoetst op hun bedrijfs- en implementatiewaarde.

Daarbij is gekozen om met name de verwachte potentiële reductie van werkpakketten in deze fase van de herijking te kwantificeren. Hierdoor is ook beter zicht ontstaan op continuïteitrisico's waardoor er een gerichtere aanpak op de risico's mogelijk is. Reductie werkpakketten is een belangrijke operationalisatie van het programmadoel 'Goedkoper'.

Tegelijkertijd en in samenhang implementeert de Belastingdienst een nieuwe topstructuur voor de organisatie. Een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moet de Belastingdienst in staat stellen om een duidelijke werkwijze en sturing te hanteren. Deze topstructuur geeft samen met de herijking van Sturing, verantwoording en effectmeting invulling aan het programmadoel 'Meer in control'. Dit is ook in lijn met de adviezen van de COB dat sturing op zowel going concern als vernieuwing alleen mogelijk is als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen.

Ook het programmadoel 'Beter' is onverminderd onderdeel van de IA. In de herijking is gebleken dat 'Beter' en 'Goedkoper' heel goed samen gaat. Beter krijgt, in deze fase, vorm in de keuzes en afwegingen bij de procesinrichting en ook in bijvoorbeeld de verhoging van klant- en medewerkerstevredenheid. De voorstellen voor de zes geselecteerde processen zijn getoetst op hun bedrijfs- en implementatiewaarde (zie paragraaf 2.1 voor een toelichting). Een andere belangrijke uitwerking van het programmadoel 'Beter' is verbeteren van de naleving. De uitgewerkte voorstellen vanuit de herijking dragen in veel gevallen waarschijnlijk ook bij aan de verbetering van de naleving. Dit is echter in deze fase van de herijking nog niet gekwantificeerd en zal worden meegenomen in de verdere uitwerking van de voorstellen per proces richting de realisatie en implementatiefase. Daarbij zal zo veel als mogelijk al gebruik worden gemaakt van de meetmethodiek, die de Belastingdienst momenteel ontwikkelt, zie hiervoor ook paragraaf 2.4, Meetmethodiek.

2 Resultaten herijking

2.1 Optimalisatie Primaire processen

Aanpak

De aanpak van de herijking is gericht op procesinnovatie van het primaire proces van de Belastingdienst. De voorstellen die hieruit voortvloeien zijn uitgewerkt, inclusief bijvoorbeeld de personele maatregelen, organisatorische aspecten en noodzakelijke IV componenten. Al deze individuele aspecten zijn ondersteunend aan de procesinnovaties van het primaire proces.

De processen zijn "end to end", met medewerkers van alle betrokken organisatieonderdelen bekeken. Zo is duidelijk geworden waar voor medewerkers, burgers en bedrijven de zwakke en sterke schakels zitten, waar verbeteringen en vernieuwingen het hardste nodig zijn en wat de impact is voor alle schakels van de keten. Daarbij is ook over de processen heen gekeken naar de elementen die de verbeteringen en vernieuwingen gemeen hebben en hoe die elementen met generieke, herbruikbare voorzieningen gerealiseerd kunnen worden. De vertegenwoordigers van de betrokken organisatieonderdelen hebben op basis van de verzamelde ideeën geformuleerd welke verbeteringen in welke schakels plaats zullen vinden. De verbeteringen zijn getoetst aan voor de herijking geformuleerde ontwerpprincipes en op haalbaarheid en implementeerbaarheid.

Stap voor stap realiseren

De verbeteringen en innovaties, met een wegingsfactor zijn getoetst op hun bedrijfs- en implementatiewaarde. De oorspronkelijke doelen van de IA (Beter, Goedkoper en Meer in control) zijn vertaald in de bedrijfswaarde van de IA en bestaan uit de volgende aspecten:

- de mate van werknemerstevredenheid;
- druk op continuïteit;
- aantallen processtappen/doorlooptijden;
- klanttevredenheid;
- aantallen FTE's;
- omvang van nalevingstekort en digitaliseringsgraad.

Onder implementatiewaarde wordt verstaan de realiseerbaarheid, haalbaarheid en implementeerbaarheid, vertaald in de volgende aspecten:

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

De verbeteringen worden zoveel mogelijk via generiek toepasbare voorzieningen gerealiseerd en geïmplementeerd; de uitwerking van de verbeteringen van de processen is in een planning per jaar uitgewerkt. En in samenhang met de aanpak van de technische vernieuwing van het IV-landschap (deeltraject Modernisering IV) opgesteld. De verbeterde voorzieningen worden in een logische volgorde, stapsgewijs gerealiseerd en geïmplementeerd (zo veel als mogelijk beheerst en in samenhang). Sommige verbeteringen vergen een politiek-beleidsmatige afweging.

Hiermee is, in afstemming met de betrokken departementale directies, rekening gehouden in de planning van realisatie en implementatie. Mocht blijken dat de voorgestelde wijzigingen niet haalbaar zijn dan kan dat leiden tot bijstelling van de IA en bijbehorende business case, zie paragraaf 3.2 voor de eventuele gevolgen van de wetgevingsaspecten.

Wat zeggen de medewerkers?

De herijking heeft een schat aan informatie opgeleverd. De ruim 3.000 verbetervoorstellen van medewerkers plus de ruim 1.000 voorstellen uit de al lopende initiatieven geven een inzicht in de veelheid aan problemen waar medewerkers, burgers en bedrijven dagelijks tegenaan lopen en hoe die problemen momenteel praktisch, maar arbeidsintensief door de medewerkers worden opgelost.

Een samenvatting:

Burgers en bedrijven sturen hun aangiften, verzoeken, informatie en andere berichten op verschillende manieren naar de Belastingdienst; er zijn (ook binnen de middelen) verschillende formulieren die op verschillende manieren ingediend (moeten) worden. Het is voor burgers en bedrijven niet altijd duidelijk welk formulier ze moeten gebruiken en welke procedure ze voor hun berichten aan de Belastingdienst moeten volgen. Ze weten vaak niet welke informatie de Belastingdienst over hen heeft en gebruikt. Ook missen ze inzicht in de status van afhandeling van hun bericht. Dat leidt tot invulfouten, vragen en telefoontjes.

Berichten van burgers en bedrijven worden intern op verschillende manieren vastgelegd en uitgezet naar behandelaars. Er is grote verscheidenheid aan (soms sterk verouderde) applicaties waarmee zaken worden afgehandeld. De samenwerking en afstemming tussen "massaal" en "maatwerk/toezicht" is niet voor alle middelen en berichten hetzelfde ingericht en de verschillende afdelingen binnen de Belastingdienst moeten soms lang op elkaar wachten terwijl behandeltermijnen doorlopen. Dat leidt niet alleen tot vertraging maar ook op een grotere kans op uitval en fouten. Medewerkers vinden het lastig dat ze de collega's van andere afdelingen niet kennen en ook geen goed beeld hebben van de taken van andere afdelingen. Dat maakt de communicatie lastig.

Medewerkers kunnen informatie over burgers en bedrijven niet op één plaats vinden; om zaken te kunnen behandelen moeten ze meerdere systemen tegelijkertijd "open" hebben staan en de informatie combineren; statusinformatie is niet altijd toegankelijk en het ontbreekt aan inzicht. En gegevens die medewerkers zelf genereren, bijvoorbeeld in het toezicht, worden niet of onvoldoende ingezet voor de selectie en behandeling van zaken. Medewerkers willen werk doen dat waarde toevoegt, zowel in de massale processen als in het maatwerk/toezicht.

Dit vraagt om verbetering en innovatie van de processen. De belangrijkste uitkomsten van de herijking staan in dit hoofdstuk. Sommige veranderingen zijn snel en makkelijk door te voeren, andere vragen realisatie van ondersteunende voorzieningen, veranderingen in regelgeving (of onderzoek naar de mogelijkheden voor wijziging) en de inrichting van (landelijke) werkverdeling. Een blik over de zes processen heen toont een aantal gemeenschappelijke lijnen van de verbeteringen:

Interactie met burgers en bedrijven

Voor burgers en bedrijven wordt het makkelijker om digitaal zaken te doen met de Belastingdienst. Door zaken "aan de voorkant" goed te regelen met duidelijke informatie en slimme digitale formulieren wordt het makkelijker zaken in één keer goed te doen; dat zorgt voor de medewerkers voor minder vragen, minder handmatig werk om fouten te herstellen en de kwaliteit van de informatie die het proces bij de Belastingdienst in gaat wordt beter:

- burgers en bedrijven krijgen zoveel mogelijk hulp bij het digitaal invullen van berichten; zowel door duidelijke algemene informatie als door voorinvulling en door gebruik van gecertificeerde software als door slimme digitale formulieren die helpen bij het maken van keuzes en voorkomen van fouten door consistentiechecks;
- berichten kunnen digitaal worden ingediend;
- digitaal indienen wordt mogelijk via een portaal waarin burgers en bedrijven niet alleen zelf berichten naar de Belastingdienst kunnen sturen, maar ook snel een reactie krijgen op het ingestuurde bericht;
- via dit portaal kunnen burgers en bedrijven niet alleen aangiften en andere formulieren insturen maar ook hun actuele status en contactmomenten met de Belastingdienst zien zodat ze weten hoe het staat met hun aangiften, bezwaren en andere berichten; ze kunnen ook hun betaalstatus checken;
 - de informatie die in het klantbeeld voor de medewerkers staat wordt zoveel mogelijk ook inzichtelijk gemaakt voor burgers en bedrijven;
- burgers en bedrijven kunnen interactief wijzigingen van eerdere berichten makkelijk doorgeven via het portaal én kunnen betalen.

Naast de digitale ondersteuning van de interactie wordt in een aantal verbetertrajecten op initiatief van de Belastingdienst telefonisch contact gezocht met burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld om erop te wijzen dat betaaltermijnen dreigen te verstrijken of om de voorbereiding van een boekenonderzoek en de daarbij horende verplichtingen toe te lichten.

Slim kiezen (analyse)

Medewerkers krijgen steeds vaker het werk waarmee zij hun vakkennis optimaal kunnen inzetten doordat slimme risicomodellen worden gebruikt om te bepalen of zaken in het massale proces automatisch kunnen worden afgehandeld of dat maatwerk door de toezichtmedewerkers wordt geleverd. Voor de ontwikkeling van risicomodellen is de expertise van medewerkers onontbeerlijk:

- risicomodellen zijn gebaseerd op slimme analytics en op datafundamenten
- risicomodellen worden ingezet om goed te kiezen of zaken geautomatiseerd in het massale proces afgehandeld kunnen worden of een maatwerk-beoordeling door een vaktechnisch medewerker nodig hebben
- in risicomodellen wordt de informatie ingezet die door medewerkers bij de behandeling van zaken wordt gegenereerd en vastgelegd

Eén klantbeeld voor de medewerker

Er komt één actueel en compleet beeld van de burger en het bedrijf in dat beeld staan voor alle middelen de fiscale gegevens, de transacties met de Belastingdienst (aangiften, verzoeken, belastingaanslagen) in aantallen en qua nalevingsgedrag (tijdigheid, juistheid), contact- en relatiegegevens en de status van lopende zaken en waar deze in behandeling zijn.

In het klantbeeld staat ook de informatie die burgers en bedrijven in hun eigen portaal zien.

Voor medewerkers betekent dit dat zij tijd besparen doordat ze niet langer in allerlei systemen en applicaties op zoek moeten naar informatie en gegevens. Het klantbeeld met daarin de gegevens die de medewerker nodig heeft voor zijn taak wordt automatisch gevuld uit de gegevens van achterliggende systemen.

Behandelen van werk

- zaken komen tijdig bij medewerkers terecht, met alle informatie die ze nodig hebben om de zaak te behandelen in één dossier waarin de behandelaar de resultaten van de behandeling eenduidig kan vastleggen, deze informatie wordt automatisch opgenomen in het klantbeeld en ingebracht in de leercirkel voor risicomodellen;
- teamleiders krijgen stuurinstrumenten om te zorgen dat ze hun medewerkers kunnen aansturen in de uitvoering van de zaken die op basis van data-analyse en werkverdeling aan het team worden toegedeeld;
- de transactieverwerking in de middelsystemen wordt efficiënter met minder uitval door fouten; wendbaarheid kan worden vergroot door de selectie los te koppelen van de transactiesystemen en door toepassing van moderne IT-oplossingen.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven is er om een aantal redenen een selectie gemaakt van processen, die met deze herijking zijn onderzocht. Er is een keuze gemaakt voor een fundamentele aanpak voor zes hoofdprocessen waar het grootste verbeterpotentieel aanwezig is. Voor burgers en bedrijven wordt het gebruiksgemak door de digitalisering vergroot (voor niet-digitaal vaardige burgers en bedrijven voorziet de Belastingdienst in ondersteuning). Medewerkers merken de verhoging van de digitalisering en efficiëntie doordat ze minder fouten hoeven te herstellen en de informatie die ze nodig hebben voor hun werk op één plek beschikbaar is. Tegelijkertijd gaat er werk verdwijnen; administratief werk neemt af. Er komt meer kennisintensief werk en dat vraagt om instroom van hiervoor gekwalificeerd personeel. Veel werk in een aantal van deze processen (met name OB, automiddelen en inning) is niet uniform gestructureerd en de verbetering door zoveel mogelijk berichten via het digitale kanaal binnen te krijgen maakt het niet alleen makkelijker voor burgers en bedrijven maar het wordt zo ook beter mogelijk de behandeling binnen de Belastingdienst te optimaliseren. De doorlooptijden bij de Belastingdienst worden korter.

2.1.1 Verbeteringen per proces

In deze paragrafen worden de relevante resultaten en voorstellen per onderzocht primair proces (totaal 6) toegelicht.

2.1.1.1 Inkomensheffingen (IH)

In de IH wordt de interactie met burgers en bedrijven verbeterd doordat de online aangiftevoorziening en de voorgevulde aangifte worden geoptimaliseerd. Onderzocht wordt of het mogelijk is om de uitnodiging tot het doen van een uitnodiging te voorzien van de meest actuele gegevens zodat deze nog minder wijziging of verbetering door de belastingplichtige behoeft. Ook voor de eerste voorlopige aanslag worden actuelere gegevens gebruikt waardoor de kwaliteit omhoog gaat. De voorinvulling van de winstaangifte wordt verder onderzocht. De digitale mogelijkheden worden uitgebreid: zo krijgen migranten een e-ID en digitaal M-biljet.

Slim kiezen

Het IH-risicomodel dat wordt gebruikt om de behandelwijze te selecteren, wordt verbeterd en doorontwikkeld. Het model wordt aangevuld met informatie die de belastingdienst over de burger of het bedrijf heeft uit andere belastingmiddelen en meer (externe) bronnen. Ook de informatie van medewerkers uit het toezichtproces wordt meegewogen.

Behandelen van werk

Er wordt onderzoek gedaan naar de behandeling van aangiften van partners met als doel een visie te ontwikkelen op dit thema. Er wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om partners te motiveren tegelijkertijd aangifte te doen. Vervolgens kan de behandeling binnen de Belastingdienst vereenvoudigd worden, bijvoorbeeld door gezamenlijke behandeling.

De ambtshalve aanslagregeling wordt op termijn niet meer volledig handmatig gedaan maar zoveel mogelijk geautomatiseerd; daarvoor wordt gebruik gemaakt van informatie die de Belastingdienst heeft, zowel voor IH winst als voor niet-winst. Het proces wordt efficiënter door het centraal in plaats van versnipperd behandelen van de zaken waarin een ambtshalve aanslag in belangrijke mate handmatig moet worden opgelegd.

Medewerkers hebben minder handmatig werk, fouten en toezichtwerk worden voorkomen omdat het proces wordt verrijkt met een aantal verbeteringen: het automatisch berekenen van middeling en het massaal automatisch corrigeren voor IH-winst zaken. Aanvullingen kunnen langer worden "meegenomen" bij de behandeling van de aangiften.

2.1.1.2 Omzetbelasting (OB)

Interactie

De lopende interactie met ondernemers wordt geoptimaliseerd door ondernemers de mogelijkheid te bieden alle soorten berichten digitaal via één portaal in te sturen (inclusief aan- en afmelding onderneming, aangiften en correcties daarop, verzoeken om VAT refund, opgaven MOSS², opgaven ICP (intracommunautaire prestaties)). Bij de aanmelding krijgt de ondernemer al de vraag of hij specifieke verzoeken (bijvoorbeeld artikel 23, deelname MOSS) in wil dienen. Het aantal contactmomenten met de Belastingdienst wordt zoveel mogelijk beperkt en de informatie die de Belastingdienst heeft is actueel.

De formulieren worden slimmer gemaakt; ze helpen zo de ondernemer door het invulproces heen, zorgen dat de gevolgen van zijn keuzes inzichtelijk zijn en voorkomen fouten door consistentiechecks. Ook het aangifte doen wordt makkelijker doordat aangiften automatisch kunnen worden gegenereerd uit gecertificeerde boekhoudpakketten, en eventueel via online/cloud boekhouden. Dit vraagt om nader onderzoek naar de mogelijkheden van vervanging van de kleineondernemersregeling door een omzetgerelateerde vrijstelling, de eventuele verplichtstelling van het gebruik van gecertificeerde softwarepakketten en scheiding van het BSN- en BTW- nummer. Ondernemers kunnen zelf het aangifteproces laten stopzetten, de Belastingdienst controleert of dit terecht is. Na indiening van een bericht volgt gelijk een statusupdate van de Belastingdienst.

Onderzocht wordt of ondernemers eerder de ingediende aangiften kunnen corrigeren door de gegevens van de oorspronkelijke aangifte te wijzigen. Veel werk in het huidige OB-proces is niet uniform gestructureerd en de verbetering door zoveel mogelijk berichten via het digitale kanaal binnen te krijgen maakt het beter mogelijk de behandeling binnen de Belastingdienst te optimaliseren.

Slim kiezen

Er komen risicomodellen om te bepalen of de behandeling van berichten via massale afhandeling of via toezicht moet plaatsvinden. De modellen gaan over aangiften, correcties van eerdere aangiften, de afgifte van een BTW nummer, verzoeken om vergunningen. Modellen worden direct toegepast op binnengekomen berichten en als het model dat uitwijst wordt ook direct een beslissing genomen en inzichtelijk gemaakt in het portaal voor de ondernemer. De Belastingdienst gaat de ondernemer automatisch via het portaal of actief via de telefoon waarschuwen als een aangifte- of betaalverzuim dreigt. Zo worden naar verwachting handmatig werk door verzuimen, systeemaanslagen en bezwaarschriften voorkomen.

Behandelen van werk

Het OB-landschap wordt gekenmerkt door een verouderd systeem van transactieverwerking dat niet is meegegroeid met de organisatiewijzigingen en de technische ontwikkelingen en waarin ook inhoudelijke wijzigingen moeizaam door te voeren zijn; lokaal ontwikkelde applicaties en veel handwerk die deze leemten opvangen zijn het gevolg. Dit heeft grote impact op de manier waarop het werk wordt behandeld en georganiseerd.

De in te zetten verbeteringen gaan hier, gefaseerd en beheerst, verandering in brengen. Alle medewerkers in het OB-proces krijgen hiermee te maken. Veel handmatig werk gaat verdwijnen en het wordt mogelijk gemaakt om meer kennisintensief maatwerk te laten plaatsvinden. Het werk wordt op basis van centrale regie landelijk digitaal aangeboden. De gehele keten is transparant, van toedeling, toezicht tot administratieve afhandeling. Teamleiders krijgen ondersteunende tools om het werk dat naar hun teams wordt gerouteerd te sturen.

Ondernemers kunnen eerder ingediende aangiften corrigeren door de gegevens van de oorspronkelijke aangifte te wijzigen (en niet langer via een suppletieformulier dat tot op heden formeel als bezwaar wordt aangemerkt); dit is eenvoudig en voorkomt onduidelijkheid. Gelijkgerichte bezwaren OB worden snel onderkend en aan het begin van het proces kwalitatief goed vastgelegd.

2.1.1.3 Automiddelen (BPM, MRB, BZM)

Interactie

De interactie met burgers en bedrijven verloopt op dit moment nog grotendeels via papier (uitgezonderd de aanvraag Eurovignet). Aangiften, verzoeken en bezwaren voor de automiddelen worden gedigitaliseerd, te beginnen met de BPM; dit vraagt aanpassing van regelgeving. Ze kunnen via het portaal worden ingediend; burgers en bedrijven krijgen in dit portaal zoveel mogelijk hulp bij het digitaal invullen van berichten; door (status)informatie, door voorinvulling en met rekenhulpen die helpen fouten te voorkomen. Dit voorkomt vragen en toezicht in volgende fasen.

Voor bedrijven die grote hoeveelheden transacties en gegevens naar de Belastingdienst sturen (inclusief intermediairs) worden system-to-system voorzieningen ingericht zodat bulkinformatie veilig en snel uitgewisseld kan worden. De (vele) telefoontjes van burgers en bedrijven kunnen beter beantwoord worden op basis van het klantbeeld.

Door zoveel mogelijk berichten via het digitale kanaal binnen te krijgen wordt het beter mogelijk de behandeling binnen de Belastingdienst te optimaliseren. Telefoontjes kunnen beter worden beantwoord vanwege de verbeterde informatiepositie.

Slim kiezen

Risicomodellen worden ingezet om te bepalen of aangiften direct geautomatiseerd kunnen worden afgedaan of maatwerk in het toezicht nodig is. In deze modellen kan ook subjectinformatie worden meegewogen, automiddelen kunnen ook onderdeel worden van subjectgericht toezicht.

Behandelen van werk

De automiddelen worden thans gekenmerkt door papieren werkstromen en een verouderd landschap aan IV-voorzieningen; lokaal ontwikkelde applicaties en handwerk die deze leemten opvangen zijn het gevolg. De in te zetten verbeteringen gaan hier verandering in brengen. Alle medewerkers in de automiddelen krijgen hiermee te maken, van telefonie tot en met aangiftebehandeling. Veel handmatig werk gaat verdwijnen het wordt mogelijk gemaakt om meer kennisintensief maatwerk, in de actualiteit, te laten plaatsvinden. Het werk wordt beter ondersteund met diverse generieke voorzieningen, de wendbaarheid in het doorvoeren van bijvoorbeeld wetswijzigingen wordt verhoogd. De teamleiders krijgen ondersteunende tools om het werk dat naar hun teams wordt gerouteerd adequaat aan te sturen.

2.1.1.4 Boekenonderzoek

Interactie

De contacten met ondernemers over de planning en voorbereiding van het boekenonderzoek verlopen zoveel mogelijk digitaal. Ondernemers kunnen via het portaal op een eenvoudige en veilige manier hun auditfiles indienen en krijgen heldere toelichting wat er van ze wordt verwacht. De Belastingdienst deelt het eindrapport van het boekenonderzoek via het portaal.

Slim kiezen

Medewerkers hoeven niet langer handmatig uit allerlei systemen informatie te verzamelen om het boekenonderzoek voor te bereiden. De automatisering van de samenstelling van de interne auditfile versnelt de voorbereiding en voorkomt overdrachtsmomenten en overnamefouten. Deze interne auditfile wordt met slimme analysetools snel vergeleken met de externe auditfiles³ die de ondernemer heeft ingestuurd (verplichtstelling wordt onderzocht) zodat de medewerkers vooraf extra informatie heeft over mogelijke fiscale risico's in de administratie.

Boekenonderzoeken zijn intensief, zowel voor ondernemers als voor medewerkers. Het instrument van intuïtieve onderzoeken wordt ingezet. Hierbij beoordeelt de medewerker op basis van zijn ervaring en expertise en een eerste gesprek met de ondernemer of risico's worden verwacht. Is dat niet het geval dan leidt dit tot een eerdere afronding van het boekenonderzoek. Dat zorgt voor een effectieve inzet van het (arbeidsintensieve) instrument boekenonderzoek.

Behandelen van werk

Medewerkers analyseren en onderzoeken de verzamelde gegevens met behulp van digitale, opdrachtspecifieke controleprogramma's en slimme analysetools. Ze hebben beschikking over de informatie uit het klantbeeld (dat gekoppeld is aan het controledossier) en leggen hun bevindingen en conclusies direct digitaal in het controledossier vast.

Medewerkers kunnen tijdens het boekenonderzoek gezamenlijk en tegelijkertijd digitaal in het dossier werken; dat zorgt voor minder overdrachten, afstemming en wachttijden in de samenwerking.

Het controledossier genereert automatisch het eindrapport; medewerkers hoeven niet zelf de eventuele resulterende correcties en belastingaanslagen te berekenen, daarvoor is een rekentool beschikbaar. De berekende correcties op worden automatisch doorgevoerd door de middelsystemen. Dat levert minder overnamefouten en versnelling van de doorlooptijden op.

2.1.1.5 Bezwaar

Interactie

Burgers en bedrijven krijgen (naast de bestaande mogelijkheden) de mogelijkheid hun bezwaarschrift inclusief bijlagen digitaal via het portaal in te dienen. Het indienen van bezwaarschriften is voor de meeste burgers en bedrijven geen dagelijks werk; waar ze nu uitzoekwerk moeten doen, gaat de Belastingdienst faciliteiten bieden. Het online bezwaarschrift-formulier wordt in toenemende mate voorgevuld met al vaststaande en bekende gegevens; dat voorkomt invulfouten. Op het portaal staat een routewijzer die de burger meer duidelijkheid geeft over het nut en de noodzaak om bezwaar in te dienen, en die aangeeft of er ook een andere route is voor wat hij wil bereiken; deze routewijzer wordt uitgebreid tot een slim formulier dat ook direct bij binnenkomst bij de Belastingdienst goed gerouteerd kan worden. Burgers en bedrijven krijgen de ontvangstbevestiging via het portaal en kunnen daar ook de status en voortgang van de afhandeling ervan volgen.

³ Een auditfile is een computerbestand waarin de meest gebruikte gegevens van de grootboekadministratie worden opgeslagen. Het bestand geeft een standaardoverzicht van alle mutaties in grootboekrekeningen (zoals datum, grootboekrekeningnaam en credit- of debetbedrag).

Slim kiezen

Het formele en relatief zware bezwaarproces wordt waar mogelijk alleen toegepast voor de echte fiscale geschillen. Zo wordt het proces vereenvoudigd; alleen waar burgers en bedrijven naar hun eigen oordeel een echt fiscaal geschil hebben met de Belastingdienst wordt de bezwaarprocedure ingezet. Dit betekent dat, conform de 19e halfjaarsrapportage, aanvullingen op eerder ingediende aangiften IH en (negatieve) suppletie-aangiften OB (correcties op eerdere aangiften OB) niet langer als bezwaarschrift worden aangemerkt. De aanvullingen op de aangifte IH zullen behandeld worden als een verzoek om ambtshalve vermindering. Een afwijzing van een dergelijk verzoek zal plaatsvinden via een voor bezwaar vatbare beschikking; zo blijft de rechtsbescherming geborgd. Eenzelfde route zal gevolgd worden voor de aangiften die alsnog binnenkomen nadat ambtshalve een aanslag of systeemaanslag is opgelegd. Het risicomodel dat voor aangiften wordt gebruikt, zal ook worden toegepast om deze stromen te toetsen en waar mogelijk geautomatiseerd te verwerken. Ook wordt onderzocht wat de meerwaarde en mogelijkheden zijn van deze werkwijze voor andere middelen dan IH en OB.

Behandelen van werk

Medewerkers die "echte" bezwaarschriften behandelen worden hierbij ondersteund met digitale middelen die termijnen en overdrachtmomenten bewaken en automatisch brieven en berichten aan belanghebbenden genereren. Medewerkers krijgen goede ondersteuning om hun werk te doen: naast trainingen om hun kennis en vaardigheden up to date te houden, krijgen ze via het klantbeeld in een oogopslag toegang tot alle gegevens van de belanghebbende, inclusief de informatie die heeft geleid tot het besluit waartegen bezwaar gemaakt wordt.

2.1.1.6 Inning

Interactie

Burgers en bedrijven hebben via het klantportaal duidelijkheid over hun geldzaken (wanneer ontvangen en wanneer betalen, herinneringen, aanmaningen, statusinformatie). Via het portaal kunnen burgers en bedrijven zelf hun geldzaken online regelen; betalen kan gelijk wanneer aangifte wordt gedaan of op basis van een openstaande vordering. Het betaalgemak wordt vergroot door het aanbieden van mogelijkheden als automatische incasso en iDeal. Ook kunnen burgers en bedrijven onder bepaalde voorwaarden online een betalingsregeling treffen; onderzocht wordt welke soorten belastingmiddelen en welke voorwaarden in een (gemoderniseerde) uitstelregeling opgenomen kunnen worden.

Slim kiezen

Risico- en behandelingsmodellen monitoren de verhaalsmogelijkheden bij vorderingen en volgen reeds lopende invorderingsmaatregelen om te monitoren of burgers en bedrijven zich aan de gemaakte afspraken houden. Deze modellen genereren ook signalen en bijbehorende adviezen ter verdere beoordeling en behandeling door de medewerkers. Deze modellen worden doorontwikkeld en verder uitgebreid met bijvoorbeeld nieuwe verhaalsmogelijkheden.

Behandelen van het werk

Het inningslandschap wordt gekenmerkt door verouderde administraties en vastleggingen en een versnipperd systeem van transactieverwerking; met behulp van een groot aantal informele applicaties en veel handwerk worden betalingen verwerkt en op de juiste vorderingen afgeboekt. Door de verbeteringen in de interactie nemen de ongerichte (zonder kenmerk) betalingen af en hoeven medewerkers minder fouten te herstellen of uitval te behandelen. Het behandelen van zaken wordt inhoudelijker en vraagt vakmanschap en maatwerk.

De informatie die medewerkers voor hun werk nodig hebben wordt samengebracht in één portaal waar medewerkers zowel kunnen raadplegen als kunnen muteren. De inningsmedewerker ziet (ten minste) dezelfde informatie als burgers en bedrijven.

Uitgewerkt wordt of en zo ja onder welke voorwaarden het mogelijk is delen van het invorderingstraject te automatiseren, bijvoorbeeld de automatisering van de loonvordering. Ook wordt onderzocht of stappen in het beslag- en executieproces gemoderniseerd kunnen worden; voor de deurwaarderij betekent dit dat minder handmatig, administratief werk nodig is. Medewerkers worden ingezet op de werkzaamheden die maatwerk en vakmanschap vragen.

2.2 (Door)ontwikkeling Data-analyse

Een leidend kader en belangrijk aandachtspunt voor data-analyse is het voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van databeveiliging en privacy. De aanpak is gebaseerd op drie pijlers: awareness bij medewerkers & management, procedures & governance en techniek. Daarbij wordt de scheiding van beleid, uitvoering en control doorgevoerd. Met name door actieve monitoring op de uitvoering ontstaat sturing op het voldoen aan de kaders, naast verantwoording.

Het doel van de (door) ontwikkeling van data-analyse is eerste instantie om antwoord te geven op de vraag hoe de toegevoegde waarde van data-analyse voor de primaire processen kan worden vergroot en maximaal succesvol kan worden ingezet. In de analyse van de geselecteerde primaire processen is daarbij nadrukkelijk meegenomen wat er vanuit data-analyse noodzakelijk en haalbaar is. Denk daarbij aan in te zetten risicomodellen, signaalmodellen en dashboards voor besturing op basis van datafundamenten.

Om data-analyse nu en in de toekomst optimaal te laten bijdragen aan de doelen van de Belastingdienst wordt uiterlijk het vierde kwartaal van 2017 een plan van aanpak opgeleverd voor de doorontwikkeling van data-analyse. De afgelopen maanden is daarvoor samen met medewerkers en vertegenwoordigers uit het primaire proces een zestal ontwerpprincipes geïdentificeerd, deze vormen de basis voor de doorontwikkeling:

1. data-analyse is een essentieel middel om de Belastingdienst-doelstellingen te realiseren;
2. inzet van data-analysecapaciteit wordt bepaald door de prioriteit vanuit de primaire processen, met gereserveerde capaciteit voor onderzoek en ontwikkeling;
3. data-analyse is Belastingdienst-breed een professioneel werkveld;
4. data-analyse is een teamsport van idee tot evaluatie;
5. data-analyse gebeurt vanuit dezelfde gegevenspositie;
6. nabijheid data-analyse bij het primair proces in de business.

De inzet van data-analyse vindt op meerdere plekken in de Belastingdienst plaats, waarbij nabijheid bij het primaire proces van belang is. Deze onderdelen zullen in onderlinge verbinding worden doorontwikkeld. De data-analyse producten in de primaire processen hebben impact op het werk van de medewerkers en de sturing daarop door het management.

Data-analyse blijft een belangrijk instrument voor productiviteitsverbetering van de medewerkers binnen de primaire processen. Data-analyse betekent deels vervanging van vakmanschap, maar vraagt tegelijkertijd ook om ontwikkeling van ander vakmanschap. De Belastingdienst medewerker zal in toenemende mate moeten leren werken met data-analyse producten en diensten. Dan alleen draagt data-analyse trefzeker bij aan de geplande productiviteitsverbetering.

2.3 Sturing, verantwoording en effectmeting

Voor de wijze waarop de centrale aansturing wordt ingericht zijn de aanbevelingen van de COB leidend: scheiding van beleid, uitvoering en control. Het belangrijkste doel is hierbij om de checks and balances in de organisatie te borgen. Om dit voor elkaar te krijgen is een goed functionerende control, financiën en HR randvoorwaardelijk. Met de implementatie van de topstructuur zullen onder andere centrale diensten zoals SSO Financiën & Management Informatie en SSO Organisatie & Personeel worden ingericht. In de eindsituatie moet de control- en financiënfunctie vanuit onafhankelijkheid, met analytisch vermogen en in verbinding met de lijn, worden ingevuld, waarbij de inzet vanuit één C&F-organisatie zal worden geleverd. Control is hierdoor gescheiden van beleid en uitvoering en kan tegenwicht bieden aan het lijnmanagement om de organisatie op koers te houden. Uitgangspunten van deze eindsituatie zijn het 3 Lines of Defence model en twee niveaus van control.

De uitwerking van het voorgaande is qua aanpak verdeeld in drie onderdelen:

- Control en Financiën: hierbij wordt niet alleen aandacht besteed aan het opnieuw vormgeven van de control- en financiën-kolom binnen de Belastingdienst maar ook aan de stappen die nodig zijn om deze te laten werken. In de uitwerking wordt een onderscheid gemaakt tussen organisatieniveau (DG control en Dienstonderdeel (DO) control), taakgebieden (Planning en controlcyclus inclusief begrotingszaken, Control&Advies inclusief VT en Interne Beheersing) en instrumenten (Risicomanagement, Managementinformatie en Community Control).
- Uitvoering: hierbij zullen de ondersteunende diensten SSO Financiën en Managementinformatie en SSO Organisatie & Personeel nader worden uitgewerkt.
- Ondersteuning: hierbij wordt de huidige inrichting van de bedrijfsvoeringsondersteuning c.q. administratie vernieuwd / aangepast om deze robuust en toekomstvast te maken.

De tijdshorizon om dit te realiseren is drie jaar. Onderverdeeld in twee fases: de basis op orde en de doorontwikkeling. In de eerste fase van 1,5 jaar wordt de basis op orde gebracht. Onder basis op orde wordt een ingerichte controlorganisatie verstaan volgens de three Lines of de Defence en de scheiding tussen beleid, control en uitvoering. De eerste stappen geschieden vanuit de bestaande organisatie, thans belegde verantwoordelijkheden en going concern omdat de nieuwe Control & Financiën organisatie nog moet worden gebouwd. In deze fase gaat de aandacht niet alleen uit naar de organisatiekant, maar ook aan (door)ontwikkeling van instrumenten en kwalitatieve en kwantitatieve invulling van functies.

Het gaat bij dit laatste onder andere om het uitgavenmodel en het budgetmodel. Als de basis op orde is vormt dat de basis voor de tweede fase van 1,5 jaar: de doorontwikkeling.

2.4 Meetmethodiek

Specifiek voor de realisatie van de reductie van het nalevingstekort in termen van het vergroten van het correctiepotentieel ontwikkelt de Belastingdienst momenteel een methodiek om een vergelijking te kunnen doen tussen de resultaten van "bestaande risicomodellen" en de resultaten van "nieuwe risicomodellen". De validatie van het meetmodel wordt op dit moment uitgevoerd door een externe wetenschapper.

2.5 Consequenties voor de ICT

De IA had en de herijkte IA heeft een grote ICT component. Het toewerken naar een informatie gestuurde Belastingdienst vereist een gemoderniseerde ICT. Het project modernisering IV landschap werkt daaraan.

De consequenties van de herijking op de planning van modernisering van het IV landschap zijn in beeld gebracht. Zonder uitputtend de zijn gaat het daarbij om:

- Voor Bezwaar en Boekenonderzoeken zijn er tussen technische modernisering en de procesoptimalisaties in beperkte mate raakvlakken, die goed kunnen worden gerealiseerd.
- De tijdlijnen van de technische modernisering in het systeemlandschap van Omzetbelasting, Automiddelen en Inkomensheffing zijn goed afgestemd op de procesoptimalisatie voorstellen in deze processen. De procesoptimalisaties worden doorgevoerd in het nieuwe landschap voor deze processen.
- Voor de Inning is de samenloop complexer. Voor de herijking wordt bij Inning uitgegaan van aanpassingen op het huidige landschap, waar overigens al enkele technische vernieuwingen in zijn doorgevoerd in de achterliggende jaren. Het belang van de herijking Inning is dat wordt voorzien in een aanzienlijke werkpakketreductie. Het is belangrijk dat te realiseren. Tegelijkertijd wordt het plan voor technische vernieuwing ontwikkeld dat inzicht geeft in de vraag of het de herijkingsdoelen ook kan faciliteren en daarnaast de technische schuld kan laten afnemen en de wendbaarheid vergroten.

In de periodieke bijstelling van de integrale planning Modernisering IV per 1 oktober 2017 wordt de herijking verwerkt en nader geconcretiseerd. Daarnaast worden de integrale planning van de Modernisering IV en de werkpakkettenplanning van de herijking voor het einde van 2017 in een integrale roadmap per procesgebied opgenomen.

De herijking geeft aan dat de besparingsopgave overeind blijft, maar dat keuzes moeten worden gemaakt t.a.v. ICT-investeringen.

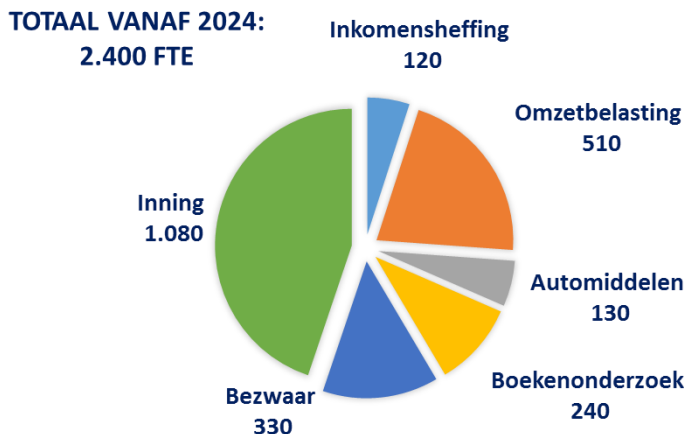
3 Effecten herijking Investeringsagenda

3.1 Doelen Investeringsagenda

Werkpakket reductie is noodzakelijk om de reductie van circa 5000 fte te realiseren. Door reductie van werkpakketten binnen een proces, neemt de vraag naar personeel af en kan de vrijval door- en/of uitstromen. Met de huidig lopende IA projecten wordt een reductie van circa 600 werkpakketten verwacht (in 2020, opbouwend vanaf 2016; de overlap met de herijkingsvoorstellen wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht). De voorstellen op de eerste zes gekozen primaire processen zijn een belangrijke aanvulling op dit bestaande projectenportfolio en bevestigen de eerdere ambitie uit de IA.

3.2 Herijkingsvoorstel zes primaire processen

Het resultaat van de herijking op de zes beoordeelde primaire processen is voor wat betreft de potentiële bijdrage aan de reductie van werkpakketten afgebeeld in figuur 1. De aantallen zijn in deze fase nog voorzien van bandbreedtes. Desondanks kan worden opgemaakt dat met deze voorstellen een grote stap voorwaarts richting de doelstelling wordt gemaakt. De voorstellen voor verbetering van de zes geselecteerde processen bevatten samen een potentieel van ca. 2400 fte reductie werkpakketten vanaf 2024 (ten opzichte van 1/1/2016, de startdatum ten opzichte waarvan de effecten van de herijking in kaart zijn gebracht).



Figuur 1 Besparingen potentieel van de te herijken processen - op basis van huidig, bestaand werkpakket, (incl. Management)

In de herijking is rekening gehouden met de reeds lopende projecten om te voorkomen dat er dubbeltellingen plaatsvinden.

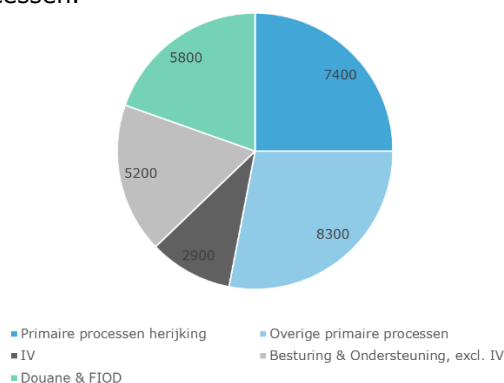
Een deel van de eerder berekende werkpakketreductie van het huidige IA projectenportfolio (350 van de 600 fte) loopt mee in de herijkingsvoorstellen en maakt onderdeel uit van de verwachte werkpakketreductie (2400 fte) die met de herijkingsvoorstellen zijn voorzien. Daarnaast lopen er ook projecten (huidige IA portfolio) die geen onderdeel zijn van de herijking, maar die naar verwachting, ook werkpakketreductie bewerkstellingen (de resterende 250 fte van de 600 fte vanuit het lopende portfolio).

Bij de herijking van de primaire processen is het aantal voorstellen dat wijzigingen van wetgeving en beleid vraagt, tot een minimum beperkt. Circa 10% van de efficiencywinst hangt af van wet- en regelgeving (een werkpakketreductie van ongeveer 250 fte). Bij de verdere ontwikkeling van projecten zal hier naar gekeken worden in samenwerking met de relevante partijen, inclusief de noodzakelijke interdepartementale afstemming.

3.3 Resterende reductie werkpakketten

Op de zes, in deze fase geselecteerde, primaire processen is voor 2400 fte aan reductie van werkpakketten geïdentificeerd (ten opzichte van 2016). Na realisatie van de voorstellen uit de herijking resteert naar verwachting een vervolggopgave van ca. 2800 werkpakketten om te komen tot 5200 fte reductie (het gaat om circa 4700 fte eigen personeel en circa 500 fte externe medewerkers). Deze reductie dient vorm te krijgen in de volgende fase van de herijking in de zeven nu nog niet onderzochte primaire processen / middelen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de reeds gerealiseerde productiviteitsverbetering zoals beschreven in de brief over continuïteit (Kamerstukken II 2016/17, 31 066, nr. 331; inschatting circa 550 werkpakketten) en het deel van de geschatte reductie van werkpakketten van lopende IA projecten in andere processen dan de scope van de herijking (de genoemde 250 fte).

Het besparingspotentieel dat nu in beeld is (2400 fte) is gevonden op een bezetting van de geselecteerde zes processen ter hoogte van 7400 fte (zie Figuur 5). Dit komt neer op zo'n 30% van het personeel dat werkzaam is in deze processen.



Figuur 2 Opties volgende fase herijking IA binnen de Belastingdienst; bezettingscijfers per 1-1-2016

De zeven overige primaire processen kennen een bezetting van ongeveer 8.300 fte (bezettingscijfers 1-1-2016). Daarbij moet worden opgemerkt dat de zes geselecteerde primaire processen voor de herijkingnaar verwachting het meeste effect zullen genereren ten behoeve van de burgers, bedrijven en medewerkers in de komende drie jaren. Vanwege het feit dat de primaire processen van de Belastingdienst ongelijksoortig zijn en dat de geselecteerde zes processen op voorhand het meeste verbeter potentieel kennen, is het risicovol om te extrapoleren en daarbij vroegtijdige conclusies te trekken.

Op basis van de herijking schat de Belastingdienst in dat de resterende reductie van werkpakketten haarkbaar is.

Bij de beoordeling van haalbaarheid van de restopgave is het belangrijk het volgende in ogenschouw te nemen:

- De generieke (ICT) maatregelen, die worden ingezet voor de geselecteerde processen uit de herijking, zullen naar verwachting ook een bijdrage leveren aan de andere processen.
- Naast de primaire processen kunnen ook de besturings- en ondersteunende processen van de Belastingdienst waarschijnlijk ook verder worden geoptimaliseerd. In deze processen werken circa 5.200 fte (peildatum 1-1-2016)
- Invoering van de topstructuur Belastingdienst moet onder meer gaan helpen bij een efficiëntere besturing van de Belastingdienst. Een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, moet de Belastingdienst in staat gaan stellen om een duidelijke werkwijze en sturing te hanteren.

Meer zekerheid over de haalbaarheid zal ontstaan in de volgende fase van de IA, waarbij de overige zeven primaire processen worden geanalyseerd.

4 De verandering realiseren: aanpak, risico's en waarborgen

4.1 Aanpak

De belastingdienst is zich er van bewust dat het realiseren en implementeren van gemaakte plannen in het verleden niet altijd optimaal verlopen is. Voor het vervolg, volhouden en afmaken van de IA, is daarom veel aandacht nodig.

De veranderopgave is groot en veelomvattend. Ondanks dat een keuze is gemaakt om te beginnen met zes hoofdprocessen mede op basis van verandercapaciteit, blijft de veranderopgave substantieel waarbij sprake is van een forse ICT component per proces. Daarom wordt gewerkt met goed afgebakende projecten per proces in jaartranches. Elk project heeft zo een beheersbaar eindproduct dat opgeleverd wordt en in gebruik wordt genomen: elk jaar kunnen we verbeteringen laten zien en de IT-assurance borgen. Met deze aanpak wordt de opgave in kleine partjes opgedeeld waarover los kan worden besloten en pas een vervolgstap worden gezet nadat eerdere projecten succesvol zijn afgerond en de resultaten in gebruik zijn genomen.

Om de realisatie zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de behoefte uit het primaire proces worden eigenaarschap en medewerkersbetrokkenheid centraal gezet en is aansluiting gezocht bij de nieuwe topstructuur. Voor de vervolgaanpak leidt dit dan tot de volgende uitgangspunten:

- Er wordt onderscheid gemaakt tussen aansturing van de realisatie⁴ en van de implementatie⁵ van de IA. De voorzitters van de ketens⁶ zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de IA. De ketens zijn de primaire processen binnen de Belastingdienst. De lijndirecteuren zijn verantwoordelijk voor implementatie van de procesverbeteringen en – vernieuwingen en de realisatie van de besparingen. De directeur-generaal is verantwoordelijk voor de integrale aansturing van de IA. De hoofddirecteur Control en Financiën is verantwoordelijk voor control van het programma en de directeur Bureau IA ondersteunt de lijnsturing op de realisatie en implementatie van de IA.
- Om de uitkomsten van de IA aan te scherpen worden nadere impactbepalingen (zowel voor realisatie als implementatie) en business cases gemaakt die de basis zijn voor besluitvorming en sturing op realisatie en implementatie. Ook worden er implementatieplannen opgesteld met o.a. (mijlpalen) planning, prioritering, de uitnutting van middelen en risico's & beheersmaatregelen. De besluitvorming vindt plaats in het in de topstructuur opgerichte Directieteam Belastingdienst, op basis van afgesproken kaders.
- Medewerkers uit de betreffende processen en ketens (inclusief vaktechniek) worden actief betrokken bij de realisatie en implementatie van de veranderingen. De medewerkers worden zowel over de realisatie als implementatie actief en actueel geïnformeerd.

4 Realisatie: fase waarin processen, systemen en applicaties worden ontworpen en gemaakt om tot de gewenste verbetering en vernieuwing te komen

5 Implementatie: integraal werkend maken, werkend hebben en werkend houden van vernieuwingen en verbeteringen binnen de organisatie zodat het halen van de beoogde effecten structureel wordt geborgd.

6 De Belastingdienst is een grote en complexe organisatie. Om tot goede resultaten richting de burgers en bedrijven te komen, vindt ook samenwerking in dwarsverbanden plaats. Zo werken verschillende uitvoeringsdirecties aan loonbelasting, bezwaren en klantinteractie. Voor deze dwarsverbanden wordt extra managementaandacht georganiseerd: ketensturing aanvullend op de primaire lijnsturing. In 2017 zijn er 11 ketens vastgesteld, waaronder Inkomstenbelasting, Loonbelasting, Toeslagen en Bezwaar, Beroep & Klachten.

- De herijking heeft de vraagsturing vanuit het lijnmanagement in gang gezet; ketenvoorzitters en lijndirecteuren zijn verantwoordelijk en bepalen op welke terreinen zij voorzieningen nodig hebben. De mogelijkheden tot innovatie worden daarbij aangedragen vanuit de aanbieders van voorzieningen die vanuit hun expertise onderdeel zijn van verbeter- en vernieuwingstrajecten.

Vanwege de afhankelijkheden tussen de ketens is resultaatgerichte samenwerking op alle niveaus en tussen alle betrokken onderdelen een belangrijke succesfactor. Een randvoorwaarde daarbij is dat ketens op uniforme wijze en in samenhang met elkaar worden bestuurd en ondersteund. Het processenmodel 'kubus de Jong' vormt daarvoor de leidraad.

4.2 Programmatistische besturing

De programmatistische besturing en ondersteuning van de IA kent binnen de verschillende organisatielagen (denk aan keten- en concernniveau) een aantal activiteiten. De belangrijkste zijn:

- vaststellen van de meerjarige (iteratieve) programmering en -planning van de IA-activiteiten en de daarvoor benodigde financiën (loopt, met de herijking een impuls gekregen);
- het besturen van de veranderingen en bewaken van het behalen van gestelde doelen door de (p)DG en het lijnmanagement, met ondersteuning van BIA (voor huidige IA reeds opgestart, wordt doorgepakt met de herijkte IA);
- inrichting en gebruik van programma- en projectbeheersing in de organisatie-onderdelen (opgestart met opdracht aan directeuren om realisatie- en implementatiefase voor te bereiden, o.a. traject low-level business case);
- een werkend financieel beheersmechanisme (deze belangrijke beheersmaatregel is in ontwikkeling);
- control op de voortgang door de directie C&F (loopt, synergie wordt gezocht met activiteiten PIA);
- maandelijkse avondbijeenkomsten onder leiding van de DG met de betrokken directeuren, verdieping op sturing: o.a. dilemma's, prioriteren (start begin september 2017);
- maandelijkse voortgangsrapportage, inclusief exceptions report over het IA portfolio (loopt en wordt aangepast op basis van de herijkte IA);
- het verzorgen van de verantwoording naar in- en externe stakeholders (loopt).

Realisatie IV-componenten

Bij de herijking van de IA wordt de verandering in processen waar mogelijk gecombineerd met de technische modernisering van het onderliggende applicatielandschap. Dat heeft als voordeel dat dubbel werk wordt voorkomen (efficiëntere voortbrenging). Functionele vernieuwingen worden niet eerst in oude systemen aangebracht en later opnieuw in technisch gemoderniseerde applicaties gemaakt. Technische vernieuwing van het applicatielandschap wordt gecoördineerd door het programma MIV (Modernisering IV-landschap). De technische en functionele veranderingen in de applicaties en systemen die voortvloeien uit de herijking van de primaire processen zullen worden gematcht met de activiteiten in de roadmap van het programma MIV.

Om op strategisch niveau te kunnen prioriteren en bijsturen is een samenhangend overzicht van projecten en activiteiten noodzakelijk. Het programma MIV zorgt daarvoor door middel van een integraal IV-portfolio.

Implementatie in de organisatie

De lijndirecteuren zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de IA en de realisatie van de besparingen. De procesverbeteringen en de ondersteunende voorzieningen moeten zo geïmplementeerd worden dat de beoogde effecten gerealiseerd worden. De IA is ambitieus en vraagt veel van het absorptievermogen van alle betrokkenen. Hiervoor is nodig dat inzicht bestaat in de impact van de veranderingen, met name voor de organisatie en sturing van de primaire processen, de medewerkers en burgers en bedrijven.

De veranderingen worden daarom opgedeeld in behapbare onderdelen waarop een nadere impactbepaling en business case zal worden gemaakt. Deze stukken zijn de basis voor de implementatiestrategie. Deze voorziet in een integrale aanpak met inzet en betrokkenheid van medewerkers, juiste toepassing van de (personele) regelgeving en heldere tussenresultaten waarop wordt (bij)gestuurd. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn: beproeven, monitoren, leren en bijsturen.

4.3 Control

Afgelopen jaren is de vernieuwing grotendeels buiten de reguliere P&C cyclus om georganiseerd. De vernieuwing zal voor 2018 in de reguliere P&C cyclus worden betrokken. De dienstonderdelen hebben medio 2017 een aanschrijving ontvangen van de DG met het verzoek om een bijdrage te leveren voor het Jaarplan Belastingdienst. Kern van de aanschrijving is de implementatie van de Herijking Investeringsagenda, het samenwerken in de nieuwe Topstructuur en de ketensturing; één en ander gebaseerd op het vernieuwde handhavingskader en op de vastgestelde budgettaire kaders. Sinds april 2017 is de IA onderdeel van de reguliere viermaands rapportage, de verantwoordelijk directeuren rapporteren over zowel going concern als over de voortgang op de IA. Het is hiermee ook een prominent onderwerp geworden van de viermaands gesprekken tussen de DG en de verantwoordelijk directeur.

Voor wat betreft de departementale afstemming zullen bij de nadere uitwerking en detaillering van de herijking IA zoveel als mogelijk de reguliere departementale afstemlijnen worden gebruikt. Hierbij zullen regelmatige afstemmomenten met de departementale betrokken directies plaatsvinden en (conceptversies van) stukken tijdig worden afgestemd.

In haar rapportage van 27 juni 2017 komt de interne Controlgroep van de Belastingdienst tot het oordeel dat de highlevel business case een goede basis vormt voor het nemen van vervolgstappen. Zij stelt daarnaast dat een aantal aspecten verder moet worden uitgewerkt voordat tot verdere ontwikkeling en implementatie kan worden overgegaan, en zij vraagt aandacht voor een aantal risico's.

De uit te werken aspecten zijn;

- een duidelijke en goed onderbouwde financiële doorvertaling van werkpakketreducties. Dit draagt bij aan acceptatie en invulling van het eigenaarschap;
- een volledige invulling van verdeling van besparingen over de onderdelen heen, afgezet in de tijd;
- inbedding van de vernieuwing in de reguliere P&C-cyclus;
- inrichting van een integraal IV-portfolioproces;
- inrichting van intracomptabele meetpunten als voorwaarden voor batenmanagement en verantwoording (hier ligt ook de relatie met het processenmodel, ook wel Kubus de Jong genoemd);
- nulmeting van de besparingen;
- aandacht voor beschikbaarheid en kwaliteit van managementinformatie en productiebesturing;
- verdieping van de risicoparagraaf;
- inzicht in additionele uitgaven voor de herijking;
- volledigheid van de batenberekening;
- een meer onderbouwde inschatting van risicomarges en percentages onvoorzien;
- explicitering van aannames, randvoorwaarden en afhankelijkheden en het benoemen van daarmee samenhangende risico's;
- samenloop met andere projecten en de daaraan gerelateerde besparingen en uitgaven.

Met bovenstaande aanpak wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen, die zijn gedaan door Bureau Gatewayreview over borgen van verandervermogen, randvoorwaarden invullen voor het ketenmanagement, sturingsaspecten en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de herijkte IA.

4.4 Risicobeheersing

Risicobeheersing is een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle realisatie en implementatie van de herijkte IA.

Risicomangement maakt onderdeel uit van de besturing op de realisatie en implementatie van de veranderagenda, in alle lagen van de organisatie is het punt van aandacht (o.a. bij VG 4 Sturing, Verantwoording en effectmeting, bij het in te richten nieuwe Bureau IA, bij de ketenverantwoordelijken en lijndirecteuren).

De belangrijkste strategische risico's met impact zijn hieronder uitgewerkt, met bijbehorende beheersmaatregelen.

4.4.1 Beschikbaarheid van capaciteit

De beschikbaarheid van middelen en mensen (financiën en personele capaciteit) is een cruciale succesfactor. Capaciteit – en met name specifieke kennis en kunde, bijvoorbeeld op het gebied van IV of D&A – is de belangrijkste beperkende factor. De mensen die de verandering moeten bewerkstelligen moeten zodoende niet alleen effectief ingezet worden, maar ze dienen ook geworven en behouden te worden. Het gaat hierbij om diverse typen capaciteit bij de lijn, primaire leverende onderdelen en ondersteunde onderdelen.

Een van de risico's geassocieerd met de herijkte IA is het mogelijke tekort aan (specifieke) capaciteit. Dit kan ontstaan doordat er (a) te veel werk is, (b) eigen medewerkers vertrekken, (c) er onvoldoende capaciteit uit de markt gehaald kan worden. Het is daarom van belang zowel eigen personeel als externe krachten voldoende zekerheid en uitdaging te bieden.

Risico: onvoldoende capaciteit beschikbaar (en / of ineffectieve inzet van capaciteit) om de verandering te realiseren

Beheersmaatregelen:

Er wordt door meerjarige financiële zekerheid te creëren in de Investeringsagenda perspectief geboden aan gekwalificeerd, lastig te werven personeel. De besluitvorming rondom de financiering van de herijkte IA, onderdelen als D&A, IV-Accent en IO en individuele projecten is daarbij wel randvoorwaardelijk.

Er wordt momenteel gewerkt aan het verbeteren van het inzicht in de capaciteit bij de leverende partijen zodat deze effectiever ingezet kan worden. Dit moet leiden tot een integraal (IV) portfolio proces. Dit vraagt een nauw samenspel tussen business, IV en Control en een goed ingericht portfolioproses waarin een ieder zijn in de topstructuur uitgewerkte rol / verantwoordelijkheid neemt en kan nemen. Een van de complicerende factoren daarbij is dat de kennis en kunde zeer divers is en op een redelijk gedetailleerd niveau in kaart gebracht dient te worden. De sturing, keuzes en prioritering van de inzet van verandercapaciteit wordt afgestemd op de vraag vanuit de primaire processen.

Risico: midden || Impact: hoog

4.4.2 *Sturing, verantwoording & inrichting topstructuur*

Om de veranderopgave nu en in de toekomst te borgen, wordt de besturing en werkwijze versterkt in lijn met de adviezen en bevindingen van de COB, het Bureau ICT-Toetsing (BIT) en de Algemene Rekenkamer (ARK) . De gewijzigde topstructuur is daarbij het uitgangspunt. Met het neerzetten van de nieuwe topstructuur is de lijnsturing bepalend voor de programmatische besturing en ondersteuning van de uitvoering van de IA.

De nieuwe topstructuur van de Belastingdienst is een volgende stap in de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB). De afstemming met de medezeggenschap over de opzet bevindt zich in een afrondende fase. Hierna zullen kwartiermakers/beoogd directeuren worden benoemd voor alle dienstonderdelen binnen de Belastingdienst. Deze zullen aan de slag gaan om de topstructuur werkend te krijgen. Om de herijking te laten slagen moeten de verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocessen op alle niveaus expliciet moeten worden ingericht in lijn met de topstructuur, waarbij de relaties tussen de verschillende onderdelen helder zijn. Het gaat hierbij met name over de relatie tussen het concern en de keten, tussen het segment en de keten, en tussen de lijn en leverende en / of ondersteunende partijen. Daarnaast zal er formeel en informeel gestuurd moeten worden op het realiseren van resultaten.

Binnen de Belastingdienst zal frequent worden gerapporteerd over en zo nodig bijgestuurd worden op de voortgang van de procesoptimalisaties en het portfolio (daarbij wordt gedacht aan maandelijks aan het directieteam en de (p)DG, viermaandelijks in de reguliere planning en controlcyclus). De Tweede Kamer zal bij iedere Halfjaarsrapportage over de voortgang worden gerapporteerd.

Risico: invoering van nieuwe vorm van lijn- en ketensturing, tegelijkertijd met een groot vernieuwingstraject. De uitdaging is om de topstructuur-driehoek (lijn, keten, control) werkend te krijgen.

Beheersmaatregelen: dit risico wordt actief beheerst door een constante bestuurlijke aandacht voor de inrichting van de topstructuur en aanverwante inrichtingsvraagstukken. De DG, de pDG, hoofd directeur control en de landelijk directeuren spelen hierbij een grote rol. De verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van de IA zullen eind van 2017 gedefinieerd moeten zijn tot op de operationele niveaus.

Risico: laag / midden || Impact: hoog

4.4.3 *Planning, afhankelijkheden & risico management*

De herijking IA geeft richting aan de verandering, maar is onvoldoende specifiek voor het sturen op verandering.

Risico: onvoldoende inzicht in planning, afhankelijkheden en risico's

Beheersmaatregelen: er worden o.a. implementatieplannen en business cases en impactbepalingen per project ontwikkelt. Tevens dient er op verschillende niveaus planning, afhankelijkheden & risico management te worden belegd. In lijn met de topstructuur, zou dit met name op ketenniveau belegd moeten worden. Daarnaast wordt er momenteel hard gewerkt aan het versterken van de planningsfuncties, rapportagelijnen en het control op de verandering. Binnen deze context is er aan de ketenvoorzitters en kwartiermakers gevraagd aan te geven wat zij nodig hebben om dit type taken uit te voeren zodat dit ingericht kan worden. Deze capaciteit zal worden belegd op concern en ketenniveau.

Risico: midden (zolang in opbouw, daarna: laag) || Impact: midden

4.4.4 *Draagvlak en communicatie*

Consistente en proactieve communicatie is noodzakelijk om draagvlak te creëren en de IA tot een succesvol einde te brengen. Dit vraagt om een heldere communicatie strategie voor een aantal doelgroepen: burgers en bedrijven, de medewerkers van De Belastingdienst, het departement en de politiek.

Risico: onvoldoende draagvlak voor de Investeringsagenda

Beheersmaatregelen: De herijkingsvoorstellen zijn getoetst aan de hand van bedrijfs- en implementatiewaarden, waaronder klanttevredenheid, interactie burgers en bedrijven en haarbaarheid. De Belastingdienst verwacht de herijking bijdraagt aan het vergroten van het draagvlak voor de IA. Daarnaast zal vanuit de landelijk directeuren in samenwerking met het programma management en communicatie een communicatiestrategie richting burgers & bedrijven en de medewerkers worden gedefinieerd en uitgerold.

Risico: midden || Impact: midden

4.4.5 *Politiek, wetgeving en beleid*

Voor een aantal verbeteringen en vernieuwingen is aanpassing van wet- en regelgeving nodig, of de aanpassing van een beleidsbesluit, bijvoorbeeld digitalisering van aangiftebiljetten. Soms vergt dit nog nader onderzoek naar haalbaarheid en/of afstemming met andere departementen. Mochten deze wetswijzigingen geen doorgang vinden dan zal een beperkt deel van de besparingen (ca. 250 fte) waarschijnlijk niet gerealiseerd kunnen worden.

Risico: gewenste wetswijzigingen worden niet of later ingevoerd, waardoor een beperkt deel van de effecten van de herijking niet geïmplementeerd kan worden.

Beheersmaatregelen: in overleg met de betrokken beleidsdirecties van het Ministerie van Financiën zijn de benodigde termijnen verwerkt in jaarplanningen van de IA. Mocht blijken dat de voorgestelde wijzigingen niet of later haalbaar zijn dan kan dat leiden tot bijstelling van de IA en bijbehorende business case.

Risico: midden || Impact: laag⁷ (tot 2020, daarna: midden)

4.4.6 Management Informatie (MI) & Batenmanagement

De inrichting van sturing, verantwoording en effectmeting (verandergebied 4) is een belangrijk onderdeel van de IA. Parallel aan de veranderingen binnen verandergebied 4 zal ook het inrichten van management informatie en batenmanagement binnen o.a. de primaire processen doorontwikkeld moeten worden. Dit is nodig om te kunnen sturen op reguliere processen en de realisatie van de besparingen.

Risico: onvoldoende (management) informatie om te kunnen sturen op batenrealisatie

Beheersmaatregel: er wordt in de ontwikkeling van business cases voldoende aandacht besteed aan Bestuurlijke Informatie, productiebesturing en de besparingen. Het programma management IA en control en andere ondersteunende partijen zijn actief bezig de lijn te adviseren op het gebied van MI en batenmanagement. De administraties voor tijd-werk registratie en productie moeten daarvoor worden aangepast dan wel worden ingericht. Dit is tevens een noodzakelijke voorwaarde om verantwoording over de voortgang en realisatie te kunnen afleggen (één van de ontwerpprincipes). Hier ligt ook een relatie met de uitwerking van het processenmodel.

Risico: midden || Impact: midden

4.4.7 Continuïteit & andere prioriteiten

Uiteraard dient de continuïteit van de BD te worden gewaarborgd tijdens het realiseren van IA, alle herijkingstappen worden dan ook afgewogen tegen de context van alle taken en processen in de BD, met de focus op continuïteit en vernieuwen. Het kan daarom voorkomen dat er een bestuurlijke keuze gemaakt wordt om de IA (projecten) te vertragen, te stoppen of op een andere manier uit te voeren waardoor besparingen lager uitvallen, er vertraging optreedt en / of additionele uitgaven nodig zijn.

Dezelfde lijn kan breder toegepast worden: als zaken een hogere prioriteit gegeven wordt zal dat ten koste kunnen gaan van de IA.

Risico: frictie tussen de doelen van de investeringsagenda en het borgen van continuïteit en vernieuwing

Beheersmaatregelen: continuïteit en vernieuwing zijn de pijlers van de IA en zijn leidend bij de besluitvorming over de IA. In het geval er keuzes gemaakt moeten worden om IA-projecten te vertragen, te stoppen of op een andere manier uit te voeren, dan zullen deze ter besluitvorming worden voorgelegd aan de staatssecretaris en de minister.

Risico: laag || Impact: midden

4.4.8 Besluitvorming

Om de in de herijking gestelde ambitie waar te kunnen maken moet er in 2018 gestart worden. Mocht besluitvorming uitblijven of vertraagd worden zal deze ambitie niet waargemaakt kunnen worden, zal er tevens kennisverlies optreden en zullen de continuïteitsrisico's toenemen.

Risico: geen tijdige start door vertragingen in het besluitvormingproces, waardoor de ambitie in het gedrang komt

Beheersmaatregelen: De Belastingdienst stuurt proactief op transparante en tijdige besluitvorming en zal de effecten van vertraagd of uitblijvende besluitvorming inzichtelijk maken en communiceren indien van toepassing.

Risico: laag || impact: hoog

4.5

Waarborgen bij de realisatie van de herijkte IA

De Belastingdienst stelt in afstemming met FEZ en IRF een implementatieplan en rapportagesysteem op dat de kaders geeft voor vrijgave van de IA-middelen, voor monitoring van de voortgang en bijsturing waar en wanneer nodig.

I. Implementatieplan

- In het implementatieplan voor het eerstvolgende jaar een gedetailleerde lijst opgenomen van IA-projecten die in dat jaar worden opgestart, doorgezet en/of afgerond. Uitsluitend de projecten die zijn opgenomen op deze lijst komen in aanmerking voor financiering met IA-middelen.
- Het implementatieplan bevat een meerjarige tijdlijn voor de gehele IA waarin is opgenomen: de prioritering en planning op projectniveau (welke projecten worden wanneer aangepakt), gedefinieerde mijlpalen per project, verwacht verloop van uitputting van middelen.

II Gefaseerde vrijgave IA-middelen op projectniveau

- De IA-middelen op de Aanvullende Post worden gefaseerd en op projectbasis vrijgegeven aan de hand van vooraf vastgestelde toetscriteria.
- Het implementatieplan zoals genoemd onder I vormt het kader waarbinnen budgetaanvragen worden beoordeeld.

III. Rapportage op kwartaalbasis voortgang IA-projecten

- De Belastingdienst zet een rapportagesysteem op waaruit op kwartaalbasis de voortgang blijkt van de IA-projecten.
- In de rapportage wordt de voortgang van de realisatie afgezet tegen de planning, zowel in de tijd als in uitputting van middelen en reductie van werkpakketten;
- De voortgang wordt beoordeeld mede op basis van de in punt VI genoemde tolerantiegrenzen. Bij overschrijding van de toleranties volgt bijsturing dan wel stopzetting van het betrokken project(en).

- IV. *Second opinion* op IA met bijzondere aandacht voor ICT-component
- Een gespecialiseerd extern bureau zal een second opinion uitvoeren op het totaal van de herijkte IA, en in het bijzonder de ICT-component van de IA.
 - Onderwerp van de externe beoordeling zijn in ieder geval:
 - of het totaal aan voorgenomen activiteiten voldoende oplevert om de doelstellingen in het voorgenomen ritme te realiseren;
 - of de opzet, scope en definitie van de projecten duidelijk afgebakend is;
 - of de planning realiseerbaar is;
 - of de kostenramingen deugdelijk zijn;
 - of de projectbesturing goed ingeregeld is;
 - of de beoogde IV-architectuur realiseerbaar is.
- V. Inrichten van governance op verbetering van de sturing en beheersing (controlefunctie)
- De governance omvat in ieder geval het eenduidig beleggen van de verantwoordelijkheden voor het programma en de (deel)projecten ter verbetering van de sturing en beheersing en een gestructureerd overleg met de betrokken controllers over de inhoud en voortgang.
 - De Belastingdienst monitort de voortgang van de opbouw van de interne controlefunctie en rapporteert hierover op kwartaalbasis.
- VI. Uitwerking programmamanagement
- De beheersing op het programma wordt ingericht op basis van een aangetoond effectieve projectmethodiek.
 - Hierbij definieert de Belastingdienst in afstemming met FEZ en IRF de tolerantiegrenzen voor afwijkingen in de planning, kostenoverschrijdingen of onderuitputting.
 - Als op projectniveau de tolerantiegrenzen worden overschreden vindt er opnieuw besluitvorming plaats.
 - Pas nadat de oorzaken van de achterstanden en de oplossingen zijn geïdentificeerd en tot herstelacties is besloten, kunnen er weer middelen voor het project worden vrijgegeven.