

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 366

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2017

Tijdens het Algemeen Overleg van 8 juni jl. kwam naar voren dat de informatieverstrekking over de budgettaire stand van zaken van de Investeringsagenda (IA) aan duidelijkheid kan winnen. Wij beseffen dat de opbouw van de begroting hiervan moeilijk te doorgronden is en zijn met u van mening dat het belangrijk is hier helderheid over te verschaffen. Daarom heeft de Staatssecretaris van Financiën naar aanleiding van vragen van uw Kamer toegezegd om in overleg met de Minister van Financiën de budgettaire stand en de mutaties met betrekking tot de IA te verduidelijken. Met deze brief komen wij aan deze toezegging tegemoet. Tevens geven wij met deze brief antwoord op de volgende door u gestelde vragen over de eerste supplettoire begroting 2017 (Kamerstuk 34 730 IX, nrs. 1 en 2): 4, 5, 11, 12 en 14 tot en met 17.

De brief bestaat uit de volgende onderdelen:

- A. Een overzicht van de in 2015 beschikbaar gestelde middelen voor de IA met een toelichting waar de middelen op de begroting staan en de als gevolg van de IA ingeboekte besparingen voor de totale looptijd van de IA: de periode van 2015 tot en met 2024.
- B. Een overzicht van en een toelichting op de budgettaire overhevelingen IA die tot en met de eerste supplettoire begroting 2017 hebben plaatsgevonden.
- C. Antwoorden op overige IA-gerelateerde vragen bij de eerste supplettoire begroting 2017.

A. Beschikbare middelen voor de IA

De Belastingdienst investeert met de IA in personeel en materieel om de dienst efficiënter en effectiever te maken. Bij de start werd een initiële investering in de jaren 2015 t/m 2019 voorzien met vanaf 2020 structureel

een besparing tot gevolg. In de kamerbrief van 5 oktober 2016¹ zijn alle financiële stromen met betrekking tot de IA gepresenteerd. Bij Voorjaarsnota 2015² zijn middelen voor Dynamisch Monitoren toegekend en geboekt op het begrotingsartikel voor de Belastingdienst (artikel 1 van de begroting van het Ministerie van Financiën). Bij ontwerpbegroting 2016³ is de structurele reeks voor de besparingen verwerkt op artikel 1, waardoor de budgetstanden van het artikel zijn verlaagd. Hier is ook gemeld dat de middelen voor projecten en instroom van personeel voor de IA op de Aanvullende Post en de uitgaven voor Switch, wat later de vertrekregeling is geworden, op artikel 10 Nominaal en onvoorzien van de begroting van Financiën gereserveerd staan.

De Aanvullende Post is in de rijksbegroting een apart begrotingshoofdstuk naast de departementale begrotingen, waarop tijdelijk middelen gereserveerd staan die op een later moment worden overgeboekt naar andere begrotingshoofdstukken. Artikel 10 Nominaal en onvoorzien heeft binnen de begroting van het Ministerie van Financiën een soortgelijke functie. De overboekingen vanaf de Aanvullende Post en artikel 10 Nominaal en onvoorzien naar artikel 1 zijn zowel vanuit het perspectief van de rijksbegroting als vanuit de IA gezien budgetneutraal en leiden dus niet tot extra uitgaven op totaalniveau. Vanuit het perspectief van artikel 1 is er gedurende de looptijd van de IA sprake van oplopende budgetstanden naarmate er meer overboekingen hebben plaatsgevonden. Dat kan bij de budgettaire verwerking in bijvoorbeeld de eerste supplettoire begroting van Financiën de indruk wekken dat er sprake is van hogere uitgaven voor de IA dan geraamd bij ontwerpbegroting, terwijl deze volledig passen binnen de vooraf vastgestelde budgettaire kaders en door de Minister goedgekeurde projectvoorstellen betreffen. Daarnaast kan verwarring zijn ontstaan, omdat het budgettair IA-beeld niet integraal wordt gepresenteerd, omdat de middelen op verschillende begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen worden verantwoord.

Zowel de middelen op de Aanvullende Post als op artikel 10 Nominaal en onvoorzien worden vrijgegeven aan artikel 1 nadat projectvoorstellen van de Belastingdienst zijn beoordeeld en goedgekeurd. Tot begin dit jaar werden voorstellen daartoe ter advisering aan het Investment Committee (IC) voorgelegd. Na de opheffing van het IC op 27 januari jl. is het proces van zowel beoordelen als het daarop vrijgeven van middelen aan artikel 1 binnen het Ministerie van Financiën geborgd.

In tabel 1 staan de beschikbare middelen die voor de looptijd van de IA zijn gereserveerd. Tevens staan de ingeboekte besparingen aan de uitgavenkant voor de IA vermeld. Onder de tabel volgt een toelichting op iedere regel uit de tabel.

Tabel 1: Beschikbare middelen start IA (20 mei 2015)

Bedragen in C mln.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumulatief e.v. t/m 2024
1. Op artikel 1 Belastingen	38	15	12	11	11	11	11	11	11	11	142
2. Op Aanvullende Post (AP)	38	192	243	200	165	145	145	145	145	145	1.563
3. Op artikel 10 Nominaal en onvoorzien (Switch)	0	63	91	120	138	120	75	35	6	0	648
4. Totaal beschikbare middelen IA (=1+2+3)	76	270	346	331	314	276	231	191	162	156	2.353
5. Op artikel 1 Belastingen Besparingen personeel	0	-38	-110	-183	-255	-292	-292	-292	-292	-292	-2.046
6. Totaal business case IA (=4+5)	76	232	236	148	59	-16	-61	-101	-130	-136	307
7. Saldo cumulatieve besparingen en kosten	76	308	544	692	751	735	674	573	443	307	

- Deze reeks bevat de beschikbare middelen voor Dynamisch Monitoren. Door Dynamisch Monitoren is de Belastingdienst in staat vorderingen

¹ Kamerstukken 34 550 IX en 31 066, nr. 10

² Kamerstuk 34 210 IX

³ Kamerstuk 34 300, nr. 1, bijlage 10

- op basis van informatie uit de verschillende systemen eerder en efficiënter op te pakken en daarnaast langer in beeld te houden. De middelen voor dit eerste innovatieproject in het kader van de IA zijn met de eerste suppletoire begroting 2015 aan artikel 1 toegevoegd.⁴
- Deze reeks betreft IA-middelen voor zowel (ICT-)investeringsprojecten als voor de instroom van hoger gekwalificeerde medewerkers. Deze middelen staan op de Aanvullende Post in afwachting van vrijgave aan artikel 1.
 - Dit betreft de beschikbare reeks middelen voor Switch (later: vertrekregeling) op artikel 10. Deze middelen staan op artikel 10 in afwachting van vrijgave aan artikel 1.
 - Deze reeks betreft de optelsom van het totale bedrag dat voor de IA per jaar beschikbaar is gesteld.
 - Deze reeks bevat de besparingen op personeel (verwachte reductie circa 5.000 fte) die bij de start van de IA op de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Financiën zijn verwerkt op artikel 1.⁵ Deze besparingen zijn dus reeds verdisconteerd in de stand van artikel 1.
 - Deze reeks bevat het saldo van de investeringen (regel 4) en de besparingen (regel 5) die samenhangen met de IA.
 - Deze reeks bevat het saldo van de cumulatieve besparingen en kosten waaruit blijkt dat het omslagpunt zich bevindt in 2020.

B. Budgettaire mutaties IA

Zoals u kunt opmaken uit tabel 1 en zoals gemeld in de brief van 5 oktober 2016⁶ is voor de IA voor de periode 2015–2024 in totaal 2 mld. aan besparingen ingeboekt en 2,4 mld. aan middelen ter beschikking gesteld. Tabel 2 laat zien dat hiervan cumulatief 1,1 mld. beschikbaar is gesteld aan artikel 1. Het restant aan middelen staat, in afwachting van vrijgave aan artikel 1, nog op de Aanvullende Post (0,9 mld.) dan wel artikel 10 Nominaal en onvoorzien (0,4 mld.). Dit wordt inzichtelijk gemaakt in de tabellen 3 en 4.

Artikel 1 Belastingen

In onderstaande tabel 2 staat weergegeven welke IA-gerelateerde mutaties er vanaf de start van de IA op de opeenvolgende begrotingsmomenten naar artikel 1 hebben plaatsgevonden.

Tabel 2: Opbouw IA- gerelateerd budget op artikel 1 Belastingen

Bedragen in C mln.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumulatief e.v. t/m 2024
1. Dynamisch monitoren (VJN 2015)	38	15	12	11	11	11	11	11	11	11	142
2. IA-middelen van AP (MN 2016)		2	2	2	2	2	2	2	2	2	18
3. IA-middelen van AP (VJN 2016)		166,7	46,1	40,4	37	36,3	36,3	36,3	36,3	36,3	472
4. IA-middelen van AP (VJN 2017)		0	80,6	47,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	205
5. Switch-middelen van art. 10 (1e SW 2016)		63	37,7	23,9	16,9	12,2	5,2	3,1	0,5	0	163
6. Switch-middelen van art. 10 (1e SW 2017)		0	53,3	25	25	0	0	0	0	0	103
7. Totaal overgeboekt naar artikel 1 voor IA (= 1 t/m 6)	38	247	232	150	105	74	67	65	63	62	1.102

- Deze reeks betreft middelen voor Dynamisch Monitoren die bij de start van de IA op artikel 1 beschikbaar zijn gesteld⁷ (zie ook tabel 1, regel 1).

⁴ Kamerstuk 34 210 IX

⁵ Kamerstuk 34 300, nr. 1, bijlage 10

⁶ Kamerstukken 34 550 IX en 31 066, nr. 10

⁷ Kamerstuk 34 210 IX

2. Bij ontwerpbegroting 2016 is voor Dynamisch Monitoren aanvullend 2 mln. vanuit de Aanvullende Post overgeheveld naar artikel 1. Zie tevens tabel 3, regel 2.
3. Vanuit de Aanvullende Post⁸ zijn na beoordeling door het IC in 2016 middelen vrijgegeven voor verschillende geplande ICT-projecten (27,6 mln. in 2016 aflopend naar 2,2 mln. structureel) en het aannemen van nieuw personeel met vaardigheden die passen in de nieuwe werkwijze van de Belastingdienst (medewerkers toezicht, interactie, datawetenschappers, business controllers en medewerkers IV: 17,1 mln. in 2016 en 34,1 mln. structureel vanaf 2017). Verder is in 2016 122 mln. van de Aanvullende Post als voorschot voor Switch naar artikel 1 overgeheveld⁹. Door de vertrekregeling heeft de Belastingdienst de middelen voor Switch eerder nodig dan begroot.
4. Vanuit de Aanvullende Post¹⁰ zijn in 2017 middelen vrijgegeven voor verschillende ICT-projecten (76,7 mln. in 2017) en het aannemen van nieuw personeel in het kader van de Investeringsagenda van de Belastingdienst (3,9 mln. in 2017 oplopend naar 12,7 mln. structureel). Deze reeks betreft de vrijgave voor zowel geplande (met name ICT-) projecten (modernisering van het IV-landschap en ICT-voorzieningen) als voor de instroom van 154 fte nieuwe medewerkers met vaardigheden die passen in de nieuwe werkwijze van de Belastingdienst. De 47,7 mln. in 2018 op regel 4 bestaat naast de hiervoor genoemde 12,7 mln. voor personeel uit een overboeking van 35 mln. ter dekking van de reguliere begroting van de Belastingdienst. In aanvulling op de toelichting bij Voorjaarsnota 2017 melden wij dat het hier middelen betreft die op basis van de huidige inzichten niet in 2018 voor de IA tot besteding komen. In afwachting van de herijking is besloten deze middelen vooralsnog in te zetten om de begroting van de Belastingdienst in 2018 sluitend te maken. Bij de herijking van de IA wordt opnieuw bezien of de raming van de meerjarig beschikbare middelen aanpassing behoeft.
5. Deze reeks betreft een meerjarige overboeking van artikel 10 Nominaal en onvoorzien naar artikel 1 ten behoeve van Switch. Door de vertrekregeling kreeg Switch een ander karakter (matchingsbedrijf) met een ander ritme qua instroom van medewerkers. Als gevolg van de tot stand gekomen vertrekregeling zijn deze middelen met name ingezet voor stimuleringspremies en RVU.¹¹
6. De overboeking van 53,3 mln. betreft een overboeking in 2017 van artikel 10 Nominaal en onvoorzien voor het bekostigen van de vertrekregeling/Switch¹². Daarnaast is in zowel 2018 als 2019 25 mln. naar artikel 1 overgeboekt met name voor het betalen van loonkosten voor medewerkers die op termijn uitstromen met de vertrekregeling.
7. Dit is de som van alle IA-gerelateerde boekingen die sinds de start van de IA tot en met de eerste suppletore begroting 2017 op artikel 1 hebben plaats gevonden.

⁸ Kamerstuk 34 485, nr. 1

⁹ Kamerstuk 34 620 IX. In 2016 was 63 mln. begroot voor Switch, maar door de vertrekregeling was 185 mln. benodigd in 2016. Dit maakt onderdeel uit van de totale cumulatieve raming van 714 mln. zoals gemeld aan de Kamer in mijn brief van 13 december 2016 (Kamerstuk 31 066, nr. 323). Vanuit de Aanvullende Post is 122 mln. voorgefinancierd voor 2016 (zie ook Kamerstuk 31 066, nr. 307) met de bedoeling deze weer terug te boeken naar de Aanvullende Post.

¹⁰ Kamerstuk 34 485, nr. 1

¹¹ Kamerstuk 34 485 IX

¹² Kamerstuk 34 730 IX

Aanvullende Post

Tabel 3 presenteert de IA-gerelateerde budgetmutaties op de Aanvullende Post sinds de start van de IA op de verschillende begrotingsmomenten. Momenteel wordt de IA herijkt wat eventueel een nieuw kasritme – binnen het beschikbare budget – tot gevolg kan hebben.

Op de Aanvullende Post is cumulatief 1,6 mld. beschikbaar voor de IA. Inmiddels is hiervan cumulatief circa 650 mln. overgeheveld naar artikel 1. Het op de Aanvullende Post resterende budget bedraagt daardoor 0,9 mld. voor de periode 2017–2024.¹³

Tabel 3: IA-gerelateerde boekingen Aanvullende Post

Bedragen in C mln.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.	Cumulatief t/m 2024
1. Stand AP start IA	38	192	243	200	165	145	145	145	145	145	1.563
2. Uitkering IA-middelen naar artikel 1 (MN 2016)		-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-18
3. Kasschuif IA (NJN 2015)	-38,0										-38
4. Kasschuif IA (VJN 2016)		38,0									38
5. Uitkering IA-middelen naar artikel 1 (VJN 2016)		-166,7	-46,1	-40,4	-37,0	-36,3	-36,3	-36,3	-36,3	-36,3	-472
6. Vrijval IA-middelen (NJN 2016)		-63,9									-64
7. Kasschuif IA-middelen (VJN 2017)			-60,0		30,0	30,0					-
8. Kasschuif IA (VJN 2017)			63,0								63
9. Uitkering IA-middelen naar artikel 1 (VJN 2017)			-80,6	-47,7	-12,7	-12,7	-12,7	-12,7	-12,7	-12,7	-205
10. Loon- en prijsbijstelling	0,0	2,6	6,5	5,3	4,3	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	37
11. Huidige IA-stand AP (=1 t/m 9)	0	0	124	115	148	128	98	98	98	98	905

- Deze reeks betreft de stand van de voor de IA gereserveerde middelen op de Aanvullende Post.¹⁴
- Zie tabel 2, regel 2.
- De IA-middelen voor 2015 (38 mln.) zijn doorgeschoven naar 2016.¹⁵
- Zie regel 3.¹⁶
- Zie tabel 2, regel 3.
- Het restant van de middelen (63,9 mln.) dat voor de IA beschikbaar is voor 2016 valt vrij op de Aanvullende Post.¹⁷
- De middelen voor projecten kennen een ander kasritme dan beoogd ten tijde van het opstellen van de IA. Afhankelijk van de uitkomsten van de herijking van de IA wordt het kasritme opnieuw bezien.¹⁸
- De niet uitgeputte middelen over 2016 zijn voor 63 mln. doorgeschoven naar 2017.¹⁹
- Zie tabel 2, regel 4.
- Dit betreft de loon- en prijsbijstelling tranches 2016 en 2017.
- Dit is de som van alle IA-gerelateerde boekingen die sinds de start van de IA tot en met de Voorjaarsnota 2017 op de Aanvullende Post hebben plaats gevonden.

¹³ In 2016 is met de eerste suppletoire begroting 2016 122 mln. van de Aanvullende Post als voorschot voor Switch naar artikel 1 overgeheveld. Door de vertrekregeling heeft de Belastingdienst de middelen voor Switch eerder nodig dan begroot. Dit bedrag zal bij een volgende begrotingswijziging weer teruggeboekt worden naar de Aanvullende Post. Het voor projecten beschikbare bedrag komt daarmee 122 mln. hoger uit dan de gepresenteerde 0,9 mld.

¹⁴ Kamerstuk 34 300, nr. 1, bijlage 10

¹⁵ Kamerstuk 34 350, nr. 1

¹⁶ Kamerstuk 34 485, nr. 1

¹⁷ Kamerstuk 34 620, nr. 1

¹⁸ Kamerstuk 34 730, nr. 1

¹⁹ Kamerstuk 34 485, nr. 1

Artikel 10 Nominaal en onvoorzien

Tabel 4 presenteert de switchgerelateerde budgetmutaties op artikel 10 Nominaal en onvoorzien. Uit zowel tabel 1 als tabel 4 komt naar voren dat er cumulatief 648 mln. beschikbaar is voor Switch. Om de uiteindelijk tot stand gekomen vertrekregeling te kunnen financieren is cumulatief 66 mln. binnen de begroting van de Belastingdienst gedekt,²⁰ zodat in totaal 714 mln. beschikbaar is.²¹ De totale kosten voor de vertrekregeling/Switch zijn niet meer gewijzigd.

Tabel 4: IA-gerelateerde overboekingen artikel 10 Nominaal en onvoorzien

Bedragen in C mln.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.	Cumulatief t/m 2024
1. Beginstand artikel 10 'Nominaal en onvoorzien'	0	63	91	120	138	120	75	35	6	0	648
2. Overboeking Switch 2016 (1e SW 2016)		-63	-37,7	-23,9	-16,9	-12,2	-5,2	-3,1	-0,5	0	-163
3. Overboeking Switch 2017 (1e SW 2017)			-53,3	-25	-25						-103
4. Kasschuif Switch (VJN 2017)				0	28,2	24,8	42,5	-65	-30,5		0
5. Actuele stand artikel 10 (=1+2+3+4)	0	0	0	99	121	150	5	1	6	0	382

1. Dit is de beginstand op artikel 10 voor Switch. Bij de start van de IA was voorzien in een Switch organisatie dat als werkbedrijf zou fungeren, vooral bedoeld voor medewerkers wiens werk op termijn zou gaan verdwijnen.
2. Zie tabel 2, regel 5.
3. Zie tabel 2, regel 6.
4. Door de vertrekregeling heeft de Belastingdienst de middelen voor Switch eerder nodig dan begroot. Naast een aangepast kasritme worden de middelen op een andere wijze ingezet dan ten tijde van het opstellen van de Investeringsagenda was beoogd (zie Kamerstuk 31 066, nr. 323: tabel inzicht opbouw financiële gevolgen).²²
5. Op dit moment is cumulatief 0,4 mld. beschikbaar op artikel 10 om het restant van de kosten voor de vertrekregeling/Switch te financieren.

Met de informatie onder A en B zijn de vragen 4, 5, 11, 12, 14 en 17 bij de eerste suppletoire begroting 2017 beantwoord.

C. Overige Kamervragen bij eerste suppletoire begroting 2017

In antwoord op vraag 15 bij de eerste suppletoire begroting 2017 melden wij u dat de IA geen balansposten kent.

In antwoord op vraag 16 melden wij u dat met vrijmaking of het beschikbaar stellen van middelen de overheveling van artikel 10 Nominaal en onvoorzien naar artikel 1 of de overboeking van de Aanvullende Post naar artikel 1 wordt bedoeld.

Het antwoord op vraag 20 heeft u ontvangen met de overige antwoorden op de vragen bij de eerste suppletoire begroting 2017 (Kamerstuk 34 730 IX, nr. 3). Zoals in het antwoord is aangegeven wordt u bij de herijking van de IA nader geïnformeerd over de stand van de tot dan toe aan de IA toe te rekenen middelen binnen de administratieve mogelijkheden²³. In het overzicht zal een onderscheid worden gemaakt naar een viertal bestedingsrichtingen:

- Instroom nieuw personeel
- Randvoorwaardelijke voorzieningen

²⁰ Kamerstuk 34 620 IX

²¹ Kamerstuk 31 066, nr. 323, tabel inzicht opbouw financiële gevolgen

²² Kamerstuk 34 485, nr. 1

²³ ADR-rapport projecten IA, januari 2017. Kenmerk: 2017-0000017243

- Projecten
- Switch

Tot slot

Met deze brief hebben wij geprobeerd uw Kamer een verdiepend inzicht te geven in de beschikbare middelen voor de IA en de budgettaire mutaties die in onderlinge samenhang hebben plaatsgevonden sinds de start van de IA. Wij zullen ons inzetten om in de volgende begrotingsstukken, gelet op de complexiteit en omvang van de IA, een heldere en duidelijke toelichting te verstrekken.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes