

## Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Staatssecretaris van Financiën

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

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

**Ons kenmerk**  
DGB/2009/2703

**Uw brief (kenmerk)**

**Bijlagen**  
Rapportage externe doorlichting  
IV-keten

Datum 14 mei 2009

Betreft Reactie DG Belastingdienst op rapport doorlichting IV-keten

Eerder dit jaar is door de leiding van de Belastingdienst opdracht gegeven aan McKinsey om een doorlichting uit te voeren naar de IV-keten. U hebt daarover de Kamer geïnformeerd per brief van 5 maart 2009. De bedoeling van de doorlichting was in kaart te brengen hoe de IV-keten in staat kan worden gesteld adequater in te spelen op de ontwikkelingen die op de Belastingdienst afkomen. Zoals bij de aankondiging van de doorlichting is aangegeven<sup>1</sup>, heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld dat het prestatieniveau van de IV-keten ondanks de ingezette maatregelen nog te kort schiet.

Inmiddels is deze doorlichting afgerond en zijn de conclusies en aanbevelingen door de onderzoekers in een rapport verwoord. Dit rapport doe ik u bijgaand toekomen. In deze brief geef ik aan welke maatregelen de Belastingdienst naar aanleiding van het rapport gaat treffen.

### ***Instemming met de conclusies en aanbevelingen***

De conclusies van McKinsey bevestigen het beeld van achterblijvende prestaties van de IV-keten. Het onderzoek biedt het MT Belastingdienst meer helderheid over de achterliggende oorzaken, en biedt voldoende aanknopingspunten om daadwerkelijk verbeteringen te realiseren. Het Managementteam Belastingdienst heeft dan ook besloten de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport over te nemen.

De aanbevelingen van de onderzoekers betekenen dat het zaak is de komende tijd het ambitieniveau voor vernieuwing te verlagen, prioriteit te geven aan het waarborgen van de continuïteit, de organisatiestructuur te vereenvoudigen, processen en vaardigheden te professionaliseren en transparantie te creëren in bestedingen binnen de IV-keten. In aansluiting op de ingrepen in de IV-keten die

---

<sup>1</sup> Zie onder meer de Kamerstukken II 2008-2009 31 066, nr. 69.

het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden met het instellen van team ICTRA, het benoemen van een CIO en het versterken van het domeineigenaarschap, zijn aanvullende maatregelen nodig voor het verder realiseren van de ingezette verbeteringen.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
DGB/2009/2703

De volgende paragrafen bevatten de vertaling van de aanbevelingen uit de doorlichting naar de Belastingdienst. Voor een meer gedetailleerde uitwerking zal vóór eind juni een Transformatieplan worden opgesteld waarin de concrete activiteiten die nodig zijn om de noodzakelijke veranderingen in de IV-keten te realiseren voor de komende 12 tot 18 maanden stap voor stap worden beschreven. Om het veranderproces intensief te begeleiden, wordt een transformatiemanager aangesteld, die rechtstreeks zal rapporteren aan de CIO.

***Minder ambitie, scherper prioriteren, verder professionaliseren en transparantie creëren***

Binnen de IV-keten zullen op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen worden geïmplementeerd:

- *Het verlagen van de ambities voor technologische vernieuwing; prioriteiten zijn ten eerste waarborgen van continuïteit, daarna implementeren van wetgeving, en ten slotte innoveren.*
- *Het vereenvoudigen van de structuur van de IV-keten in de onderdelen 'beleid', 'vraag' en 'aanbod', waarbij de ICT voortaan per bedrijfs onderdeel wordt ontwikkeld. Er wordt in de besturing van de IV-keten afgestapt van het CMT-model. Het professionaliseren van processen en vaardigheden wordt versterkt.*
- *Het creëren van transparantie in bestedingen binnen de IV-keten; het stoppen van projecten die niet aantoonbaar bijdragen aan een gekozen prioriteit en het vergroten van de efficiency van ontwikkeling en beheer.*

De onderzoekers concluderen dat het ambitieniveau gericht op technologische vernieuwing moet worden verlaagd. Dit betekent een verschuiving in de aanpak van complexiteitsreductie. De onderzoekers constateren dat de Belastingdienst bij de aanpak van de problemen in de IV-keten vooral heeft ingezet op technologische vernieuwing; onderliggende problemen worden daarmee volgens de onderzoekers niet opgelost. De eerste prioriteit moet volgens de onderzoekers liggen in de waarborging van continuïteit. Dit vergt fundamentele aanpassingen in de structuur en cultuur van de IV-keten. Pas nadat dit voldoende is geborgd, kan capaciteit worden ingezet op het implementeren van nieuwe wetgeving. Onderaan het prioriteitenlijstje staat innovatie van dienstverlening en handhaving.

In lijn met deze prioriteitstelling worden de programma's Complexiteitsreductie 1 (CR1) en Complexiteitsreductie 2 (CR2) op dit moment alleen voor een deel voortgezet. Eerder had de leiding van de Belastingdienst reeds besloten CR1 en CR2 te bevriezen. De uitkomsten van de doorlichting van de IV-keten bevestigen deze keuze. Van CR1 worden enkele projecten gecontinueerd, namelijk 'productiebesturing' en de definitiestudie naar de ontwikkeling van

'poortsystemen'. In andere projecten zijn meerdere voorzieningen ontwikkeld, maar deze zijn op dit moment nog niet voldoende productierijp. Verder is op onderdelen een goed onderzoeksresultaat verkregen, zoals in het project 'schoning technische overtolligheid'. De wenselijkheid van herstart of voortzetting van deze en andere activiteiten wordt op basis van afzonderlijke business cases door CIO en team ICTRA beoordeeld.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
DGB/2009/2703

Specifiek voor het programma CR2 geldt dat wat het programma heeft opgeleverd basismateriaal is voor een proces- en architecturaanpak die in lijn is met de aanbevelingen uit het doorlichtingsonderzoek. Zo heeft het programma op basis van de visie op de toekomstige procesinrichting een conceptbedrijfsarchitectuur opgesteld. Dit concept biedt goed basismateriaal voor verdere architectuurontwikkeling en wordt gebruikt in het architectuurtraject dat het afgelopen halfjaar al in gang is gezet. Het verdere vervolg van CR2 wordt voor drie jaar bevroren.

Een andere consequentie van de aanbeveling over de prioriteitstelling in de IV-keten is dat nieuwe wetgeving nog strakker aan de hand van uitvoeringstoetsen op uitvoeringsconsequenties moet worden beoordeeld. Ook onderstreept deze aanbeveling het belang van het inruimen van voldoende tijd voor de implementatie van nieuwe wetgeving en voor het grondig testen van applicaties voordat die in gebruik worden genomen.

### **Bestuurlijke en organisatorische veranderingen: kortere lijnen, duidelijke verantwoordelijkheid**

In de IV-keten zal een aantal organisatorische veranderingen plaatsvinden, doordat verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor IV-opdrachten dichter bij de bron zullen worden belegd waardoor bovendien de keten wordt ingekort. Daarbij zullen nieuwe systemen zoveel mogelijk per bedrijfs onderdeel worden ontwikkeld. Generieke systemen worden alleen nog voor meerdere bedrijfs onderdelen ontwikkeld wanneer dit leidt tot significante, aantoonbare (synergie)voordelen die ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Waar verbindingen tussen systemen van de verschillende bedrijfs onderdelen nodig zijn, zullen die via informatie-uitwisseling tot stand worden gebracht en niet door integratie van systemen. Wel kunnen architectuuruitgangspunten voor de verschillende bedrijfs onderdelen op veel aspecten hetzelfde zijn.

Op hoofdlijnen betekent dit voor besturing en organisatie het volgende.

Voor de verschillende bedrijfs onderdelen zal op 'M1-niveau' een Informatiemanager (IM-er) worden aangesteld, die verantwoordelijk wordt voor de IV binnen dat bedrijfs onderdeel, inclusief het daarvoor vrijgemaakte budget. De IM-er rapporteert voor zijn IM-activiteiten aan de voorzitter van het betreffende bedrijfs onderdeel<sup>2</sup> en rapporteert functioneel aan de CIO, die ook verantwoordelijk wordt voor het totale IV-budget. De IM-er wordt ondersteund door een eigen IM-afdeling waarvan de medewerkers afkomstig zijn van domeineigenaren, B/ CPP, B/CKC en B/CICT. In het Transformatieplan zullen formatie en bezetting verder worden uitgewerkt.

---

<sup>2</sup> Voor de Belastingregio's is dat tot eind 2009 een vast lid van het MT Belastingdienst (zie ook de volgende alinea).

Voor het primair proces worden daarbij de volgende bedrijfsonderdelen onderscheiden met tussen haakjes de huidige domeinen die er onder vallen: Belastingregio's (Aangiftebelastingen, Aanslagbelastingen, Toezicht, en Inning<sup>3</sup>), Toeslagen (Toeslagen), Douane (Douane), Fiod-ECD (Opsporing), Belastingtelefoon<sup>4</sup> (Interfaces en Informatiediensten) en B/CA (Ontvangen en Mededelen, Productiebesturing, Gegevens).

Bij de Belastingregio's komen vier domeinen bij elkaar in één IM-afdeling. Er is nog geen besluit genomen over de positionering van deze IM-afdeling. Wel zal tot aan het eind van het jaar een lid van het MT Belastingdienst eindverantwoordelijk zijn voor de IM binnen de Belastingregio's. De rol van IV-opdrachtgever zal voor de huidige domeineigenaren komen te vervallen.

De IM-functie voor de niet-primaire processen (facilitair, bedrijfsvoering, personeel) is in het onderzoek niet betrokken. In het Transformatieplan zal deze expliciet worden belegd.

Het team ICTRA wordt uitgebreid tot een afdeling ICT-beleid, onderdeel van het Directoraat-Generaal Belastingdienst, waartoe ook medewerkers uit het huidige CPP en CICT gaan behoren. Denk daarbij aan medewerkers op het gebied van portfoliomanagement of architectuur. Het team ICT-beleid valt onder de verantwoordelijkheid van de CIO.

Met het opdelen van de sector Ontwerp over andere bedrijfsonderdelen is er onvoldoende reden B/CPP als zelfstandige organisatie te handhaven. De medewerkers op het terrein van brieven en beleidsbesluiten gaan naar DGBel. De positionering van de sector Onderzoek en Marketing wordt komende weken nog nader onderzocht, in samenhang met die van CKC. Ook de overgang van andere taken die thans bij B/CPP zijn belegd, zal in het Transformatieplan worden meegenomen.

De bestuurlijke afstemming en borging van de samenhang tussen de ontwikkelingen binnen de verschillende bedrijfsonderdelen, hetgeen nu een verantwoordelijkheid is van B/CPP, wordt de verantwoordelijkheid van de CIO in nauwe samenwerking met de IM-ers.

B/CICT wordt opgesplitst in een ontwikkel- en beheerorganisatie enerzijds en een rekencentrum (inclusief Infra) anderzijds. Beide organisaties krijgen een eigen management, onder de eindverantwoordelijkheid van de CIO.

B/CKC heeft geen rol meer als aanbieder in de IV-keten. Bezien moet worden op welke wijze de overige B/CKC-taken kunnen worden belegd. Onderzocht wordt een opdeling naar DGBel (communicatiebeleid) en B/CFD (Facilitaire ondersteuning). In dit verband komt ook het beleggen van een IM Kennis & Communicatie aan de orde.

---

<sup>3</sup> Vooralsnog zijn deze domeinen in hun geheel aan het IM van de Belastingregio's gekoppeld. In het Transformatieplan zal nog naar de afbakening met B/CA worden gekeken vanuit de optiek van het proceseigenaarschap.

<sup>4</sup> Het is de gedachte om bij de Belastingtelefoon zowel de IM-functie voor de externe als de interne Dienstverlening te beleggen; in het Transformatieplan wordt dit nader uitgewerkt.

McKinsey stelt vast dat rollen en verantwoordelijkheden binnen de IV-keten onduidelijk zijn belegd, hetgeen leidt tot ondoorzichtige besluitvorming en onduidelijke verantwoordelijkheden. Deze onduidelijkheid wordt, aldus het rapport, versterkt door het model van de collegiale managementteams, waarbij verantwoordelijkheden zijn belegd bij teams in plaats van bij individuen. Naar de ervaring van Mc Kinsey leert, leent een dergelijk model zich ook niet voor een operationele, procesgerichte organisatie als de IV-keten.

Het MT Belastingdienst neemt deze conclusie over. Dat betekent dat binnen de nieuwe structuur verantwoordelijkheden expliciet worden belegd bij individuen in plaats van bij groepen, zodat medewerkers rechtstreeks aanspreekbaar zijn op de behaalde resultaten.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
DGB/2009/2703

### ***Professionalisering: inhoudelijk, maar ook in houding en gedrag***

Het aantal managers in de IV-keten met een IT-achtergrond zal in twee jaar worden vergroot tot minimaal 50%. De ambitie is om op termijn het overgrote deel van de managementposities in de IV-keten in te vullen met managers met een IT-achtergrond.

De resultaatgerichtheid van de organisatie zal worden vergroot, met een sterkere sturing op prestaties en kosten. Uit de enquête onder de medewerkers van de IV-keten blijkt ook een sterke behoefte aan meer richting en coördinatie en een forse verandering in waarden: verlaat bureaucratie, interne politiek en kortetermijnoriëntatie en creëer efficiëntie en een goed georganiseerde organisatie met langetermijnoriëntatie. In het Transformatieplan zal dit verder worden geconcretiseerd; kernbegrippen daarbij zijn: strakker sturen op doelstellingen en elkaar aanspreken op de behaalde resultaten.

### ***Architectuur: aanscherpen en verankeren***

Het MT Belastingdienst onderschrijft de aanbevelingen over architectuur. Deze sporen met het architectuurtraject zoals dat het afgelopen halfjaar in gang is gezet met het in kaart brengen van het architectuurlandschap, de ontwikkelplannen en met de activiteiten van de Architectuur Board. Wel zal het tijdspad hiervoor worden aangescherpt en zal de verankering van het architectuurproces nog worden versterkt. In het Transformatieplan wordt dit nader uitgewerkt.

Ook de aanbeveling om projecten niet groter te laten zijn dan € 10 miljoen en niet langer dan een jaar te laten duren past binnen de visie van het MT Belastingdienst. Meerdere projecten kunnen samen een groter programma vormen, maar essentieel daarbij is dat elk afzonderlijk project een werkende functionaliteit oplevert.

## ***Applicatieontwikkeling en –onderhoud: verdere professionalisering van het proces***

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
DGB/2009/2703

Door het overnemen van de aanbeveling om het Informatiemanagement bij de betreffende bedrijfsonderdelen te beleggen, worden de bedrijfsonderdelen direct verantwoordelijk voor het opstellen van de functionele specificaties.

De aanbeveling om het ontwikkelings- en onderhoudsproces verder te professionaliseren, met de focus op kwaliteit, tijdigheid en kosten - zal in het Transformatieplan verder worden uitgewerkt. Dit sluit ook nauw aan op verdere professionalisering van de IV-keten.

De aanbeveling om een strategie voor succesvolle uitbesteding te bepalen wordt vertaald in het opstellen van een sourcingstrategie voor het eind van dit jaar. Dit sluit aan bij het al lopende traject om voor de Belastingdienst een sourcingstrategie te ontwikkelen.

## ***Continuïteit en Infrastructuur: 'disaster recovery' centraal***

Voor vier cruciale bedrijfsprocessen zijn op grond van besluiten van de leiding van de Belastingdienst al aanvullende voorzieningen getroffen om de continuïteit te borgen van de (financiële) interactie tussen burgers, bedrijven en de Belastingdienst (dit is het al eerder door de Belastingdienst ingezette 'Spoor I'). Deze tijdelijke organisatorische maatregelen betreffen vier cruciale stromen, te weten opbrengsten, betalingen, goederenstromen en de communicatie met burgers en bedrijven. De keuze voor deze stromen is gebaseerd op beleidsbeslissingen die inhouden dat opbrengsten moeten doorlopen, dat betalingen moeten doorlopen, dat de goederenstroom niet mag stagneren en dat communicatie met burgers en bedrijven mogelijk moet blijven.

De al door de Belastingdienst aangedragen oplossing voor 'disaster recovery' ('Spoor II') zal versneld worden gevalideerd en geïmplementeerd. Een deel van de noodzakelijk investeringen is inmiddels gedaan.

Ook zal voor het eind van het jaar een langetermijnplan worden opgesteld voor de rekencentra.

Verder zullen de SNO's en de bijbehorende rapportages en managementprocessen worden verbeterd.

## ***IV-kosten***

Het niveau van de IT-kosten hangt naar mijn oordeel sterk samen met de conclusies inzake prioritering en kwaliteit van de IV-keten. De maatregelen die op die twee onderdelen worden getroffen, en die hiervóór zijn beschreven, zullen een gunstige uitwerking hebben op het kostenniveau. Dat is evenwel onvoldoende. Daarom zal een apart kostenbesparingsprogramma voor de IT-kosten worden opgenomen in het Transformatieplan.

## ***Verdere stappen***

In de komende periode worden de kwartiermakers benoemd en wordt een transformatiemanager aangesteld. Het Transformatieplan zal eind juni worden afgerond. Al eerder zal een adviesaanvraag aan de COR worden gezonden over de hiervoor aangegeven structuurwijzigingen.

Alle IT-projecten zullen worden geprioriteerd op hun noodzaak en bijdrage aan de prestaties van de Belastingdienst. De 'disaster recovery' zal versneld en met nog meer urgentie worden opgepakt.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

Uiteraard zal ook bij de vervolgstappen afstemming met de medezeggenschap, waaronder de COR, plaatsvinden.

**Ons kenmerk**  
DGB/2009/2703

de directeur-generaal Belastingdienst,

drs. M. A. Ruys