



VERTROUWELIJK
TERSTOND

Aan
de staatssecretaris
de minister

*21/2
paar weken
spedie overleg
over continuïteits
(hoor las keekus)
met "driehoeksoverleg"*

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
21 februari 2018

Notienummer
2018-000027287

Auteur

Persoonsgegevens

Van
directeur-generaal
Belastingdienst

Bijlage
1 Notitie
Continuïteitsproblemen
Belastingdienst 2019 en verder

notitie

Continuïteitsproblemen bij de Belastingdienst

Gezien het belang om de inhoud van deze notitie spoedig de bewindspersonen en de SG te laten bereiken, is ervoor gekozen om deze notities inclusief bijlagen niet vooraf departementaal af te stemmen.

Aanleiding

In de voorbije weken heb ik als onderdeel van de P&C-cyclus de zgn. viermaands gesprekken gevoerd met mijn directeuren. In deze gesprekken is de aanstaande personeelsuitstroom als gevolg van de vertrekregeling en de effecten c.q. risico's daarvan op / voor de continuïteit besproken.

Kern

Bij deze wil ik u tijdig informeren over bijgaande geschetste problematiek. Ik heb bijgaand schrijven eveneens aan de secretaris-generaal - in de hoedanigheid van eigenaar van de Belastingdienst - aangeboden en haar verzocht dit te agenderen in het eerstvolgende, dan wel extra in te lassen driehoeksoverleg eigenaar - opdrachtgever - opdrachtnemer. Ter plaatste kan de analyse evenals de bijbehorende vervolgstappen worden besproken.

Toelichting

In de afgelopen periode is hieromtrent nadere analyse beschikbaar gekomen tav welke medewerkers met welke schaal uitstromen. De directeuren MKB, P en CAP hebben aangegeven dat er sprake is van continuïteitsproblemen. Hoewel de interne beheersing van de Belastingdienst zich nog in de opbouwfase bevindt en het zodoende moeilijk is om en detail een integraal beeld van de effecten op de continuïteit te geven, heb ik de controlorganisatie van de Belastingdienst (C&F) gevraagd een cijfermatige check te doen en de ADR om de door de directeuren geleverde informatie ten aanzien van uitstroom en continuïteit te toetsen.

C&F heeft de cijfermatige check gedaan op notitie 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder' van 21 februari 2018. De in de analyse opgenomen risico's komen ook terug in de voorgaande rapportages (halfjaarsrapportages, continuïteitsrapportage). Ook daarin is geconstateerd dat het risico bestaat dat de voortgang van de Investeringsagenda verder wordt vertraagd (risico B in de laatste halfjaarsrapportage) en dat de IV afhankelijk is van de Investeringsagenda (risico D in de laatste halfjaarsrapportage). Ten slotte is in de laatste halfjaarsrapportage ook het risico opgenomen ten aanzien

*AS,
personeel
a jaartal
toetsing door
control wordt
met spoed
opgepakt
het als
bespreking
in de drie
weken*

van de aangiftecampagne (risico F). Naar aanleiding van de huidige stand van zaken constateer ik dat de risico's nu nog ernstiger zijn dan eerder ingeschat.

M

Aan ADR is gevraagd naast de check op de notitie 'Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder', ook te kijken naar de gevoegde bijlagen A tot en met E bij deze notitie. We zijn in gesprek met ADR. Naar verwachting komt de ADR eind maart/begin april de ADR met haar bevindingen.



VERTROUWELIJK

TER INFORMATIE

Aan
de secretaris-generaal

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
21 februari 2018

Notitienummer
2018-0000027556

Auteur

Persoonsgegevens

Van
directeur-generaal
Belastingdienst

Bijlagen
A t/m E

notitie

Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder

Aanleiding

Samenvattende conclusies

Op basis van een recent afgerond diepteanalyse van de effecten van de vertrekregeling is in de viermaands gesprekken met de betrokken directeuren gesproken over de effecten van de vertrekregeling op de continuïteit. De drie directies waar dit speelt hebben hierover schriftelijk gerapporteerd. De bevindingen van de analyse en de effecten voor de continuïteit zijn in deze nota uitgewerkt. De rapportages zijn integraal opgenomen in de bijlagen.

Kern

Sinds 2016 hebben 2.791¹ medewerkers de Belastingdienst verlaten als gevolg van de vertrekregeling. In de periode tot en met 2020 zullen nog eens 2.686² medewerkers de Belastingdienst verlaten. Tegenover deze uitstroom zijn financiële middelen beschikbaar voor een totale instroom van 1.500 hoogwaardige fte's waarvan inmiddels circa 600 fte's zijn ingestroomd³. De netto krimp van circa 3.700 fte's dient opgevangen te worden door efficiëntere procesuitvoering en informatiegestuurd werken (o.a. risicoselectie). De (herijkte) investeringsagenda omvat diverse procesverbeteringen om een dusdanige hoeveelheid werkpakketreductie te kunnen realiseren dat de continuïteit van de werkprocessen gegarandeerd kan blijven. Ten tijde van de herijking van de investeringsagenda (eerste helft 2017) was de ambitie eind 2017 met de herijkte processen te kunnen starten. Dat is niet gelukt. Het is inmiddels februari 2018 en er is nog steeds geen duidelijkheid over of en in welke mate de procesverbeteringen kunnen worden opgepakt. Naar verwachting zal deze onduidelijkheid nog enige tijd duren waarbij daarnaast nog een grote onzekerheid bestaat of en in welke mate de lopende investeringsprojecten door kunnen gaan. De middelen voor lopende projecten zijn slechts tot en met mei 2018 beschikbaar zijn gesteld.

Er komt steeds meer zicht op welke medewerkers uit welke werkprocessen vertrekken en in welke mate dat kan worden opgevangen binnen de bestaande (dalende) financiële en personele kaders⁴. Daaruit blijkt dat de directies Midden en Kleinbedrijf (MKB), Centrale Administratieve Processen (CAP) en Particulieren

¹ Maandrapportage Switch januari 2018 en bijlage A

² Analyse variant B inleen, 30 januari 2018 en bijlage A

³ Financiële plaat Investeringsagenda, 25 oktober 2017

⁴ Elke Belastingdienstdirectie heeft sinds 1 januari 2018 een eigen budget en formatief kader

(P) niet in staat zijn in 2019 en de jaren daarna de continuïteit te waarborgen. Dit zal negatieve consequenties hebben op het toezicht en de daarmee samenhangende correctieopbrengsten. Het zelfde kan gesteld worden voor de mate van dienstverlening in een breed scala van werkprocessen. Burgers en bedrijven zullen hier nadelen van ondervinden waardoor meer telefonisch en schriftelijk contact zal worden gezocht met de Belastingdienst, met alle herstelwerkzaamheden van dien voor het onder druk staande primaire proces: een negatieve spiraal. Termijnen voor het afgeven van beschikkingen zullen onder druk komen te staan. Deze tweedeorde effecten (veel meer telefonisch contact) zullen niet kunnen worden opgevangen door de directie Klantinteractie en Services (KI&S) met als gevolg dat de Belastingdienst voor burgers en bedrijven slecht bereikbaar wordt. Het totaal van deze problemen zal doorwerken op de belastingmoraal en de compliance.

Toelichting

1. Inleiding

Op advies van de COB is een nieuw sturingmodel ten aanzien van de Belastingdienst geïntroduceerd naar analogie van het batenlastenstelsel. De dgBD is opdrachtnemer, de dgFZ is opdrachtgever en de SG is eigenaar. In dit stelsel stuurt de eigenaar op de continuïteit van de organisatie. In de hoedanigheid van opdrachtnemer laat ik weten binnen de bestaande kaders en randvoorwaarden alsmede de vigerende besluitvormingsstructuur binnen het kerndepartement de komende jaren grote problemen te voorzien voor het naar behoren kunnen uitvoeren van de taken van de Belastingdienst bij onderdelen MKB, Particulieren en CAP. Deze problemen zullen tot tweedeorde effecten leiden bij KI&S en vervolgens weer tot herstelwerk in het primaire proces. Dit inzicht bestond al langer en leek afgewend te kunnen worden met een voortvarende aanpak van de herijkte investeringsagenda. Om allerlei redenen verloopt de besluitvorming moeizaam met als gevolg dat tot op heden niet is gestart met de projecten die werkpakketreductie moeten realiseren. De consequenties voor de primaire processen zijn door de verantwoordelijke directeuren meer en minder gedetailleerd in beeld gebracht en laten zien dat binnen de bestaande kaders de continuïteit niet kan worden gegarandeerd.

De Belastingdienst heeft een grote opgave ten aanzien van het versterken van de beheersing van de interne organisatie. Zoals de COB heeft vastgesteld was er onvoldoende scheiding tussen beleid, uitvoering en control en ontbrak het aan checks en balances. Inmiddels is de controlfunctie in opbouw. In deze opbouwfase is het moeilijk om in detail een integraal beeld te geven van de effecten op de continuïteit. Tegelijkertijd komt er stapsgewijs meer inzicht en onderbouwing, zoals blijkt uit deze notitie.

Gegeven de eerdere discussies over continuïteitsproblemen heb ik de ADR gevraagd de continuïteitsrisico's zoals verwoord in deze notitie te toetsen alsmede overige risico's te identificeren. Naast de objectiviteit die dit geeft, geeft dit ook zicht op de mate waarin de risico-inschatting door de directeuren onderbouwd is.

2. Het vertrek van personeel

In deze paragraaf ligt de focus op de gevolgen van de vertrekregeling. Daarnaast is er ook uitstroom als gevolg van pensionering.

Ruim 5.500 Belastingdienst medewerkers maken op de een of andere wijze gebruik van de vertrekregeling. Met hen is een vaststellingsovereenkomst (VSO) gesloten en hun vertrek is niet meer te voorkomen. Inmiddels hebben 2.791 medewerkers de dienst verlaten en in de periode tot en met 2020 zullen 2.686 medewerkers de dienst verlaten. In bijlage A is de totale opbouw van de populatie vertrekregeling opgenomen samen met een weergave naar schaalniveau en directie waar men nu werkt. Vooral de directies MKB, GO, P en CAP worden de komende jaren geconfronteerd met uitstroom van medewerkers.

Voor 2018 heeft elke directie een eigen financieel budget en een formatief kader. Bij het vaststellen van de formatieve kaders voor de directies is uitgegaan van de efficiëntieverbeteringen die mogelijk zijn gegeven de uitkomsten van de herijking investeringsagenda. Anders geformuleerd: de in de herijking aangegeven werkpakketreductie is vertaald in de formatieve kaders. Het tijdig realiseren van de benodigde werkpakketreductie is daarmee dus randvoorwaardelijk voor het kunnen voldoen aan de kaders.

In de viermaandsgesprekken die onlangs (eind jan/begin feb) hebben plaatsgevonden, is de aanstaande personeelsuitstroom bij MKB, GO, P en CAP besproken. In tegenstelling tot de directeuren MKB, P en CAP heeft de directeur GO aangegeven dat er geen sprake is van continuïteitsproblemen uitgaande van daadwerkelijke beschikbaarheid op de arbeidsmarkt van gekwalificeerd personeel. De aan de directie GO toegekende formatie zal de komende jaren ongeveer 2.250 fte blijven bedragen. De directie GO heeft te maken met geringe werkpakketreductie maatregelen vanuit de herijkte investeringsagenda. De uitstroom aan medewerkers (in totaal 25% in de periode 2016-2020) zal opgevangen worden door middel van werving. Randvoorwaardelijk is het tijdig beschikbaar stellen van budgetten voor de vervangingsvraag alsmede de positie van de Belastingdienst op de arbeidsmarkt. De krimpopgave voor GO is derhalve hanteerbaar en de medewerkers die vertrekken, met invulling van de hiervoor genoemde randvoorwaarde, worden vervangen. Overigens: met uitbreiding van taken (ZVP) is hierbij geen rekening gehouden.

De directeuren van MKB, P en CAP hebben aangegeven dat er wel sprake zal zijn van continuïteitsproblemen. De beoogde werkpakketreductie voortkomend uit de herijkte investeringsagenda is namelijk noodzakelijk om het vertrek van personeel op te kunnen vangen zonder dat dit negatieve effecten heeft op het presteren van de dienst. In bijlage A is voor de directies MKB, P en CAP een nadere analyse opgenomen welke medewerkers met welke schaal wanneer uitstromen. Hieruit blijkt dat de uitstroom van personeel al volop gaande is, in 2019 versnelt en in 2020 piekt. Daarna vindt geen verdere uitstroom in het kader van de vertrekregeling meer plaats aangezien dan alle medewerkers die gebruik hebben gemaakt van de vertrekregeling zijn vertrokken (uiteraard zal daarnaast wel natuurlijke uitstroom blijven plaatsvinden).

Naast het vertrek van het personeel, speelt ook de kwalitatieve disbalans. Consequentie van de investeringsagenda is dat lager uitvoerend werk (vooral schalen B en C) vervalt. Tegelijkertijd is een investering in hoogwaardiger toezichtswerk (vooral schalen E en F) beoogd. In bijlage A is duidelijk te zien dat voor een deel de medewerkers in de hogere salarisschalen gebruik hebben gemaakt van de vertrekregeling. Van de medewerkers die gebruik hebben gemaakt of gaan maken van de vertrekregeling heeft 44% een schaal E of F en slechts 24% een schaal B of C. Deze mismatch leidt bij de directies MKB, P en

CAP tot een kwaliteitsprobleem in de uitvoering. Dit probleem kan alleen worden opgelost door te bewerkstelligen dat afscheid kan worden genomen van B-ers en C-ers. De (financiële) ruimte die daardoor ontstaat biedt de mogelijkheid om E-ers en F-ers aan te nemen. Hiervoor zijn de nodige aanpassingen in werkprocessen nodig zoals voorgesteld in de herijking Investeringsagenda samen met de bijbehorende reorganisaties en de toepassing van het van-werk-naar-werk beleid. Dit kent overigens een lange doorlooptijd waardoor de verwachting is dat dit niet tijdig zal lukken.

3. Noodzaak procesverbeteringen

De noodzaak voor het starten met procesverbeteringen ligt niet alleen in de krimpende financiële kaders. De Belastingdienst kampt met een gedeeltelijk verouderd ICT landschap. Voor de domeinen inning, omzetbelasting en autobelastingen kampen met groot achterstallig technisch onderhoud (zie bijlage B. Analyse applicatie landschap). In samenhang daarmee hebben de primaire processen die gebruik maken van deze systemen, nog veel handmatig werk. De noodzakelijke technische vernieuwing en de nodige procesverbeteringen gaan hier hand in hand. Waar rond de zomer 2017 de ambitie was om in 2018 volop bezig te zijn met de implementatie van de herijkte investeringsagenda is daar tot op heden nog zeer beperkt aan begonnen. Consequentie hiervan is dat de beoogde werkpakketreductie niet tijdig zal plaatsvinden.

} key

Het gecombineerde effect van stagnerende Investeringsagenda en uitstroom door de vertrekregeling maakt dat systeemaanpassingen nodig zijn om de continuïteit te borgen.

De continuïteitsproblemen bij MKB, P en CAP en tweede orde effecten bij KI&S zijn hieronder toegelicht.

4. Continuïteitsproblemen MKB

De directie MKB heeft de effecten van het vertrek van het personeel op de werkprocessen geanalyseerd. In bijlage C is deze analyse opgenomen. De formatie van MKB krimpt met 10% in de periode 2018-2020 (van 6.552 naar 5.896 fte, min 656 fte). Dit krimpproces is al langer gaande: sinds 2016 is sprake van een krimp van 21%. Als gevolg van de vertrekregeling zullen 936 medewerkers vertrekken tot en met 2020. De taakstelling aan zich wordt hiermee gehaald. Probleem is dat als gevolg van het niet realiseren van de procesverbeteringen arbeidsintensief operationeel werk blijft bestaan. Tevens vertrekken medewerkers in de hogere salarisschalen als gevolg van de mismatch. Bij MKB vertrekken vooral E-ers, F-ers en I-ers, 639 van de 936 medewerkers die weggaan. Het gaat hierbij om de hogere schalen met veel vakkennis (dit wordt door fiscaal dienstverleners ook gesignaleerd). Deze kunnen niet vervangen worden gegeven de budgettaire ruimte waardoor groot verlies aan vakkennis optreedt. Mede als gevolg hiervan doen de continuïteitsproblemen zich dan ook vooral voor in het toezicht.

Het totale effect van de vertrekregeling bij MKB slaat neer in de toezichtcapaciteit. Medewerkers die bijvoorbeeld in het bezwaarschriften proces werkzaam zijn, moeten vervangen worden door andere medewerkers omdat de wettelijke termijnen hard zijn. Uitvoerende werkzaamheden met harde termijnen gaan altijd voor op toezichtwerkzaamheden. Gevolg is dat het vertrek van

personeel in de uitvoerende werkzaamheden leidt tot verschuiving van toezichtcapaciteit naar uitvoerende capaciteit.

Naast het vertrek van het personeel en de mismatch in het gebruik van de vertrekregeling, wordt MKB ook geconfronteerd met een autonome groei van het aantal fiscale entiteiten: het aantal ondernemers in het midden en kleinbedrijf neemt met 100.000 per jaar toe. Het totaal van deze ontwikkelingen leidt ertoe dat de toezichtcapaciteit in 2020 zal zijn afgenomen met 20% t.o.v. 2017 terwijl het aantal fiscale entiteiten zal groeien van 1,9 miljoen in 2017 naar 2,2 miljoen in 2020. De afname van toezichtcapaciteit is al langer gaande: ten opzichte van 2015 zal in 2020 de beschikbare capaciteit met 1/3 deel zijn afgenomen. Door het gebruik van hoogwaardige op data analyse gebaseerde risicomodellen wordt gepoogd een maximaal toezichteffect te genereren met de resterende populatie toezichtmedewerkers.

De krimp in toezichtcapaciteit zal effecten hebben op de correctieopbrengsten. Door MKB is berekend dat de 'raking' van een entiteit door één van de bij deze berekening meegenomen activiteiten, daalt van één keer in de 2,7 in 2016 tot één keer in de 4,6 jaar in 2021. Voor de activiteit boekenonderzoek daalt de 'raking' van eens in de circa 70 jaar in 2016 tot eens in de ongeveer 120 jaar in 2021. De verminderde zichtbaarheid leidt tot minder 'gevoelde' aandacht, minder correcties en dus minder herstelde non-compliance. Eind 2016 is de daling door MKB voor de grootste processen grofweg ingeschat op ruim 1 mld. euro in 2021, nog afgezien van de verliezen op onderdelen waarover geen of nauwelijks bestuurlijke informatie van voorhanden is, zoals bijvoorbeeld invorderingswerkzaamheden of waardeonderzoek. Inmiddels is duidelijk dat met dit laatste onderdeel bij ongewijzigd beleid een correctiereductie zal optreden van circa 200 mln. euro. Dit lijkt zich overigens al voor te doen ten aanzien van bijvoorbeeld het gebruik van gecertificeerde kassasystemen waarbij leveranciers een verminderde vraag zien aangezien het toch geen verschil maakt in relatie tot de belastingdienst.

5. Continuïteitsproblemen Particulieren

Bij Particulieren is hetzelfde mechanisme werkzaam als bij MKB. In bijlage D is deze analyse opgenomen. De formatie krimpt verder met 11% in de periode 2018 – 2020 (van 2.128 naar 1.885, min 243 fte). Doordat de procesverbeteringen uit hoofde van de Investeringsagenda niet tijdig worden gerealiseerd (zoals bij het proces bezwaarschriften), moet er tijdelijk toezichtcapaciteit worden ingezet. Zoals ook bij MKB, is bij Particulieren de mismatch groot: van de 252 medewerkers die met de vertrekregeling weggaan gaat het om 107 E-ers en F-ers.

Als gevolg hiervan kan (nagenoeg) geen capaciteit meer worden ingezet op interactie en toezicht. Het huidige niveau van dienstverlening niet kan worden geborgd. Er kan geen verdere invulling worden gegeven aan de digitalisering (bijvoorbeeld doorontwikkeling risicomodellen, maar ook ontwikkeling van betere websites en hulpprogramma's waardoor burgers ondersteund worden om in een keer de juiste aangifte te doen). Er is nagenoeg geen capaciteit beschikbaar om in te zetten op fraudebestrijding en behandeling intensief toezicht zoals bv panama papers en paradise papers. Het nalevingstekort zal stijgen, de compliance zal dalen. Daarnaast is er ook een politiek risico aangezien verwachtingen die bijvoorbeeld zijn gewekt in de handhavingsbrief (hierin staat

bijvoorbeeld dat de Belastingdienst inzet op doorontwikkeling van de VIA) niet kunnen worden waargemaakt aangezien hier geen capaciteit voor is.

De aangiftecampagne IH zoals deze in 2018 wordt uitgevoerd kan niet op het zelfde niveau worden uitgevoerd als de aangiftecampagne 2017. Het niveau van dienstverlening neemt af. Dit omdat onder andere het kennisnetwerk niet kan worden (door)ontwikkeld (effect: veel minder niet zelfredzame burgers kunnen worden geholpen bij het doen van de juiste aangifte) en er geen capaciteit is voor gerichte handhavingscommunicatie naar doelgroepen met de grootste nalevingstekorten (bijvoorbeeld scheiden/eigen woning, ROW, giften). Hierdoor neemt de kans op het aantal ingediende aangiften met fouten toe en zal de belastingopbrengst dalen.

6. Continuïteitsproblemen bij CAP

De directie CAP (inclusief UCA) heeft de effecten van het vertrek van het personeel op de werkprocessen geanalyseerd. In bijlage E is de analyse opgenomen. De formatie van CAP krimpt met 13% in de periode 2018 – 2020 (van 3.162 naar 2.732 fte, min 430 fte). Als gevolg van de vertrekregeling zullen 316 medewerkers CAP verlaten in de periode tot en met 2020. Om de taakstelling te kunnen realiseren is een extra inspanning nodig boven op de vertrekregeling. Natuurlijk verloop en het reguliere van-werk-naar-werk beleid bij het wegvallen van taken als gevolg van procesverbeteringen zijn de mogelijkheden daartoe.

Het mismatch probleem doet zich bij CAP in veel mindere mate voor dan bij MKB en P. Van de 316 medewerkers die nog zullen weggaan, gaat het om 176 C-medewerkers. Deze categorie medewerkers doen taken die wegvallen als gevolg van de in de herijking Investeringsagenda voorgestelde procesverbeteringen.

Door het uitblijven van de procesverbeteringen ontstaat een situatie dat het werk er nog wel is, maar dat de medewerkers weg zijn en niet vervangen kunnen worden binnen de bestaande financiële en formatieve kaders. Dit zal leiden tot problemen in het cluster Heffingen, Inningen en Gegevens. De doorlooptijden van afhandeling verzoeken, bezwaarschriften en suppleties zullen oplopen en het AWB percentage tijdige behandeling zal afnemen. Als gevolg daarvan zullen onterechte inningen worden gestart en belastingplichtigen boetes en aanmaningen krijgen terwijl er in de achterstanden bij de bezwaarbehandeling bijvoorbeeld nog een bezwaar of mutatie ligt. Dit zal weer leiden tot nieuwe bezwaren en tweedeordeeffecten zoals andere klantcontacten (bellen) waardoor een negatieve spiraal ontstaat die juist meer werk genereert. Het aantal klachten zal toenemen evenals het aantal interventies door de Ombudsman.

In het afgeven van kentekens zal vertraging ontstaan. Het is nodig dat aangiften tijdig verwerkt worden, hetgeen nog een volledig handmatig proces is. Norm is dagverwerking (mensen hebben auto aangeschaft en willen hier zo snel mogelijk in rijden). Deze norm halen we bij de uitstroom van medewerkers zonder proces en systeemaanpassingen bij lange niet meer. Overigens is sprake van een groeiend aantal af te geven kentekens en deze groei kan niet worden opgevangen in het handmatige proces.

Bij de inning zal de niet betalende of te laat betalende burger/kleine ondernemer niet langer ervaren dat er een Belastingdienst is die zijn vorderingen ten uitvoer

legt. De verwachting is dat daardoor het betalingsgedrag over de volle breedte negatief wordt beïnvloed alsmede een negatief effect zal optreden op de kasopbrengsten. Deze negatieve ontwikkeling is overigens nu al gaande: het aantal vorderingen is in een jaar tijd met 8% toegenomen en het opgelegde vorderingsbedrag met 23%. Het klantbestand van het Kleinbedrijf en het te innen bedrag groeien. De aanmaningen vertonen een groei van 3% en de betekende dwangbevelen een groei van 6%. Het gemiddeld aantal vorderingen per debiteur en het openstaande bedrag bij recidivisten loopt sterk op, namelijk van gemiddeld 1,5 vordering per debiteur naar 2,5 vordering per debiteur in ruim anderhalf jaar tijd.

Het personeelstekort zal ook gevolgen hebben voor de dienstverlening (verzoeken en/of bezwaren van debiteuren). Doorlooptijden voor de klant lopen op (langer dan 4-6 weken wachten op een antwoord). Hoe meer tekorten zich voordoen op dienstverlening, hoe meer capaciteit aan het toezichtswerk onttrokken wordt. Transactieprocessen gaan immers, net zoals bij MKB en P, voor toezicht.

De huidige transactieverwerking van betalingen en uitbetalingen kenmerkt zich door veel noodverbanden. Medewerkers zijn hierbij cruciaal als schakel tussen de vele applicaties, query's en tussen de processen (zowel digitale als papieren processen). De debiteurenpositie in samenhang is niet in alle gevallen bekend. Volledigheid van verwerking kan niet worden vastgesteld. Niet altijd is bekend waar een (uit)betaling zich bevindt. Verrekenen over middelen is soms afhankelijk van applicatie. De Payment Factory maakt onlosmakelijk onderdeel uit van het stabiliseren van processen en systemen om vervolgens te werken aan het digitaal bieden van inzicht en betaalmogelijkheden voor belastingplichtige.

Aanmeldingen van ondernemers worden niet (tijdig) in behandeling genomen. Startende ondernemers zullen niet binnen vijf werkdagen kunnen beschikken over een BTW nummer waardoor ze niet kunnen starten met ondernemen. Nu al duurt het 10 á 15 dagen langer vanwege de handmatige behandeling van de signalen. De consequentie hiervan is dat ondernemers hun administratie niet op orde kunnen maken (inclusief facturering) en problemen met financiering krijgen als zij lang op hun btw-teruggave (vooraftrek) moeten wachten.

Het loonheffingsnummer zal niet tijdig (binnen vijf dagen) wordt verstrekt waardoor werknemers niet kunnen starten dan wel niet verzekerd zijn. Ondernemers die hun bedrijf hebben beëindigd of overgedragen blijven opgenomen in de aangiftecyclus doordat hun melding niet tijdig verwerkt kan worden. Dit zal leiden tot ten onrechte uitgereikte aangiften, aangifteverzuim, systeemaanslagen, extra bewaarschriften en invorderingsactiviteiten en achterstanden.

Op het moment dat het proces van zowel registreren als het beëindigen van ondernemers vertraging oploopt, zal het aantal telefonische vragen of klachten al snel leiden tot een toename van zo'n 50%. Daardoor lopen de achterstanden nog verder op. Medewerkers houden zich dan bezig met klachtafhandeling in plaats van het behandelen van verzoeken.

In bijlage E is een uitgebreider overzicht opgenomen van problemen die worden voorzien door de directeur CAP. NB reeds in 2018 moet CAP een beroep doen op het continuïteitsbudget voor het cluster Inning.

7. Tweede orde effecten bij KI&S

De directie Klantinteractie en Services krimpt van 1.490 fte in 2018 naar 1.405 fte in 2020. Deze krimp kan worden opgevangen zonder negatieve effecten in de dienstverlening indien interactie met burgers en bedrijven wordt gedigitaliseerd zoals voorgenomen in de (herijkte) Investeringsagenda. Het gaat dan vooral om de doorontwikkeling van het klantportaal en de website. Indien de werkpakket reductie als gevolg van digitalisering van interactie niet kan worden gerealiseerd zal de dienstverlening teruglopen met het risico dat in sommige periodes de dienstverlening merkbaar terugloopt. De verklaring daarvoor is de volgende. Bij telefonie wordt al meer dan vijf jaar scherp gestuurd op efficiency. De lucht is eruit. Door de scherpe financiële eis is de Belastingtelefoon met een norm voor bereikbaarheid van 80-85% en een occupancy (tijd dat informant een beller aan de lijn heeft tov de tijd dat een informant beschikbaar is/ingelogd is om te bellen) van 91% in call-centerland een buitenbeentje (meeste call-centers zitten 90-95% bereikbaarheid en 75% occupancy). Deze hoge belasting leidt ook tot een hoog ziekteverzuim ook onder het vaste personeel. Met deze lage bereikbaarheid is de kans relatief groot dat bereikbaarheid via een neerwaartse spiraal naar onacceptabele niveaus schiet. De reden daarvoor is dat lage bereikbaarheid veel herhaalverkeer "uitlokt" met als gevolg nog lagere bereikbaarheid. Indien problemen in de uitvoering bij MKB, Particulieren en CAP leiden tot extra interactie, kunnen deze niet worden opgevangen zonder dat dit ten koste gaat van dienstverlening en bereikbaarheid. Het gaat hierbij dan om de tweede orde effecten van de continuïteitsproblemen bij andere directie die leiden tot extra (herhaal) interactie door burgers en bedrijven. Deze tweede orde effecten zijn moeilijk in te schatten. Binnen de Belastingdienst zijn hier wel ervaringen mee in zowel positieve als negatieve zin. Problemen bij de uitvoering van Toeslagen en bij 1BRN hebben in het verleden ook geleid tot grote bereikbaarheidsproblemen bij de Belastingtelefoon. Inmiddels werkt Toeslagen overigens in de actualiteit waardoor de beoogde krimp kan worden opgevangen zonder problemen in de uitvoering.

8. Bredere beschouwing

Na de afronding van de Herijking Investeringsagenda rond de zomer 2017 is sinds september een proces gaande van verificatie en validatie op de plannen alsmede een beoordeling van de kans van succes. Probleem hierbij is dat de Belastingdienst de interne beheersing en projectbesturing niet volledig op orde heeft waardoor succes moeilijk op voorhand kan worden aangetoond. Tegelijkertijd staat de Belastingdienst sinds 2016 voor de opgave om het vertrek van medewerkers op te vangen. Het afnemende budget van de Belastingdienst leidt ertoe dat er weinig vrije ruimte is om verbetering binnen de beschikbare budgetten te realiseren. Gevolg is dat voor verbeterprojecten een beroep met worden gedaan op de investeringsgelden van de aanvullende post. Gegeven de geschiedenis van de vertrekregeling rust daarop zwaar toezicht en ligt een grote bewijslast bij de Belastingdienst om aan te tonen dat de projecten gerealiseerd en geïmplementeerd gaan worden en tot de gewenste verbetering leiden. Het zal niet mogelijk zijn op korte termijn aan alle gevraagde waarborgen te kunnen voldoen.

Als gevolg hiervan blijft besluitvorming over de vrijgave van middelen uit. Aan de Tweede Kamer is in september gerapporteerd over de risico's ten aanzien van de Investeringsagenda. Eén van die risico's is uitblijvende besluitvorming met een, toen laag ingeschatte kans, en een hoge impact. De weging van dit risico is inmiddels hoog.

Daarnaast speelt nog het probleem ten aanzien van de randvoorwaarden in relatie tot de lopende IA projecten waaronder modernisering IV gelden. Deze zijn eind 2017 vrijgegeven voor 5/12 deel, tot en met mei van 2018. Zonder tijdige besluitvorming hierover zullen deze lopende projecten moeten worden stilgezet met directe consequenties voor de continuïteit. De continuïteitsaspecten die verwoord waren in de 'terstond nota' van 27 november 2017 aan de bewindspersonen, zijn nog steeds van toepassing. Aangezien het hier juist om de domeinen inning, auto en omzetbelasting gaat, zal de impact groot zijn. De gevolgen van de besluitvorming inzake de budgetten eind 2016 hebben geleerd dat het wegsturen van externen in de IV-ontwikkeling tot grote vertragingen leiden die niet meer ingehaald kunnen worden.

Bijzonder is dat de Belastingdienst kampt met budgetschaarste en tegelijkertijd een relatief grote onderuitputting laat zien. Dat heeft te maken met het uitblijven van besluitvorming over vrijgave van middelen voor de Investeringsagenda. Projecten, vooral in de IV, worden gefinancierd uit een combinatie van regulier budget en Investeringsagenda gelden. Indien de Investeringsagenda gelden niet, of verlaat vrij worden gegeven, worden de aanpalende reguliere budgetten niet aangesproken.

9. Noodzakelijke interventies

Graag ga ik met u in gesprek over de noodzakelijke interventies om deze risico's af te wenden. Aangezien het de kaders betreft waarbinnen de Belastingdienst moet functioneren heb ik die niet in eigen hand.

Om de genoemde risico's maximaal te kunnen mitigeren is het voor de Belastingdienst belangrijk dat:

Continuïteit Investeringsagenda

- de financiering van de projecten fase 1 moet doorgaan. Daarover moet snel duidelijkheid ontstaan om de lopende projecten te kunnen voorzetten. Dat zou uiterlijk in maart/april moeten gebeuren gegeven de opzegtermijnen en doorlooptijden voor contractverlenging;
- duidelijkheid over welke projecten van fase 2 kunnen starten, en wat we doen met de effecten van de projecten die niet starten.

Besluitvormingsproces

- de besluitvorming rondom de middelvrijgave wordt herzien en niet eenzijdig gedomineerd door zekerheid zoeken op deelaspecten zonder oog te hebben voor continuïteitsrisico's en het realiseren van voortgang in de procesverbetering;
- er meer ruimte moet komen voor stapsgewijze verbetering en de stop op middelvrijgave zolang er nog geen integraal plan is, moet worden opgeheven;

Oplossing voor de mismatch uitstroom personeel

- Het vertrek van personeel staat vast. Nu we dit vooralsnog niet op kunnen vangen met de IA, is nodig dat het budget van de Belastingdienst wordt

aangepast zodat het vertrek van personeel kan worden opgevangen en daarmee de oude arbeidsintensieve processen kunnen blijven functioneren;

Oplossing voor verouderde en kwetsbare ICT

- Momenteel gaat het gehele IV-budget op aan regulier beheer. Nu de vervanging niet loopt via de IA is het noodzakelijk dat we (tijdelijk) IV budget krijgen zodat modernisering IV niet afhankelijk is van de IA maar als zelfstandig doel aangepakt kan worden;

) ← !

Besturing en control

- vergaande control vooraf wordt omgevormd tot transparantie en monitoring gedurende de looptijd en verantwoording achteraf;
- de handelingsruimte (inclusief het financiële mandaat) van de DG wordt hersteld zodat taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid met elkaar in balans zijn om tot effectieve afwegingen te kunnen komen;
- de rollen binnen het ministerie op een adequate wijze worden ingevuld conform het advies van de COB en besluitvormingsprocessen niet door een enkele speler kunnen worden geblokkeerd.

10. Op welke wijze hiermee omgaan

Mijn voorstel is deze analyse op korte termijn te agenderen in het driehoeksoverleg eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Tevens adviseer ik de bewindspersonen op korte termijn hierover te informeren gegeven de gevoeligheid van deze thematiek, mede in het licht van de totstandkoming van de april-brief over de investeringsagenda, de lopende second opinions VKA/Berenschot alsmede de Halfjaarrapportage die ook in april aan de Tweede Kamer is toegezegd.

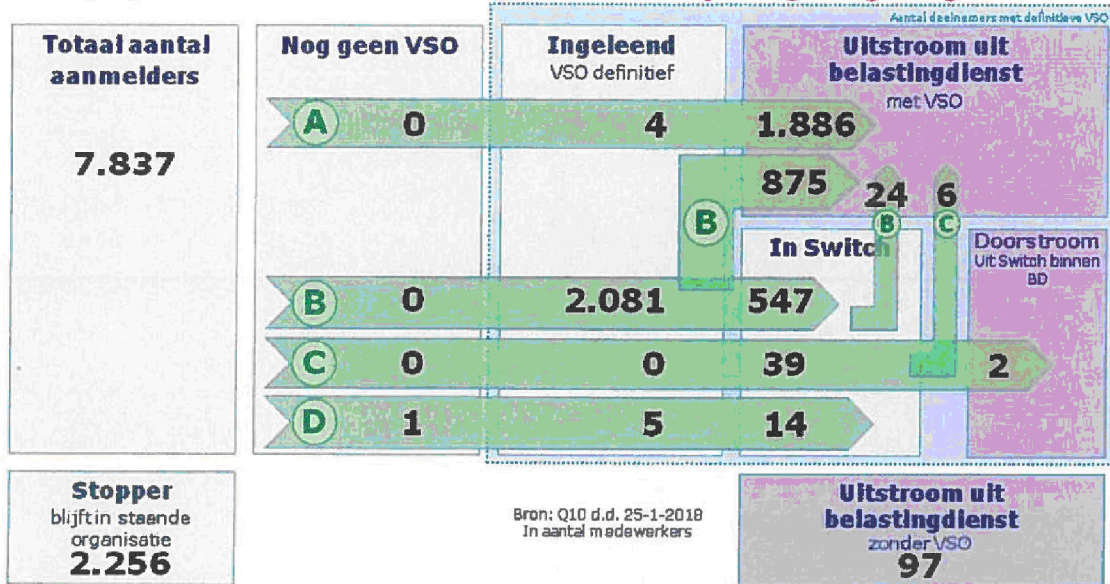
Ps.

In deze nota is geen aandacht geschonken aan overige financiële problematiek zoals ingediend is in het kader van de voorjaarsnota 2018.

Bijlage A.

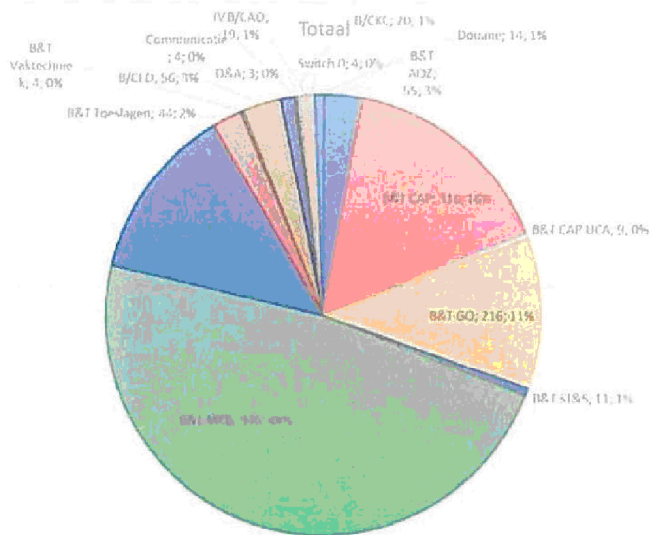


Bijlage 1: Stand van zaken generieke vrijwillige regeling





Overzicht per directie BD breed 1.963 medewerkers

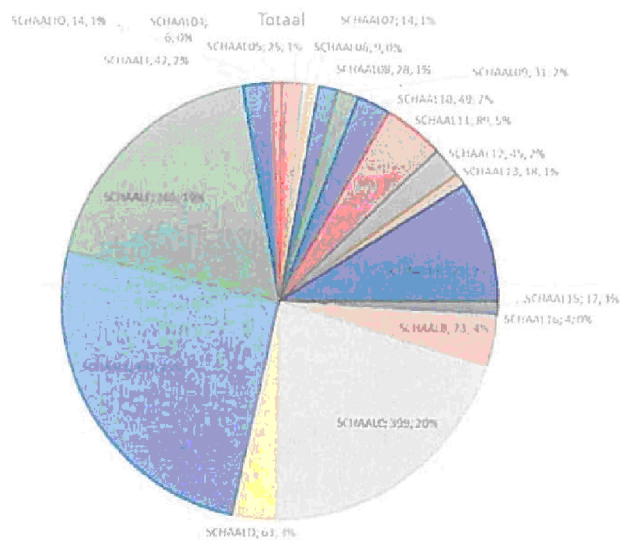


17 februari 2018

VERTROUWELIJK



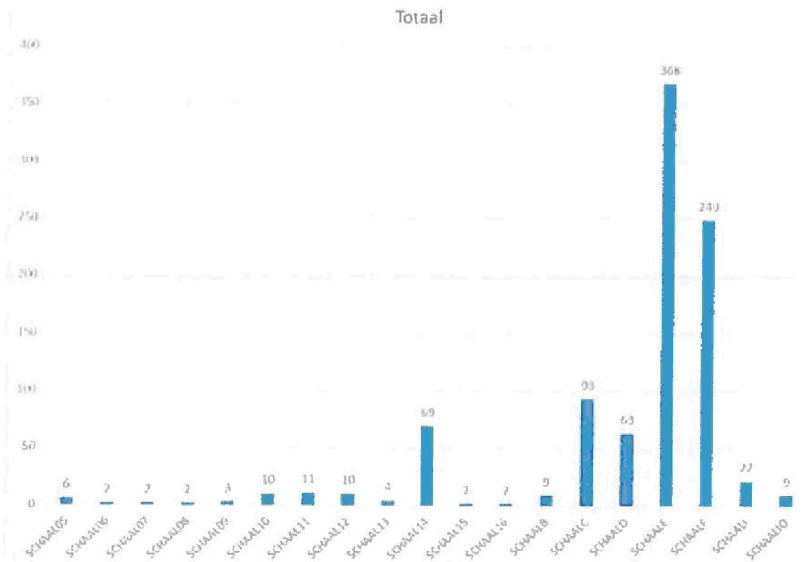
Overzicht op schaalniveau BD breed 1.963 medewerkers



17 februari 2018



Overzicht op schaalniveau, MKB 936 medewerkers

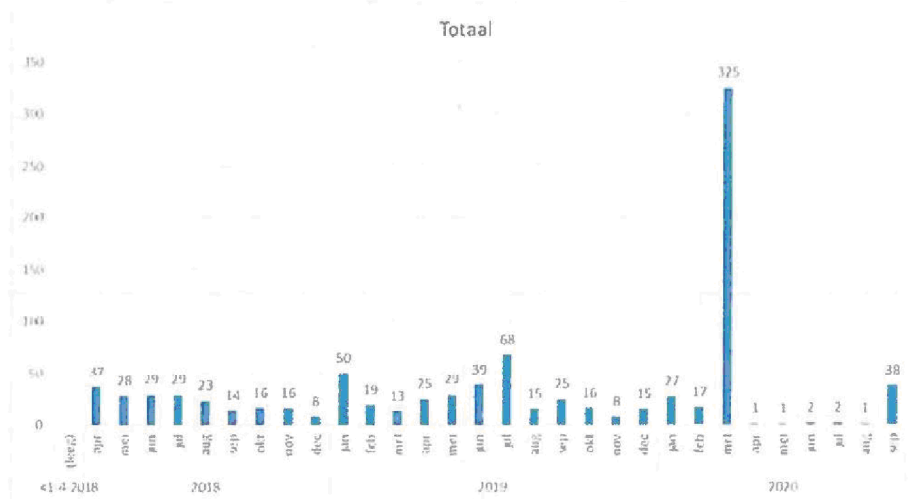


17 februari 2018

SCHEFFER / OORBEIJER, VERTROUWELIJK



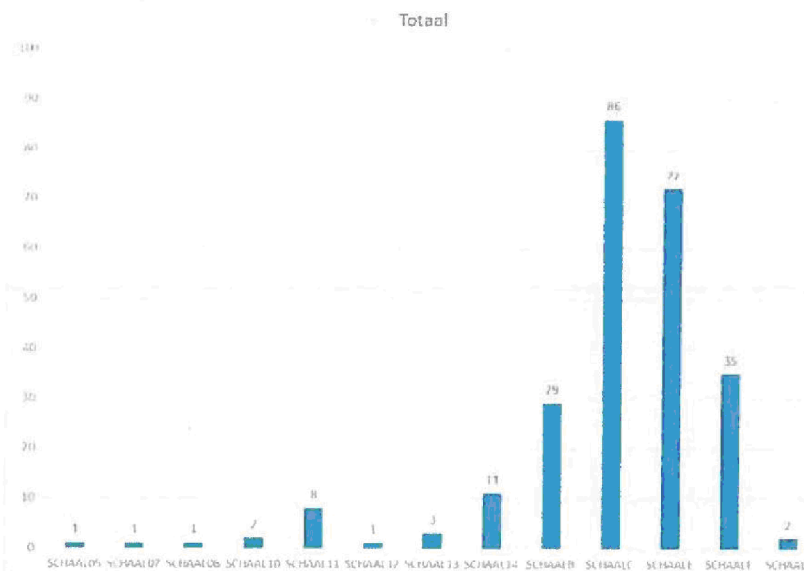
Overzicht uitstroom in de tijd 936 medewerkers



17 februari 2018



Overzicht op schaalniveau, P 252 medewerkers

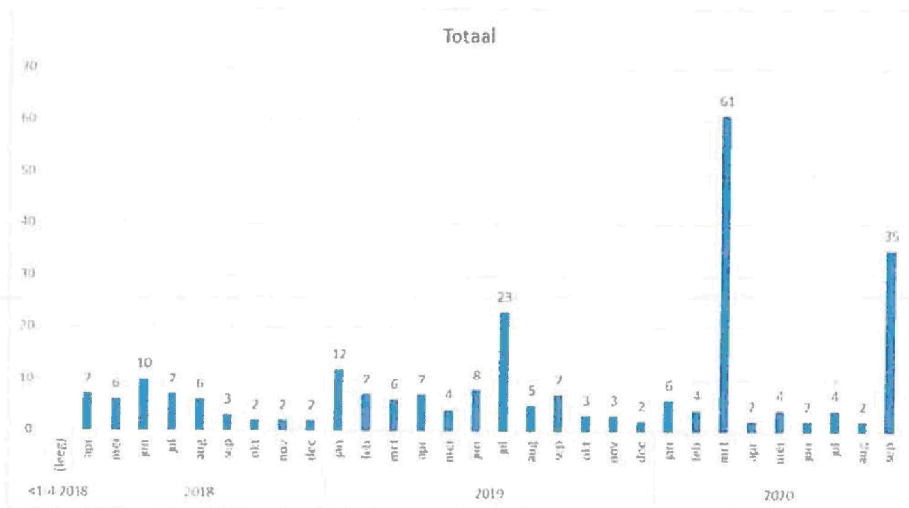


17 februari 2018

VERTROUWELIJK



Overzicht uitstroom in de tijd 252 medewerkers

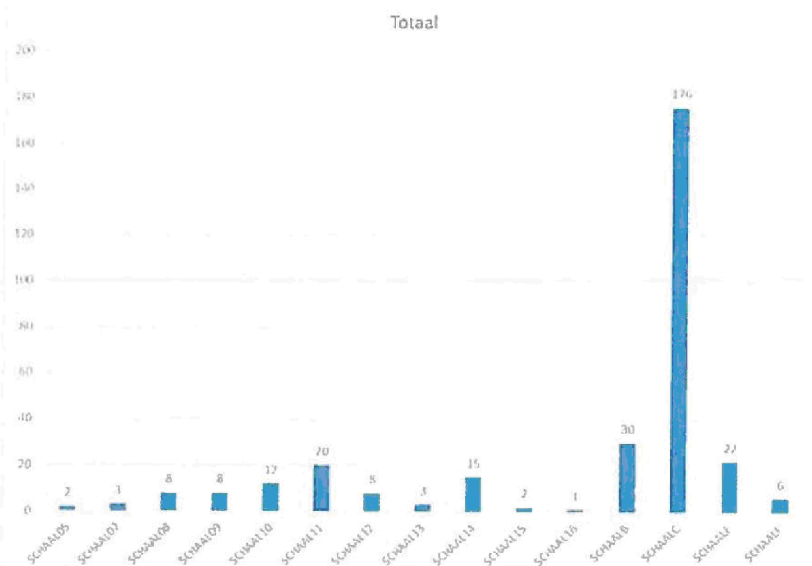


17 februari 2018

VERTROUWELIJK - CONFIDENTIAL - VERBODEN AFKOPIELEN



Overzicht op schaalniveau, CAP 316 medewerkers

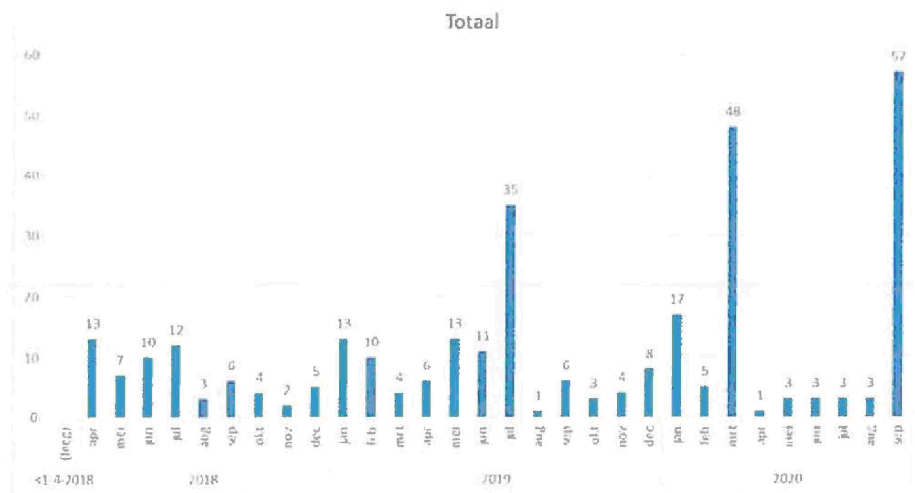


17 februari 2018

CONFIDENTIEEL / ONVEERZEL / VEFTSGOUWELIJ



Overzicht uitstroom in de tijd 316 medewerkers



17 februari 2019

Bijlage B. Analyse applicatielandschap

Het applicatielandschap van de Belastingdienst omvat 902 applicaties. 386 Applicaties (veelal groot en met een strategisch belang) worden onderhouden door de interne IV-organisatie. 516 Applicaties, veelal kleiner en gemaakt om een specifieke taak te ondersteunen, worden onderhouden door Belastingdienstmedewerkers buiten de IV-organisatie. Veel applicaties bevatten achterstallig onderhoud. Van de applicaties die de IV-organisatie onderhoudt is dit 46%. Dit probleem doet zich voor in alle domeinen, behalve bij toeslagen en bij analytics. De grootste knelpunten bestaan bij inning (42% achterstallig onderhoud), autobelastingen (83% achterstallig onderhoud), omzetbelasting (54%), loonheffing (79%), milieu- en overige belastingen (54%) en erf- en schenkbelasting (25%).

Achterstallig onderhoud zorgt ervoor dat een zeer groot deel van het IV-budget van de Belastingdienst nodig is om toch de continuïteit te kunnen garanderen. Het leidt er ook toe dat systemen moeilijk of niet meer aangepast kunnen worden aan nieuwe wetgeving. In sommige domeinen is een situatie ontstaan waarin het uitvoeren van achterstallig onderhoud randvoorwaardelijk is geworden voor het invoeren van complexe nieuwe wetgeving. Dit is bij autobelastingen en omzetbelasting het geval.

Om die situatie te doorbreken werkt de Belastingdienst aan het moderniseren van applicaties. Het uitvoeren van achterstallig onderhoud concurreert evenwel met systeemaanpassingen die nodig zijn om nieuwe wetgeving te implementeren (AVG, roettax, vliegtax, eCommerce etc.). En met het bouwen van nieuwe IT-functionaliteit die de dienst helpt om efficiënter te gaan werken en de uitstroom van personeel op te vangen.

Hieronder wordt de problematiek nader toegelicht en onderbouwd.

MEMO IV v04 20-02-2018

1. Inleiding

Dit memo geeft eerst een kort overzicht van het achterstallig onderhoud van de applicaties in het IV-landschap en een overzicht van het landschap met de verschillende domeinen.

Daarna wordt een overzicht per domein gegeven met de volgende informatie:

- Kenmerken landschap;
- Situatie portfolio
- Geplande ontwikkelingen;
- Risico's bij niet uitvoeren;
- Overige opmerkingen.

2. Waarde applicaties IV-landschap

Het IV-landschap van de Belastingdienst bestaat uit een groot aantal applicaties van verschillende types. De belangrijkste types zijn regulier (zelfbouw applicaties van de Belastingdienst) en pakket (ingekochte softwarepakketten). Van deze type applicaties wordt middels een assessment een bedrijfswaarde en een technische waarde bepaald op een schaal van 0 t/m 100%. In onderstaande figuur zijn de 35 grootste applicaties op basis van hun waardering in een TIME⁵

⁵ TIME is een acroniem voor: Tolereren, Investeren, Migreren en Elimineren.

matrix gezet, die op hoofdniveau de transitiestrategie van een applicatie aangeeft. De 35 grootste applicaties vertegenwoordigen 50% van het totaal aantal functiepunten (321.603) dat de Belastingdienst beheert. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de waardering van alle reguliere applicaties en pakketten.

Totaal aantal applicaties (in productie)	902	
... waarvan regulier	341	
... waarvan bevat achterstallig onderhoud		147 (43%)
... waarvan pakket	45	
... waarvan bevat achterstallig onderhoud		30 (67%)
... waarvan LOA / overig ¹	516	
Totaal aantal functiepunten (reguliere applicaties)	321.603	
... waarvan bevat achterstallig onderhoud ²		181.572 (56%)

¹ LOA's (lokaal ontwikkelde applicaties) worden ontwikkeld en beheerd buiten de IV-organisatie

² als een deel van de applicatie technische schuld bevat worden alle functiepunten als zodanig geteld