

Rapportage Continuïteit Belastingdienst

Inhoud

1.	Personeelsverloop in 2016 & 2017	3
1.1	In- en uitstroomcijfers van 2016	3
1.2	Prognose in- en uitstroomcijfers voor 2017	3
1.3	Bezetting onderverdeeld naar werkproces.....	4
2.	Borging Continuïteit	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Algemene risico's en beheersmaatregelen 2017 en verder	9
2.3	Risico's per Belastingdienstonderdeel 2017 en verder.....	14
3.	Kwalitatieve aspecten van continuïteit	19
3.1	Wat leeft er op de werkvloer?.....	19
3.2	Aanpak.....	19
4.	Conclusie	21

1. Personeelsverloop in 2016 & 2017

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.1 ingegaan op de in- en uitstroomcijfers van 2016. In paragraaf 1.2 wordt een prognose gegeven van de in- en uitstroomcijfers voor 2017. En in paragraaf 1.3 wordt een inzicht gegeven van de uitstroom in relatie tot de Investeringsagenda per werkproces en het verloop in de bezetting van de Belastingdienst van 31 december 2016 naar 31 december 2017 per werkproces. De getallen voor 2016 zijn geverifieerd door de ADR.

1.1 In- en uitstroomcijfers van 2016

In tabel 1 zijn de actuele cijfers met betrekking tot de in- en uitstroom voor 2016 weergegeven.

Tabel 1: In- en uitstroomcijfers 2016 (exclusief externen, weergegeven in aantallen FTE)¹.

	Belastingdienst Investeringsagenda	Belastingdienst Douane	Belastingdienst FIOD	Totaal
Bezetting per 31 december 2015	23.669	4.449	1.290	29.408
Uitstroom Investeringsagenda	1.387	300	82	1.769
Reguliere uitstroom	470	61	22	553
Totale Uitstroom	1.857	361	104	2.322
Instroom Investeringsagenda	416	-	-	416
Reguliere instroom	434	141	75	650
Totale Instroom	850	141	75	1.066
Saldo doorstroom	-72	61	11	-
Bezetting per 31 december 2016	22.590	4.290	1.272	28.152
<i>Toe-/afname bezetting ten opzichte van 31 december 2015</i>	<i>-1.079</i>	<i>-159</i>	<i>-18</i>	<i>-1.256</i>

Op basis van bovenstaande tabel bedraagt de gemiddelde bezetting voor 2016 28.780 FTE. De totale bezetting is in 2016 met 1.256 FTE verminderd.

1.2 Prognose in- en uitstroomcijfers voor 2017

In tabel 2 is de prognose van de ontwikkeling van de bezetting voor 2017 weergegeven. Deze tabel is gebaseerd op de begroting 2017.

¹De uitstroom Investeringsagenda is extracomptabel bepaald. In tabel 1 is geen rekening gehouden met medewerkers die opteren voor uitstroom in 2016, waarvan bij het opmaken van de cijfers nog geen getekende vaststellingsovereenkomst beschikbaar was. In totaal betreft dit 8 FTE.

Tabel 2: Prognose in- en uitstroomcijfers 2017, weergegeven in aantallen FTE.

	Belastingdienst Investeringsagenda	Belastingdienst Douane	Belastingdienst FIOD	Totaal
Bezetting per 31 december 2016	22.590	4.290	1.272	28.152
Uitstroom Investeringsagenda	676	1	-	677
Reguliere uitstroom	271	51	15	337
Totale Uitstroom	947	52	15	1.014
Instroom Investeringsagenda	398	-	-	398
Reguliere instroom	579	206	85	870
Totale Instroom	977	206	85	1.268
Bezetting per 31 december 2017	22.620	4.444	1.342	28.406
<i>Toe-/(af)name bezetting ten opzichte van 31 december 2016</i>	+30	+154	+70	+254

In de prognose is rekening gehouden met een reguliere uitstroom voor 2017 van 1,2% en met een werving in het kader van de Investeringsagenda van 398 FTE². Daarnaast is bij reguliere instroom rekening gehouden met de vervanging van bedrijfskritische functies en vervanging van reguliere uitstroom. Hierbij is rekening gehouden met de maatregel dat de Belastingdienst 140 FTE in 2017 extra mag werven voor vervanging van bedrijfskritische functies, bovenop de 350 FTE, om de continuïteit te waarborgen.

Op basis van bovenstaande prognose bedraagt de gemiddelde bezetting voor 2017 28.279 FTE; dit is in lijn met de geprognosticeerde formatie van 28.219 FTE.

De formatie van de Belastingdienst ontwikkelt zich bij ongewijzigd beleid naar verwachting naar ca. 25.500 FTE in 2021.

1.3 Bezetting onderverdeeld naar werkproces

In tabel 3 is een benadering van de uitstroom in relatie tot de Investeringsagenda per werkproces weergegeven. Deze benadering is gebaseerd op de TijdWerkRegistratie (TWR) van medewerkers over 2016.

² De werving van 398 FTE in het kader van de Investeringsagenda is onder voorbehoud van vrijgave van middelen op de aanvullende post.

Tabel 3: Overzicht van de uitstroom in relatie tot de Investeringsagenda met gebruikmaking van de stimuleringspremie benaderd per werkproces in aantallen FTE³

Werkproces	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Management & Ondersteuning	380	165	159	212	303	1.219
Interactie	78	34	29	34	52	227
Aanslag, Aangifte & Bezwaar	199	99	80	123	172	673
Invordering	166	93	95	90	120	564
Klantregistratie	60	20	20	19	24	143
Toezicht & Fraudebestrijding	511	265	273	338	483	1.870
Douane	301	1	-	-	-	302
FIOD	82	-	-	-	-	82
Totaal	1.777	677	656	816	1.154	5.080

Tevens is de benadering van de bezetting per 31 december 2016 per werkproces en de prognose van het verloop van de bezetting 31 december 2017 per werkproces op basis van TWR weergegeven in tabel 4. In deze tabel zijn de Douane en FIOD verder buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4: Prognose ontwikkeling van de bezetting per werkproces voor 2017 voor de onderdelen van de Belastingdienst die onder de Investeringsagenda vallen in FTE^{4,5}

Werkproces	Bezetting 31/12/2016	Uitstroom 2017 IA	Vervanging uitstroom bedrijfskritisch	Werving IA	Netto reguliere uitstroom	Bezetting 31/12/2017	Mutatie t.o.v. 31/12/2016	Mutatie t.o.v. 31/12/2015
Management & Ondersteuning	8.326	165	129	146	67	8.369	1%	-2%
Interactie	1.347	34	26	24	11	1.352	0%	-3%
Aanslag, Aangifte & Bezwaar	2.971	99	71	52	24	2.971	0%	-5%
Invordering	2.032	93	61	36	16	2.020	-1%	-8%
Klantregistratie	439	20	19	8	4	442	1%	-12%
Toezicht & Fraudebestrijding	7.475	265	184	132	60	7.466	0%	-6%
Totaal	22.590	676	490	398	182	22.620		

Het werkproces 'Management & Ondersteuning' betreft voor ca. 40% ICT, 20% overige facilitaire onderdelen, 17% management en voor 23% overige staf zoals HR, bedrijfsvoering en bestuursondersteuning.

In bovenstaande prognose is de instroom voor de vervanging van de bedrijfskritische functies toebedeeld in verhouding met de uitstroom Investeringsagenda per werkproces voor de jaren 2016 en 2017. Daarnaast zijn de werving Investeringsagenda en de netto reguliere uitstroom⁶ toebedeeld aan de werkprocessen in verhouding met de totale omvang van de werkprocessen.

³ In tabel 3 is, in tegenstelling tot tabel 1, rekening gehouden met de medewerkers die opteren voor uitstroom in 2016, waarvan bij het opmaken van de cijfers nog geen getekende vaststellingsovereenkomst beschikbaar was. In totaal betreft dit 8 FTE.

⁴ De werving van 398 FTE in het kader van de Investeringsagenda is onder voorbehoud van vrijgave van middelen op de aanvullende post.

⁵ In de bezetting per 31/12/2017 is ook de 140 FTE extra meegenomen. Zie ook voetnoot 4.

⁶ De netto reguliere uitstroom bestaat uit het saldo van de reguliere uitstroom van 271 FTE en de vervanging van de reguliere uitstroom van 89 FTE.

De conclusies in deze paragraaf en duiding van de effecten hiervan voor de continuïteit van de Belastingdienst worden verder beschreven in hoofdstuk 2 Borging Continuïteit.

2. Borging Continuïteit

2.1 Inleiding

De algemene doelstelling van de Belastingdienst is het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgen er voor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (naleving). Naleving moet de belastingopbrengsten en de rechtmatige betaling van toeslagen borgen. De Belastingdienst bevordert naleving door passende dienstverlening te leveren, massale processen⁷ juist en tijdig uit te voeren, adequaat toezicht uit te oefenen en waar nodig naleving bestuurs- of strafrechtelijk af te dwingen. Als er over de continuïteit van de Belastingdienst wordt gesproken dan gaat het hierom.

Het borgen van de continuïteit heeft altijd de hoogste prioriteit voor het management van de Belastingdienst – er kan geen sprake zijn van een stokkende inkomstenstroom. Die uitdaging blijft actueel, niet alleen doordat de Belastingdienst steeds meedoet aan de Rijksbrede taakstellingen, maar ook doordat de toenemende complexiteit en het groeiend aantal belastingplichtigen (bijvoorbeeld het aantal ondernemers) capaciteit vragen. In 2015 is de Belastingdienst na analyse tot de conclusie gekomen dat de klassieke manier van administreren, controleren, innen en interacteren niet meer volstond en onherroepelijk tot toenemende druk op de continuïteit zou leiden. De professional op de werkvloer werd onvoldoende door bijdetijdse systemen en processen ondersteund. Te veel medewerkers waren belast met administratieve taken. Onze eenvoudige steekproeven waren niet langer trefzeker. En de interactie met de belastingbetaler werd steeds ineffectiever; de klassieke brief lokt een telefoontje uit, en die leidt weer tot een brief. Alleen met een andere manier van werken kan de continuïteit op langere termijn worden geborgd. Dat werd de Investeringsagenda.

Onderdeel van de Investeringsagenda was een werkbedrijf, Switch. Medewerkers van wie de functie zou komen te vervallen zouden - dan en pas dan - instromen in een afzonderlijke organisatie, nog steeds onderdeel van de Belastingdienst, waarin zij nuttig werk zouden doen en tegelijkertijd, door toepassing van Van Werk Naar Werk-beleid, aan ander werk zouden worden geholpen. Hierdoor werd beoogd de vernieuwing op gang te brengen zonder risico's voor de continuïteit en gericht op de medewerkers van wie het werk ook echt is verdwenen. Maar zo is het niet uitgevoerd. Wat er kwam was een vertrekregeling. Op basis van die regeling vertrekken er ongeveer net zoveel medewerkers als in het plan-Switch, maar dat zijn niet altijd de medewerkers van wie het werk verdwijnt, en zij blijven niet meer beschikbaar in een werkbedrijf; een mismatch. Ook zijn er medewerkers van de FIOD en Douane met gebruikmaking van de vertrekregeling vertrokken. Zoals eerder aangegeven worden van FIOD en Douane geen personele offers gevraagd. De vertrokken medewerkers worden hier één op één vervangen, zij het niet noodzakelijk op dezelfde functies, precies zoals ook de vervanging van regulier uitstromende medewerkers verloopt.

De komende periode wordt de - tijdelijke - problematiek van de dienst worden aangepakt langs drie wegen:

⁷ Het gaat hierbij om o.a. het uitkeren van acht miljoen toeslagen per maand en het verwerken en behandelen van aangifte inkomstenbelasting.

1. Door productiviteitsverbeteringen uit de afgelopen periode te 'verzilveren' kan de Belastingdienst haar werk aan met minder medewerkers. In de afgelopen jaren is de efficiëntie verbeterd, door bijvoorbeeld de vorming van het Landelijk Incassocentrum. Door de uitstroom van medewerkers kan deze efficiency nu worden verzilverd. Een inventarisatie bij de onderdelen MKB en CAP levert op dat ongeveer 550 FTE die gebruik heeft gemaakt van de vertrekregeling als gevolg van het efficiëntie-effect niet hoeft te worden vervangen.
2. De Investeringsagenda is gericht op zowel de opbrengsten- als de kostenkant: een kleiner nalevingstekort en minder, vooral administratief personeel. Het ligt voor de hand de aandacht op kortere termijn sterker dan tot nog toe voorzien te richten op de kosten- ofwel de capaciteitskant. Dan verdwijnen er taken, waardoor de medewerkers kunnen worden ingezet op meer kritieke taken. Dit zal worden meegenomen in de herijking van de Investeringsagenda die de nieuwe directeur-generaal Belastingdienst als opdracht heeft gekregen.
3. De Belastingdienst zal vanaf 2017 nieuwe medewerkers gaan werven. Enerzijds in het kader van de Investeringsagenda (in totaal 1.500 FTE⁸). Anderzijds gaat de Belastingdienst bedrijfskritische functies opvullen. Dit zijn functies die zijn vrijgekomen als gevolg van de mismatch (in totaal ongeveer 980 FTE). In eerste instantie zouden er in 2017 350 FTE aan bedrijfskritische functies worden geworven. Aanvullend zijn extra middelen vrijgemaakt binnen de begroting van Financiën zodat er in totaal voor 490 FTE aan bedrijfskritische functies kan worden opgevuld in 2017.

Op basis van een nadere analyse van de risico's, in het bijzonder bij ICT, zal bij Voorjaarsnota worden gezien of extra beheersmaatregelen nodig zijn.

Die mismatch zal in de komende periode onherroepelijk zorgen voor extra druk op de continuïteit. Maar met in achtneming van de maatregelen die hiervoor zijn genoemd, is dat effect tijdelijk. Na verloop van tijd verdwijnt door natuurlijke doorstroming de mismatch en zorgt de Investeringsagenda voor daadwerkelijk verdwijnen van werkpakketten. In de brief van 28 oktober 2016 is ingegaan op de gevolgen van de vertrekregeling op de continuïteit van de Belastingdienst. In dit hoofdstuk worden de risico's die toen zijn opgenomen herijkt. Hierbij worden niet alleen de risico's meegenomen als gevolg van de vertrekregeling, maar ook de invloed op de continuïteit als gevolg van de budgettaire opgave waar de Belastingdienst voor staat.

Hier moet nog wel het volgende worden opgemerkt. Binnen de Belastingdienst is er een risicomanagementproces ingericht. Dit proces ziet op verschillende niveaus binnen de Belastingdienst (concern, dienstonderdeel en procesketen). De werking van dit proces is nog niet voldoende. De Belastingdienst zet in op het werkend krijgen van het risicomanagementproces. De in paragraaf 2.2 en 2.3 opgenomen risico's zijn tot stand gekomen in afstemming met de landelijk directeuren en het MT van de Belastingdienst. In paragraaf 2.2 wordt eerst ingegaan op de algemene risico's en beheersmaatregelen die worden onderkend. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op specifieke risico's en beheersmaatregelen ten aanzien van de Belastingdienstonderdelen.

⁸ De werving in het kader van de Investeringsagenda is onder voorbehoud van vrijgave van middelen op de aanvullende post.

2.2 Algemene risico's en beheersmaatregelen 2017 en verder

De Belastingdienst heeft in kaart gebracht welke algemene risico's zich kunnen voordoen naar aanleiding van de ontwikkelingen. Binnen de volgende onderwerpen zijn algemene risico's onderkend:

- A. Verbinding met de medewerkers
- B. Wervingsinspanning
- C. ICT-ondersteuning
- D. Voortgang Investeringsagenda

Hierna wordt per onderwerp ingegaan op de risico's, de beheersmaatregelen en de restrisico's.

A. Verbinding met medewerkers

Onderdeel/werkproces

Onderdeel: alle onderdelen van de Belastingdienst.

Risico

De afstand tussen het Managementteam van de Belastingdienst en de werkvloer wordt als te groot ervaren en werknemers voelen zich niet gehoord. Zie ook de beschrijving van wat er leeft op de werkvloer in hoofdstuk 3. Er is sprake van impliciete besluitvorming en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Het risico is dat dit verstoring kan gaan werken op de werkvloer.

Gevolgen als het risico zich voordoet

De motivatie en de gedrevenheid van de medewerkers nemen af. Hierdoor verslechtert de werksfeer en komt het presteren van de Belastingdienst onder druk te staan. Daarnaast vermindert de aantrekkelijkheid van de Belastingdienst op de arbeidsmarkt.

Beheersmaatregelen

Het is de standaard taak van het management van de Belastingdienst om invulling te geven aan de behoefte van medewerkers van verbinding en gehoord worden. Hier dient meer aandacht voor te zijn. Dat betekent dat met medewerkers het gesprek aangegaan wordt over initiatieven, visie, richting en knelpunten. Ook wordt er in 2017 een medewerkertevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Hieruit kunnen nadere acties voor het management naar voren komen.

De Commissie Onderzoek Belastingdienst bekijkt de besluitvormingsprocedure binnen de Belastingdienst en de ingesloten mechanismes die daaronder liggen. Zij doet aanbevelingen om de cultuur, structuur en werkwijzen binnen de Belastingdienst te verbeteren.

Restrisico en oordeel

Het omgaan van medewerkers met de situatie kan een tijdelijk negatief effect hebben op de productie.

Wijze van rapportage

Over de medewerkertevredenheid wordt gerapporteerd in de halfjaarsrapportage als deze is onderzocht. Het voornemen is om dit in de tweede helft van 2017 te organiseren.

B. Wervingsinspanning

Onderdeel/werkproces

Onderdeel: alle onderdelen van de Belastingdienst.

Risico

De wervingsbehoefte van de Belastingdienst is in 2017 totaal 1268 FTE aan vaste krachten.⁹ Dit is een forse opgave vergeleken met bijvoorbeeld de instroom in 2015 van ruim 400 fte. Indien de Belastingdienst (onder andere door imagoschade) als minder aantrekkelijke werkgever zou worden gezien, zou de wervingskracht op de arbeidsmarkt onder druk komen te staan. Daarnaast kunnen de gevraagde kandidaten schaars blijken te zijn.

Gevolgen als het risico zich voordoet

De Belastingdienst kan onvoldoende geschikte kandidaten aantrekken. Hierdoor kunnen de bedrijfskritische functies niet worden ingevuld en kan de realisatie van de prestaties onder druk komen te staan.

Beheersmaatregelen

De Belastingdienst zet reeds actief in op werving en houdt per kwartaal een arbeidsmarktonderzoek. Uit het laatste arbeidsmarktonderzoek blijkt dat het imago van de Belastingdienst als werkgever onder fiscalisten/accountants en ICT-ers niet is gewijzigd en dat vanuit sollicitaties en site-bezoekers een stijgende lijn is voor de doelgroep ICT.

Daarnaast zet de Belastingdienst actief in op het gebied van Employerbranding op campusactiviteiten, inkoop van brandingsuitingen in vakgerelateerde media, de ontwikkeling van nieuwe content op de site en berichtgeving op social media (LinkedIn en Twitter). Bovengenoemde acties met betrekking tot werving van nieuwe medewerkers zal worden geïntensiveerd.

Restrisico en oordeel

Uit recente navraag (2016) bij onder andere uitzendbureaus blijkt dat de Belastingdienst nog steeds een gewilde werkgever is. Mocht dit beeld schuiven dan kan dit een tijdelijk effect hebben op de wervingskracht van de organisatie.

De wervingsopgave is fors en wezenlijk - tegelijkertijd moet deze opgave haalbaar zijn. Ook zonder vertrekregeling had een dergelijke behoefte aan instroom zich in de komende jaren voorgedaan. Het vergrijsde personeelsbestand zou hoe dan ook tot forse uitstroom van ervaren medewerkers hebben geleid, hooguit een aantal jaren later.

Wijze van rapportage

In de komende halfjaarrapportage wordt gerapporteerd over de vorderingen ten aanzien van de gestelde doelstellingen voor werving van nieuwe medewerkers.

⁹ Hierin is de werving van 398 FTE opgenomen in het kader van de Investeringsagenda. Dit is onder voorbehoud van vrijgave van middelen op de aanvullende post.

C. ICT-ondersteuning

Organisatieonderdeel/werkproces

Organisatieonderdeel: IV-organisatie

Risico

Het risico kan zich voordoen dat de IV-organisatie de gewenste ondersteuning niet of niet tijdig kan leveren. Dit kan blijken als alle wensen die de verschillende organisatie-onderdelen van de Belastingdienst, inclusief FIOD en Douane, hebben verder uitgewerkt zijn. Het betreft reguliere ICT-ondersteuning die naast de ICT-projecten van de IA moet worden ontwikkeld.

Gevolgen als het risico zich voordoet

Indien het risico zich voordoet zullen de geraamde productiviteitsverbeteringen uit de Investeringsagenda vertraging oplopen en zal de continuïteit, ook die van de Douane en FIOD, onder druk komen te staan. Immers om die te realiseren is er ook IV-capaciteit nodig.

Beheersmaatregelen

Indien de capaciteit van het onderdeel IV onvoldoende is om de totale vraag vanuit het primaire proces aan te kunnen, dan zullen bij Voorjaarsnota 2017 mogelijke beheersmaatregelen genomen moeten worden.

De uitkomsten van deze analyse worden meegenomen in de herijking die de nieuwe directeur-generaal Belastingdienst maakt.

Restrisico

Nog nader te bepalen.

Restrisico en oordeel

Op dit moment is nog niet aan te geven of het risico zich voor gaat doen. Daartoe moet eerst de analyse worden afgewacht.

Wijze van rapporteren

In de Voorjaarsnota 2017 zal worden ingegaan op mogelijke beheersmaatregelen.

D. Voortgang Investeringsagenda

Organisatieonderdeel/werkproces

Organisatieonderdelen: Onderdelen die betrokken zijn bij de Investeringsagenda waaronder IV, MKB, GO, CAP, PDB, CKC, CFD, KI&S en Toeslagen.

Risico

De Investeringsagenda van de Belastingdienst loopt achter op schema.¹⁰ Het risico bestaat dat het de Belastingdienst niet zou lukken om de implementatiesnelheid te verhogen waardoor de voortgang van de Investeringsagenda nog verder achter kan gaan lopen op schema.

Gevolgen als het risico zich voordoet

Als de voortgang van de Investeringsagenda verder achter gaat lopen op schema, kan de Belastingdienst zijn doelstellingen op het gebied van 'Beter, Goedkoper en Meer in controle' niet verwezenlijken. Dit betekent een grotere druk op de continuïteit van de Belastingdienst. Het gevolg hiervan kan zijn dat bijvoorbeeld het nalevingstekort niet kleiner wordt.

Beheersmaatregelen

Er moeten nieuwe voorstellen komen voor een haalbare aanpak en daarbij behorend realistisch tijdpad om de Investeringsagenda stapsgewijs te implementeren. De Belastingdienst is gevraagd om de Investeringsagenda te herijken, mede in het licht van de totaalopgave die de Belastingdienst heeft. In zijn analyse zal hij onderzoeken welke maatregelen getroffen moeten worden. Elementen hierbij zijn het betrekken van de medewerkers bij de veranderopgave, versterking van het projectbureau van de Investeringsagenda zodat meer regie kan worden gevoerd, een geobjectiveerde meetmethode voor te verwachten resultaten en koppeling van het tijdpad aan de beschikbare budgetten.

Restrisico en oordeel

Op dit moment is nog niet aan te geven of het risico zich voor gaat doen. Daartoe moet eerst de analyse worden afgewacht.

Wijze van rapporteren

In de halfjaarsrapportage zal worden ingegaan op de ontwikkelingen rond dit risico.

¹⁰ Kamerstukken II, 2016/17, 31 066, nr. 318

2.3 Risico's per Belastingdienstonderdeel 2017 en verder

Hiervoor zijn de algemene risico's beschreven. In deze paragraaf worden – net als in de brief van 28 oktober 2016 – de gevolgen van de vertrekregeling per onderdeel en zo nodig per proces geduid.

Onderdeel Belastingdienst Investeringsagenda, exclusief Douane en FIOD

Bij Belastingen en Toeslagen (met name MKB en GO), onderdeel Belastingdienst Investeringsagenda, vertrekken de meeste medewerkers. De gevolgen voor de continuïteit slaan daar het meeste neer.

Kwantitatief beeld

In 2017 is de uitstroom als gevolg van de vertrekregeling bij dit onderdeel 676 FTE en een reguliere uitstroom van 271 FTE. Daar tegenover staat dat 398 FTE aangevraagd is voor 2017 in het kader van de Investeringsagenda¹¹. Daarnaast is budget beschikbaar om een deel van de bedrijfskritische functies te vervangen (490 FTE). Om een beeld te geven van deze personele bewegingen: dit betekent bijvoorbeeld bij het proces Toezicht en Fraudebestrijding dat gemiddeld ieder team van 25 personen één teamlid ziet vertrekken en er een nieuwe collega bijkomt. Daar komt bij dat de vertrekregeling niet gelijkmatig over de teams is verdeeld. In de praktijk worden sommige teams meer getroffen, terwijl andere minder geraakt worden. Er zal dus ook een herschikking over teams moeten gaan plaatsvinden.

Actueel risicobeeld

Er is in 2016 een significante uitstroom geweest. Het beeld zal in 2017 veranderen. Weliswaar kan de uitstroom in 2017 grotendeels worden opgevangen door de (extra) werving, maar doordat de uitstroom direct gevoeld wordt en de instroom en het inwerken meer tijd in beslag neemt, kunnen de prestaties tijdelijk onder druk komen te staan. Zo maakt repressief toezicht deel uit van de zogenoemde vrije ruimte van de Belastingdienst. Deze vrije ruimte zal als eerste worden aangetast ten faveure van verplichte taken zoals het tijdig afhandelen van bezwaarschriften. Daarnaast heeft een aantal onderwerpen prioriteit gekregen. Het gaat dan om de uitvoering van de innovatieboxwetgeving en rulings. Dit kan ten koste gaan van het reguliere toezicht waardoor er mogelijk een verlies aan correctieopbrengsten kan ontstaan.

Hieronder staan drie voorbeelden beschreven welke beheersmaatregelen zijn getroffen om de risico's te beperken binnen Belastingen en Toeslagen (met name MKB en GO), onderdeel Belastingdienst Investeringsagenda. Het gaat om risico's binnen de volgende processen/organisatie onderdelen:

- E. Invordering
- F. Bezwaar en beroep
- G. Toezicht MKB

¹¹ De werving van 398 FTE in het kader van de Investeringsagenda is onder voorbehoud van vrijgave van middelen op de aanvullende post.

E. Invordering

Organisatieonderdeel/werkproces

Werkproces: Invordering.

Risico

Door de vertrekregeling Investeringsagenda stromen er tot in 2020 totaal 144 FTE deurwaarders uit, waarvan 47 FTE in 2016 en 26 FTE in 2017. De uitstroom van deurwaarders leidt tot het risico dat de effecten van de uitvoering van de visie Deurwaarderij later worden gerealiseerd dan verwacht. Tevens is er een risico onderkend dat de vernieuwingen in het proces deurwaarderij per saldo niet de volledige uitstroom van de deurwaarders van 144 FTE kan opvangen.

Gevolgen als het risico zich voordoet

Indien de voorgenoemde risico's materialiseren kan dit leiden tot een directe vermindering van belastingopbrengsten omdat tijdelijk minder aandacht kan worden besteed aan de dwanginvordering van belastingopbrengsten. Ook een toenemende werkdruk voor de deurwaarders kan een gevolg zijn.

Beheersmaatregelen

Om de voorgenoemde risico's te mitigeren is een aantal ontwikkelingen binnen de deurwaarderij ingezet. Deze ontwikkelingen zetten allereerst in op een betere invordering in het proces voorafgaande aan de deurwaarder, en ten tweede op een verbetering van het proces van de deurwaarders zelf, conform de (aangepaste) plannen van Oliver Wyman.

De dwanginvordering is het laatste middel om belastinggeld in te vorderen.

Daarom moet zoveel als mogelijk worden voorkomen dat dit middel moet worden ingezet. De Belastingdienst is gestart met het inrichten van centrale regie. Ook heeft de Belastingdienst stappen gezet om de risico's beter in te schatten, deze inspanningen werpen hun vruchten af. De informatiepositie van de Belastingdienst verbetert en er wordt extra ingezet op het verrekenen van openstaande vorderingen. Deze maatregelen verminderen het beroep op dwanginvordering.

Naast de aangepaste werkwijze zijn de volgende maatregelen genomen:

1. In 2017 werft de Belastingdienst nieuwe medewerkers. Daarnaast worden de mogelijkheden om zittende medewerkers op te leiden en medewerkers flexibeler in te zetten onderzocht.
2. De verbetering van de inning wordt actief gestuurd en gemonitord, waarbij steeds wordt ingezet op het efficiënter en effectiever vormgeven en uitvoeren van de werkprocessen.
3. De voorwaarden die in het rapport van Oliver Wyman staan vermeld, zoals het verder digitaliseren van de deurwaardersprocessen, worden allemaal nog in 2017 vervuld, in samenspraak met de medewerkers. Eind 2017 wordt de doorrekening van de capaciteitsbehoefte nogmaals geactualiseerd.

Restrisico en oordeel

Afhankelijk van het moment van instroom en de benodigde opleiding van de instromende medewerkers, kan er wel een tijdelijk tekort aan deurwaarders ontstaan. Indien dit risico zich voordoet zal dit worden opgevangen door tijdelijk externe capaciteit aan te trekken. Het risico als gevolg van de uitstroom van de deurwaarderij is op basis van bovenstaande beheersbaar.

Wijze van rapporteren

Over de stand van zaken met betrekking tot de deurwaarders zal in de volgende halfjaarrapportage worden gerapporteerd.

F. Bezwaar en beroep

Organisatieonderdeel/werkproces

Werkproces: Bezwaarbehandeling.

Risico

Door de vertrekregeling Investeringsagenda stromen er in totaal 310 FTE uit in het werkproces bezwaarbehandeling, waarvan 84 FTE in 2016 en 43 FTE in 2017. Bij gelijktijdig uitblijvende dejuridisering van het proces bezwaren zou een grotere druk op dit proces ontstaan.

Gevolgen als het risico zich voordoet

De Belastingdienst streeft naar het afdoen van 90% - 95% van de ontvangen bezwaren binnen de wettelijk gestelde Awb-termijn. In 2015 is 87% van de ingediende bezwaren binnen de Awb-termijn afgewikkeld. In 2016 is dit percentage gedaald naar 81%.

Uitblijven van dejuridisering van het proces bezwaar kan mogelijk leiden tot het minder afdoen van bezwaren binnen de Awb-termijn.

Beheersmaatregel

Er worden beheersmiddelen getroffen aan de voorkant: een betere interactie met de belastingplichtige. Door de belastingplichtige meer begrijpelijke informatie te verschaffen ontstaat beter inzicht in de positie van de belastingplichtige. Hiermee wordt voorkomen dat de belastingplichtige als gevolg van een onvolledig en/of onbegrepen beeld onnodig in bezwaar gaat.

Er worden tevens beheersmaatregelen getroffen aan de achterkant van het proces: dejuridisering zonder de rechtsbescherming teniet te doen. Op korte termijn richt de Belastingdienst zich op uitbreiding van wettelijke mogelijkheden om wijzigingen op bijvoorbeeld "Mijn BD" door te geven en zodoende te voorkomen dat er bezwaren worden ingediend die eigenlijk formeel geen bezwaar zijn. Dit is eenvoudiger voor de belastingbetaler en verlicht de Belastingdienst.

Als deze maatregelen niet afdoende werkzaam zouden blijken te zijn, dan zal de Belastingdienst tijdelijk capaciteit inzetten vanuit andere processen teneinde deze wettelijke taak uit te voeren.

Restrisico en oordeel

Omdat de beheersmiddelen aan de voorkant en achterkant niet met onmiddellijke ingang afdoende resultaat bieden bestaat risico op niet tijdig afdoen van bezwaren op korte termijn. Indien dit restrisico zich zou voordoen dan moet de Belastingdienst tijdelijk capaciteit uit andere processen inzetten om bezwaren binnen de wettelijke termijn af te kunnen doen. Dit kan gevolgen hebben voor de processen die deze capaciteit moeten leveren.

De continuïteit wordt met genoemde maatregelen op zowel korte als lange termijn beheersbaar geacht.

Wijze van rapporteren

Over de voortgang van de realisatie zal worden gerapporteerd in de halfjaarsrapportage.

G. Toezicht MKB

Organisatieonderdeel/werkproces

Organisatieonderdeel: MKB.

Risico inclusief bron

MKB is een van de segmenten waar relatief veel medewerkers gebruik maken van de vertrekregeling. Bij MKB stromen in 2016 541 FTE en in 2017 268 FTE uit als gevolg van de vertrekregeling Investeringsagenda. Met de genoemde uitstroom verdwijnt niet alleen capaciteit, maar ook kennis.

Het risico bestaat dat afnemende capaciteit binnen MKB leidt tot minder toezichtsactiviteiten. Door de mogelijke reductie van het aantal activiteiten kunnen belastingplichtigen het gevoel ervaren dat zij minder onder toezicht staan.

Gevolgen als het risico zich voordoet

Door de uitstroom van medewerkers bij MKB zijn er mogelijk tijdelijk te weinig mensen beschikbaar voor de hoeveelheid werk dat gedaan moet worden. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat het nalevingstekort toeneemt. Daarnaast kan MKB, als het risico zich voordoet, mogelijk niet of onvoldoende capaciteit leveren ten behoeve van de overheidssamenwerking, onder andere bij de bestrijding van (georganiseerde) ondernemende criminaliteit.

Beheersmaatregelen

Het onderdeel MKB kan gebruik maken van de gerealiseerde procesverbeteringen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de ondersteunende werkzaamheden voor het proces inning. Hierdoor is een deel van de werkpakketten al komen te vervallen in 2016. In totaal kan het MKB-segment zijn werk aan met ongeveer 300 FTE minder. Daarnaast gaat de Belastingdienst in 2017 voor ongeveer 180 FTE¹² werven ten behoeve van MKB. Met deze werving worden de bedrijfskritische functies ingevuld.

Daarnaast was de Investeringsagenda gericht op zowel de opbrengsten- als de kostenkant: een kleiner nalevingstekort en minder, vooral administratief personeel. Het ligt voor de hand de aandacht op kortere termijn sterker dan tot nog toe voorzien te richten op de kosten- ofwel de capaciteitskant. Dan verdwijnen er taken, waardoor de medewerkers kunnen worden ingezet op meer kritieke taken. Dit speelt zeker ook in het MKB-segment. Het tempo van het realiseren van de baten uit de IA-projecten zal fors worden opgevoerd om gelijke tred te houden met de teruglopende capaciteit in FTE en kennis.

Restrisico en oordeel

De continuïteit wordt goed beheersbaar geacht, onder de voorwaarde dat de geplande instroom van nieuwe medewerkers ter vervanging van bedrijfskritische functies wordt gerealiseerd.

Wijze van rapportage

Mochten de risico's zich voor gaan doen dan zullen deze eventuele risico's en de te nemen maatregelen worden opgenomen in de halfjaarsrapportage.

¹² De 180 FTE is onderdeel van de 490 FTE vervanging van bedrijfskritische functies.

Onderdelen Douane en FIOD

Zoals in de brief van 28 oktober 2016 is aangegeven vallen deze beide onderdelen van de Belastingdienst buiten de scope van de Investeringsagenda, maar konden medewerkers wel gebruik maken van de vertrekregeling. De FIOD heeft destijds al aangegeven dat het vertrek en werving geen risico vormt voor de continuïteit van de FIOD bij één op één vervanging.

Voor de Douane geldt dat in beginsel voor de komende periode één op één vervanging plaatsvindt, zij het dat dit niet op dezelfde plek en in dezelfde functie hoeft te zijn. De Douane voorziet tijdelijk een continuïteitsrisico in het proces Klantmanagement, met name in 2017, omdat voor het nieuwe personeel een langdurig opleidingstraject nodig is. Daarnaast is er een tijdelijk continuïteitsrisico voor het proces Aangiftebehandeling, in het bijzonder de performance van het systeem AGS, in combinatie met oplopende volumes aangiften.

3. Kwalitatieve aspecten van continuïteit

Uit het klanttevredenheidsonderzoek (Fiscale Monitor¹³), uitgevoerd door de Belastingdienst in 2016, blijkt dat de resultaten stabiel zijn gebleven¹⁴. De beleving door de werknemers op de werkvloer is echter anders. Medewerkers zien veel collega's vertrekken en de werkdruk hierdoor toenemen. Vervolgens zien de medewerkers de werving niet op gang komen. Nieuwe medewerkers die wel komen moeten nog worden ingewerkt wat weer extra werkdruk veroorzaakt. Hierover maken medewerkers zich zorgen.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op een sfeerimpressie van de werkvloer, zoals deze onder andere is opgehaald door de leiding van de Belastingdienst en de medezeggenschap van Belastingen en Toeslagen. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.2 wat de aanpak van de Belastingdienst in deze is.

3.1 Wat leeft er op de werkvloer?

De situatie waarin de Belastingdienst nu verkeert, laat de medewerkers niet onberoerd. Er is negatieve publiciteit die de traditionele trots en betrokkenheid van medewerkers aantast. Medewerkers uiten zorgen over de vertrekregeling en de gevolgen ervan. Daarnaast leeft het gevoel dat er afstand is tussen de dienstleiding en de uitvoering. Het gevoel dat signalen van de werkvloer de top niet bereiken, of dat de top niet luistert naar die signalen, wordt regelmatig geuit. Tegelijkertijd is er behoefte aan verbinding van medewerkers met de dienstleiding. Naar aanleiding van de vertrekregeling zijn door de medezeggenschap geluiden van medewerkers verzameld over de mogelijke risico's voor de continuïteit. De zorgen die hierin met name naar voren komen zijn de mismatch tussen vertrek en werving (vertrek van collega's met al dan niet specifieke kennis), de kwalitatieve en kwantitatieve zorg rondom werk (de grote hoeveelheid werk die er nog ligt, en wat dit betekent voor de kwalitatieve afhandeling hiervan), en de beeldvorming (ongenuanceerde informatie in de media over de vertrekregeling schaadt zowel personeel als organisatie). Ook ervaren medewerkers in versneld tempo dat de Belastingdienst minder toezicht uitoefent dan voorheen.

3.2 Aanpak

Naar aanleiding van de signalen uit de medezeggenschap zijn de directeurs in gesprek gegaan met hun teamleiders en de lokale medezeggenschap, en teamleiders met hun medewerkers. Alle lagen van het management van de Belastingdienst hebben de taak gekregen om invulling te geven aan de behoefte aan verbinding en gehoord worden. Met medewerkers het gesprek aangaan over initiatieven, discussies en knelpunten is belangrijk, zeker in een periode dat er veel veranderingen plaatsvinden binnen de dienst en medewerkers zich zorgen maken. Er zijn initiatieven gestart die dit gevoel van verbinding moeten versterken. Zo organiseert de dienstleiding sinds oktober 2016 medewerkersessies op kantoren in het land. In kleine groepen met maximaal 25 medewerkers wordt gesproken over het (veranderend) werk in de dienst en de zorgen en vragen die medewerkers hierover hebben. Er zijn tot nu toe vijf van deze sessies gehouden. Ook vinden er teamleiderbijeenkomsten in het land plaats. De eerste was begin januari 2017. Hierbij waren ongeveer 75 teamleiders uit MKB bij aanwezig. De dienstleiding luistert actief naar de signalen en behoeften van het operationeel management, en gaat de dialoog aan.

¹³ Uitgebreide informatie over de resultaten is te vinden op www.fiscalemonitor.nl.

¹⁴ Voor de onderzoeken die de medewerkertevredenheid meten, zijn helaas geen recente resultaten beschikbaar. Deze onderzoeken zijn voor het laatst in 2015 uitgevoerd.

De ambitie is om met de medewerkers- en teamleidersessies in 2017 volop door te gaan. Zo krijgen zij een betere informatiepositie en kunnen signalen worden benut op organisatieniveau. Ook in de veranderaanpak van de Investeringsagenda wordt aandacht besteed aan de medewerkerstrategie, met een participatieve aanpak daar waar kennis van medewerkers cruciaal is om de veranderdoelen te realiseren.

In 2017 zal er ook weer een medewerkerstevredenheidsonderzoek plaats gaan vinden. Hieruit kan waardevolle informatie worden gehaald waar het management in zal moeten gaan investeren.

Ten slotte heeft het management van de Belastingdienst besloten om buiten de Belastingdienst een meldpunt in te richten waar mensen met hun zorgen heen kunnen. Daartoe zal contact worden opgenomen met het Klokkenuiderhuis om te bezien op welke wijze dat het beste vorm kan worden gegeven. Het meldpunt zal actief worden uitgedragen binnen de Belastingdienst en periodiek worden geëvalueerd.

4. Conclusie

De opgave – de stapeling van de hiervoor genoemde onderwerpen – is voor de Belastingdienst groot. Dat vraagt op het niveau van de Belastingdienst als geheel, maar ook op het niveau van deelprocessen, allerlei maatregelen. De zorgen dat het presteren onder druk komt te staan zijn helder. Die zorgen voor zover veroorzaakt door een mismatch in de vertrekregeling, zijn uiteraard, hoe serieus ook, wel tijdelijk van aard. De ambitie is dat de prestaties vanaf 2018 en verder op het benodigde niveau zullen worden gebracht waardoor de continuïteit gewaarborgd blijft.

Het Managementteam van de Belastingdienst vindt dat de continuïteit van de uitvoering – gegeven de onzekerheid die er bestaat – voldoende gewaarborgd is. Het Managementteam zal de uitvoering constant monitoren. Dit zal door middel van de bestaande managementrapportage gebeuren. Daartoe zal de managementcyclus worden geïntensiveerd van één keer per vier maanden naar één keer per twee maanden. De in deze rapportage genoemde meest wezenlijke risico's worden hierbij in het bijzonder in de gaten gehouden. Hierover zullen met het management afspraken worden gemaakt.