Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport vervolgonderzoek implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst

Colofon

Titel	Rapport vervolgonderzoek implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst
Uitgebracht aan	Secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën
Datum	7 december 2017
Kenmerk	2017-0000231498

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht **4**

Centrale boodschap **5**

1 Voortgangsrapportage COB-aanbevelingen Tweede Kamer **6**
1.1 Voortgangsrapportage COB aanbevelingen stemt overeen met onderliggende basisdocumentatie en is consistent met de informatie in de 20e halfjaarsrapportage en recente onderzoeken van de ADR. 6

2 Projectbeheersing **7**
2.1 Het projectplan projectbeheersing voorziet in een dekkende en sluitende Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus. 7

3 Voortgang opvolging aandachtspunten ADR **10**
3.1 Aandachtspunten van de ADR zijn voor een belangrijk deel nog onderhanden. 10

4 Verantwoording onderzoek **13**
4.1 Werkzaamheden en afbakening 13
4.2 Gehanteerde standaard 14
4.3 Verspreiding rapport 14

5 Ondertekening **15**

Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen COB **16**

Bijlage 2 Referentiekader **18**

Bijlage 3 Managementreactie **20**

Aanleiding opdracht

In oktober 2016 heeft de Staatssecretaris van Financiën maatregelen getroffen in het kader van de aanscherping van de besturing van de Belastingdienst. Deze maatregelen zijn toegelicht in de brief van de Staatssecretaris ("Feitenrelaas vertrekregeling Belastingdienst") aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2016. In deze brief is de instelling van een Commissie van wijzen toegelicht, later de Commissie Onderzoek Belastingdienst genaamd (COB). Met de gang van zaken rondom de vertrekpremieregeling als casus, heeft de COB de vrije hand gekregen in het kijken naar onderliggende mechanismen, cultuuraspecten en ingesleten gewoonten en het komen met aanbevelingen. Ten aanzien van het vervolg op de rapportage van de COB heeft de Staatssecretaris toegezegd:
"*Deze aanbevelingen en consequenties voor de organisatie zullen onmiddellijk daarna ter hand worden genomen. De implementatie van de aanbevelingen zal aan de hand van een helder tijdpad vervolgens plaatsvinden, voor mij op de voet gevolgd door de Auditdienst Rijk. Ik zal uw Kamer daar halfjaarlijks over rapporteren.*"

De COB heeft op 27 januari 2017 haar rapportage "*Onderzoek naar de Besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*" uitgebracht. De gesignaleerde verbeterpunten beslaan daarbij een breed terrein en zijn geclusterd naar een 13-tal aanbevelingen. De aanbevelingen hebben zowel betrekking op het kernministerie, de Belastingdienst als de relatie tussen beide en zijn onder te verdelen in aanbevelingen met betrekking tot de interne sturing binnen de Belastingdienst (1-6), met betrekking tot de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst (7-9) en met betrekking tot het toezicht vanuit het departement van Financiën (10-13). De aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

De Tweede Kamer is begin juli 2017 voor de eerste keer geïnformeerd over de gemaakte vorderingen. Met de "*Afrondende voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" d.d. 5 december 2017 is de Tweede Kamer voor de tweede keer geïnformeerd over de gemaakte voortgang met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen.

Deze voortgangsrapportage is het object van ons onderzoek. Wij voeren dit onderzoek uit in opdracht van de Secretaris-generaal (SG) van Financiën.
Er zijn drie onderzoeksvragen.

1. In hoeverre worden in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer de aspecten van de COB-aanbevelingen geraakt en zijn de gerapporteerde verifieerbare gegevens aan de Tweede Kamer in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen?
2. Wat zijn de bevindingen bij de wijze waarop de projectbeheersing (o.a. dossiervorming, validatie en consolidatie ontvangen materiaal actoren) op de 13 aanbevelingen door de (p)pSG (inmiddels is de projectbeheersing overgedragen van de ppSG aan de pSG) is vormgegeven?
3. Wat is de voortgang van opvolging van de aandachtspunten zoals die door de ADR zijn aangegeven bij de vorige rapportages?

Wij beantwoorden deze vragen respectievelijk in de hoofdstukken 1, 2 en 3.

Centrale boodschap

Voortgangsrapportage
Over elk aspect van de aanbevelingen COB is in de "*Afrondende voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" informatie opgenomen. De feitelijke informatie in de voortgangsrapportage is onderbouwd en stemt overeen met onderliggende basisdocumentatie. De opgenomen voortgangsinformatie is consistent met de informatie in de 20e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst en niet in tegenspraak met resultaten uit recente onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën.

Projectbeheersing
De implementatie van de aanbevelingen van de COB is opgeknipt in een projectfase en een implementatiefase, waarbij de nadruk tot nu toe lag op de projectfase.De projectfase kenmerkt zich door het doen van voorbereidend onderzoek, besluitvorming (op hoofdlijnen) en het beleggen van de verdere uitvoering/ implementatie in de lijn. Het Ministerie ziet de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer in december 2017 als de afronding van de projectfase. Wij merken hierbij op dat een aantal relevante nog onderhanden zijnde rapporten, plannen en nota's (bijv. de O&F-rapporten) door het Ministerie worden beschouwd als onderdeel van de implementatiefase.
In de implementatiefase wordt de besluitvorming verder uitgewerkt en vindt de implementatie van organisatorische aanpassingen en nieuwe werkwijzen plaats. De beheersing van de implementatie van de aanbevelingen vindt plaats op basis van het projectplan "*Voorstel projectbeheersing implementatie aanbevelingen COB*". Dit projectplan voorziet in een dekkende en sluitende Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus. De implementatie van de verschillende aanbevelingen vindt volgens het projectplan plaats tussen 2017 en 2024. De implementatie van aanbevelingen verloopt volgens de interne planning. Een groot aantal aanbevelingen staat logischerwijs nu nog open. Het Ministerie en de Belastingdienst staan de komende jaren voor een grote uitdaging deze aanbevelingen verder te implementeren.
In het projectplan zijn producten en acties beschreven die nodig zijn voor de implementatie van de aanbevelingen. Deze moeten nog meer in detail worden uitgewerkt zodat effectieve sturing en beheersing mogelijk is. De verdere uitwerking en implementatie zijn in de lijn belegd. Risico is dat de samenhang van de opvolging van aanbevelingen uit het oog wordt verloren. Daarom zijn een centrale monitoring en zo nodig een tijdige bijsturing vereist. Dit risico wordt ook door het Ministerie onderkend. De monitoring van de verdere voortgang wordt daarom belegd bij de pSG. De Tweede Kamer wordt over de verdere implementatie geïnformeerd via het jaarverslag (rijksjaarverslag IX Financiën en nationale schuld) en de halfjaarsrapportages van de Belastingdienst.

De risico's voor de continuïteit blijven actueel. In de 20e halfjaarsrapportage wordt aandacht gegeven aan actuele risico's voor de continuïteit bij de Belastingdienst. Een van de risico's betreft het achterlopen van de realisatie van het wervingsplan. Het openstellen van vacatures voor de toegezegde 1268 posities (en daarmee de latere instroming) loopt achter op schema, waaronder ook de 135 bedrijfskritische functies.

Voortgang opvolging aandachtspunten ADR
De ADR heeft bij haar voorgaande twee onderzoeken naar de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer aandachtspunten gegeven. De afhandeling van de aandachtspunten van de ADR is gestart en grotendeels nog onderhanden. Zo is bijvoorbeeld het projectmanagement verder ontwikkeld. De ADR zal over twee jaar de werking van de topstructuur evalueren. Het integraal risico management bij FEZ en Belastingdienst is opgepakt en een onderdeel van het managementcontrolsysteem. Een aantal aspecten van het risicomanagement verdient nog wel nadere aandacht; deze worden thans uitgewerkt.

1 Voortgangsrapportage COB-aanbevelingen Tweede Kamer

In dit hoofdstuk staan onze bevindingen van onderzoeksvraag 1:
In hoeverre worden in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer de aspecten van de COB-aanbevelingen geraakt en zijn de gerapporteerde verifieerbare gegevens aan de Tweede Kamer in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie?

1.1 Voortgangsrapportage COB aanbevelingen stemt overeen met onderliggende basisdocumentatie en is consistent met de informatie in de 20e halfjaarsrapportage en recente onderzoeken van de ADR.

Het onderzoek naar de voortgangsinformatie in de "*Afrondende voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" beperkt zich tot de verifieerbare voortgangsinformatie. Wij hebben daarbij onderzocht in hoeverre de gerapporteerde gegevens, rekening houdend met het gekozen abstractieniveau in de rapportage, in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie. Die documentatie is aangeleverd door de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen.

- *Alle feitelijk gerapporteerde voortgangsinformatie is onderbouwd.*
  Wij hebben geen tegenstrijdigheden of afwijkingen aangetroffen tussen de informatie in de voortgangsrapportage en de aanbiedingsbrief en de daaraan ten grondslag liggende basisdocumentatie. Deze basisinformatie is de verantwoordelijkheid van, en is aangeleverd door, de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen.

- *Over elk aspect van de aanbevelingen COB is informatie opgenomen.*
  Over elk aspect van de aanbevelingen COB is informatie opgenomen in de voortgangsrapportage.

- *De opgenomen voortgangsinformatie is consistent met de informatie in de 20e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst en niet in tegenspraak met resultaten uit recente onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Wij hebben hierbij ook de in de aanbiedingsbrief opgenomen informatie meegenomen.*
  Wij hebben geen tegenstrijdigheden aangetroffen tussen de opgenomen informatie in de voortgangsrapportage, de aanbiedingsbrief en de 20e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst en ons kennisbeeld vanuit dit onderzoek of andere recente onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst dan wel het kerndepartement.

2 Projectbeheersing

In dit hoofdstuk staan onze bevindingen van onderzoeksvraag 2:
Wat zijn de bevindingen bij de wijze waarop de projectbeheersing op de 13 aanbevelingen door de (p)pSG is vormgegeven?

De (p)pSG is in opdracht van de SG verantwoordelijk voor het opstellen van de "*Afrondende voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*". De huidige systematiek van centrale coördinatie en regie door de (p)pSG op de implementatie van de aanbevelingen van de COB, alsmede de rapportage daarover, betreft een tijdelijke constructie.

De (p)pSG voert de projectbeheersing uit met behulp van een klein team en daarnaast is er voor gekozen om de bestuursraad als stuurgroep te laten functioneren.

2.1 Het projectplan projectbeheersing voorziet in een dekkende en sluitende Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus.

Projectplan projectbeheersing

Er is een projectplan "*Voorstel projectbeheersing implementatie aanbevelingen COB*" d.d. 2 november 2017 beschikbaar. Dit projectplan is voor dit onderdeel object van ons onderzoek geweest. Met dit projectplan wordt invulling gegeven aan eerder door ons gerapporteerde aandachtspunten. Uit het projectplan blijkt onder andere dat de implementatie van de aanbevelingen van de COB in twee delen is opgesplitst.

1. Projectfase: Deze fase kenmerkt zich door het doen van voorbereidend onderzoek, besluitvorming (op hoofdlijnen) en het beleggen van de verdere uitvoering/implementatie in de lijn. De projectfase wordt afgerond met een een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer.

2. Implementatiefase: In deze fase wordt de besluitvorming verder uitgewerkt en vindt de implementatie van organisatorische aanpassingen en nieuwe werkwijzen plaats. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de aanbeveling is geïmplementeerd wanneer de beoogde verandering c.q. werkwijze is bereikt.

Het projectplan is vooral gericht op de implementatiefase. Voor de projectfase geeft het projectplan aan dat de projectfase doorloopt tot eind 2017. Voor beëindiging van de projectfase is in het projectplan opgenomen dat:

- Voor alle aanbevelingen door de bestuursraad zelf, of onder verantwoordelijkheid van de bestuursraad, de hoofdrichting is bepaald voor de aanpassingen in de organisatiestructuur en/of werkwijzen.
- De verdere uitwerking van de gemaakte keuzes eenduidig in de lijn is belegd.
- Afspraken zijn gemaakt over de monitoring van de verdere implementatie. De implementatie wordt gedurende 2018 nog integraal gemonitord. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reguliere uitvoeringsrapportages. In de bestuursraad van 21 september 2017 is besloten dat de monitoring van de voortgang na de projectfase wordt belegd bij de pSG, daarin ondersteund door Bureau Bestuurs Ondersteuning
- Deze voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer is verzonden.

Bevindingen ADR

- *Voor elke aanbeveling is er een actiehouder en het is duidelijk voor welke producten de actiehouder verantwoordelijk is.*
  In het projectplan "*Voorstel projectbeheersing implementatie aanbevelingen COB*" d.d. 2 november 2017 is voor elke aanbeveling aangegeven wanneer de aanbeveling als geïmplementeerd te beschouwen is en zijn de belangrijkste producten en acties die nodig zijn om de beoogde verandering c.q. werkwijze te bereiken vermeld. Voor het bewaken van de voortgang van voorgenoemde producten en acties zijn een eerste lijnverantwoordelijke en een eindverantwoordelijke aangewezen. Deze fungeren als contactpersoon voor de medewerkers van BBO voor wat betreft de voortgang van de aanbevelingen.

- *Het is duidelijk wanneer een aanbeveling is gerealiseerd, wie decharge geeft en welke tijdpaden en mijlpalen voor de realisatie gelden.*
  Voor elke aanbeveling is in het projectplan gedefinieerd wanneer deze als geïmplementeerd kan worden beschouwd. In het projectplan is per aanbeveling een tijdpad van implementatie opgenomen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de producten en acties die nodig zijn voor afronding van de projectfase (beoogd voor eind 2017) en de belangrijkste producten en acties die bij de implementatiefase horen. De producten en acties moeten meer in detail worden uitgewerkt zodat effectieve sturing en beheersing mogelijk is. De implementatieperiode van de verschillende aanbevelingen ligt volgens het projectplan tussen 2017 en 2024. Dit betreft ook de randvoorwaardelijke aanbevelingen. Een voorbeeld hiervan is de managementinformatie die nu en in de komende 3 jaren zal worden (door)ontwikkeld en geïmplementeerd.
  Voor iedere aanbeveling is in het projectplan een eindverantwoordelijke aangewezen. De eindverantwoordelijke stelt vast of de aanbeveling is geïmplementeerd en de Bestuursraad geeft decharge.

- *Voor elke aanbeveling is afgesproken hoe de verantwoording over de voortgang van de realisatie verloopt.*
  In de aanschrijving voor de verschillende DG's is gevraagd om in het jaarplan in te gaan op de acties die voortvloeien uit de implementatie van de aanbevelingen van de COB. De verantwoording over de voortgang wordt hiermee onderdeel van de reguliere Planning & Control cyclus (o.a. de uitvoeringsrapportages in april, september en het jaarverslag in januari).

- *De monitoring van de voortgang van de implementatie van elke aanbeveling is op hoofdlijnen ingeregeld. Dit omvat ook de rapportage over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en de analyse van plan versus realisatie.*
  In het projectplan is aangegeven dat het van belang is om minimaal een jaar de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen op overkoepelend niveau te volgen. Hiervoor is een dashboard ontwikkeld waarmee de bestuursraad gedurende 2018 wordt geïnformeerd over de voortgang van de implementatie. Voor de vulling van het dashboard wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de reguliere rapportages. In dit dashboard wordt de actuele planning afgezet tegen de initiële planning (met als basis de implementatie-planningen van de kwartiermakers). Tevens zal in het dashboard worden ingegaan op de belangrijkste risico's en cultuuraspecten per aanbeveling. In het projectplan is voorzien om de voortgang driemaal te agenderen in de bestuursraad (aansluitend op de reguliere uitvoeringsrapportages), namelijk rond januari, april en september. Bij deze monitoring op centraal niveau staat het bewaken van de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen in samenhang centraal.

- *De projectorganisatie heeft inzicht in de risico's en de ontvangen informatie over de voortgang van de aanbeveling wordt op juistheid en volledigheid beoordeeld.*
  In het kader van de afronding van de projectfase heeft de projectorganisatie (samen met de ppSG) een rondje langs de DG's, SG, pSG en HDFEZ gemaakt, waarin ook gevraagd is naar de risico's. Op basis van de gegeven antwoorden en de eigen waarnemingen van de projectorganisatie zijn de belangrijkste risico's geïnventariseerd. De geïdentificeerde risico's zijn opgenomen in het projectplan. Tevens zijn in het projectplan de door de ADR gesignaleerde risico's opgenomen.

  Zoals hiervoor aangegeven sluit de projectorganisatie bij haar monitoring aan bij de reguliere Planning & Control cyclus en bij daarbij horende reguliere rapportages. Verder heeft de projectorganisatie regelmatig contact met de contactpersonen over de verschillende aanbevelingen. Op basis hiervan vormt de projectorganisatie zich een beeld van de status van de opvolging. De door de projectorganisatie gebruikte rapportages worden in een dossier opgenomen.

3 Voortgang opvolging aandachtspunten ADR

In dit hoofdstuk staan onze bevindingen van onderzoeksvraag 3:
Wat is de voortgang van opvolging van de aandachtspunten zoals die door de ADR zijn aangegeven bij de vorige rapportages?

Financiën heeft begin juli 2017 aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB. Financiën heeft in september 2017 aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van aanbeveling 2 van de COB (de Investeringsagenda). De ADR heeft beide rapportages onderzocht en daarbij aandachtspunten gegeven. In dit hoofdstuk rapporteren wij over de voortgang van de opvolging van deze aandachtspunten.

3.1 Aandachtspunten van de ADR zijn voor een belangrijk deel nog onderhanden.

De ADR heeft in haar rapportages van juli en september 2017 aandachtspunten benoemd die wat opvolging betreft een complex karakter kunnen hebben en die mede daardoor een meerjarige doorlooptijd kunnen hebben. Hierdoor zijn de meeste aandachtspunten nog niet afgerond en verschilt de voortgang per aandachtspunt. De aandachtspunten worden meegenomen bij de implementatie van de COB-aanbevelingen. Er kan op dit moment op centraal niveau geen volledig en actueel inzicht worden gegeven in de status van de aandachtspunten ADR. Dit inzicht is wel voorzien in het dashboard dat in 2018 voor de monitoring zal worden gebruikt.

Vanuit ons onderzoek geven wij het volgende mee inzake de opvolging van de ADR aandachtspunten:

- *Implementatie COB-aanbevelingen is een grote uitdaging*
  Tot nu toe heeft de nadruk gelegen op de projectfase. De projectfase kenmerkt zich door het doen van voorbereidend onderzoek, besluitvorming (op hoofdlijnen) en het beleggen van de verdere uitvoering/implementatie in de lijn. Het Ministerie ziet de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer in december 2017 als de afronding van de projectfase. De Tweede Kamer wordt over de verdere implementatie geïnformeerd via het jaarverslag (rijksjaarverslag IX Financiën en nationale schuld) en de halfjaarsrapportages van de Belastingdienst. Wij merken hierbij op dat een aantal relevante nog onderhanden rapporten, plannen en nota's (bijv. de O&F-rapporten) door het Ministerie worden beschouwd als onderdeel van de implementatiefase, omdat deze verder uitgewerkt worden onder verantwoordelijkheid van het lijnmanagement. Hoewel de implementatie van de aanbevelingen volgens de interne planning verloopt, is er nog een groot aantal acties dat uitgevoerd moet worden, voordat alle aanbevelingen volledig geïmplementeerd zijn. Het zal voor het Ministerie een grote uitdaging zijn om deze acties in samenhang door te voeren.

  In het projectplan zijn producten en acties beschreven, die nodig zijn voor de implementatie van de aanbevelingen. Deze moeten nog meer in detail worden uitgewerkt zodat effectieve sturing en beheersing mogelijk is. De verdere uitwerking en implementatie zijn in de lijn belegd. Risico is dat de samenhang van de opvolging van aanbevelingen uit het oog wordt verloren. Daarom zijn een centrale monitoring en, zo nodig, een tijdige bijsturing vereist. Dit risico wordt ook door het Ministerie onderkend. De integrale monitoring van de verdere voortgang is daarom belegd bij de pSG.

- *Blijvende aandacht cultuurverandering nodig*
  In ons vorige rapport hebben wij aanbevolen om cultuurverandering concreet op te pakken vanuit de inhoud en vervolgens de realisatie van de beoogde cultuurverandering te monitoren en de uitkomsten periodiek te agenderen in de bestuursraad.

  Aandacht voor cultuurverandering is belegd op diverse niveaus binnen het Ministerie. Zo zorgt de aangepaste besturing merkbaar voor tegenkrachten en is er oog voor ketensturing. Ook is in het projectplan voorzien dat bevindingen op het gebied van cultuur worden opgenomen in het dashboard. Verder worden voor de bestuursraad in 2018 twee sessies gepland waarin ook de cultuuraspecten specifiek aan de orde zullen komen. In de voorziene O&F-rapporten is een paragraaf inzake cultuur en leiderschap opgenomen met als doel de verantwoordelijkheid voor de gewenste cultuur ookin de lijn te beleggen. Wij zijn het eens met het Ministerie dat de cultuur hiermee niet ineens is veranderd, dit is een geleidelijk proces waarbij een lange adem nodig is en het onderwerp terugkerend op agenda's moet staan.

- *Risico's voor de continuïteit vragen onverminderde aandacht*
  De risico's voor de continuïteit blijven actueel. In de 20e halfjaarsrapportage wordt aandacht gegeven aan actuele risico's voor de continuïteit bij de Belastingdienst. Het niet beheersen van deze risico's door de Belastingdienst kan uiteindelijk consequenties hebben voor het keuzeproces van de inzet van capaciteit en middelen en daarmee de borging van de continuïteit op langere termijn.

  Eén van de door de Belastingdienst gesignaleerde risico's betreft het achterlopen van de realisatie van het wervingsplan. Het openstellen van vacatures voor de toegezegde 1268 posities (en daarmee de latere instroming) loopt achter op schema. Deze achterstand ziet ultimo november 2017 ook op het openstellen van 135 bedrijfskritische functies. Voor de onderkende risico's wordt door de Belastingdienst al gewerkt aan mitigerende maatregelen. Zo worden bijvoorbeeld bij de uitwerking van de maatregelen uit het regeerakkoord en van andere voorstellen voor wet- en regelgeving de uitvoeringsconsequenties geconcretiseerd met de uitvoeringstoets nieuwe stijl.

- *Stappen gezet in integrale planning projecten Investeringsagenda*
  In ons rapport van september 2017 merkten wij op dat de bestuurlijke informatievoorziening voor een goede sturing op en verantwoording over de resultaten van de herijking van de Investeringsagenda nog onvoldoende ontwikkeld is. De Belastingdienst heeft inmiddels een maandrapportage voor grote projecten ontwikkeld. Ook is een eerste opzet van een integrale planning Investeringsagenda inclusief financiële aspecten gemaakt. Deze eerste opzet van de integrale planning wordt verder ontwikkeld.

- *De topstructuur is opgesteld en de implementatie is gestart. De ADR zal de werking van de topstructuur over twee jaar evalueren*
  De topstructuur is opgesteld en de implementatie is gestart. In de nieuwe topstructuur is een scheiding gemaakt tussen kaderstelling, uitvoering en control. De topstructuur gaat uit van lijnsturing maar brengt ook ketensturing met zich mee. Deze beide deels nieuwe sturingsmethoden eisen afstemming op onder meer de koppelvlakken. Wij zien dat de Belastingdienst bezig is met het inrichten van ketensturing, denk aan het benoemen van ketenvoorzitters en ketenmanagers, het opstellen van startdocumenten per keten en het houden van een startconferentie. Ook aan de inrichting van de onafhankelijke controlfunctie wordt gewerkt. Dit geheel zal zich in de praktijk moeten bewijzen. De werking van de topstructuur zal over twee jaar worden geëvalueerd.

- *Meer aandacht nodig voor integraal risicomanagement bij FEZ en Belastingdienst*
  De Belastingdienst werkt op dit moment risicomanagement verder uit. Voorbeelden hiervan zijn risicosessies met de dienstonderdelen, een risicoparagraaf in het jaarcontract en in de viermaandsrapportage en het oprichten van een vaktechnisch bureau dat risicomanagement gaat faciliteren vanuit de directie C&F. Ook FEZ heeft aandacht voor risicomanagement. Dit blijkt bijvoorbeeld uit haar aanschrijving en format voor het jaarplan 2018 waarin een apart hoofdstuk over het benoemen van risico's is opgenomen. In de aanschrijving zijn ook procesmatige kaders voor risicomanagement opgenomen. Inhoudelijke kaders gericht op het beoordelen en het prioriteren van risico's zullen worden uitgewerkt. FEZ geeft aan dat op basis van de aanschrijving over deze risico's zal worden gerapporteerd in de verschillende uitvoeringsrapportages en de concernrapportage waardoor risicomanagement een integraal onderdeel van de planning & controlcyclus gaat vormen. De producten en de daarin opgenomen risico's zullen periodiek in de managementgesprekken tussen SG en DG's worden besproken.
  Wel vereisen een departementsbrede visie en benadering van het risicomanagement aandacht. Hierbij moet centrale prioritering met geaggregeerde risico's en beheersmaatregelen een plaats krijgen. Ook de te volgen verdere aanpak en methodiek moeten verder uitgewerkt worden. FEZ en de Belastingdienst werken in dit kader aan een nota over risicomanagement die naar verwachting in maart 2018 in het Audit Committee zal worden geagendeerd.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Financiën rapporteert in december 2017 over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB aan de Tweede Kamer. De SG van Financiën heeft ons opdracht gegeven door het uitvoeren van onderzoek inzicht te geven in deze gerapporteerde stand van zaken. Dit onderzoek van de ADR kan de politieke en ambtelijke leiding ondersteunen in zowel de interne beheersing als de externe verantwoording.

Het inzicht is gegeven door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre worden in de rapportage aan de Tweede Kamer de aspecten van de COB-aanbevelingen geraakt en zijn de gerapporteerde verifieerbare gegevens aan de Tweede Kamer in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen?

   Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag wordt rekening gehouden met het gekozen abstractieniveau in de rapportage. Ook nemen wij kennis van alle in de rapportage opgenomen informatie. Wij overwegen of deze informatie niet in tegenspraak is met bevindingen uit dit onderzoek of andere recente ADR-onderzoeken bij de Belastingdienst dan wel het Ministerie van Financiën.

2. Wat zijn de bevindingen bij de wijze waarop de projectbeheersing (o.a. dossiervorming, validatie en consolidatie ontvangen materiaal actoren) op de 13 aanbevelingen door de ppSG is vormgegeven?

3. Wat is de voortgang van opvolging aandachtspunten ADR?

   Financiën heeft begin juli 2017 aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de stand van zaken betreffende de gemaakte vorderingen in de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB. Financiën heeft in september 2017 aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van aanbeveling 2 van de COB (de Investeringsagenda). De ADR heeft beide rapportages onderzocht en daarbij aandachtspunten gegeven. Wij hebben de voortgang van de opvolging van deze aandachtspunten onderzocht.

Het object van ons onderzoek is de voortgang van de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB, zoals verwoord in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Dit betreft de "*Afrondende voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" d.d. 5 december 2017. Eventuele andere elementen dan de verifieerbare voortgangsinformatie in deze rapportage aan de Tweede Kamer vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De uitvoering van het onderzoek bestond uit een combinatie van dossieronderzoek en interviews met bij de implementatie van de aanbevelingen betrokken functionarissen. De mix van onderzoeksmethodieken varieerde per aanbeveling gezien het verschillende karakter van de aanbevelingen van de COB en de verschillende stadia van uitwerking en implementatie van aanbevelingen.

Het door ons gehanteerde referentiekader is opgenomen als bijlage 2 van dit rapport.

4.2 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien andere (aanvullende) werkzaamheden of een assurance opdracht zouden zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd en gerapporteerd.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mevrouw drs. M.R. Leijten, Secretaris Generaal van het Ministerie van Financiën, is eigenaar van dit rapport. De concept versie van dit rapport is afgestemd met opdrachtgever en de voor de implementatie van de COB aanbevelingen verantwoordelijke trekkers. De managementreactie op dit rapport is opgenomen als bijlage 3.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Den Haag, 7 december 2017

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen COB

1. Het borgen van de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten vraagt de komende maanden om voorrang, gegeven het niet synchroon lopen van de realisatie van de vertrekregeling met de beoogde wijzigingen in de dagelijkse werkprocessen als gevolg van de Investeringsagenda

2. De doelstellingen van de Investeringsagenda zijn onverminderd van belang. De commissie acht het van groot belang dat het momentum wordt hervonden en dat de implementatie voortvarend ter hand wordt genomen. Daarbij vraagt de commissie in het bijzonder aandacht voor het volgende:
   - Op papier is de Investeringsagenda omgezet in een groot aantal projecten. Nu komt het erop aan deze projecten te laten leiden tot een daadwerkelijke diepgaande en integrale verandering van zowel primaire processen, ondersteunende (ICT-) systemen en werkwijzen, met inbegrip van de heersende cultuur binnen de Belastingdienst (ontwikkelagenda)
   - De verdere uitwerking van de Investeringsagenda ware als vehikel te gebruiken om de relatie met de werkvloer opnieuw te vitaliseren. In algemene zin zijn er thans geen effectieve en uitnodigende instrumenten voor de werkvloer om signalen van daaruit op de goede plek aan de top te krijgen. De leiding zou hierin alsnog dienen te voorzien.

3. Ten aanzien van de structuur van het directoraat-generaal Belastingdienst verdient zowel de topstructuur aandacht, als de gelaagde opbouw van het directoraat-generaal als geheel. In de topstructuur is een meer expliciete scheiding van beleid, uitvoering en control gewenst en moet het zicht op het primaire proces door het MT verbeterd worden. Een reparatieslag is nodig om verantwoordelijkheden en bevoegdheden per managementlaag weer met elkaar in balans te brengen en het aantal managementlagen te verkleinen.

4. Bij het nader bezien van de structuur van de leiding van het directoraat-generaal Belastingdienst ware voorts acht te slaan op de positie van de directie Douane, ook gelet op haar wat geïsoleerde positie ten opzichte van de andere directies, grote verschillen in span of control en versterken van de focus op belastingen en toeslagen. Een meer zelfstandige positie, bijvoorbeeld gerelateerd aan de secretaris-generaal dan wel een afzonderlijk directoraat-generaal, zou voor de directie Douane overwogen kunnen worden.

5. De leiding van de Belastingdienst dient te beschikken over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen met relevante geledingen binnen de Belastingdienst alsook met het departement van Financiën, in balans zijn. Het belang van voldoende fiscale kennis alsook ervaring met het bedrijf Belastingdienst waarin massale uitvoeringsprocessen aan de orde zijn, kan niet genegeerd worden in een goede mix met kennis en ervaring van buiten de Belastingdienst. Naast een bedrijfseconomische en een technologische invalshoek, blijven rechtstatelijke waarborgen onverminderd van belang.

6. Sturing op zowel going concern als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaarheid is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Dergelijke informatie is thans niet voorhanden. Om in control te komen is op dit terrein een forse inhaalslag geboden.

7. Om de ambitieuze Investeringsagenda beheerst te kunnen realiseren, dienen risico's onderkend te worden op het niveau van het programma, de Belastingdienst en op departementaal en rijksniveau. Vervolgens dienen beheersmaatregelen te worden getroffen om geïdentificeerde risico's te beheersen.
   Risico's betreffen onder meer ICT-problematiek (zowel de kwetsbare oude systemen als de transitie naar nieuwe systemen); personeelsrisico's inherent aan grote reorganisatie; politieke en financiële risico's als bijvoorbeeld de inning van

belastingen in het geding komt. Dit risicomanagement is geen eenmalige exercitie maar vraagt om periodieke bijstelling.

8. Het personeelsbeleid dient een krachtige inhaalslag te maken wat betreft professionaliteit en effectiviteit. Een levenlang werken binnen de Belastingdienst kan niet meer de standaard zijn, ook gelet op de wijzingen in de dagelijkse werkprocessen die met de Investeringsagenda worden beoogd. Gegeven de bestaande verwarring in de organisatie, moet helderheid worden verschaft over de mogelijkheden en middelen voor werving. Van groot belang daarbij is dat zowel instroom als uitstroom worden afgestemd – kwalitatief, kwantitatief en qua timing – op het brede veranderingsprogramma van de Investeringsagenda.

9. Formele vormen van communicatie en besluitvorming zijn nodig binnen de Belastingdienst, met de ambtelijke leiding van het departement en met de politiek verantwoordelijke bewindspersonen. Dit vereist een disciplinering van alle betrokkenen, zonder te verzanden in bureaucratie. Informele communicatie is weliswaar het smeermiddel voor formele, schriftelijke, communicatie en besluitvorming, maar kan deze niet vervangen.

10. Op het niveau van het departement dienen sturingsarrangementen ontwikkeld te worden waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven worden voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal.

11. Essentiële toezichtfuncties op het niveau van de leiding van het departement dienen versterkt te worden naar alle onderdelen van het departement. Daartoe is een versterking van de rol van de secretaris-generaal geboden conform het KB van 1988. De toerusting van de secretaris-generaal dient uitgebreid en versterkt te worden, zowel wat betreft de staf rond de secretaris generaal als wat betreft positie en samenstelling van FEZ.

12. Grote terughoudendheid is geboden om minder goed functionerende reguliere controledirecties te compenseren met ad-hoc instituties die veelal niet de tijd en de toerusting krijgen om wel adequaat controle uit te oefenen; en die bovendien veelal de reguliere verantwoordelijkheid verder uitrollen en ontmoedigen. De reguliere inrichting van interne beheersing, controle en toezicht dient op orde gebracht te worden: zowel binnen de Belastingdienst als binnen het departement van Financiën.

13. De structuur van de medezeggenschap en van het georganiseerd overleg met de bonden ware opnieuw te ordenen en wel zodanig dat én de samenhang binnen het departement én het eigen karakter van de onderscheiden onderdelen van het departement tot uitdrukking worden gebracht. Een centrale ondernemingsraad op het niveau van het departement onder leiding van de secretaris-generaal kan de samenhang versterken. Daaronder kunnen de afzonderlijke onderdeel-ondernemingsraden functioneren. Voorts adviseert de Commissie na te gaan op welke wijze het Georganiseerd Overleg Belastingdienst beter afgestemd kan worden op dat overleg voor de overige delen van het departement.

Bijlage 2 Referentiekader

Voor ons onderzoek hebben wij als algemeen referentiekader gehanteerd:

1. De aanbevelingen in het rapport van de COB.
2. De kabinetsreactie op het rapport van de COB.
3. Algemene governance-kaders zoals de PDCA-cyclus.

Daarnaast hebben wij per onderzoeksvraag het volgende extra referentiekader gehanteerd:

1. Voor onderzoeksvraag 1:
   - Alle feitelijk gerapporteerde voortgangsinformatie kent een onderbouwing van voldoende niveau, gebaseerd op verantwoordingen van verantwoordelijke actoren voor aanbevelingen.
   - Over elk aspect van de aanbeveling COB en elke kabinetstoezegging is informatie opgenomen.
   - De opgenomen voortgangsinformatie is consistent met de informatie in de 20e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst en niet in tegenspraak met resultaten uit recente onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën.

2. Voor onderzoeksvraag 2:
   Wij hebben onderzocht in hoeverre door de ppPSG voor de openstaande aanbevelingen van de COB een dekkende en sluitende Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus is vormgegeven.

   Per openstaande aanbeveling:
   - P/D: Er is een actiehouder en het is duidelijk waarvoor diegene verantwoordelijk is.
   - PD: Er is een plan van aanpak. Dit plan omvat een beschrijving van gewenste eindproduct/situatie (wanneer is de aanbeveling geïmplementeerd) en tijdpad/ mijlpalen voor te ondernemen acties en gereedkomen.
   - CA: Afgesproken is hoe de verantwoording over de voortgang van de implementatie verloopt: hoe vaak, aan wie en in welke vorm.
   - CA: Afgesproken is wie vaststelt of de aanbeveling is geïmplementeerd en wie decharge geeft. Deze rol moet passen bij de functie van deze persoon.

   Voor alle openstaande aanbevelingen:
   - CA: Afgesproken is hoe de monitoring van de voortgang van de implementatie, inclusief analyse tussen plan en implementatie, verloopt: hoe vaak, door wie en op basis van welke informatie.
   - CA: Afgesproken is hoe over deze monitoringsinformatie wordt gerapporteerd: hoe vaak, door wie en aan wie.
   - CA: Afgesproken is hoe waar nodig wordt bijgestuurd op basis van deze monitoringsinformatie: hoe vaak en door wie. Deze rol moet passen bij de functie van deze persoon.

3. Voor onderzoeksvraag 3:
   De SG van Financien heeft toegezegd aandachtspunten van de ADR bij eerdere rapportages van Financiën over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB aan de Tweede Kamer te gaan opvolgen. Het gezien het benodigde tijdpad hebben opgevolgd dan wel goed bezig zijn met het opvolgen van de aandachtspunten heeft ons referentiekader gevormd.

Bijlage 3 Managementreactie

Den Haag, 7 december 2017

De ADR heeft de afsluitende voortgangsrapportage en de daarin beschreven voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst onderzocht. De ADR heeft – net als bij de vorige voortgangsrapportage – haar bevindingen opgetekend ten aanzien van de volgende drie gebieden:

1. Rapportage aan de Tweede Kamer,
2. Programmabeheersing,
3. Inhoudelijke beschouwing over implementatie van de aanbevelingen.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de ADR en reageer hierbij op de belangrijkste bevindingen.

Ten aanzien van de rapportage aan de Tweede Kamer constateert de ADR dat alle feitelijke gerapporteerde voortgangsinformatie is onderbouwd en over elk aspect van de aanbevelingen informatie is opgenomen.

De ADR merkt over de programmabeheersing van de implementatie van de aanbevelingen op, dat er een projectplan is opgesteld dat voorziet in een dekkende en sluitende Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus. Daarbij constateert de ADR dat de producten en acties beschreven zijn, die nodig zijn voor de implementatie van de aanbevelingen. Hierbij geeft de ADR mee dat deze acties nog meer in detail moeten worden uitgewerkt, zodat effectieve sturing en beheersing mogelijk is.

Bij eerdere voortgangsrapportages heeft de ADR een aantal inhoudelijke bevindingen meegegeven. De ADR heeft gekeken naar de voortgang op deze aandachtspunten. Hierbij constateert de ADR dat deze bevindingen vanwege het complexe karakter nog onderhanden zijn. Ik onderschrijf de resterende bevindingen van de ADR en neem deze ter harte bij de verdere implementatie van de COB-aanbevelingen.

Hoogachtend,

drs. M.R. Leijten
Secretaris-generaal Financiën

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00