



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
Onderbouwing eerste voortgangsrapportage
jaarplan 2019 Belastingdienst
definitief

Colofon

Titel	Onderbouwing eerste voortgangsrapportage jaarplan 2019 Belastingdienst
Uitgebracht aan	Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek
Datum	3 juli 2019
Kenmerk	2019-0000108552

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding en doel onderzoek—4

Aanleiding onderzoek—4

Doel onderzoek—4

Beantwoording onderzoeksvragen—5

1 Bevindingen—6

1.1 Jaarplan en voortgangsrapportage—6

1.2 Personeel—6

1.3 Uitvoerbaarheid van wetgeving—7

1.4 Doorontwikkeling horizontaal toezicht—7

1.5 ICT—7

1.6 Vernieuwingsprojecten—7

1.7 Toeslaggerechtigden—7

1.8 Prestatie-indicatoren—7

2 Verantwoording onderzoek—9

2.1 Werkzaamheden en afbakening—9

2.2 Gehanteerde Standaard—9

2.3 Verspreiding rapport—9

3 Ondertekening—10

Bijlage: Managementreactie—11

Aanleiding en doel onderzoek

Aanleiding onderzoek

De Belastingdienst wil de Tweede Kamer meer in samenhang informeren over de doelstellingen uit het jaarplan en de behaalde resultaten in de context van de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst. Om dit te realiseren zal de Belastingdienst vanaf medio 2019 de Tweede Kamer drie keer per jaar over de voortgang van het jaarplan Belastingdienst rapporteren. Een keer via een jaarrapportage en tweemaal via een voortgangsrapportage.

De Belastingdienst heeft de ADR gevraagd om de jaarrapportage en de voortgangsrapportages inzake het extern jaarplan 2019 Belastingdienst te onderzoeken.

Doel onderzoek

Doelstelling van het onderzoek is om de opdrachtgever en de Tweede Kamer te informeren over bevindingen naar aanleiding van uitgevoerd onderzoek of de onderwerpen van het jaarplan 2019 Belastingdienst worden geraakt in de eerste voortgangsrapportage en in hoeverre de gerapporteerde gegevens in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie.

Om het doel van het onderzoek te bereiken zijn de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- In hoeverre worden in de voortgangsrapportage de onderwerpen van het jaarplan 2019 Belastingdienst geraakt?
- In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de eigenaren van de onderwerpen?
- In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen (prestatie-) indicatoren begroting IX 2019 ordelijk tot stand gekomen en zijn de uitkomsten van de (prestatie) indicatoren in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie?
- In hoeverre is de opgenomen informatie in de voortgangsrapportage in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het Ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).

In dit rapport zijn de onderzoeksvragen beantwoord op de volgende pagina. Onze bevindingen zijn vermeld in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 is de verantwoording van het onderzoek opgenomen.

Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksvraag 1. In hoeverre worden in de voortgangsrapportage de onderwerpen van het jaarplan 2019 Belastingdienst geraakt?

In de voortgangsrapportage zijn de onderwerpen van het jaarplan 2019 Belastingdienst nagenoeg geheel opgenomen. Ten aanzien van personeel, uitvoerbaarheid van wetgeving, doorontwikkeling horizontaal toezicht, ICT, vernieuwingsprojecten en toeslaggerechtigden worden enkele onderwerpen niet dan wel summier geraakt. Bevindingen zijn opgenomen in de paragrafen 1.1 tot en met 1.7.

Onderzoeksvraag 2. In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de eigenaren van de onderwerpen?

De in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie. De systemen waaruit de basisdocumentatie komt zijn door ons niet onderzocht.

Onderzoeksvraag 3. In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen (prestatie) indicatoren begroting IX 2019 ordelijk tot stand gekomen en zijn de uitkomsten van de (prestatie) indicatoren in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie?

Het totstandkomingsproces van de in de voortgangsrapportage opgenomen (prestatie) indicatoren begroting IX 2019 is navolgbaar en de (prestatie) indicatoren zijn in overeenstemming met de onderliggende documentatie en toegepaste queries. Begrippen en definities zijn beschreven en andere onderdelen van het totstandkomingsproces worden verder uitgewerkt in het programma concern dashboard. Bevindingen zijn opgenomen in paragraaf 1.8.

Onderzoeksvraag 4. In hoeverre is de opgenomen informatie in de voortgangsrapportage in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).

De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie is in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).

1 Bevindingen

In dit hoofdstuk zijn bevindingen inzake de in de voortgangsrapportage opgenomen onderwerpen en (prestatie) indicatoren begroting IX 2019 opgenomen.

1.1 Jaarplan en voortgangsrapportage

Het extern jaarplan 2019 Belastingdienst en de eerste voortgangsrapportage zijn groeidocumenten waarin nog niet alle activiteiten van de Belastingdienst zijn opgenomen. Dit is ook zo door de Belastingdienst naar de Tweede Kamer gecommuniceerd. Het jaarplan 2019 Belastingdienst en de eerste voortgangsrapportage richten zich op de activiteiten voor de doelgroepen particulieren, mkb-ondernemers en toeslaggerechtigden. Tevens wordt een aantal specifieke thema's belicht.

Voor de in de voortgangsrapportage opgenomen activiteiten heeft de Belastingdienst gekozen voor een beknopte rapportage waarin enkele onderwerpen worden uitgelicht. Dit via een toelichtende tekst op het in de voortgangsrapportage opgenomen statusoverzicht van de onderwerpen uit het jaarplan 2019 Belastingdienst. Een aantal onderwerpen had in de voortgangsrapportage nader uitgediept kunnen worden. Deze onderwerpen zijn hieronder (paragrafen 1.2 tot en met 1.7) aangegeven.

Om de rapportagelast voor directies te beperken is door de Belastingdienst gekozen voor aansluiting bij de viermaandsrapportages. Dat was niet altijd passend. Met name de specifieke thema's bij de directies moesten alsnog worden uitgevraagd. Het verdient aanbeveling dat de Belastingdienst het proces van totstandkoming van de voortgangsrapportage evalueert.

In de voortgangsrapportage konden de bereikte resultaten niet altijd concreet worden aangegeven. Het gaat hier veelal om reguliere activiteiten met prestatie-indicatoren die een jaarprestatie meten waardoor het lastig is om de bereikte resultaten van de eerste vier maanden tegen de jaarprestatie-indicatoren af te zetten.

1.2 Personeel

In de voortgangsrapportage wordt (behoudens het vermelden van de status) voor personeel niet de kwaliteit van de instroom geraakt. Is de juiste medewerker op de juiste plek ingestroomd? Ten aanzien van interne doorstroom ontbreekt informatie of en in hoeverre hiermee (per saldo) kwalitatieve en kwantitatieve personele problemen worden opgelost. De werving is in het jaarplan 2019 Belastingdienst niet nader concreet gemaakt dan de aanwijzing van de vier categorieën (fiscalisten, accountants, data-analisten en IT-ers) waarvoor op landelijk niveau geworven wordt. Inzicht of en in hoeverre de werving zowel kwantitatief als kwalitatief voor elke directie in lijn is met de behoefte aan arbeidscapaciteit op termijn, is afhankelijk van de strategische meerjarige personeelsplannen per directie. De directies van de Belastingdienst zijn met deze strategische meerjarige personeelsplannen bezig die naar verwachting medio juli 2019 gereed zijn.

1.3 Uitvoerbaarheid van wetgeving

In de voortgangsrapportage wordt gerefereerd aan 23 uitvoeringstoetsen. Er is niet aangegeven wat de resultaten van de 23 uitvoeringstoetsen zijn. De uitvoeringstoetsen zijn openbaar en de Belastingdienst heeft aangegeven in een volgende voortgangsrapportage op te nemen hoeveel uitvoeringstoetsen tot het onverkorte oordeel 'uitvoerbaar' hebben geleid en hoeveel uitvoeringstoetsen tot één of meer kanttekeningen op de uitvoerbaarheid.

1.4 Doorontwikkeling horizontaal toezicht

In de voortgangsrapportage is opgenomen dat medio 2019 het project Doorontwikkeling horizontaal toezicht wordt afgerond. Een aantal in het extern jaarplan 2019 Belastingdienst genoemde activiteiten heeft plaatsgevonden (analyse internationale ontwikkelingen; besprekingen met andere toezichthouders in Nederland), maar de consultatie van de externe klankbordgroep moet nog plaatsvinden. De Belastingdienst heeft aangegeven dat alle genoemde onderwerpen onderdeel zullen uitmaken van de afronding van het project en van de daarop volgende rapportage aan de Tweede Kamer.

1.5 ICT

In de voortgangsrapportage worden voor ICT niet alle onderwerpen uit het jaarplan 2019 Belastingdienst geraakt. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- Het realiseren en implementeren van standaardoplossingen, zogenoemde generieke voorzieningen. Niet duidelijk is hoe deze voorzieningen onderdeel uitmaken van het portfolio 2019.
- Werken aan wendbaarheid. Er is aangegeven dat dit loopt, maar niet wordt aangegeven welke activiteiten hiertoe bijdragen.

1.6 Vernieuwingsprojecten

Onder de kop vernieuwingsprojecten wordt in de voortgangsrapportage abusievelijk gemeld dat "voortaan met een digitaal formulier een contactpersoon voor de erfbelasting kan worden aangemeld". Uit ons onderzoek blijkt dat op dit moment geen sprake is van een digitaal formulier voor burgers, maar van digitalisering van het interne productieproces van de Belastingdienst.

1.7 Toeslaggerechtigden

In de voortgangsrapportage wordt voor toeslaggerechtigden niet ingegaan op de ontwikkeling van het inzicht in de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid zoals dit in het jaarplan 2019 Belastingdienst beschreven is aan de hand van het speciaal daarvoor ontwikkelde indicatorenmodel.

1.8 Prestatie-indicatoren

Het proces van totstandkoming van de prestatie-indicatoren is navolgbaar en begrippen en definities zijn beschreven, andere onderdelen van het totstandkomingsproces worden verder uitgewerkt in het programma concern dashboard

In de voortgangsrapportage wordt conform het jaarplan 2019 Belastingdienst gerapporteerd over de voortgang van prestatie-indicatoren uit de Rijksbegroting.

Over deze prestatie-indicatoren wordt ook gerapporteerd in de maandelijkse DG-rapportage, de viermaandsrapportage Belastingdienst en het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld. De in de voortgangsrapportage opgenomen prestatie-indicatoren sluiten aan bij de DG-rapportage over de maand april 2019 en de eerste viermaandsrapportage Belastingdienst. De Shared Service Organisatie Financieel & Managementinformatie (SSO F&MI) stelt de cijfermatige component van de rapportages op. Hiervoor maakt zij gebruik van informatie afkomstig van de afdeling DataFundamenten & Analytics (DF&A) (uit het directiedashboard dat door DF&A wordt beheerd), van de directie Klantinteractie & Services (KI&S), van de FIOD of uit eigen queries.

Andere onderdelen van het totstandkomingsproces, waaronder de bronnen die worden gebruikt voor de desbetreffende prestatie-indicatoren, worden verder uitgewerkt in het programma concern dashboard.

Definities zijn opgenomen in het document Begrippen en Definities Begroting IX 2019.

In het document Begrippen en Definities Begroting IX 2019 is een beschrijving gegeven van de door de Belastingdienst in de begroting IX 2019 opgenomen prestatie-indicatoren. De juiste toepassing van de definities onderzoeken wij in volgende voortgangsrapportages.

De (prestatie)indicatoren zijn in overeenstemming met de onderliggende documentatie en toegepaste queries

De opgenomen prestatie-indicatoren zijn onderbouwd met queryresultaten, aansluiting schakelboard, ontvangen rapportages of sec aangeleverde cijfers door het dienstonderdeel.

Op dit moment wordt gewerkt aan de herijking van de prestatie-indicatoren. Door de concerndirectie Controle & Financiën (C&F) is het programmaplan managementinformatie en risicomanagement opgezet, waarbinnen dit jaar de projecten 'herijking van de bestaande strategische KPI's en 'automatiseren (concern)dashboard KPI's' (kritische prestatie indicatoren) zijn gestart.

2 Verantwoording onderzoek

2.1 Werkzaamheden en afbakening

Het object van ons onderzoek is de definitieve eerste voortgangsrapportage over de voortgang van het jaarplan 2019 Belastingdienst. Wij richten ons op de situatie van 30 april 2019 (peildatum voortgangsrapportage) en de onderbouwing van de informatie in de voortgangsrapportage. Eventuele andere rapportages aan de Tweede Kamer vallen buiten de scope van dit onderzoek. Ook het jaarplan 2019 Belastingdienst zelf is geen object van onderzoek en valt buiten de scope van dit onderzoek.

Wij hebben bij ons onderzoek het volgende referentiekader gehanteerd:

- Over de onderwerpen van het jaarplan 2019 Belastingdienst is informatie in de voortgangsrapportage opgenomen.
- Feitelijke informatie in de voortgangsrapportage is in overeenstemming met onderliggende basisdocumentatie.
- (Prestatie) indicatoren begroting IX 2019 zijn ordelijk tot stand gekomen en de uitkomsten van de (prestatie) indicatoren zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie.
 - o Onder "ordelijk tot stand gekomen" verstaan wij:
 - het proces van totstandkoming van de informatie is beschreven;
 - de bronnen waaruit de informatie wordt geput zijn vermeld;
 - definities zijn opgesteld en worden overeenkomstig toegepast;
 - de informatie is verifieerbaar.

De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie is in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het Ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).

2.2 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.

2.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek, is eigenaar van dit rapport.

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.

3 Ondertekening

Den Haag, 3 juli 2019

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage: Managementreactie

De ADR komt tot de conclusie dat in de voortgangsrapportage de onderwerpen van het jaarplan 2019 Belastingdienst nagenoeg geheel worden geraakt. De in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie. De ADR is van mening dat een aantal onderwerpen niet dan wel summier wordt behandeld; de bevindingen daaromtrent worden herkend en zullen worden meegenomen bij het opstellen van de volgende voortgangsrapportages. De aanbeveling van de ADR om het interne totstandkomingsproces van de rapportage te evalueren wordt onderschreven. De ADR wijst er voor de goede orde op dat het jaarplan en de voortgangsrapportages groeidocumenten zijn waarin nog niet alle activiteiten van de Belastingdienst zijn opgenomen, wat ook eerder zo door de Belastingdienst naar de Tweede Kamer is gecommuniceerd.

Directeur-generaal Belastingdienst

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