



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

-

Onderzoeksrapport Implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst: Herijking Investeringsagenda

Colofon

Titel	Implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst: Herijking Investeringsagenda
Uitgebracht aan	Secretaris Generaal van het Ministerie van Financiën
Datum	19 september 2017
Kenmerk	2017-0000185871

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht	4
1 Bevindingen onderzoek	5
1.1 Onderzoeksvraag 1: tot welke bevindingen leidt de opgenomen voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer?	5
1.2 Onderzoeksvraag 2: welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de Programmabeheersing en de realisatie van de aanbeveling over de herijking investeringsagenda is vormgegeven?	7
1.3 Onderzoeksvraag 3: tot welke bevindingen leidt de inhoudelijke kwaliteit van de per aanbeveling van de COB in de uitwerking begrepen oplossingen?	7
2 Verantwoording onderzoek	9
2.1 Werkzaamheden en afbakening	9
2.2 Gehanteerde Standaard	10
2.3 Verspreiding rapport	11
3 Ondertekening	12
Bijlage 1 Referentiekader	13
Bijlage 2 Managementreactie	16

Aanleiding opdracht

De Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB) heeft op 27 januari 2017 haar rapportage uitgebracht *"Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst"*. De gesignaleerde verbeterpunten beslaan daarbij een breed terrein en zijn geclusterd naar 13 aanbevelingen. De aanbevelingen hebben zowel betrekking op het kernministerie, de Belastingdienst als de relatie tussen beide. Met de brief van 27 januari 2017 hebben de minister en staatssecretaris van Financiën namens het kabinet een reactie gegeven op voornoemd rapport van de COB. De kabinetsreactie sluit af met de toezegging: *"Gezien de samenhang van de verschillende onderwerpen zal het geheel in samenhang worden uitgewerkt, in een stuurgroep Belastingdienst onder leiding van de ppSG en met alle betrokken onderdelen van het departement vertegenwoordigd. Over circa een half jaar zullen wij uw Kamer informeren over de gemaakte vorderingen. Zoals eerder toegezegd zal de ADR worden gevraagd om de implementatie van de aanbevelingen te toetsen."*

Met de aanbiedingsbrief *"Voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst"* d.d. 6 juli 2017 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de gemaakte voortgang met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen met uitzondering van de voortgang van de Investeringsagenda (IA). De aanbiedingsbrief werd vergezeld met twee bijlagen:

- *"Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst"* d.d. 6 juli 2017 Ministerie van Financiën;
- *"Onderzoeksrapport implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst"* d.d. 6 juli 2017 Auditdienst Rijk.

Met de brief *"Voortgang Investeringsagenda en BIT-advies"* d.d. 7 juli 2017 is toegezegd dat de Tweede Kamer over de voortgang van de IA in september 2017 separaat wordt geïnformeerd.

Met de brief *"Herijking"* inclusief de bijlage *"Herijking Investeringsagenda"* d.d. 19 september 2017 wordt aan genoemde toezegging over de voortgang van de IA invulling gegeven. Het object van dit onderzoek is de voortgang van de implementatie van COB-aanbeveling 2 IA. Wij voeren dit onderzoek uit in opdracht van de Secretaris Generaal (SG) van Financiën.

1 Bevindingen onderzoek

De Belastingdienst heeft hard gewerkt aan de herijking van de IA. Er is meer inzicht verkregen in noodzakelijke en gewenste verbeteringen, benodigde middelen en effecten op vlak van werkpakketreductie. De uitdaging is nu het totaaloverzicht in beeld te brengen en te blijven houden en in overzichtelijke en beheersbare projecten te gaan werken aan realisatie en implementatie. Specifiek vragen wij daarbij aandacht voor het gelijktijdig invullen van de randvoorwaarden (sturing, verantwoording en effectmeting (verandergebied 4), data-analyse (verandergebied 3), Modernisering IV-landschap (MIV, verandergebied 5) en gegevensmanagement). Binnen de herijking van verandergebied 4 zien wij een beperkte aandacht voor verbeteringen in de financiële administratie, terwijl de financiële administratie het fundament vormt voor een goede beheersing. Ook de voortgang op het vlak van stabiele bedrijfsvoeringsondersteuning is beperkt. Verder is de benodigde bestuurlijke informatievoorziening voor een goede sturing op en verantwoording over de resultaten van de herijking van de IA nog onvoldoende ontwikkeld.

In ons beeld verliep de totstandkoming en afstemming van de stukken (zowel over de inhoud van de herijking van de IA als het te hanteren instrumentarium voor control) tussen het kerndepartement en de Belastingdienst over de herijking van de IA in de laatste fase onder zeer grote tijdsdruk en is een verdere ontwikkeling van de werking van de governancestructuur noodzakelijk. Aandachtspunten daarbij zijn naar onze mening de rolopvatting van de betrokken partijen (meer in lijn brengen met aanbeveling 10 van de COB) en de inrichting van de waarborgen vanuit het departement in relatie tot de control van de Belastingdienst. Het verdient daarom aanbeveling dat de betrokken partijen het traject evalueren en tot een gedeeld beeld komen van de invulling van deze punten.

Onze belangrijkste bevindingen per onderzoeksvraag zijn:

1.1 **Onderzoeksvraag 1: tot welke bevindingen leidt de opgenomen voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer?**

De verifieerbare voortgangsinformatie in de bijlage "Herijking Investeringsagenda" stemt overeen met de ontvangen basisdocumentatie

Wij hebben geen tegenstrijdigheden of afwijkingen aangetroffen tussen de verifieerbare informatie in het hiervoor genoemde document en de daaraan ten grondslag liggende ontvangen basisdocumentatie.

De bijlage "Herijking Investeringsagenda" bevat naast feitelijke voortgangsinformatie op een aantal punten verwachtingen (voorbeeld paragraaf 3.3 halen resterende werkpakketreductie), meningen (voorbeeld inleiding 'de belastingdienst vindt het belangrijk...') en toekomstgerichte informatie (voorbeeld paragraaf 4.5 nog op te stellen implementatieplannen). Verder staan er een aantal redeneringen in die vanuit professionele kennis en kunde van medewerkers Belastingdienst zijn opgesteld zonder dat er onderliggende documentatie aanwezig is (voorbeeld paragraaf 3.3). Deze vallen voor ons onder de niet verifieerbare gegevens.

In paragraaf 4.4 van de bijlage "Herijking Investeringsagenda" staat vermeld dat risicomanagement onderdeel uitmaakt van de besturing. Dit is volgens ons iets te positief gesteld. De Belastingdienst wil risicomanagement onderdeel laten

gaan uitmaken van de besturing, maar dit is nog niet voldoende ingeregeld. Zie ook de opmerkingen in ons vorig rapport over aanbeveling 7 van de COB, risicomangement. Binnen verandergebied 4 is de Belastingdienst met risicomangement aan de slag gegaan. Van de in paragraaf 4.4. beschreven risico's en de beschreven beheersmaatregelen hebben wij geen onderbouwing ontvangen. Daarnaast zijn sommige beheersmaatregelen zodanig beschreven dat het lijkt dat het risico makkelijk te beheersen is. Echter een aantal genoemde beheersmaatregelen vraagt zelf om een gedegen implementatie. Overigens herkennen wij de beschreven risico's vanuit ons kennisbeeld van de Belastingdienst.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de gerapporteerde gegevens, rekening houdend met het gekozen abstractieniveau in de rapportage, in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren onderdelen van de aanbeveling herijking IA. Wij hebben ons voor wat betreft de onderbouwing van de gepresenteerde cijfers (betreft in de bijlage "*Herijking Investeringsagenda*" vooral aantallen werkpakketreducties) en plannen gebaseerd op de control zoals deze tot nu toe is uitgevoerd door de Belastingdienst zelf, de directie Financieel en Economische Zaken (FEZ), de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en het Directoraat Generaal Fiscale Zaken (DGFZ). Wij hebben geen afzonderlijk onderzoek naar de cijfers uitgevoerd.

De opgenomen informatie stemt overeen met het kennisbeeld van de ADR
Wij hebben geen tegenstrijdigheden aangetroffen tussen de opgenomen informatie en ons kennisbeeld vanuit dit onderzoek of andere onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst. Wel merken wij op dat soms teksten wat stellig zijn geformuleerd, waardoor het beeld ontstaat dat plannen al bijna realiteit zijn.

De focus van de opgenomen informatie ligt voornamelijk op de doelstelling goedkoper en de financiële cijfers zijn nog niet vastgesteld

In de bijlage "*Herijking Investeringsagenda*" staan de oorspronkelijke doelstellingen van de IA (beter, goedkoper, beheersbaarder)¹ nog steeds overeind. Externe onderzoeken, zoals uitgevoerd door de COB en het Bureau Gateway geven ook aan dat deze doelstellingen onverminderd valide zijn. Wij merken op dat in de herijking van de IA de focus voornamelijk heeft gelegen op één van die doelstellingen, namelijk goedkoper (werkpakketreductie). Hiertoe is besloten omdat de uitstroom van medewerkers (als gevolg van de vertrekregeling) reeds op gang was gekomen terwijl de bijbehorende werkpakketreductie nog niet was gerealiseerd. De besparingen op werkpakketten zijn gekwantificeerd, andere baten zijn nog niet gekwantificeerd. Wij denken hierbij aan de te verwachten stijging van belastingopbrengsten, de medewerkerstevredenheid en de klanttevredenheid. Wij vragen aandacht voor het ook kwantificeren van deze baten.

Wij benadrukken hetgeen in de brief "*Herijking*" is opgenomen aangaande het nu nog niet in de bijlage presenteren van de financiële cijfers van de Herijking IA, deze volgen later als de control is afgerond.

Voortgangsinformatie in Kamerbrief in overeenstemming met bevindingen onderzoeken van de ADR

Naast ons onderzoek naar voornoemde rapportage hebben wij ook kennis genomen van de in de brief "*Herijking*" opgenomen feitelijke

1 Hoofddijnen aanpak Belastingdienst: Activiteitenkalender bijlage bij Kamerbrief Belastingdienst (d.d. 20 mei 2015)

voortgangsinformatie. Wij hebben deze informatie niet in tegenspraak bevonden met bevindingen uit onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst.

1.2 Onderzoeksvraag 2: welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de Programmabeheersing en de realisatie van de aanbeveling over de herijking investeringsagenda is vormgegeven?

De herijking van de zes primaire processen is uitgevoerd door een betrokken en enthousiast team. Het hierbij betrokken management heeft in dit proces het gewenste voorbeeldgedrag vertoond door onder meer het actief betrekken van medewerkers, om zo de relatie met de werkvloer te verbeteren.

Qua programmabeheersing is gestart met een gestructureerde en uniforme aanpak. In de eindfase ontstond grote tijdsdruk met impact op de beheersing, zo is aangegeven met de brief van 7 juli 2017 dat er later over aanbeveling 2 gerapporteerd zal worden.

Er is door de controlfunctie van de Belastingdienst, de directie FEZ, de IRF en DGFZ hard gewerkt aan de kwaliteitsbeheersing. In ons beeld verliep de totstandkoming en afstemming van de stukken (zowel over de inhoud van de herijking van de IA als het te hanteren instrumentarium voor control) tussen het kerndepartement en de Belastingdienst over de herijking van de IA in de laatste fase onder zeer grote tijdsdruk en is een verdere ontwikkeling van de werking van de governancestructuur noodzakelijk. Aandachtspunten daarbij zijn naar onze mening de rolopvatting van de betrokken partijen (meer in lijn brengen met aanbeveling 10 van de COB) en de inrichting van de waarborgen vanuit het departement in relatie tot de control van de Belastingdienst. Het verdient daarom aanbeveling dat de betrokken partijen het traject evalueren en tot een gedeeld beeld komen van de invulling van deze punten.

1.3 Onderzoeksvraag 3: tot welke bevindingen leidt de inhoudelijke kwaliteit van de per aanbeveling van de COB in de uitwerking begrepen oplossingen?

Vanuit ons kennisbeeld over de Belastingdienst van reeds eerder uitgevoerde onderzoeken, beoordeling van documentatie en gevoerde gesprekken hebben wij de volgende inhoudelijke aandachtspunten:

a. Implementatie randvoorwaarden noodzakelijk voor werkend krijgen van de plannen

De COB heeft aangegeven dat de Investeringsagenda niet zal slagen zonder gelijktijdige aanpassing van de sturing en het beheer van processen. De Belastingdienst heeft in het kader van de herijking van de IA veel plannen opgesteld, waarbij de focus ligt op de herijking van de primaire processen en minder op de gelijktijdige invulling van de randvoorwaarden (sturing, verantwoording en effectmeting (verandergebied 4), data-analyse (verandergebied 3), MIV (verandergebied 5) en gegevensmanagement). Binnen de herijking van verandergebied 4 zien wij een beperkte aandacht voor verbeteringen in de financiële administratie, terwijl de financiële administratie het fundament vormt voor een goede beheersing. Ook de voortgang op het vlak van stabiele bedrijfsvoeringsondersteuning is beperkt. Verder is de benodigde bestuurlijke informatievoorziening voor een goede sturing op en verantwoording over de resultaten van de herijking van de IA nog onvoldoende ontwikkeld.

- b. *Uitgangspunt 'generiek tenzij' stelt hoge eisen aan nieuwe besturing*
De herijking van de IA leunt zwaar op het succesvol ontwikkelen en in gebruik nemen van generieke voorzieningen. De hiermee samenhangende afhankelijkheden stellen hoge eisen aan deels nog uit te werken sturingsmethoden (lijn- en ketenmanagement).
- c. *Continuïteit blijft aandachtspunt*
De Belastingdienst heeft meer inzicht verkregen in de effecten van de uitstroom van medewerkers in relatie tot de werkpakketreductie van de herijking. Hieruit blijkt een continuïteitsrisico, waarvoor de Belastingdienst extra beheersmaatregelen neemt dan wel zal nemen.
- d. *Het komt nu aan op doorontwikkelen en in samenhang implementeren van de plannen!*
De implementatie van voorgenomen maatregelen zal een zware wissel trekken op het verandervermogen van betrokken organisatie-onderdelen in termen van kennis en kunde. Hierbij is van belang dat (1) de maatregelen in samenhang worden opgepakt en (2) dat maatregelen waarbij sprake is van afhankelijkheden goed zijn afgestemd en (3) dat voldoende tijd wordt genomen, zodat de organisatie veranderingen adequaat kan verwerken.
- e. *Houding en gedrag mede bepalend voor draagvlak en daarmee succes herijking*
De herijking van de IA doet een groot beroep op het verandervermogen van de Belastingdienst. Naast de herijking van de IA lopen er nog diverse andere trajecten. De lijndirecteuren zijn nu verantwoordelijk voor de continuïteit en alle vernieuwing. Zij zijn sinds kort ook rolverantwoordelijk voor de sturing van de ketens. Het gaat hier om een groot verandertraject waar veel aandacht noodzakelijk is voor blijvend draagvlak voor de implementatie. De juiste houding en het juiste gedrag zijn hierbij van groot belang.

2 Verantwoording onderzoek

2.1 Werkzaamheden en afbakening

Financiën heeft begin juli 2017 gerapporteerd over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB aan de Tweede Kamer. En er zal in september 2017 gerapporteerd worden over de voortgang van de IA. De SG van Financiën heeft ons opdracht gegeven door middel 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. Tot welke bevindingen leidt de opgenomen voortgangsinformatie in de rapportages aan de Tweede Kamer?
2. A. Welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de programmabeheersing (o.a. dossiervorming, validatie en consolidatie ontvangen materiaal actoren) op de 13 aanbevelingen door de ppSG is vormgegeven?
B. Welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de realisatie van de 13 aanbevelingen is vormgegeven (plan en aanpak) en de overeenstemming van de realisatie met de toezeggingen in de kabinetsreactie?
3. Tot welke bevindingen leidt de inhoudelijke kwaliteit van de per aanbeveling van de COB in de uitwerking begrepen oplossingen?

Het object van ons vervolgonderzoek is de voortgang van de implementatie van aanbeveling 2 van de COB. Die voortgang is door de staatssecretaris van Financiën gemeld aan de Tweede Kamer met brief "*Herijking*" inclusief de bijlage "*Herijking Investeringsagenda*".

Eventuele andere elementen dan de verifieerbare voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer vallen buiten de scope van dit onderzoek. De aanbevelingen van de COB en de in de kabinetsreactie vermelde toezeggingen vormen als zodanig geen object van onderzoek.

De herijking van de IA bestaat uit de herijking van een zestal primaire processen (verandergebied 1 en 2), de herijking van data-analyse (Verandergebied 3) en de herijking van "Sturing, verantwoording en effectmeting" (verandergebied 4). Daarnaast is verder gewerkt aan het programma Modernisering IV-landschap².

Wij hebben in dit kader onderzoek ingesteld naar:

1. Voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer
Het onderzoek naar de voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer beperkt zich tot de verifieerbare opgenomen voortgangsinformatie zoals deze aan ons ter beschikking is gesteld. 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, zoals die is aangeleverd door de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen. Ook hebben wij kennis genomen van alle in de rapportage opgenomen informatie. Wij hebben overwogen of deze informatie niet in tegenspraak is met bevindingen uit dit onderzoek of

² genoemd als 'ICT op orde' in "*Herijking Investeringsagenda*; beschrijving belangrijkste resultaten"

andere ADR-onderzoeken bij de Belastingdienst dan wel het Ministerie van Financiën. Wij hebben gebruik gemaakt van de door de controlfunctie van de Belastingdienst, de directie FEZ, de IRF en DGFZ tot nu toe uitgevoerde control op de cijfers. Wij hebben geen afzonderlijk onderzoek naar de cijfers uitgevoerd.

2. Procesmatige kwaliteit

- A. Een goed gedocumenteerde werkwijze (onder meer besluitvorming Bestuursraad, werkgroepen, ambtelijke ondersteuning) is nodig om te zorgen dat er een inzichtelijke, gedocumenteerde uitwerking ontstaat van de kabinetsreactie en de daaruit af te leiden Tweede Kamerrapportage.
- B. De wijze waarop de realisatie per aanbeveling van de COB (in samenhang) is vormgegeven heeft grote invloed op de kwaliteit van de realisatie van de kabinetstoezeggingen en het noodzakelijk commitment van daarbij betrokken actoren. Wij hebben de in de praktijk vormgegeven aanpak onderzocht.

3. Inhoudelijke kwaliteit

De inhoudelijke kwaliteit van de voorgestelde/ontworpen oplossingen (maatregel, proces, product) is door de ADR beschouwd vanuit het aanwezige kennisbeeld en begrip van de ADR vanuit andere onderzoeken (zowel wettelijke taak als vraaggestuurd) of anderszins. Uitgebreider onderzoek zou tot meer en/of deels anders geformuleerde bevindingen kunnen leiden.

De uitvoering van het onderzoek bestond uit een combinatie van dossieronderzoek en interviews met bij de implementatie van de aanbeveling betrokken functionarissen. Het door ons gehanteerde referentiekader is opgenomen als bijlage 1.

Op 6 juli 2017 is met de aanbiedingsbrief "*Voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst*" de Tweede Kamer geïnformeerd over de gemaakte voortgang met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen met uitzondering van de voortgang van de Investeringsagenda. Toegezegd is dat de Tweede Kamer over de voortgang van de Investeringsagenda in september separaat wordt geïnformeerd.

Met de brief "*Herijking*" inclusief bijlage "*Herijking Investeringsagenda*" d.d. 19 september 2017 wordt aan genoemde toezegging over de voortgang van de Investeringsagenda invulling gegeven.

Het object van het vervolg van het onderzoek is nu de voortgang van de implementatie van aanbeveling 2 IA van de COB.

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. Indien andere (aanvullende) werkzaamheden of een assurance opdracht zouden zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd en gerapporteerd.

2.3 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 2.

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, 19 september 2017



Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1 Referentiekader

Voor ons onderzoek hanteren wij als algemeen referentiekader:

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 hanteren wij per onderzoeksvraag het volgende extra referentiekader:

1. Voor onderzoeksvraag 1:
 - alle feitelijk gerapporteerde voortgangsinformatie kent een onderbouwing van voldoende niveau, gebaseerd op verantwoordingen van verantwoordelijke actoren voor aanbevelingen;
 - over elke aanbeveling COB en elke kabinetstoezegging is informatie opgenomen;
 - de opgenomen voortgangsinformatie is consistent met de informatie in de halfjaarsrapportage van de Belastingdienst en niet in tegenspraak met resultaten uit onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën.
2. Voor onderzoeksvraag 2:

Het referentiekader is opgenomen op de volgende bladzijde. Wij hebben dit referentiekader per aanbeveling proportioneel toegepast, dit gezien de variatie in grootte en complexiteit van de aanbevelingen.
3. Voor onderzoeksvraag 3:

Voor deze vraag baseren wij ons op het bij de ADR aanwezige kennisbeeld vanuit diverse onderzoeken en daarmee op de referentiekaders die daarbij zijn gehanteerd.

Algemeen referentiekader met betrekking tot procesmatige kwaliteit (governance) van de implementatie (= aanpak en uitvoering) van de aanbevelingen van de COB (onderzoeksvraag 2).

Wij zullen dit referentiekader proportioneel toepassen voor elke aanbeveling COB. Hierbij hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Algemeen begrippenkader "governance"
Wij baseren ons op de definitie van governance zoals die wordt gehanteerd door de Algemene Rekenkamer³: *"Governance (bestuur) is het sturen en beheersen van een organisatie, daarover verantwoording afleggen en daar toezicht op houden. Alom wordt het belang van governance onderkend als waarborg voor het bereiken van beleidsdoelen."* Op basis hiervan beschouwen wij de governance binnen de context van de realisatie van aanbevelingen COB als volgt.
 - Sturing
Wij bedoelen wij met "Governance implementatie aanbevelingen COB" de governance zoals die binnen het Ministerie van Financiën, specifiek en in aanvulling op bestaande governancemechanismen wordt ontwikkeld ten behoeve van de implementatie van de aanbevelingen van de COB. Bij meerdere aanbevelingen is namelijk sprake van relatief zelfstandige programma's en projecten waarvoor afzonderlijke governancemechanismen gelden. Deze specifieke governancemechanismen vormen deels onderdeel van ons onderzoek.;
 - Beheersing
De rapportages van de ppSG moeten, in samenhang met bestaande rapportagekanalen, waarborgen dat de Bestuursraad actief kan sturen op de implementatie van de aanbevelingen van de COB;
 - Verantwoording:
De rapportages van de ppSG dienen, naast stuurinformatie, tegemoet te komen aan afgesproken c.q. nog af te spreken verantwoordingstrajecten (FEZ, IRF, Auditcommittee, ARK etc.);
- Abstractieniveau referentiekader "Governance implementatie aanbevelingen van de COB"
Het ontwikkelde referentiekader omvat normatieve WAT-vragen: wat moet –in hoofdlijn gesteld- zijn ontwikkeld om de redelijke waarborg te bieden dat met de "Governance implementatie aanbevelingen van de COB" de gestelde doelen behaald zullen kunnen worden. De invulling van de HOE-vraag (de concrete maatregelen) is en blijft een verantwoordelijkheid van de Belastingdienst en/of het ministerie van Financiën.

In deze benadering is het vervolgens van belang te onderkennen dat:

- de materie zodanig complex is dat waarschijnlijk in de onderlinge afstemming de nadere interpretatie van het referentiekader van de ADR, in samenloop met de inrichting governance implementatie aanbevelingen van de COB, gaandeweg meer vorm kan krijgen;
- het referentiekader door ons is opgesteld vanuit onze huidige perceptie op de in te richten governance implementatie aanbevelingen van de COB, zoals wij dat hebben kunnen afleiden uit de ontvangen stukken en eerste gesprekken;
- het referentiekader zelf is tijdens interviews onderwerp van gesprek en kan worden bijgesteld / nader toegespitst op basis van in interviews en documentatie verkregen informatie.

³ Begripsvorming rondom IT-Governance zoals uitgewerkt in het rapport van de ARK "Grip op informatievoorziening, IT-governance bij ministeries" uit 2006

Op basis van voorgaande uitgangspunten en ons huidige werkmodel met betrekking tot de in te richten governance, komen wij op de volgende rubricering wat betreft de kritische succesfactoren (KSF) die ons inziens in hoofdlijn bepalen of sprake is van voldoende waarborgen in het kunnen bereiken van de doelstellingen:

1. Stakeholdermanagement: match toegezegde doelen, gedane verwachtingen met detaillering doelstellingen van de implementatie aanbevelingen van de COB
2. Inrichting en besturing voldoende effectief gericht op het bereiken van de doelstellingen van de implementatie aanbevelingen van de COB
3. Planning: match detaillering doelstellingen volgens implementatie aanbevelingen van de COB met concrete maatregelen binnen o.a. reguliere programma's en projecten
4. Bestuurlijke informatie: de aangeleverde kwaliteit van bestuurlijke informatie door programma's/projecten, de veredeling daarvan en de match met doelstellingen van de implementatie aanbevelingen van de COB (in termen van tijd, geld en kwaliteit) dient de besturing en verantwoording voldoende effectief te ondersteunen.
5. Risico- en issuemanagement: bedreigingen voor de doelstellingen (die zich al of niet hebben voorgedaan) dienen te worden beheerst.

Gerelateerd aan de plan, do, check, act van de implementatie van de aanbevelingen van de COB:

- is de eerstkomende periode tot en met juni 2017 merendeels een planfase met de nadruk op de KSF-en 1 en 3 (waarin ook de waarborg voor aansluiting met gedane toezeggingen aan de Tweede Kamer). Hierbij moet de opzet van de inrichting en besturing in de do-fase (KSF 2, ondersteund door 4 en 5) bekend zijn;
- breekt voor meerdere aanbevelingen de do-fase inclusief de werking en sturing daarop aan na juni 2017. Deze do-fase is vooralsnog veelal belegd bij staande of nog in te richten programma's, projecten en werkgroepen; daarbij dient de check en act-fase goed te functioneren op basis van goed werkende procedures binnen KSF 4 en 5.

Bijlage 2 Managementreactie

Den Haag, 19 september 2017

De ADR heeft het document 'Herijking Investeringsagenda' onderzocht. De ADR heeft bevindingen ten aanzien van:

1. het document 'Herijking Investeringsagenda',
2. de programmabeheersing en realisatie van de aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst,
3. de inhoudelijke kwaliteit.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het rapport en reageer hierbij op de belangrijkste bevindingen. Ik deel de bevindingen van de ADR en zal de aandachtspunten en aanbevelingen ter harte nemen bij de implementatie van de herijking van de Investeringsagenda.

1. Het document 'Herijking Investeringsagenda'

Ik constateer dat de ADR geen tegenstrijdigheden of afwijkingen heeft aangetroffen tussen de rapportage en de daaraan ten grondslag liggende documentatie. Verder is de informatie niet strijdig met het kennisbeeld van de ADR uit dit onderzoek en andere onderzoeken bij de Belastingdienst. Hier heb ik met instemming kennis van genomen.

2. Programmabeheersing en realisatie van de aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst

De ADR constateert dat 'verdere ontwikkeling van de werking van de governancestructuur [noodzakelijk is]', met als aandachtspunten 'de rolopvatting van de betrokken partijen (...) en de inrichting van de waarborgen vanuit het departement in relatie tot de control van de Belastingdienst.' In dit licht merk ik op dat binnen het departement het governancemodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is aanvaard en wordt geïmplementeerd. Daarnaast wordt de controlketen verder geoptimaliseerd.

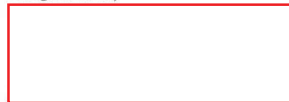
3. Inhoudelijke kwaliteit van de oplossingen

De ADR wijst op de volgende inhoudelijke aandachtspunten:

- a. Implementatie randvoorwaarden noodzakelijk voor werkend krijgen van de plannen
- b. Uitgangspunt 'generiek tenzij' stelt hoge eisen aan nieuwe besturing
- c. Continuïteit blijft aandachtspunt
- d. Het komt nu aan op doorontwikkelen en in samenhang implementeren van de planning!
- e. Houding en gedrag mede bepalend voor draagvlak en daarmee succes herijking

Ik onderschrijf deze aandachtspunten en neem deze ter harte bij het doorontwikkelen en het implementatietraject. De herijking van de Investeringsagenda doet een groot beroep op het verandervermogen van de Belastingdienst. De ADR constateert terecht dat houding en gedrag van het management van de Belastingdienst van groot belang zijn voor blijvend draagvlak en daarmee het succes van de herijking.

Hoogachtend,



drs. M.R. Leijten
Secretaris-generaal Financiën

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00