

Bezwaar

De realisatie van de KPI AWB-conform staat voor P fors onder druk. De score over januari was 72% (norm 90%). Door een sterke stijging van de voorraad eind 2017 zullen keuzes gemaakt moeten worden over de verwerking hiervan. Deze keuzes zullen worden beschreven in een afzonderlijk memo, het doel is een substantiële reductie van de huidige voorraad. Naar verwachting zal de score in de komende periode nog verder dalen, waarna gedurende 2018 weer een stijgende lijn kan worden gerealiseerd.

Aantal ingezette uren bezwaar en aantal afgehandelde bezwaren P:

	2015	2016	2017
Bezwaren	193.480	183.440	169.679
Uren	704.305	691.433	635.666
Norm	3,6	3,8	3,7

NB. Ondanks de voortdurende wisselingen in de bezetting a.g.v. inzet van uitzendkrachten is de productiviteit toch min of meer op peil gebleven door strakke sturing op het proces.

Schenk- en erfbelasting

De oplevering van de nieuwe kantoorautomatisering voor de Schenk- en Erfbelastingprocessen is ernstig vertraagd (zie het op 31 januari 2018 naar de Tweede Kamer verstuurd toedrachtsdocument). Dit wordt met name veroorzaakt door een grotere complexiteit dan was voorzien. Daardoor is het nog niet mogelijk om voor alle aangiften Erfbelasting 2017 een aanslag op te leggen. Het merendeel van de nabestaanden die in 2017 aangifte hebben gedaan, ontvangt hierdoor in 2018 een (voorlopige) aanslag. Voor wat betreft de Schenkbelasting wordt een inhaalslag gemaakt om de ontstane vertraging in het opleggen van aanslagen zoveel mogelijk in te lopen door het opleggen van VA's. Als gevolg van de vertraagde afhandeling van de aangiften heeft er een kasschuif plaatsgevonden naar 2018 t.a.v. de belastingopbrengsten van de Schenk- en Erfbelasting en is de kasopbrengst januari nog lager dan begroot. Het bedrag dat in 2017 niet opgelegd kon worden, zal naar verwachting in 2018 alsnog worden geïnd.

Beheersmaatregelen

Er wordt door de IV-organisatie i.s.m. de business een nieuwe meerjarenplanning gemaakt. Volgens deze planning loopt de realisatie van het Erfbelastingstelsel door tot eind 2019, de afronding van het Schenkbelastingstelsel vindt plaats in 2021.

Daarnaast worden de IV-teams uitgebreid, gaat de business meer capaciteit inzetten om samen met de IV-keten de benodigde functionaliteiten goed te beschrijven, wordt er extra geïnvesteerd in ketensamenwerking en beschrijving van taken, rollen en verantwoordelijkheden en komt er nog meer management-aandacht. Tot slot is er in januari jl. een gatewayreview gehouden. De actiepunten beschreven in de gatewayreview worden momenteel opgepakt.

De KPI's van S&E kunnen in 2018 niet worden gerealiseerd i.v.m. het feit dat nog niet alle soorten aangiften in SEA en OSA kunnen worden verwerkt.

Schenkaangiften: voor een deel van de aangiften kan een VA conform de ingediende aangifte (zonder controles) worden opgelegd; voor een deel is de programmatuur nog niet gereed. Het opleggen van DA's kan pas vanaf 2019. Ook kunnen de aanslagen nog niet worden verminderd.

Erfaangiften: een deel van de digitale aangiften kan worden verwerkt tot een DA (eenvoudige gevallen). Papieren aangiften kunnen nog niet worden vertoetst. Vanaf eind januari is de gefaseerde opstart van verminderen DA gestart.

Door de achterstand in het werk in 2017 (hoge voorraden) moet er in 2018 een inhaalslag worden gemaakt. Daarvoor heeft S&E extra capaciteit nodig, ook de verdere ontwikkeling van de systemen vraagt extra (test) capaciteit. Momenteel wordt er een plan van aanpak gemaakt dat ter bespreking wordt voorgelegd in het PO van 23 februari a.s.

Kennisnetwerk

Kennisnetwerk is het fundament onder 'help de helper'. Als dat fundament zich niet ontwikkelt door het niet beschikbaar zijn van capaciteit en onvoldoende financiële middelen, blijft daarmee ook het aanbod statisch. Het wordt dan steeds moeilijker om 'help de helper' uit te voeren en passende en moderne ondersteuning te bieden. Huidige situatie is dat er wekelijks 6.000 bezoekers (helpers) op het netwerk zitten voor cursussen en informatie ter voorbereiding op de campagne. Bij het niet actualiseren dan wel niet langer in de lucht kunnen houden van het kennisnetwerk zal de belastingdienst de voorlichting zelf moeten geven. Door de introductie van het kennisnetwerk heeft de belastingdienst een veel bredere en grotere groep aan maatschappelijk dienstverleners bereikt. Het fysiek opleiden van deze groep vraagt veel (niet-beschikbare) capaciteit.

Indien het Kennisnetwerk niet meer actueel is, is er een groter risico op fouten in de aangifte, een toename van het aantal klachten (ook via de nationale ombudsman). Verder zullen er meer vragen bij de BelTel worden gesteld en meer balie-afspraken het gevolg zijn van het niet-doorontwikkelen. Hierdoor zal meer capaciteit op het proces dienstverlening en ondersteuning burgers nodig zijn.

Ook worden afspraken niet nagekomen die gedaan zijn aan de Tweede Kamer en aan maatschappelijke organisaties. Dit is een groot imago-risico (onbetrouwbaar naar maatschappelijke organisaties/burgers), waar het vergrootglas ligt op groep minder zelfredzamen/laaggeletterden en de rol van digitalisering.

Bijlage E. Analyse CAP effecten vertrek personeel

Aan: de Directeur-Generaal Belastingdienst

Van: landelijk directeur CAP

CC:

Datum: 17 februari 2018

memo

Continuïteitsrisico's CAP als gevolg van uitstroom

1. Aanleiding

U hebt aangegeven bij de VMR gesprekken de uitstroom, onder andere als gevolg van de vrijwillige vertrekregeling, te willen bespreken. Dit om vast te stellen welke effecten de uitstroom heeft op de realisatie van de doelstellingen die de Belastingdienst heeft afgesproken met de stakeholders. In dit memo gaan wij hier nader op in en beschrijven wij de risico's per cluster Heffing, Gegevens en Inning.

2. Inleiding

Het beeld dat wij in dit memo schetsen is niet nieuw en is onder andere al eerder beschreven in de notitie van (destijds) DGbel Bedrijfsvoering van 23 oktober 2016 aan de Raad Van Bestuur. De consequenties van de uitstroom hebben wij binnen de directie vanaf de start vrijwillige vertrekregeling zelf al in beeld gebracht en ook consequent aangegeven in onze capaciteitsoverzichten en maatregelen die we treffen.

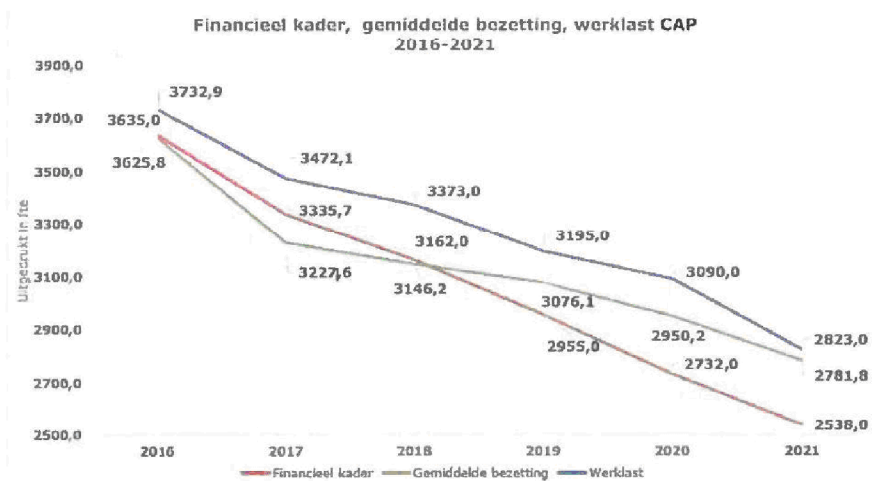
Bij CAP stromen al medewerkers uit vanaf 2016 (300 fte) en 2017 (175 fte). Over beide jaren is dit cumulatief 13% van de bezetting begin 2016. Dit risico hebben we grotendeels gemitigeerd met efficiënter werken en scripting (robotisering). De onbalans in onze werklast en bezetting heeft gevolgen voor de realisatie van onze doelstellingen uit het jaarcontract en voor ons verandervermogen. Ook is de span of control voor leidinggevenden groter dan de norm wat leidt tot toenemende druk op teamleiders, dalende medewerkertevredenheid en waarschijnlijk ook stijgend ziekteverzuim. Ondanks onze verbijzonderde inspanningen en extra aandacht om het ziekteverzuim terug te dringen zien we na de aanvankelijke daling medio 2017 dat het nu al opnieuw boven de norm is (norm 2017 was 7,4%, realisatie ultimo 2017 7,7%) Dit betekent omgerekend dat dagelijks 263 medewerkers niet aan het werk zijn.

Bij onveranderde processen, wetgeving en ICT oplossingen zoals met de HIA is voorzien, ontstaan er grote risico's voor de continuïteit van de logistieke en transactie processen van CAP/ de Belastingdienst en zullen die risico's zich gaan manifesteren. Kennis van de verouderde systemen, die nu hoofdzakelijk

handmatig beheerd worden, verdwijnt met als gevolg dat het aantal productieverstoringen (damages) toeneemt. Effect daarvan is dat belastingplichtigen onnodig opgezadeld worden met fouten, vertragingen en herstelacties vanuit de Belastingdienst. Recent zijn ook kamervragen gesteld over het damages.

3. Werklast, bezetting en financieel kader

De meerjarige capaciteitsbegroting voor CAP geeft aan dat de komende jaren de werklast groter is dan de bezetting: omgerekend naar fte is deze werklast in 2018 227 fte, in 2019 119 fte, in 2020 140 fte en in 2021 is deze 42 fte groter. Tevens is de werklast groter dan het financieel kader: in 2018 is deze 211 fte groter, in 2019 240 fte, in 2020 358 fte en in 2021 is deze 285 fte groter. Hierbij is al rekening gehouden met de baten onder andere vanuit de herijking Investeringsagenda (HIA), waarbij het onzeker is of deze doorgang kunnen vinden gezien het besluitvormingsproces nav advies Berenschot/VKA.



Bron: jaarcontract CAP 2018

4. Continuïteitsrisico's

a. Cluster Heffing

Onder cluster Heffing vallen de processen inkomensheffing, vennootschapsbelasting, omzetbelasting, loonheffingen, autoheffingen en overige middelen. De grootste risico's doen zich voor bij de omzetbelasting en autoheffingen.

Omzetbelasting

De bezetting binnen de OB loopt door uitstroom (Switch, pensioen) tot en met 2022 terug met 24%. Kijkend naar de 6 belangrijkste en grootste werkstromen dan is dit effect van capaciteitsverlies relatief gezien in percentage groter,

namelijk ongeveer 42%, aangezien wij nu al de meeste medewerkers op die belangrijkste processen inzetten. Dit heeft zonder werpakketreducerende maatregelen tot gevolg dat:

- we gezien de omvang van de uitstroom zodanige keuzes moeten maken dat er altijd een behoorlijke hoeveelheid werk blijft liggen. Welk werk is afhankelijk van keuzes die we maken (waarbij bezwaar altijd zal moeten worden afgedaan)
- doorlooptijden van afhandeling verzoeken, bezwaarschriften en suppleties lopen op en daarmee neemt AWB percentage tijdige behandeling af
- als gevolg daarvan krijgen belastingplichtigen boetes en aanmaningen die weer leiden tot:
 - o substantiële toename klantcontact en
 - o substantiële toename van klachten bij de Belastingdienst en de Nationale Ombudsman
- door het systeem worden er onterechte inningsacties opgestart; men zal worden geconfronteerd met aanmaningen en boetes omdat aangiften of bezwaren die ze hebben ingediend, niet door ons zijn verwerkt
- toename ernstige productieverstoringen (damages) door in stand houden van tijdelijke scripting oplossingen. Als er geen structurele oplossing komt door uitblijven HIA dan zal scripting steeds langer in de lucht gehouden moeten worden en zullen ook wijzigingen in proces of in wet- en regelgeving - denk aan de nieuwe tarieven - ook in scripting moeten komen.
- wijzigingen in wetgeving/regelgeving kunnen niet zomaar worden verwerkt in scripts, waardoor kans op toename van damages

Naast capaciteitsverlies is de ouderdom van het transactiesysteem een groot risico. Als gevolg van de uitstroom wordt kennis van dit verouderde systeem schaars met als gevolg meer fouten; meer damages; niet meer kunnen voldoen aan nieuwe wensen vanuit wetgeving; en belastingplichtigen zullen met meer fouten te maken krijgen en langer moeten wachten op herstel.

Dat onverwachte ontwikkelingen niet op te vangen zijn, blijkt concreet al op dit moment uit de situatie m.b.t. zonnepanelen: actuele jurisprudentie van de Hoge Raad zou leiden tot veel extra werk dat niet is op te vangen binnen huidige bezetting.

Autoheffingen

Bij het proces Belasting Personenauto's en Motorrijtuigen (BPM) en Motorrijtuigenbelasting (MRB) stroomt er de komende jaren 85 fte uit, incl. 40 fte die nu al noodzakelijkerwijs ingeleend wordt van Switch. Voor de BPM gaat het om 61 fte, 41% van het totaal. Voor de MRB is het 25% van het totaal. Het BPM-proces kan nu al niet worden uitgevoerd met de eigen capaciteit. Daarom huren we 40 fte in van Switch. Zonder digitalisering van het aangifteproces, vernieuwing van het IV landschap en vervanging van de uitstroom, ontstaan er zeer grote verstoringen, namelijk:

- vertraging in afgeven van kentekens. Het is nodig dat aangiften tijdig verwerkt worden, hetgeen nog volledig handmatig proces is. Norm is

dagverwerking (mensen hebben auto aangeschaft en willen hier zo snel mogelijk in rijden). Deze norm halen we bij uitstroom van medewerkers bij lange niet meer. Ook de inhuur vanuit Switch stopt. Productie gaat daardoor terugvallen tot minder dan de helft van de huidige productie (want het proces en daarmee het werkaanbod groeit nog jaarlijks) waardoor de achterstand gaat oplopen naar weken en mogelijk nog verder.

- concurrentievervalsing door ontbreken van toezicht op juistheid van aangifte (met name bij parallel import)
- DGFZ zal dit voorjaar in de toegezegde brief aan de Tweede Kamer moeten rapporteren over voortbestaan van de uitvoeringsproblemen bij BPM en specifiek parallel import. Het werk neemt jaarlijks toe met 20% en we huren nu al 40 fte in van Switch. Er is in de toekomst dus nog meer inhuur nodig, anders blijft dit werk liggen.
- geen bijdrage aan de digitaliseringsambitie uit het Regeerakkoord
- niet tijdig opleggen van aanslagen en niet halen van wettelijke termijnen van afdoen bezwaar en verweerschriften. AWB-termijnen worden niet gerealiseerd; er is geen capaciteit om verweerschriften (tijdig) af te doen. Dit betekent dat we procedures gaan verliezen als we geen uitstel meer krijgen bij rechtbanken en hoven en dat justitie aan de bel zal gaan trekken bij de Staatssecretaris waarom de Belastingdienst zich niet houdt aan termijnen die rechtbanken en hoven de Belastingdienst geven. Dit is al eerder punt van aandacht geweest.
- niet tijdig verwerken van wijzigingen in gegevens met foutleve output tot gevolg die weer hersteld moet worden
- niet (tijdig) kunnen doorvoeren van wijzigingen uit wet- en regelgeving; en eenheid van beleid en uitvoering is niet meer gegarandeerd
- toename van klachten en vragen van belastingplichtigen en brancheorganisaties en klachten bij de Nationale Ombudsman

De processen IH, VPB, Toeslagen, LH en overige middelen

Inkomensheffing, uitstroom 20 fte. Dit is ongeveer 10% van het totaal. De *huidige* bezetting is voldoende om het *huidige* werk uit te voeren, maar biedt geen ruimte om tegenvallers of onverwachte ontwikkelingen op te vangen. Er is evenmin ruimte om bijstand te verlenen aan andere processen. Door de uitstroom ontstaan risico's:

- grootste risico is niet aan kunnen van piekbelasting tijdens de aangiftecampagne IH, waardoor
- aangiften niet binnen wettelijke termijnen kunnen worden behandeld en belastingplichtigen niet binnen de garantietermijn bericht ontvangen. Dit is eerder aangegeven waarbij een claim is neergelegd om bij onverwachte ontwikkelingen tijdens de aangiftecampagne uitzendkrachten in te kunnen zetten.
- negatieve kaseffecten door te weinig capaciteit om fouten dan wel fraude te onderkennen (onder andere geen controle meer doen op hoge ongebruikelijke teruggaven)

Vennootschapsbelasting, uitstroom 12 fte. Dit is 18% van het totaal. De *huidige* bezetting is voldoende om het *huidige* werk uit te voeren, maar biedt geen

ruimte om tegenvallers of onverwachte ontwikkelingen op te vangen. Hieruit volgt dat er evenmin ruimte is om bijstand te verlenen aan andere processen. Problemen ontstaan vanaf 2019:

- niet binnen wettelijke termijnen afhandelen van verzoeken fiscale eenheden, ontbinden vennootschap, wijzigen boekjaar, e.d. Dit leidt tot verstoringen bij bedrijven en dus klachten.
- negatieve kaseffecten door te weinig capaciteit om tijdig (vaak aan het einde van de wettelijke termijn) handmatige aanslagen op te leggen dan wel controle te doen op hoge ongebruikelijke teruggaven. Hoe groot deze bedragen zijn is moeilijk in te schatten, wel is bekend dat het bij de VPB om grote financiële belangen gaat. Imagoschade is zeker aan de orde.

Loonheffingen, uitstroom 25 fte. Dit is ongeveer 14% van het totaal. Het werkpakket neemt daarnaast in 2018 met 19 fte toe door Wet Tegemoetkoming Loondomein (WTL) waardoor het effect groter is want de bezetting neemt niet met dit aantal toe.

- capaciteit is voldoende om huidige werk aan te kunnen maar biedt geen ruimte voor tegenvallers
- er is een kwalitatieve mismatch die de komende jaren groter wordt (veel B medewerkers, werk op C niveau) waardoor de kans op fouten toeneemt
- daardoor risico op continuïteit in afhandelen bezwaarschriften WTL (wet tegemoetkoming loondomein); hoe groot dit risico is weten we niet, want dit is een nieuwe werkstroom waarvan de omvang nog niet bekend is.
- daarnaast risico op beheer transactiesystemen; damages kunnen niet of in mindere mate worden opgelost, control op de processen staat onder druk; afbreukrisico is hoog omdat de LH de grootste inkomensader is van de schatkist en van belang is voor gegevenslevering aan onze partners (UWV, CBS, min SZW)

Toeslagen en Overige middelen

- de huidige bezetting is voldoende om het huidige werk uit te voeren, maar biedt geen ruimte om tegenvallers of onverwachte ontwikkelingen op te vangen.

b. Cluster Inning

Het Cluster Inning staat opgesteld voor de massale in- en uitbetalingsfuncties en de invordering voor de doelgroepen particulieren, toeslaggerechtigden en MKB-klein. Als gevolg van uitstroom in verband met de vrijwillige vertrek regeling, het overnemen van het werkpakket MKB klein zonder de daarvoor benodigde capaciteit te hebben (mee)gekregen en de achterblijvende werkpakketreductie door automatisering is voor 2018 sprake van een capaciteitstekort van meer dan 150 FTE. Voor 40 FTE bestaat dit uit hoger opgeleid personeel en voor 110 FTE aan C medewerkers.

Er is sprake van een structurele mismatch tussen werklast en formatie (zowel kwalitatief als kwantitatief). Dit heeft tot gevolg dat met name het (intensieve)

toezichtswerk niet wordt uitgevoerd. De consequentie is dat een steeds groter deel van de niet-compliance (niet betalende of te laat betalende) burger/kleine ondernemer niet langer ervaart dat er een Belastingdienst is die haar vorderingen ten uitvoer legt. De verwachting is dat daardoor het betalingsgedrag over de volle breedte negatief wordt beïnvloed.

- Het aantal vorderingen is in een jaar tijd met 8% toegenomen en het opgelegde vorderingsbedrag met 23%. Het klantbestand van het Kleinbedrijf en het te innen bedrag groeien.
- De aanmaningen vertonen een groei van 3% en de betekende dwangbevelen een groei van 6%.
- Het gemiddeld aantal vorderingen per debiteur en het openstaande bedrag bij recidivisten loopt sterk op, namelijk van gemiddeld 1,5 vordering per debiteur naar 2,5 vordering per debiteur in ruim anderhalf jaar tijd.

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

CAP dient separaat een claim in op het continuïteitsbudget voor 2018, hiermee wordt een deel van het bestaande capaciteitsprobleem *tijdelijk* opgelost. Het structurele tekort aan hoger opgeleid personeel, wat nodig is voor het intensieve toezicht, wordt hiermee niet verholpen.

De HIA projecten, waarvan het onzeker is of deze doorgang zullen vinden (baten bij CAP/Inning in 2018 en 2019 circa 100 fte) zullen het tekort aan personeel verkleinen, met name in de categorie C-medewerkers.

- Betalingsregeling burger (i.c.m. SRB):	58 FTE in '18 en '19
- Ondersteuning medewerker Inning:	26 FTE in '19
- Herrekening van de BVV:	12 FTE in '18
- Geldzaken in Klantportaal:	16 FTE in '19
- Automatiseren herstelacties BVV:	9 FTE in '18
- Afdwingen betalingskenmerk bij banken:	0,5 FTE in '18, '19
- Doorontwikkeling Dynamisch Monitoren:	18,8 FTE in '18 en '19
- Ondersteuning medewerker Inning:	26 FTE in '19
- Deurwaarderij-derdebeslag en beslagregister:	11 FTE in '19

Vertraging in de HIA projecten leidt tevens tot een minder robuust massaal proces. Een robuust massaal proces wordt bereikt door de HIA projecten:

- Afdwingen betalingskenmerk bij banken: 0,5 FTE in '18, '19
- Payment factory: 16,7 FTE in '18 en '19
- Transitievoorziening heffen – innen: 7 FTE in '18 en '19

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

Naast de hierboven beschreven risico's en effecten willen we wijzen op het risico dat de financiering van de vervanging/ uitfasering van ETM niet is geregeld. Het effect daarvan zal zijn dat met ingang van het kalenderjaar 2020 de kasstroom van de door ETM ondersteunde middelen niet meer gegarandeerd is.

Het betreft in totaal 35 middelen waaronder de overdrachtsbelasting, banken belasting, verhuurdersheffing, BPM, kansspelbelasting, Schenk- en Erfbelasting. Over 2017 gaat het om 16,6 miljard euro aan bijschrijvingen, maar er zijn ook uitbetalingen via ETM vanwege bijvoorbeeld teruggaaf energiebelasting .

De netto opbrengst voor staatskas in 2017 was 12,1 miljard euro.

c. Cluster Gegevens

Onder het cluster Gegevens vallen de processen Klantbeheer en Inwinnen en Verstrekken van gegevens.

Klantbeheer

In het kader van de vertrekregeling zijn sinds 2016 al ruim 157 FTE uitgestroomd uit Klantbeheer. Dat is bijna 30% van de bezetting van 1-1-2016. Dit is opgevangen met scripts (robotisering), efficiencymaatregelen (o.a. LEAN) en tijdelijke inzet van uitzendkrachten. Tussen nu en 2023 stromen nog eens 72 FTE uit.

Zonder maatregelen om deze uitstroom op te vangen, zoals met de IA projecten Werkstroombesturing Applicatie Belastingdienst (WAB) en Digitalisering Notariële Informatie (DNI) is voorzien, kunnen we geen stappen zetten in het

beter, goedkoper en meer in control werken bij klantbeheer en ontstaat er een groot tekort aan medewerkers met de volgende continuïteitsrisico's als gevolg:

(1) Aanmeldingen van ondernemers worden niet (tijdig) in behandeling genomen, waardoor:

- startende ondernemers niet binnen 5 werkdagen kunnen beschikken over een BTW nummer; hierdoor kunnen zij niet starten met ondernemen; Op dit moment duurt het 10 á 15 dagen langer vanwege de handmatige behandeling van de signalen. De consequentie is dat ondernemers hun administratie niet op orde kunnen maken (inclusief facturering) en kunnen problemen met financiering krijgen als zij lang op hun btw-teruggave (vooraf trek) moeten wachten.
- het loonheffingsnummer niet tijdig (binnen 5 dagen) wordt verstrekt waardoor werknemers niet kunnen starten dan wel niet verzekerd zijn;
- ondernemers die hun bedrijf hebben beëindigd of overgedragen opgenomen blijven in de aangiftecycli; Met als gevolg ten onrechte uitgereikte aangiften, aangifteverzuim, systeemaanslagen, extra bewaarschriften en invorderingsactiviteiten en achterstanden.
- particuliere 'ondernemers' geen BTW teruggaaf ontvangen voor aangeschafte zonnepanelen;
- fraudeconstructies (zoals BTW-carrousel fraude) niet tijdig worden waargenomen.

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

Actueel:

Door een uitspraak van de Hoge Raad kunnen burgers ook teruggaaf krijgen voor in het verleden aangeschafte zonnepanelen en is de voorraad verzoeken opgelopen tot 18.000 in plaats van gebruikelijk 500. De afgiftetermijn van 5 dagen wordt inmiddels met 20 á 30 dagen overschreden. Op dit moment wordt gecommuniceerd dat 'iedereen die zich in januari en februari heeft aangemeld als ondernemer, langer moet wachten op een bericht van ons'. De landelijke media heeft hier al melding van gemaakt en Vereniging Eigen Huis heeft de staatssecretaris van Financiën om een praktische oplossing gevraagd. De capaciteit binnen klantbeheer om dergelijke situaties of pieken in werkstromen op te kunnen vangen is door de uitstroom van medewerkers onvoldoende geworden.

(2) Fiscale- adres- en persoonsgegevens van belastingplichtigen worden niet (tijdig) geactualiseerd waardoor:

- vertrouwelijke correspondentie op onjuiste adressen wordt bezorgd (datalekken);
- onjuiste in- en navorderingsacties worden gestart, deurwaarders aan het verkeerde adres staan;
- het handhavings- en toezichtsproces van de belastingdienst op verouderde/onjuiste informatie acteert;

Met imagoschade tot gevolg waardoor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de Belastingdienst afneemt en de compliance daalt.

(3) Notariële akten worden niet (tijdig) verwerkt in de administratie van de Belastingdienst waardoor:

- rechtspersonen en ondernemingen die niet juist en volledig zijn geregistreerd bij de Belastingdienst. Het gaat dan met name om onjuiste tijdvakken en uitvoeringsproblemen voor de vennootschapsbelasting zoals voorlopige aanslagen over verkeerde tijdvakken en afgekeurde verzoek om uitstel voor indiening van aangiften;
- ondernemers die niet inschrijfplichtig zijn bij de KvK, niet bekend zijn bij de Belastingdienst, met als gevolg geen belastingheffing;
- fraudeconstructies (zoals BTW carrouselfraude) niet worden onderkend omdat uit akten blijkt wie aandeelhouders zijn.

Dit leidt tot klachten en bezwaarschriften van burgers, bedrijven en branche- en werkgeversverenigingen.

Inwinnen en verstrekken van Gegevens

Bij het proces Inwinnen en verstrekken van gegevens voorzien wij de volgende continuïteitsrisico's:

(1) Voor-ingevulde aangifte (VIA)

Uitstroom heeft gevolgen voor de continuïteit van de VIA. Belangrijke maatregel om de uitstroom binnen de BD op te vangen is doorontwikkeling van de VIA. Indien dit niet plaats kan vinden ontstaan de volgende problemen:

- er blijft veel handmatig werk waar, door de uitstroom, geen capaciteit meer voor is
- er is meer handhaving nodig
- burgers en ondernemers (ZZP-ers) ervaren een stijgende administratieve last
- er zullen naar verwachting meer vragen binnenkomen bij de Belastingtelefoon.
- dit leidt tot imagoschade voor de Belastingdienst. Burgers en intermediairs zullen namelijk ontevredener worden over de VIA (bijv. IB47).

(2) Internationale gegevensuitwisselingen

Investerings zijn gedaan om wetgeving en internationale verdragen op gebied van gegevensuitwisseling tot stand te brengen (Country by Country reporting; uitwisselen Tax Rulings; uitwisseling met de VS (FATCA=Foreign Account Tax Compliance Act) en de door de OESO voorgeschreven Common Reporting Standard (CRS), maar de uitstroom van medewerkers is een groot risico voor naleving hiervan, met als gevolg

- dat de Belastingdienst niet voldoet aan de internationale wetten en afspraken
- ook ontstaat imagoschade voor Nederland internationaal gezien. Dat betreft met name de EG, de betrekkingen met de VS en de OESO

(3) Nationale gegevensuitwisselingen

Door de uitstroom van medewerkers blijven werkzaamheden ten behoeve van het inwinnen en verstrekken van gegevens achterwege of worden deels ingevuld door collega's. Hierdoor:

- ontstaat het risico dat er damages ontstaan door fouten in de uitvoering, indien de ontstane vacatures niet worden opgevuld. In de hoek van SAS en querybouw bijvoorbeeld ontstaat het risico dat foutieve informatie wordt geleverd aan de opdrachtgever, waardoor contra legem toezichtacties kunnen ontstaan. De benodigde procesdeskundige Klantregistratie borgde - zowel in de voortbrenging (IV) als in productie - de werking en kwaliteit in de centrale klantsystemen BvR e.d. en daarmee de tijdigheid, juistheid en volledigheid van het systeem. Ook bij Ontvangen & Mededelen lopen we, door vertrek van medewerkers, grote risico's vanwege verminderd of vervallen beheer en beperktere of geen eindcontroles.
- ontstaat in toenemende mate een risico op foutieve inkomensopgave worden gedaan aan externe afnemers zoals Toeslagen, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die op basis van deze inkomensopgave regelingen uitvoeren.
- dit leidt tot het risico dat collega-overheidsinstellingen foutieve beslissingen (beschikkingen) afgeven aan burgers.



TER INFORMATIE

Aan
de minister
de staatssecretaris

5
3

notitie

voordat we TK informeren eerst:

1. meer duidelijk bij problematiek
2. concrete oplossingsrichtingen
3. voorkomen van dit soort zaken in toekomst
4. afwachten op ADR resolutie

Directoraat-Generaal
Belastingdienst
Inlichtingen

Persoonsgegevens

Datum
2 maart 2018

Notitienummer
2018-000032147

Auteur
Persoonsgegevens

Van
directeur-generaal
Belastingdienst

Vervolg nota Continuïteitsproblemen Belastingdienst

*anders kunnen de kamers
er ook weinig choice van*

maken, denk ik.

Aanleiding

Op 21 februari 2018 heeft u de nota van de directeur-generaal Belastingdienst over de continuïteitsproblemen bij de Belastingdienst voor het jaar 2019 en verder ontvangen. Zoals aangekondigd is deze nota op 23 februari 2018 procesmatig besproken in het driehoeks-overleg tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. U hebt aangegeven op korte termijn over de uitkomsten geïnformeerd te willen worden.

Notitie einde van de week? dank!

Stand van zaken

Kern van de continuïteitsnota is dat binnen de huidige randvoorwaarden de continuïteit van de Belastingdienst in 2019 en later niet kan worden gegarandeerd. Naar aanleiding van de vertrekregeling zal er een piek in de uitstroom van medewerkers zijn in 2019 en 2020, terwijl de noodzakelijke procesvernieuwingen verder vertragen. Dit maakt de continuïteitsproblematiek manifest en maakt duidelijk dat passende (beheers)maatregelen moeten worden genomen, waaronder (mogelijke) aanpassing van de kaders. Om de problematiek in 2019 te mitigeren, moeten al in 2018 (beheers)maatregelen worden genomen. Dat sprake is van urgentie, blijkt al uit de nota inzake het afhandelen van bezwaren Particulieren. In het driehoeksoverleg is afgesproken de geschetste problematiek, (beheers)maatregelen en budgettaire gevolgen nader uit te werken. De ADR toetst in opdracht van de directeur-generaal Belastingdienst momenteel de problematiek zoals genoemd in de continuïteitsnota. Eind maart, begin april komt de ADR met zijn bevindingen.

Informereren Kamer

In de afgelopen jaren heeft de Kamer er telkens blijk van gegeven de continuïteit van de uitvoering door de Belastingdienst zeer belangrijk te vinden. Gegeven dit politiek gevoelige karakter wordt u in overweging gegeven de leden van de vaste Kamercommissie Financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal vertrouwelijk te informeren over dit inzicht (telefonisch en/of schriftelijk).

Kern

Argumenten voor het vertrouwelijk informeren zijn:

- De Kamer wordt tijdig geïnformeerd, zodat u niet kan worden verweten informatie die in uw bezit was achter te houden;
- Omdat de nota inmiddels een ruime verspreiding kent, bestaat het risico van het voortijdig naar buiten komen. Zelf de Kamer informeren

betekent dat u het risico voorkomt dat de Kamer anders dan van u hoort van deze risico's;

- Vertrouwelijkheid is in deze fase gewenst omdat aan het bekend worden van de continuïteitsrisico's compliance-aspecten kleven (welk gedrag gaan burgers vertonen als ze het beeld krijgen dat de Belastingdienst niet meer controleert); in relatie tot de lopende aangiftecampagne is dit een extra gevoeligheid.

Nadelen die zijn verbonden aan het vertrouwelijk informeren zijn:

- U kunt op dit moment nog niet een afgerond, compleet verhaal vertellen over de omvang van het probleem, de risico's, de te nemen maatregelen en de budgettaire gevolgen; ook is de ADR is nog bezig met de validatie van de continuïteitsnota;
- Beheersmaatregelen moeten verder worden geïdentificeerd en maatregelen waartoe al besloten is zijn nog in ontwikkeling, dus garanties zijn nog niet te geven.
- De continuïteitsrisico's gaan zich voordoen vanaf 2019, en behoeven al actie op korte termijn, waarmee de vraag is of deze materie zo urgent is dat nu geïnformeerd moet worden of dat het wijzer is om eerst met uitgewerkte oplossingen te komen alvorens de Kamer te informeren (want risico van nu informeren is dat er onrust ontstaat).

Als u ervoor kiest de Kamer vertrouwelijk te informeren, zullen wij u voorzien van een outline (in de vorm van bullets) voor de te voeren telefoongesprekken. In de gesprekken kunt u dan toezeggen dat er binnen twee weken een vertrouwelijke brief aan de Kamer volgt. Dit vertrouwelijke proces wordt dan gevolgd door de aprilbrief, waardoor het gesprek met de Kamer over de continuïteit van de Belastingdienst in de openbaarheid kan worden gevoerd.

Het hiervóór geschetste proces is voor de Kamer niet nieuw: deze aanpak om de Kamer te informeren is analoog aan die rond het datalek zoals dat in 2017 werd geconstateerd.

Control

De hoofdtekst van de continuïteitsnota van de directeur-generaal Belastingdienst is gereviewed door de Hd C&F. Ook toetsing door FEZ vindt plaats. Ten aanzien van de bijlage over de vertrekregeling geldt dat deze gebaseerd is op de continuïteitsrapportage van januari 2017 welke door de ADR al is getoetst. De bijlagen van de directeurs uit het primaire proces worden momenteel getoetst door de ADR.



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder

Colofon

Titel	Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder	
Uitgebracht aan	<table border="1"><tr><td>Persoonsgegevens</td></tr></table>	Persoonsgegevens
Persoonsgegevens		
Datum	25 april 2018	
Kenmerk	2018-0000057128	
Bijlagen	4	

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Centrale boodschap	6
3	Vertrek van personeel	9
3.1	De verwachting bij de Belastingdienst van de vertrekregeling is niet uitgekomen	10
3.2	Er is een mismatch tussen de werkpakketreductie volgens de HLBC en de uitstroom vanwege de vertrekregeling. Werkpakketreducties moeten voor een belangrijk deel nog worden onderbouwd	10
4	Noodzaak voor procesverbetering: continuïteit van de programmatuur	11
4.1	De belastingdienst heeft overzicht en inzicht in het IV-landschap	11
4.2	De in de notitie opgenomen percentages voor technische schuld zijn als een maximale waarde te beschouwen	12
4.3	MIV en HIA nodig voor moderne bediening burgers en bedrijven	12
5	Continuïteit bij MKB, Particulieren, CAP, GO en KI&S: processen en belastingopbrengsten	14
5.1	Samenhangende en eenduidige informatie over financieel kader, bezetting en werklust ontbreekt in de bijlagen bij de notitie	14
5.2	Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat de toekomstige werklust groter is dan de bezetting en het financieel kader. Hierbij is geen rekening gehouden met de totale werkpakketreductie vanuit de HIA en de centraal gereserveerde gelden.	14
6	Besluitvorming vrijgave van middelen	16
6.1	De uitgaven liggen achter op het beschikbare budget en de vrijgave daarvan	16
6.2	Het kost de Belastingdienst moeite om invulling te geven aan de integrale planning en het instroomplan	17
7	Risico's	19
7.1	Belangrijkste risico's en gevolgen zijn in lijn met basisdocumentatie	19
7.2	In de 4 ^e kwartaal 2016 gesignaleerde continuïteitsrisico's komen in het 1 ^e kwartaal 2018 weer nadrukkelijk naar voren	20
8	Verantwoording onderzoek	23
8.1	Werkzaamheden en afbakening	23
8.2	Gehanteerde Standaard	25
8.3	Verspreiding rapport	25
9	Ondertekening	26
	Bijlage 1 Projecten HIA 2018	
	Bijlage 2 Geselecteerde risico's	
	Bijlage 3 Inzicht financieel kader, bezetting en werklust	
	Bijlage 4 Managementreactie	

1 Inleiding

Omdat de Belastingdienst een vernieuwing zou ondergaan waarbij ongeveer 5.000 functies zouden vervallen, is een vertrekregeling afgesproken. Er zijn problemen met de timing van het vertrek van de medewerkers die de organisatie met deze regeling verlaten. In dit kader heeft de directeur generaal Belastingdienst (dgBD) op 21 februari 2018 een notitie aangeboden inzake de continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder. De dgBD heeft als kern van deze notitie het volgende aangegeven:

Sinds 2016 hebben 2.791 medewerkers de Belastingdienst verlaten als gevolg van de vertrekregeling. In de periode tot en met 2020 zullen nog eens 2.686 medewerkers de Belastingdienst verlaten. Tegenover deze uitstroom zijn financiële middelen beschikbaar voor een totale instroom van 1.500 hoogwaardige fte's waarvan inmiddels circa 600 fte's zijn ingestroomd. De netto krimp van circa 3.700 fte's dient opgevangen te worden door efficiëntere procesuitvoering en informatiegestuurd werken (o.a. risicoselectie). De (herijkte) investeringsagenda omvat diverse procesverbeteringen om deze werkpakkettenreductie te kunnen realiseren. Ten tijde van de herijking van de investeringsagenda (eerste helft 2017) was de ambitie eind 2017 met de herijkte processen te kunnen starten. Dat is niet gelukt.

In de oplegnotitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" heeft de dgBD de ADR verzocht om de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" (inclusief de bijlagen A tot en met E van deze notitie) te onderzoeken. Aan dit verzoek is voldaan in afstemming met de plv. SG. Het voorliggende rapport is het resultaat van dit onderzoek.

De hoofdstukken in dit rapport komen overeen met de te onderzoeken elementen in de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder". Dit betreffen de elementen vertrek van personeel (hoofdstuk 3), noodzaak voor procesverbeteringen (hoofdstuk 4), continuïteit bij MKB, Particulieren, CAP, GO en KI&S (hoofdstuk 5) en besluitvorming vrijgave van middelen (hoofdstuk 6). Voor deze elementen zijn de twee onderzoeksvragen beantwoord. Daarnaast zijn op basis van het eigen kennisbeeld van de ADR de geïdentificeerde risico's in de notitie onderzocht. De resultaten hiervan staan in hoofdstuk 7.

Het onderdeel van de notitie dat betrekking heeft op de noodzakelijke interventies maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Verder valt buiten de scope van dit onderzoek of er continuïteitsproblemen zijn bij andere (naast MKB, Particulieren, CAP, GO en KI&S) onderdelen van de Belastingdienst dan wel of dat de gesignaleerde continuïteitsproblemen met behulp van andere onderdelen binnen de Belastingdienst zouden kunnen worden opgelost.

2 Centrale boodschap

Onderzoeksvraag 1. In hoeverre is de door de (algemeen) directeuren aangeleverde informatie die in de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" (inclusief de bijlagen A tot en met E) is opgenomen in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie en de diverse interne en externe rapportages over de continuïteits (problemen) bij de Belastingdienst?

De aangeleverde informatie door de (algemeen) directeuren hebben wij geconfronteerd met de onderliggende basisdocumentatie. Hierbij hebben wij de volgende bevindingen.

Er is op totaalniveau sprake van een mismatch tussen de beoogde werkpakketreducties volgens de HIA en de uitstroom vanwege de vertrekregeling. Deze mismatch betreft in ieder geval het schaalniveau en de timing

Voor 22 projecten van de Herijkte Investerings Agenda (HIA) zijn in 2017 business cases opgesteld die zijn beoordeeld door VKA/Berenschot. De low level business cases voor de 22 projecten 2018 voorzien in een totale werkpakketreductie voor de 6 primaire processen van 850 fulltime equivalent (fte) in met name de schalen B en C. Bij de directies MKB, Particulieren, KI&S, GO en CAP zullen vanwege de vertrekregeling van 2018 tot en met 2020 2.268 medewerkers uitstromen. In 2016 en 2017 zijn bij deze directies al 1.860 medewerkers als gevolg van de vertrekregeling uitgestroomd. Een belangrijk deel (41%) van de uitstroom heeft een schaal E en F. Er is op totaalniveau sprake van een mismatch tussen de beoogde uitstroom volgens de HIA en de feitelijke uitstroom vanwege de vertrekregeling. Deze mismatch betreft in ieder geval het schaalniveau en de timing.

Een werkpakketreductie van ongeveer 1.500 fte moet nog door de Belastingdienst worden uitgewerkt bij de overige projecten voor de 6 primaire processen. De resterende te realiseren werkpakketreductie om de uitstroom van medewerkers vanwege de vertrekregeling te compenseren denkt de Belastingdienst te vinden in de overige processen en door fiscale vereenvoudiging.

De Belastingdienst heeft overzicht en inzicht in het IV-landschap. De opgenomen percentages voor technische schuld van applicaties zijn te beschouwen als een worst case planning

De in de notitie opgenomen percentages voor technische schuld van applicaties zijn te beschouwen als een worst case planning, want het is mogelijk dat bij de feitelijke technische aanpassing van applicaties, een gedeelte dat wel als verouderd is gepland, geen aanpassing behoeft. Daarnaast wekt de hantering van het begrip "Burning Platform" de indruk dat er sprake is van applicaties die op korte termijn omvallen omdat bijvoorbeeld AIX (AIX is een besturingssysteem van IBM dat gebaseerd is op Unix) niet meer door de leverancier ondersteund wordt. Daar is in het kader van continuïteit niet altijd sprake van.

Er zijn door de Belastingdienst in 2017 135 fte minder geworven dan de gereserveerde middelen toelaten

Bij het stopzetten van de vertrekregeling zijn vanwege de disbalans tussen het werk van de vertrekkende medewerkers ten opzichte van het werk dat gemoderniseerd moet worden middelen gereserveerd om bedrijfskritische functies te werven. Er zijn door de Belastingdienst in 2017 135 fte minder geworven dan de gereserveerde middelen toelieten.

Het kost de Belastingdienst moeite om invulling te geven aan de criteria die betrekking hebben op de integrale planning/ routekaart en het instroomplan

Op dit moment lopen de meerjarige vrijgave van de Aanvullende Post (AP) voor de HIA achter op het beschikbare budget en lopen de uitgaven achter op de vrijgegeven budgetten. Voor de vrijgave van middelen op het budget voor de IA op de AP beoordelen FEZ en IRF budgetaanvragen van de Belastingdienst momenteel op een aantal (16) basiscriteria en voor het geheel op een zestal later geformuleerde waarborgen waarvan de integrale planning/routekaart reeds door het Investment Committee vanaf medio 2016 als criterium voor budgetvrijgave gold. De basiscriteria wijken volgens de IRF in de kern niet af van criteria die voor andere departementen worden gehanteerd. Het kost de Belastingdienst moeite om invulling te geven aan de waarborgen van FEZ en IRF die betrekking hebben op de integrale planning/ routekaart en het instroomplan omdat de Belastingdienst nog niet was ingericht op integrale informatie. Hierdoor heeft de besluitvorming een langere doorlooptijd wat leidt tot een aanvullende vertraging bij de start van projecten. De directeuren FEZ en IRF hebben medio maart 2018 geconcludeerd dat het proces voor invulling van de waarborgen dat in gang is gezet de goede richting opgaat. Er zijn goede stappen gezet en er zijn ook nog de nodige stappen te zetten. FEZ en IRF hebben aangegeven vertrouwen te hebben in het vervolg en hebben de bewindspersonen op 29 maart 2018 daarom geadviseerd resterende budgetten vrij te geven voor de lopende projecten van de HIA.

Veel data beschikbaar, maar de Belastingdienst heeft door gebrek aan consistentie moeite dit tot een inzichtelijk integraal beeld te brengen

De aangeleverde informatie door de directies over formatie, bezetting en werklust is door ons beschouwd. Op detailniveau hebben wij de aangeleverde informatie niet voldoende kunnen verifiëren door het ontbreken van geschikt bronmateriaal en omdat de opgeleverde informatie door de diverse directies niet op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd. Daarnaast is divers bronmateriaal zoals capaciteitsplannen en bezettingsoverzichten nog in ontwikkeling.

Onderzoeksvraag 2. In hoeverre is de aan de notitie ten grondslag liggende basisdocumentatie zorgvuldig tot stand gekomen? Zijn daarbij de gesignaleerde toekomstige continuïteitsproblemen onderbouwd door een confrontatie van de prognose van de formatie en de bezetting (inclusief de uitstroom stimuleringsregeling) en de prognose van de werklust (inclusief de werkpakketreducties)?

Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat de toekomstige werklust groter is dan de berekende bezetting en het beschikbare financiële kader. Hierbij is geen rekening gehouden met de totale werkpakketreductie vanuit de HIA en de centraal gereserveerde gelden.

De Belastingdienst heeft prognoses gemaakt van het financieel kader, de bezetting en de werklust voor MKB, Particulieren, CAP en KI&S. De directies MKB, CAP en KI&S hebben het totale financieel kader, de bezetting en de werklust beschouwd. De directie Particulieren heeft, rekening houdende met de enge definitie van continuïteitsrisico, het financieel kader, de bezetting en werklust van enkele processen beschouwd. Door het hanteren van deze definitie van continuïteitsrisico zijn de toezichtprocessen buiten beschouwing gebleven.

Samenhangende en eenduidige informatie over financieel kader, bezetting en werklust ontbreekt in de bijlagen bij de notitie. Hierdoor is het niet mogelijk om goed inzicht te verkrijgen in de verhouding financieel kader, bezetting en werklust. Uit de aangeleverde onderbouwingen van de directies blijkt wel dat per directie de toekomstige werklust groter is dan de bezetting en het financiële kader. Hierbij hebben de directies geen rekening gehouden met de totale (afgezien van de 5 gestarte HIA-projecten) werkpakketreductie vanuit de HIA en de centraal gereserveerde gelden (AP en artikel 1).

De geïdentificeerde risico's in de notitie.

De belangrijkste risico's en effecten zijn in lijn met de onderliggende basisdocumentatie. De scope van de risico's is sterk afhankelijk van wat wordt verstaan onder continuïteit

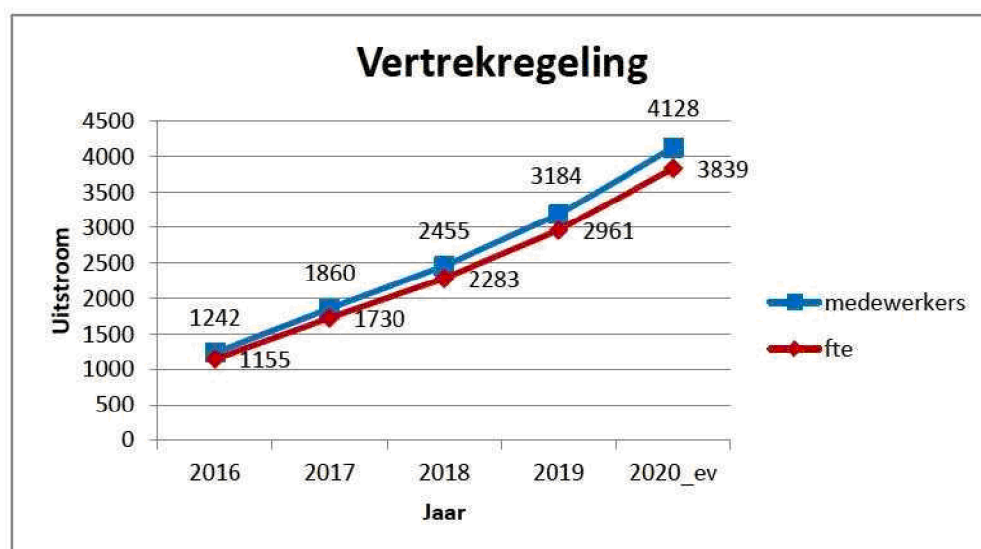
Wij hebben de belangrijkste risico's en effecten kunnen onderbouwen en deze zijn in lijn met de onderliggende basisdocumentatie. De scope van de risico's is sterk afhankelijk van wat wordt verstaan onder continuïteit. De betrokken directies gaan divers om met het begrip continuïteit. Afhankelijk van het takenpakket varieert dit van continuïteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven tot continuïteit van het genereren van belastingontvangsten en het uitvoeren van toezicht. Een eenduidige en integrale definitie voor continuïteit is niet eenvoudig aan te geven. Het bepalen van het risico van continuïteit is afhankelijk van de doelstelling en het lijkt wenselijk om dit per proces of middel in kaart te brengen. Wij hebben op basis van ons eigen kennisbeeld aanvullende risico's onderkend die een randvoorwaardelijk en een meer generiek karakter hebben. Een voorbeeld is het ontbreken van stuur- en managementinformatie.

In oktober 2016 hebben de directeuren van de Belastingdienst voor de eerste keer in samenhang gerapporteerd over continuïteitsrisico's. Daarna heeft de Belastingdienst genuanceerd gerapporteerd over continuïteit in de continuïteitsrapportage van januari 2017 en de halfjaarsrapportages Belastingdienst. In de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v." van 21 februari 2018 komen de continuïteitsrisico's nadrukkelijk terug, omdat de Belastingdienst aangeeft de effecten van deze risico's vanaf 2019 en verder verwacht te ervaren.

3 Vertrek van personeel

Notitie continuïteit Belastingdienst 2019 e.v.

Op basis van bijlage A van de notitie van de dgBD en overzichten van Switch die aan bijlage A ten grondslag liggen is hieronder een overzicht van de totale uitstroom vanwege de vertrekregeling in de tijd opgenomen van de directies MKB, Particulieren, KI&S, GO en CAP.



In de notitie van de dgBD is aangegeven dat van de medewerkers die gebruik hebben gemaakt of gaan maken van de vertrekregeling 44% een schaal E of F heeft en 24% een schaal B of C. In de notitie is tevens aangegeven dat de beoogde werkpakketreductie voortkomend uit de herijkte investeringsagenda noodzakelijk is om het vertrek van personeel op te kunnen vangen.

Met de HIA zijn op dit moment 6 primaire processen opgepakt. Dit zijn de processen Inkomensheffing, Omzetbelasting, Automiddelen, Boekenonderzoek, Bezwaar en Inning. Dit leidt volgens de high level businesscase (HLBC) tot het volgende beeld per dienstonderdeel wat betreft te realiseren werkpakketreducties in fte.

In FTE	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 EV
GO	0	0	5	13	21	25	29
MKB	2	167	435	761	831	875	909
P	0	45	199	225	293	320	321
CAP	53	140	229	497	736	827	883
KI&S	6	53	112	181	256	263	269
Totaal	61	405	980	1.676	2.137	2.310	2.411*

* Volgens de HLBC is de werkpakketreductie 2.408 fte.

Bevindingen ADR

3.1 De verwachting bij de Belastingdienst van de vertrekregeling is niet uitgekomen

De Belastingdienst heeft aan de hand van de vaststellingsovereenkomsten bepaald dat bij de directies MKB, Particulieren, KI&S, GO en CAP vanwege de vertrekregeling van 2018 tot en met 2020 2.268 medewerkers uitstromen. In 2016 en 2017 zijn bij deze directies al 1.860 medewerkers uitgestroomd. Bij voornoemde directies heeft van de medewerkers die gebruik hebben gemaakt of gaan maken van de vertrekregeling 41% een schaal E en F heeft en 36% een schaal B en C (de percentages in de notitie van de dgBD hebben betrekking op de medewerkers die gebruik gaan maken van de vertrekregeling). Dit komt overeen met de gegevens in bijlage A en wijkt af van de verwachting van de Belastingdienst bij de totstandkoming van de regeling dat vanwege de vertrekregeling vooral medewerkers van de schalen B en C zullen uitstromen. Deze mismatch is in Kamerbrief 31066-331 d.d. 27-1-2017 aan de Tweede Kamer gemeld.

3.2 Er is een mismatch tussen de werkpakketreductie volgens de HLBC en de uitstroom vanwege de vertrekregeling. Werkpakketreducties moeten voor een belangrijk deel nog worden onderbouwd

Wij hebben onderzocht of aan de gepresenteerde werkpakketreducties businesscases ten grondslag liggen die zijn opgesteld door functionarissen onafhankelijk van het project en zijn beoordeeld door VKA/Berenschot. Voor 22 HIA projecten 2018 zijn business cases opgesteld die zijn beoordeeld door VKA/Berenschot. Uit de low level business cases voor deze projecten blijkt een totale werkpakketreductie voor de 6 primaire processen van 850 fte. in met name de schalen B of C. Er is de komende jaren sprake van een mismatch ten opzichte van de uitstroom vanwege de vertrekregeling. Deze mismatch betreft in ieder geval het schaalniveau en de timing.

Een werkpakketreductie van ongeveer 1.500 fte is door de Belastingdienst voorzien bij de overige projecten van de 6 primaire processen waarvan de business cases nog moeten worden uitgewerkt. De resterende te realiseren werkpakketreductie om de uitstroom van medewerkers vanwege de vertrekregeling te compenseren, denkt de Belastingdienst te vinden in de overige processen. Van de noodzakelijke reductie van medewerkers is voor 850 fte werkpakketreducties geïdentificeerd. Met een volledige en tijdige uitvoering van de HIA wordt een deel van de verwachte uitstroom van 3.839 fte (dit zijn 4.128 medewerkers. Voor de totale uitstroom vanwege de vertrekregeling geldt dat de verhouding tussen fte en medewerker 0,93 is) bij de directies MKB, Particulieren, KI&S, GO en CAP in de tijd opgevangen. Hierbij wordt opgemerkt dat directies in meerdere of mindere mate de mogelijkheid hebben om het vertrek tijdelijk op te vangen met uitzendkrachten.

In bijlage 1 zijn de projecten van de HIA aangegeven. Per project is de structurele werkpakketreductie volgens de high level en low level business cases vermeld alsmede de investeringen die nodig zijn om het project te realiseren.

4 Noodzaak voor procesverbetering: continuïteit van de programmatuur

Notitie continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v.

In de notitie van dgBD is aangegeven dat de Belastingdienst kampt met een gedeeltelijk verouderd ICT landschap. Dit betreft vooral de domeinen inning, omzetbelastingen en autobelastingen met als consequentie dat in deze domeinen sprake is van veel handmatig werk. Ter onderbouwing hiervan is in bijlage B van de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v." van dgBD onderstaand schema opgenomen. Dit schema is voortdurend in beweging en heeft de peildatum februari 2018.

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

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

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

Uit de notitie blijkt dat de 35 grootste applicaties 50% vertegenwoordigen van het totaal aantal functiepunten (321.603) dat de Belastingdienst beheert. De Belastingdienst typeert applicaties met een technische waarde $\leq 50\%$ als applicaties met achterstallig onderhoud. Het achterstallig onderhoud van een applicatie wordt tevens bepaald door het feit of deze applicatie op een "burning platform" wordt geserved. Een applicatie met een technische waarde $> 50\%$ maar gebruik makend van een burning platform (bijvoorbeeld AIX), kenmerkt de Belastingdienst ook als een applicatie met achterstallig onderhoud.

Bevindingen ADR

4.1 De belastingdienst heeft overzicht en inzicht in het IV-landschap

Het programma Rationalisatie is eind 2015 ondergebracht in het regieprogramma Modernisering IV-landschap. Dit programma is gestart met als doel de omvorming van de huidige systemen voor de massale processen naar een toekomstvast 'slank' systemenlandschap. Dit om de continuïteit van de massale processen op langere termijn te borgen en om tegemoet te komen aan de onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer voor wat betreft legacy. Vanuit het programma is gewerkt aan verbetering van het inzicht en overzicht van het IV-landschap. In de architectuur repository zijn applicaties opgenomen onder vermelding van een aantal kenmerken. De repository vormt het bronbestand voor de informatie opgenomen in de bijlage "overzicht van ICT-applicaties en eventuele problemen" van de notitie

"Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v.". In de repository is ook aangegeven welke applicaties de Belastingdienst technisch denkt te gaan verbeteren.

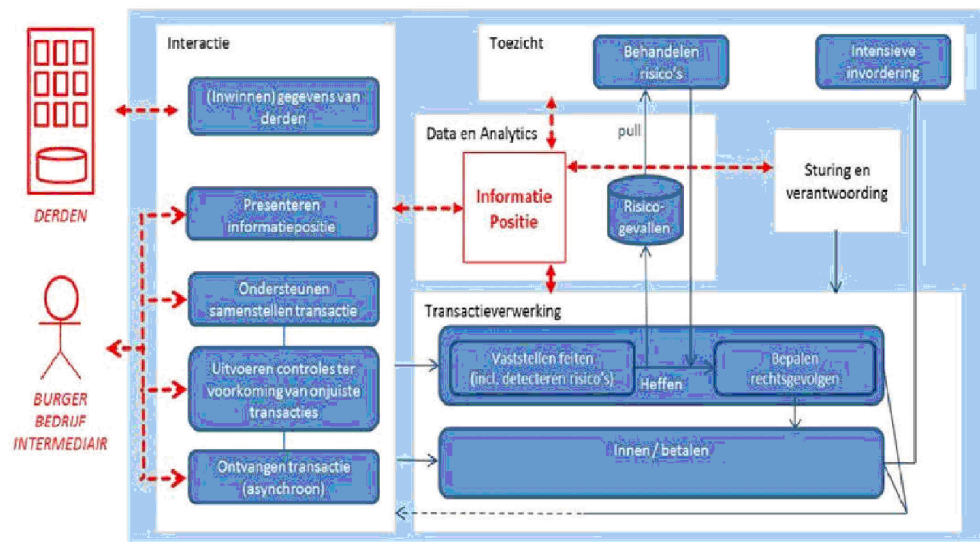
4.2 De in de notitie opgenomen percentages voor technische schuld zijn als een maximale waarde te beschouwen

Alle applicaties van de Belastingdienst draaien op een 30-tal verschillende services of combinatie daarvan. Per applicatie is in de repository inzichtelijk gemaakt van welke services gebruik wordt gemaakt. Onder meer vanwege technologische ontwikkelingen of marketingstrategieën van leveranciers, zijn services aan verandering/veroudering onderhevig. De Belastingdienst merkt services waarvan bekend is dat nieuwe/goedkopere mogelijkheden al binnen de Belastingdienst aanwezig zijn, aan als "Burning Platform". Het getuigt van goed beheer dat men rekening houdt met deze ontwikkelingen. Het is belangrijk te beseffen dat support van bijvoorbeeld AIX (als Burning Platform aangemerkt), ondanks het voorhanden zijn van goedkoper lijkende mogelijkheden, nog gewoon doorloopt. De uitfasering van de verouderde services is gedaan op basis van kostenefficiëntie, efficiëntie van de IV. Door hantering van het begrip "Burning Platform" zou de indruk kunnen ontstaan dat er sprake is van applicaties die op korte termijn omvallen omdat AIX niet meer door de leverancier ondersteund wordt. Daar is in het kader van continuïteit niet altijd sprake van.

De Belastingdienst past functiepunttellingen toe. Hiermee verkrijgt men voor de door de IV-keten gerealiseerde applicaties inzicht in de omvang van deze applicaties, de doorlooptijd van releases en de productiviteit van de ontwikkelteams. De Belastingdienst heeft van elk domein de technische schuld van de applicaties berekend. Bij de berekening van de technische schuld per domein is het aantal applicaties van het domein afgezet tegen het aantal applicaties dat gebruik maakt van een "Burning Platform". Dit wordt in een percentage uitgedrukt en als achterstallig onderhoud/technische schuld aangemerkt. Hierdoor wegen alle applicaties ongeacht het aantal functiepunten even zwaar mee. Indien een op meerdere platformen draaiende applicatie gebruik maakt van een als "Burning Platform" aangemerkt platform, wordt de gehele applicatie aangemerkt als achterstallig onderhoud/technische schuld. Dit is de worst case scenario planning, want het is mogelijk dat bij de feitelijke technische aanpassing, een gedeelte dat wel als verouderd is gepland, geen aanpassing behoeft.

4.3 MIV en HIA nodig voor moderne bediening burgers en bedrijven

Zoals onder 4.1 benoemd is het regieprogramma Modernisering IV-landschap (MIV) gestart met als doel de omvorming van de huidige systemen voor de massale processen naar een toekomstvast 'slank' systemenlandschap. Dit om onder meer de continuïteit van de massale processen op langere termijn te borgen door te zorgen voor een robuust en wendbaar IV-landschap. Samen met de HIA-projecten is een van de doelen te zorgen dat handmatig werk, dat nu nog veelal nodig is, voor een groot deel geautomatiseerd kan worden. Deze samenhang heeft de Belastingdienst in onderstaande figuur weergegeven. MIV richt zich op het verbeteren van de technische waarde van systemen. De HIA-projecten worden ingezet op procesverbetering waarbij gebruikt wordt van data & analyse en IV-tooling. Om burgers en bedrijven op een moderne wijze te kunnen bedienen is het nodig om op alle onderdelen verbeteringen aan te brengen. Stagnatie in de HIA maar ook in MIV zal betekenen dat handmatig werk langer uitgevoerd wordt.



5 Continuïteit bij MKB, Particulieren, CAP, GO en KI&S: processen en belastingopbrengsten

Notitie continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v.

De directies MKB, Particulieren en CAP geven in de bijlagen C tot en met E van de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v." aan dat de komende jaren de werklust groter is dan de bezetting en het financieel kader. De directies geven aan dat in het financieel kader rekening is gehouden met de werkpakketreducties uit de high level business cases vanuit de HIA waarbij het onzeker is of de HIA volledig doorgang kan vinden. De directies MKB, Particulieren en CAP geven aan dat zij, vanwege de uitstroom door de vertrekregeling, de vertraging in de realisatie van de IA/HIA projecten en de dalende financiële kaders, niet in staat zijn om in 2019 en de jaren daarna de continuïteit van de processen te waarborgen. De directeur GO heeft aangegeven dat er geen sprake is van continuïteitsproblemen uitgaande van een daadwerkelijke beschikbaarheid op de arbeidsmarkt van gekwalificeerd personeel. Bij KI&S is sprake van tweede orde effecten.

Bevindingen ADR

5.1 **Samenhangende en eenduidige informatie over financieel kader, bezetting en werklust ontbreekt in de bijlagen bij de notitie**

Wij hebben voor de in de bijlagen van de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" opgenomen informatie van de directies MKB, Particulieren en CAP over financieel kader, bezetting en werklust onderzocht in hoeverre de hieraan ten grondslag liggende basisdocumentatie zorgvuldig tot stand is gekomen. Aanvullend hebben wij dit ook onderzocht voor de hoofdtekst voor de directies KI&S en GO.

In de detailcijfers in de bijlagen bij de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v." ontbreekt (m.u.v. directie CAP) samenhangende informatie over het financieel kader, de bezetting en werklust. De informatie over bezetting en werklust is door de directies MKB, Particulieren, CAP en KI&S later beschikbaar gesteld. De onderbouwing van de bezetting en werklust is aangeleverd in de vorm van bezettingsoverzichten en capaciteitsplannen. Wij hebben de totstandkoming inclusief de consistentie met het bronmateriaal beschouwd. Wij hebben hierbij geconstateerd dat in het algemeen de opgenomen informatie over financieel kader, bezetting en werklust in overeenstemming is met de aangeleverde budgetbrieven, bezettingsoverzichten en capaciteitsplannen. Wij merken op dat:

- Het basismateriaal dat dient voor het bepalen van de bezetting en van de werklust bij diverse directies nog in ontwikkeling is.
- De opgeleverde informatie door de diverse directies niet op dezelfde uitgangspunten is gebaseerd. Dit betreft uitgangspunten als bron, berekeningssystematiek, tijdshorizon, diepgang en peildatums. Zie voor meer detailinformatie bijlage 3.

5.2 **Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat de toekomstige werklust groter is dan de bezetting en het financieel kader. Hierbij is geen rekening gehouden met de totale werkpakketreductie vanuit de HIA en de centraal gereserveerde gelden.**

De Belastingdienst heeft prognoses gemaakt van het financieel kader, de bezetting en de werklust voor MKB, Particulieren, CAP en KI&S. De directies MKB, CAP en KI&S hebben het totale financieel kader, de bezetting en de werklust beschouwd. De directie Particulieren heeft, rekening houdende met de enge definitie van continuïteitsrisico, het financieel kader, de bezetting en werklust van de processen bezwaar, beroep, klachten (BBK) en de Schenk- en Erfbelasting (S&E) beschouwd. Bij het hanteren van deze enge definitie van continuïteitsrisico blijven de

toezichtprocessen buiten beschouwing. Door alle directies is aangegeven dat minder toezicht leidt tot minder correcties en daardoor tot lagere belastingontvangsten. Ook wordt een negatief effect verwacht op de compliance, de dienstverlening en de invordering.

Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat per directie de toekomstige werklast groter is dan de bezetting en het financiële kader. Zie verder de toelichting per dienstonderdeel in bijlage 3 voor de gehanteerde uitgangspunten. Wij merken op dat:

- Voor de bezetting alle voornoemde directies prognoses gebruiken waarin het vertrek van medewerkers is verwerkt.
- Voor de berekening van de werklast ervaringscijfers/ p*q berekeningen zijn gebruikt. Afgezien van de al verwerkte baten uit de vijf gestarte HIA projecten is in de werklastberekening geen rekening gehouden met de totale werkpakketreductie vanuit de HIA. Dit is relevant omdat hierdoor de werklast niet vermindert terwijl de HIA onder andere is ingegeven om de hogere uitstroom vanwege de vertrekregeling op te vangen.
- In de financiële kaders is geen rekening gehouden met de centraal gereserveerde gelden (Aanvullende post en artikel 1).

Door het ontbreken van eenduidige managementinformatie is het niet mogelijk om goed inzicht te verkrijgen in de verhouding financieel kader, bezetting en werklast.

6 Besluitvorming vrijgave van middelen

Notitie continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v.

De dgBD geeft in onderdeel 8 van de van de notitie een beschouwing waarin hij de besluitvorming over de vrijgave van de middelen behandelt.

In die beschouwing is onder andere aangegeven dat het afnemende budget van de Belastingdienst ertoe leidt dat er weinig ruimte is om verbetering binnen de beschikbare budgetten te realiseren. Voor verbeterprojecten dient een beroep te worden gedaan op de investeringsgelden van de aanvullende post. Daarnaast speelt nog het probleem ten aanzien van de randvoorwaarden in relatie tot de budgetten voor de lopende IA projecten waaronder modernisering IV. Deze budgetten zijn eind 2017 vrijgegeven voor 5/12 deel, tot en met mei van 2018. Zonder tijdige besluitvorming hierover zullen deze lopende projecten moeten worden stilgezet met directe consequenties voor de continuïteit. De Belastingdienst kampt met budgetschaarste en tegelijkertijd een relatief grote onderuitputting. Dat heeft volgens de dgBD te maken met het uitblijven van besluitvorming over vrijgave van middelen voor de Investeringsagenda. Projecten, vooral in de IV, worden gefinancierd uit een combinatie van regulier budget en Investeringsagenda gelden. Indien de Investeringsagenda gelden niet, of verlaat vrij worden gegeven, worden de aanpalende reguliere budgetten niet aangesproken, aldus de dgBD.

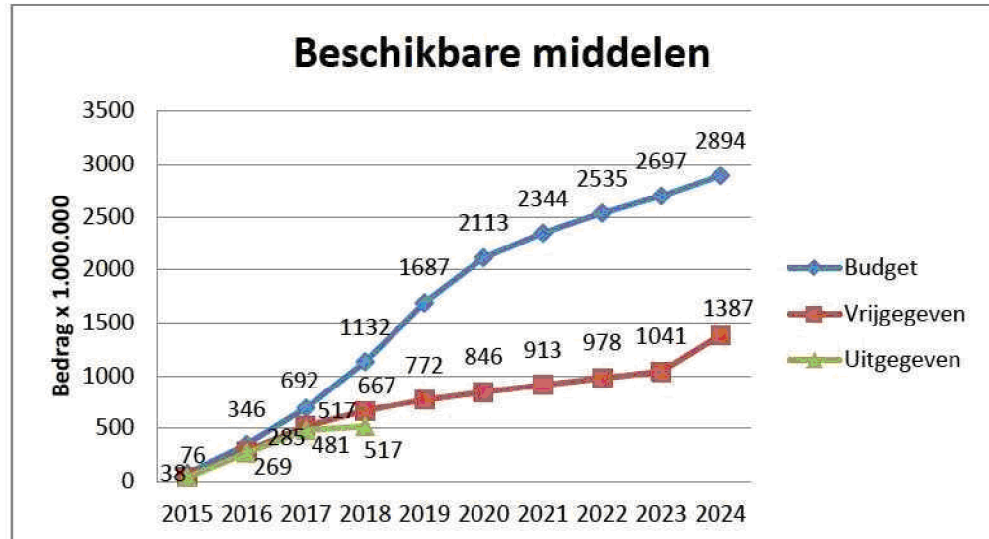
Bevindingen ADR

6.1 De uitgaven liggen achter op het beschikbare budget en de vrijgave daarvan

Voor ons onderzoek zijn met name het budget voor de IA op de Aanvullende Post (AP) en artikel 10 (switch/vertrekregeling) alsmede het budget op artikel 1 van de Financiën begroting voor het werven van de 945 bedrijfskritische functies relevant. De IA middelen zijn bedoeld voor het werven van 1.500 medewerkers, het op orde brengen van de control, het bekostigen van de vertrekregeling (onder andere de investering in Switch), het bekostigen van de generieke voorzieningen (deze worden geleverd door D&A, IV Accent, IO), continuïteitsmaatregelen in brede zin, bekostiging van projecten en het moderniseren van de IV (MIV). MIV betreft enerzijds de vervanging van ICT systemen gericht op het verhogen van de technische waarde van het applicatielandschap en de continuïteit van de ICT en anderzijds vernieuwing van de systemen.

In onderstaand plaatje zijn het verloop in de tijd van het budget voor de IA, de vrijgave op dit moment in de tijd van het budget voor de IA en de uitgaven op dit moment aangegeven. Het budget dat ten tijde van het stopzetten van de vertrekregeling gereserveerd is voor het werven van 945 bedrijfskritische functies is hier niet in opgenomen, omdat dit op artikel 1 staat.

Op dit moment lopen de vrijgave en de uitgaven achter op het beschikbare budget. Dit betreft de AP, in de reguliere budgetten van de Belastingdienst is sprake van onderuitputting de afgelopen jaren. Van het totale beschikbare budget voor de IA van euro 2,9 miljard is meerjarig (tot en met 2024) euro 1,4 miljard overgeheveld naar de begroting van de Belastingdienst. Van dit overgeheveld budget is op dit moment (tot en met februari 2018) ongeveer euro 517 miljoen uitgegeven, waarvan circa euro 281 miljoen betrekking heeft op Switch. Recent is cumulatief euro 283 miljoen vrijgegeven voor met name de generieke voorzieningen, lopende projecten en 5 projecten van de HIA die op grond van hun low level business case mogen starten. Zie hiervoor bijlage 1 bij dit rapport.



Bij het stopzetten van de vertrekregeling zijn al middelen op de begroting van de Belastingdienst gereserveerd om bedrijfskritische functies te kunnen werven. Dit vanwege de ontstane mismatch door de vertrekregeling waarbij ook medewerkers zijn vertrokken met bedrijfskritische functies. Dit betreft 20% vervanging van de uitstroom ofwel oplopend 945 fte vanaf 2021 omdat uit eerdere analyse bleek dat de mismatch neerkwam op 20% van de uitstroom. Ook voor dit budget geldt dat sprake is van onderuitputting. Er zijn door de Belastingdienst tot en met 2017 355 fte geworven terwijl het budget het werven van 490 fte tot en met 2017 toeliet. Belangrijk is om overzicht en inzicht te hebben in de benodigde werving 2018 e.v. vanuit de realisatie 2017.

Voor de vrijgave van middelen op het budget voor de HIA op de AP beoordelen FEZ en de IRF budgetaanvragen van de Belastingdienst op een aantal (16) basiscriteria. Deze basiscriteria wijken volgens de IRF in de kern niet af van criteria die voor andere departementen worden gehanteerd. Om uit het vrijgegeven budget een verplichting aan te gaan boven euro 100.000 is aanvullend een uitgevoerde formele verplichtingstoets vanuit het Verscherpt Toezicht (VT) nodig. Deze toets wordt uitgevoerd door de Belastingdienst, FEZ en de IRF. Omdat op de gehele IA het VT van toepassing is kan een project van de IA meerdere keren met het VT worden geconfronteerd. Het Directeurenoverleg VT heeft recent een voorstel gedaan om het VT af te schalen. Over dit voorstel moet nog besluitvorming plaatsvinden.

6.2 Het kost de Belastingdienst moeite om invulling te geven aan de integrale planning en het instroomplan

De door FEZ en IRF geconstateerde tekortkomingen in de programmagovernance van de HIA hebben er toe geleid dat FEZ en IRF in september 2017 een zestal waarborgen hebben gesteld die voldoende dienen te zijn ingevuld voordat de middelen voor projecten van de HIA worden vrijgegeven. Deze waarborgen betreffen onder andere het opleveren van een integrale planning/ routekaart (hoe past ieder stukje budgetvrijgave in het totaal). De planning is inclusief instroomplan (hoeveel medewerkers te werven bij welke directie). Een andere waarborg betreft het uitvoeren van een second opinion op de HIA. Uit de second opinion kwam naar voren om met de optimalisatie van één proces te starten en dat het uitvoeren van de projecten van alle processen bovenop de al lopende 32 projecten te veel risico's met zich mee brengt. FEZ en IRF hebben hieruit geconcludeerd dat de omgeving waarin deze projecten moeten worden uitgevoerd op het moment dat onderzoek door VKA/Berenschot werd uitgevoerd nog niet op orde was. Dit bleek uit het ontbreken van goede voortgangsinformatie, het ontbreken van implementatieplannen en een projectmatige implementatiecultuur, het ontbreken van financiële modellen en het ontbreken van een mechanisme om tot prioritering (wat is nu echt nodig en waarom) te komen. Alles overwegende is door de minister en staatssecretaris besloten om eerst met 5 projecten te starten naast de 32 lopende projecten.

-

De IRF en FEZ hanteren op dit moment als aanvullend criterium voor het vrijgeven van budget voor overige nieuwe HIA-projecten dat voornoemde omgeving zich aantoonbaar bewezen heeft voor de 5 recent gestarte projecten.

Volgens de Belastingdienst hebben de door IRF en FEZ gehanteerde aanvullende criteria (dus niet de basiscriteria) zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en zijn deze daarom niet altijd gelijk geweest. De aanvullende criteria zijn specifiek voor de Belastingdienst. Het kost de Belastingdienst moeite om invulling te geven aan de aanvullende criteria van FEZ en de IRF die betrekking hebben op de integrale planning/ routekaart en het instroomplan omdat de Belastingdienst nog niet was ingericht op integrale informatie. Zoals hieronder aangegeven worden goede stappen gezet bij het invullen van de aanvullende criteria. Dit is belangrijk want het gefragmenteerd vrijgeven van middelen belemmert soms de sturing op een meerjarig traject. Dit is het bijzonder bij ICT-projecten waarbij voor hardware en software vaak contracten moeten worden aangegaan voor meerdere jaren. Omdat het moeite kost om aan de voorwaarden te voldoen heeft de besluitvorming een langere doorlooptijd wat leidt tot een aanvullende vertraging de start van projecten. De directeuren FEZ en IRF hebben medio maart 2018 geconcludeerd dat het proces voor invulling van de waarborgen dat in gang is gezet de goede richting opgaat. Er zijn goede stappen gezet en er zijn ook nog de nodige stappen te zetten. FEZ en IRF hebben aangegeven vertrouwen te hebben in het vervolg en hebben de bewindspersonen op 29 maart 2018 daarom geadviseerd resterende budgetten vrij te geven voor de lopende projecten van de HIA.

7 Risico's

Notitie continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v.

Door de directies MKB, CAP, Particulieren en KI&S zijn huidige gevolgen en risico's van het capaciteitstekort aangegeven. Wij hebben de continuïteitsrisico's uit de notitie zo veel mogelijk geduid langs de onderkende lijnen van continuïteit. Dit betreft continuïteit van programmatuur (IT- continuïteit), continuïteit van processen (de systemen en hun bediening door medewerkers) en continuïteit van de belastingopbrengsten.

Ten aanzien van de continuïteit van de programmatuur is in de notitie aangegeven dat de Belastingdienst kampt met een gedeeltelijk verouderd ICT landschap. Er is vooral voor de domeinen inning, omzetbelasting en autobelastingen sprake van groot achterstallig technisch onderhoud. Dit betekent ondermeer veel handmatig werk voor de behandeling van de desbetreffende primaire processen. Zie voor onze bevindingen hierover hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op het gedeeltelijk verouderd ICT landschap.

Ten aanzien van de continuïteit van de processen staat in de notitie dat het niet is gelukt om tijdig te kunnen starten met het herijken van de werkprocessen waardoor procesverbeteringen uitblijven en nog nauwelijks sprake is van reductie van (handmatige) werkzaamheden. Zie voor onze bevindingen hierover hoofdstuk 5. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de werklast in relatie tot de bezetting en het financieel kader.

Ten aanzien van de continuïteit van de belastingopbrengsten is de daling van belang van de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit die beschikbaar is voor toezicht. Door alle directies is aangegeven dat minder toezicht leidt tot minder correcties en daardoor tot lagere belastingontvangsten. Ook wordt hierdoor een negatief effect verwacht op de compliance. Zie voor onze bevindingen hierover hoofdstuk 5. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de werklast in relatie tot de bezetting en het financieel kader.

Bevindingen ADR

7.1 Belangrijkste risico's en gevolgen zijn in lijn met basisdocumentatie

Wij hebben de naar onze mening belangrijkste risico's geselecteerd en met andere bronnen en basisdocumentatie geconfronteerd. De geselecteerde risico's zijn in lijn met de onderliggende basisdocumentatie. Daarnaast is voor de betrokken directies ook een aantal lopende negatieve gevolgen onderzocht. Ook deze gevolgen zijn in het algemeen in lijn met de onderliggende basisdocumentatie. De door ons geselecteerde risicogroeperingen en gevolgen zijn opgenomen in bijlage 2.

Wij constateren dat de scope van de risico's sterk afhankelijk is van wat wordt verstaan onder continuïteit. Continuïteit is een containerbegrip en een eenduidige en integrale definitie voor continuïteit is niet eenvoudig aan te geven. Het bepalen van het risico van continuïteit is afhankelijk van de doelstelling en het ligt meer voor de hand om dit per proces of middel in kaart te brengen. Ook de betrokken directies bij dit onderzoek gaan in dit verband divers om met het begrip continuïteit. Afhankelijk van het takenpakket varieert dit bij de directies van dienstverlening aan burgers en bedrijven tot het genereren van belastingontvangsten en het uitvoeren van toezicht.

Wij hebben de in bijlage 2 aangegeven belangrijkste risicogroeperingen geconfronteerd met ons eigen kennisbeeld zoals dat is gebaseerd op uitgevoerde onderzoeken wettelijke taak en vraaggestuurde onderzoeken. Hieruit komt naar voren dat de genoemde risico's in de notitie veelal specifiek zijn voor het takenpakket van de desbetreffende directie. Vanuit deze invalshoek missen wij

risico's die te rangschikken zijn als randvoorwaardelijk en een meer generiek karakter hebben.

Te denken valt aan, waarbij is op te merken dat een aantal risico's al langer aanwezig zijn:

- bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten, de beschikbaarheid van applicaties en systemen waarin toereikende bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten zijn opgenomen
- risicomangement, het onderkennen en monitoren van breed gedragen geaggregeerde risico's en beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van de risico's
- stuur- en managementinformatie, het toespitsen van stuur- en managementinformatie op de specifieke wensen van de 'klant' of het doel; door de enorme hoeveelheid aan beschikbare bestuurlijke informatie ziet men spreekwoordelijk 'door de bomen het bos niet meer'
- bestuurlijke informatievoorziening, het (door) ontwikkelen van sturingsinformatie zoals de toerekening van uitgaven aan financieringsbronnen, het toerekenen van wijzigingen in belastingopbrengsten aan oorzaken en het onderbouwen van knelpunten in personele capaciteit
- cultuurverandering, het realiseren van de beoogde cultuurverandering en het voortdurend monitoren en bijsturen van cultuurveranderingen
- absorptievermogen, de toenemende druk op de uitvoerings- en toezichtstaken door de stapeling van maatregelen, het oppakken van nieuwe taken en uitvoeren van periodieke wijzigingen in combinatie met de verouderde IT-systemen en personele mismatch
- Business Continuity management, het voorbereiden van de bedrijfsprocessen op het risico en de gevolgen van grote calamiteiten
- Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOA's), het ondersteunen van de bedrijfsvoering met LOA's wordt een hardnekkig knelpunt door het vertrek van medewerkers met LOA deskundigheid en
- onduidelijkheid over naleven van kwaliteitseisen domeinarchitecturen en onduidelijkheid over het kwaliteitsniveau van de door IV-accnt opgeleverde producten. Hierdoor zijn ongewenste storingen en onvoorspelbaar gedrag mogelijk omdat niet alle applicaties zichtbaar voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen

7.2 In de 4^e kwartaal 2016 gesignaleerde continuïteitsrisico's komen in het 1^e kwartaal 2018 weer nadrukkelijk naar voren

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre de door de directeuren aangeleverde informatie die in de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" is opgenomen in overeenstemming met eerdere rapportages over de continuïteits (problemen) bij de Belastingdienst hebben wij de naar onze mening meest relevante rapportages bestudeerd. De resultaten zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Het memo inzake overzicht continuïteitsproblemen van 23 oktober 2016 aan de RvB van de Belastingdienst hebben wij als startpunt genomen omdat hierin de resultaten van de eerste concernbrede uitvraag van continuïteitsrisico's zijn opgenomen. Alle dienstonderdelen hebben in dit memo vanuit drie scenario's de continuïteitsrisico's beschreven. Aanleiding voor het memo was de verwachting dat de ruime vertrekregeling zou zorgen voor tijdelijke mismatches in vergelijking met de huidige projecten van de IA.

<i>Rapportage</i>	<i>Periode</i>	<i>Melding</i>
Memo inzake overzicht continuïteitsrisico's (intern memo)	Oktober 2016	Random continuïteit is zo goed als mogelijk een compleet beeld van het concern Belastingdienst opgesteld voor bezetting, instroom en uitstroom. Alle dienstonderdelen hebben de continuïteitsrisico's beschreven en voor zo ver mogelijk voorzien van mitigerende maatregelen. Dit is gedaan vanuit drie scenario's.
18 ^e HJR (over 1 ^e halfjaar 2016)	November 2016	Het samenvattend beeld is dat de prestatienormen in de eerste helft van 2016 over het algemeen worden gehaald. Op de bezwarenafhandeling na ligt de Belastingdienst in de eerste helft van het jaar redelijk op koers bij het behalen van de doelstellingen.
Rapport COB	Januari 2017	De vertrekregeling heeft in belangrijke mate een generiek en vrijwillig karakter gekregen. Door deze vormgeving is de controle op een geleidelijke aanpassing van omvang en samenstelling van de personeelsbezetting van de Belastingdienst aan een gefaseerde invoering van de IA, voor een belangrijk deel uit handen gegeven. Als gevolg daarvan dreigen er risico's in de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten. De commissie heeft voorts vastgesteld dat het continuïteitsrisico door de ambtelijke en politieke leiding van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën wordt onderkend.
Kamerbrief 31066-331	Januari 2017	In mijn brief van 11 oktober 2016 heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de Investeringsagenda en de daarmee samenhangende projectenopzet en rapportagesystematiek. Ondertussen is duidelijk dat doorgaan op de huidige weg er toe zal leiden dat de structureel beoogde effecten van de Investeringsagenda niet in het voorziene tempo gehaald zullen worden. Herijking is nodig. Het is belangrijk dat de aandacht nu uitgaat naar de implementatie. De Belastingdienst ontwikkelt daartoe een haalbare aanpak met bijbehorend realistisch tijdpad om de Investeringsagenda stapsgewijs te implementeren en daarbij de continuïteit van de lopende processen leidend te laten zijn.
Continuïteitsrapportage bijlage bij Kamerbrief 31066	Januari 2017	De opgave is voor de Belastingdienst groot. 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, 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.
19 ^e HJR (over 2 ^e halfjaar 2016)	April 2017	De algemene conclusie is nog steeds dat de continuïteit kan worden geborgd mits beheersmaatregelen worden getroffen. Een van de belangrijkste maatregelen om de continuïteit te borgen is de werving van nieuwe medewerkers voor de bedrijfskritische functies.
Voortgangsrapportage COB	Juli 2017	In de kabinetsreactie wordt gesteld dat de continuïteit in geen geval in het geding mag komen. De afgelopen maanden heeft de continuïteit daarom hoge prioriteit gekregen. De Staatssecretaris van Financiën heeft een wervingsplan opgesteld, dat op dit moment wordt uitgevoerd. Onderdeel van het borgen van

		de continuïteit is het identificeren van risico's en het treffen van beheersmaatregelen. Hierover heeft de staatssecretaris u geïnformeerd in de continuïteitsrapportage, vervolgens met het wervingsplan en laatstelijk in de 19e HJR. In de aanbiedingsbrief bij de continuïteitsrapportage is aangegeven dat de herijking van de Investeringsagenda essentieel is om ook in de toekomst de continuïteit van de Belastingdienst te borgen en de doelstelling van modernisering te halen.
Voortgangsrapportage COB	September 2017	Uiteraard dient de continuïteit van de BD te worden gewaarborgd tijdens het realiseren van IA, alle herijkingstapen worden dan ook afgewogen tegen de context van alle taken en processen in de BD, met de focus op continuïteit en vernieuwen. Het kan daarom voorkomen dat er een bestuurlijke keuze gemaakt wordt om de IA (projecten) te vertragen, te stoppen of op een andere manier uit te voeren waardoor besparingen lager uitvallen, er vertraging optreedt en / of additionele uitgaven nodig zijn.
20 ^e HJR (over 1 ^e halfjaar 2017)	November 2017	De werving voor bedrijfskritische functies loopt achter op schema, maar dit heeft vooralsnog geen invloed op de continuïteit. Met het totaal van de genomen maatregelen is de continuïteit vooralsnog geborgd.
Voortgangsrapportage COB	December 2017	De continuïteit van de Belastingdienst heeft de achterliggende periode de voortdurende aandacht gehad van de politieke en ambtelijke top van het Ministerie van Financiën. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd middels de 19e en recent de 20e Halfjaarsrapportage. In laatstgenoemde rapportage wordt onder andere ingegaan op de stand van zaken rond de werving voor bedrijfskritische functies. Acties met betrekking tot de werving van nieuwe medewerkers blijven van kracht om de continuïteit van de instroom in 2018 te borgen. Tevens wordt de voortgang van de open te stellen vacatures goed gemonitord. Kandidaten met specifieke kennis blijven echter schaars. Dit wordt daarom gezien als een specifiek aandachtspunt bij de werving.
Notitie continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v. (intern memo)	Februari 2018	De directies MKB, CAP en P zijn niet in staat in 2019 en de jaren daarna de continuïteit te waarborgen. Dit zal negatieve consequenties hebben op het toezicht en de daarmee samenhangende correctieopbrengsten. Het zelfde kan gesteld worden voor de mate van dienstverlening in een breed scala van werkprocessen.

Over de continuïteitsrisico's die in oktober 2016 zijn aangegeven heeft de Belastingdienst in 2017 genuanceerd gerapporteerd in de continuïteitsrapportage van januari 2017 en de halfjaarsrapportages Belastingdienst. In de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v." van 21 februari 2018 komen de continuïteitsrisico's nadrukkelijk terug, omdat de Belastingdienst aangeeft de effecten van deze risico's vanaf 2019 en verder verwacht te ervaren.

8 Verantwoording onderzoek

8.1 Werkzaamheden en afbakening

De dgBD heeft op 21 februari 2018 een notitie geschreven inzake de continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder. In de oplegnotitie Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder heeft de dgBD de ADR verzocht om de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" (inclusief de bijlagen A tot en met E van deze notitie) te onderzoeken.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht en bevindingen te verstrekken bij de informatie zoals door de dgBD opgenomen in de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" d.d. 21 februari 2018 met kenmerk 2018-0000027556 (inclusief de bijlagen A tot en met E). Ons onderzoek draagt hiermee bij aan de helderheid en reproduceerbaarheid van de notitie. Om het doel van het onderzoek te realiseren zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- In hoeverre is de door de (algemeen) directeuren aangeleverde informatie die in de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" (inclusief de bijlagen A tot en met E) is opgenomen in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie en de diverse interne en externe rapportages over de continuïteits (problemen) bij de Belastingdienst?
- In hoeverre is de aan de notitie ten grondslag liggende basisdocumentatie zorgvuldig tot stand gekomen? Zijn daarbij de gesignaleerde toekomstige continuïteitsproblemen onderbouwd door een confrontatie van de prognose van de formatie en de bezetting (inclusief de uitstroom stimuleringsregeling) en de prognose van de werklust (inclusief de werkpakketreducties)? Verder doen wij geen specifiek onderzoek naar de betrouwbaarheid van de onderliggende basisdocumentatie.

Daarnaast zijn door ons de geïdentificeerde risico's in de notitie onderzocht. Dit (uitsluitend) op basis van het eigen kennisbeeld van de ADR zoals dat is gebaseerd op uitgevoerde onderzoeken wettelijke taak en vraaggestuurde onderzoeken.

Object van onderzoek is de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" d.d. 21 februari 2018 met kenmerk 2018-0000027556. Wij hebben in lijn met de notitie de volgende elementen onderzocht:

- vertrek van personeel
- noodzaak voor procesverbeteringen
- continuïteitsproblemen bij MKB, Particulieren, CAP, de IV-organisatie en GO. Tweede orde effecten bij KI&S
- besluitvorming vrijgave van middelen

Daarbij is de informatie uit de bijlagen A tot en met E van de notitie betrokken. Het onderdeel van de notitie dat betrekking heeft op de noodzakelijke interventies maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek. Verder valt buiten de scope van het onderzoek of er continuïteitsproblemen zijn bij andere onderdelen van de Belastingdienst dan wel dat de gesignaleerde continuïteitsproblemen met behulp van andere onderdelen binnen de Belastingdienst zouden kunnen worden opgelost.

Wij maken gebruik van documentatie die ten grondslag ligt aan de notitie. Volgens de opdrachtgever zijn de belangrijkste documenten:

1. de definitieve versie van de continuïteitsbrief van DG, met onderliggende aanleveringen van de hoofd directeuren (incl. IV)
2. de notitie applicatielandschap van hoofddirecteur IV
3. document concerndirectie C&F op de cijfermatige toets die zij gedaan hebben op brief DG
4. de documenten die naar de Kamer zijn gegaan op het gebied van continuïteit-, en continuïteitsrisico's sinds start InvesteringsAgenda. Dit betreft onder andere de kamerbrief herijking 19 september 2017
5. de 19e en 20e halfjaarsrapportage Belastingdienst
6. de GroteProjectenRapportage
7. argumentenfabriek

8. de rapporten VKA/Berenschot HIA fase 1, 2 en 3 en de stukken m.b.t. tot besluitvorming daarover met kerndepartement en bewindspersonen van de periode december 2017- februari 2018 (incl. stuk naar stas met de vier scenario's)
9. alle Viermaandsrapportages (VMR) verslagen van 3e VMR 2017 van de dienstonderdelen incl. bespreeknotities en gesprekverslagen van C&F
10. de kaderbrieven en budgetbrieven 2018 van de Belastingdienst en van de dienstonderdelen
11. de jaarcontracten 2018 van de Belastingdienst en de dienstonderdelen
12. de notities van FEZ m.b.t. teksten waarin jaarcontracten een voorbehoud / afhankelijkheid / risico op HIA financiering wordt benoemd
13. het jaarplan 2018
14. integraal afsprakendocument VT

De uitvoering van het onderzoek bestond uit een combinatie van dossieronderzoek en interviews. Interviews zijn afgenomen met de algemeen directeuren van de uitvoerende diensten CAP, Particulieren, MKB, GO, KI&S en IV-organisatie, de directeuren (kwartiermakers) van de (nieuwe) concerndirectie C&F, de directeur van de (nieuwe) SSO Organisatie en Personeel, de pSG, hoofddirecteur FEZ, de directeur IRF, de (p)DG Belastingdienst, de DG Fiscale Zaken en de programmamanager InvesteringsAgenda Belastingdienst.

De relatie tussen de elementen van het object van onderzoek in de notitie, de bijlagen van de notitie, de interviews en de documentatie kan als volgt worden samengevat.

<i>Elementen in notitie</i>	<i>Bijlagen van de notitie</i>	<i>Interviews</i>	<i>Documentatie</i>
Vertrek van personeel	Bijlage A	Directeur SSO O en P	1, 3, 4, 5, 7 en 9
Noodzaak voor procesverbeteringen	Bijlage B	Directeur IV-organisatie en programmamanager IA	1, 2, 3, 4, 5, 6,7 en 9
Continuïteitsproblemen	Bijlagen C, D en E	Directeuren CAP, P, MKB en GO en (p)DG Belastingdienst	1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 en 14
Tweede orde effecten bij KI&S		Directeur KI&S	1, 3, 4, 5, 7, 9 en 10
Besluitvorming vrijgave van middelen		Directeur C&F, pSG, hoofddirecteur FEZ, DG FZ en programmamanager IA	1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12 en 13

8.2 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.

8.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek, is eigenaar van de rapportage. De rapportage wordt aan de eigenaar, in afschrift aan de SG, uitgebracht. De concept versie van dit rapport is afgestemd met opdrachtgever en de pSG. De managementreactie op dit rapport is opgenomen als bijlage 4.

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.

9 Ondertekening

Den Haag, 25 april 2018

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1 Projecten HIA 2018

In deze bijlage zijn de 22 projecten voor 2018 van de HIA (betreft de herijking van de primaire processen) die behoren bij de 6 primaire processen aangegeven. Per project is de structurele werkpakketreductie volgens de low level business cases vermeld alsmede de investeringen die nodig zijn om het project te realiseren. De 22 projecten leiden tot een structurele werkpakketreductie van 850 fte. De overige projecten die moeten leiden tot een structurele werkpakketreductie voor de 6 primaire processen van 1481 fte moeten nog worden uitgewerkt. De 5 vrijgegeven projecten zijn cursief aangegeven en leiden tot een structurele werkpakketreductie van 563 fte en vragen een investering van ongeveer 11 mln. euro. Dit komt bovenop de budgetvrijgave voor de generieke voorzieningen die benodigd is om deze projecten te kunnen doen.

<i>Proces (6 primaire processen)</i>	<i>Project HIA 2018</i>	<i>Low Level Business Case (LLBC) Werkpakketreductie in 2023</i>	<i>Additionele investering naast de generieke voorzieningen (*1000) meerjarig</i>
<i>Automiddelen</i>	<i>Optimaliseren interactie</i>	32	3981
Automiddelen	Verbeteren informatie	0	1523
<i>Bezwaar</i>	<i>Online bezwaarvoorziening</i>	98	1786
<i>Bezwaar</i>	<i>Deformaliseren IH en risicotool IH</i>	233	1859
Boekenonderzoek	Analysetool	25	3238
Boekenonderzoek	ATB	13	2156
Inkomensheffing	Ambtshalve aanslagregeling	60	3624
Inkomensheffing	Middeling	8	767
Inkomensheffing	Migratie	7	2203
Inkomensheffing	Partners	1	1002
Inkomensheffing	Toezicht	0	3936
Inkomensheffing	Vereenvoudiging en vernieuwing	14	14617
Inkomensheffing	Voorlopige aanslagregeling	25	676
Inkomensheffing	Weging en detectie	0	978
Inning	Afdwingen betalingskenmerk	0	55
<i>Inning</i>	<i>Doorontwikkelen DM</i>	25	2541
<i>Inning</i>	<i>Ondersteuning medewerker inning</i>	175	1262
Inning	Geldzaken in het klantportaal-Vorderingenoverzicht	92	7413
Inning	BRG productiebesturing	0	962
Omzetbelasting	Aanmelden, wijzigen en beëindigen	37	4980

	onderneming		
Omzetbelasting	Risicobeoordeling OB aangiften positief	0	4957
Omzetbelasting	VAT-refund	5	2129
Totaal 22 projecten 2018 LLBC		850	66645
Overige projecten (nog niet uitgewerkt in LLBC)		1481	176355
Totaal		2331	243000
High Level Business Case		2408	243000

Bijlage 2 Geselecteerde risico's

In deze bijlage zijn de risico's zoals toegelicht in de bijlagen B tot en met E van de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 e.v." door ons geselecteerd en gegroepeerd. Dit betreft de analyse applicatiebeheer (bijlage B), de analyse effecten MKB (bijlage C), de analyse effecten Particulieren (bijlage D) en de analyse effecten CAP (bijlage E). Tevens zijn de risico's met betrekking tot KI&I aangegeven.

Applicatiebeheer

- achterstallig onderhoud

MKB

- verminderde aandacht/zichtbaarheid (dalende opbrengsten)
- non-compliance en ongewenste gedragseffecten
- verminderd regulier toezicht

Particulieren

- geen tijdige behandeling van bezwaren
- niet realiseren van doelen schenk- erfbelasting
- verschuiving van capaciteit toezicht naar reguliere transactieprocessen (door)ontwikkeling kennisnetwerk

CAP

- stijging van de werkdruk
- toename van productieverstoringen en damages (zoals voor OB systeem)
- oplopende werkvoorraad en doorlooptijden heffing omzetbelasting
- geen tijdige heffing en herzieningen autobelastingen
- toename van vorderingen en aanmaningen door minder toezichtswerk
- oplopende doorlooptijden van behandeling klantbeheer
- oplopende doorlooptijden inwinnen en verstrekken van gegevens

KI&S

- verminderde dienstverlening
- hoge occupancy en ziekteverzuim

Bijlage 3 Inzicht financieel kader, bezetting en werklast

In deze bijlage wordt voor de directies MKB, Particulieren, CAP en KI&S inzicht gegeven in de informatie over financieel kader, bezetting en werklast. De door de directies gehanteerde invalshoeken zijn toegelicht. De in deze bijlage opgenomen informatie is gebruikt bij het samenstellen van hoofdstuk 5.

MKB

Bij de uitvraag door de dgBD heeft MKB de keuze gemaakt voor een historische benadering en zet MKB de toekomst af tegen de situatie voor de IA. De werklast MKB is niet bottom up bepaald. MKB heeft de werklast vastgesteld per 1 januari 2016 door dit gelijk te stellen aan de bezetting per 1 januari 2016. De daling in de werklast vanaf 1 januari 2016 is het gevolg van de werkpakketreducties die zijn berekend als gevolg van de IA-projecten en de 5 HIA projecten die zijn gestart. De voor het gehanteerde bezettingsoverzicht gehanteerde brongegevens zijn afkomstig uit medio 2017. Er is geen rekening gehouden met de instroom vanaf deze peildatum.

Particulieren

Continuïteit is door Particulieren in de uitvraag gedefinieerd als de werkzaamheden die samenhangen met de uitvoering van de processen. Voor P betekent dit dat de processen bezwaar, beroep, klachten (BBK) en de schenk- en erfbelasting (S&E) zijn uitgewerkt. De totale werklast van P en de hierbij behorende bezetting en financieel kader zijn niet beschouwd. Totaal P is niet beschouwd. De formatie BKK en S&E is in de uitwerking gelijk gesteld aan de bezetting. Impliciet houdt dit in dat hogere bezetting bij BKK en S&E leidt tot een lagere formatie bij de overige processen. De daling in de werklast vanaf 1 januari 2016 is het gevolg van de werkpakketreducties die zijn berekend als gevolg van de IA-projecten en de 5 HIA projecten die zijn gestart.

CAP

Bij de uitvraag door de dgBD heeft CAP de totale werklast in beeld gebracht. In het antwoord op de vraag heeft CAP voor het berekenen van de tekorten geen volledige saldering van alle functiegroepen toegepast. Om tot risico's te komen is in de saldering van de functies niet voor alle clusters van CAP rekening gehouden met de overschotten in de functiegroep B en C. CAP laat via een plaatje de totale werklast, bezetting en financiering in samenhang zien. De saldering in functies zoals in het antwoord op de uitvraag van de dgBD is hierin dus niet zichtbaar. De daling in de werklast vanaf 1 januari 2016 is het gevolg van de werkpakketreducties die zijn berekend als gevolg van de IA-projecten en de 5 HIA projecten die zijn gestart. Het plaatje opgenomen bijlage E bij de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" is in beweging.

KI&S

Bij de uitvraag van de dgBD heeft KI&S geredeneerd vanuit capaciteitstekorten als gevolg van ontwikkelingen in occupancy en wet - en regelgeving. De afwijkingen door deze twee ontwikkelingen t.o.v. budgetplan 2018 is door KI&S als tekort aangegeven als antwoord op de uitvraag van de dgBD. De werkpakketreductie als gevolg van de IA en HIA zijn volgens KI&S verwerkt in de capaciteitsplanning. Dit is voor ons niet inzichtelijk. De bezettingslijn is gelijk gesteld aan het financieel kader van KI&S.

Bijlage 4



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Auditdienst Rijk

2500 EE Den Haag

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum 24 april 2018
Betreft management response Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-0000064779

Uw brief (kenmerk)

Geachte heer

De Belastingdienst heeft de ADR verzocht om de notitie "Continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder" (inclusief de bijlagen A tot en met E van deze notitie) te onderzoeken. In uw rapport doet u verslag van uw bevindingen. De directeur-generaal Belastingdienst herkent de bevindingen van de ADR.

Reeds met de start van de herijking Investeringsagenda (HIA) was voorzien dat naast de HIA meer maatregelen nodig waren om de effecten van de vertrekregeling op te vangen. De HIA heeft immers betrekking op zes van de dertien fiscale projecten. De brief aan de Kamer over de HIA, d.d. 19 september 2017, geeft al dit inzicht. De verdere reductie dient vorm te krijgen in de volgende fase van de herijking in de zeven nu nog niet onderzochte primaire processen/middelen.

Inmiddels is duidelijk dat de (herijkte) IA vertraagt. Dit maakt de problematiek voor 2019 en verder nu zichtbaar. Dit was ook de aanleiding tot de continuïteitsbrief van 21 februari 2018.

Evenals eerdere onderzoeken toont de ADR met dit rapport opnieuw aan dat het ontbreken van consistentie in Belastingdienst stuur- en management informatie een belemmering is voor een Belastingdienst breed eenduidig inzicht. Ontwikkelen van management informatie heeft grote prioriteit. Inzicht in formatie, bezetting en resource management is hier onderdeel van. Daarbij moet het mogelijk zijn om signalen met betrekking tot de continuïteit tijdig en in samenhang te duiden.

De vertrekregeling is een gegeven, de Belastingdienst zal beheerst vernieuwen, met de focus op moderniseren ICT landschap, verbeteren van management - en stuurinformatie en zich hierbij richten op de continuïteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en de continuïteit van belastingopbrengsten.

Hoogacht

Persoonsgegevens

Direur-generaal Belastingdienst

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