



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksdeelrapport

Noodspoor programma
EU BTW e-Commerce

Versie: definitief

Documentnummer: 2021-0000013319

Uitgebracht aan:
DG Belastingdienst,
dhr. drs. P.H. Smink
Den Haag, 19 januari 2021



Inhoud

- Aanleiding opdracht
- Onzekerheid over haalbaarheid noodspoor
- Aanbeveling 1, 2 en 3
- Te benadrukken punten 1 en 2
- Aanbeveling 4
- Verantwoording onderzoek 1-3
- Ondertekening



Aanleiding opdracht

De DG Belastingdienst heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om een meerjarig onderzoek (bestaande uit deelonderzoeken) uit te voeren naar het programma EU BTW e-Commerce, waarvoor de voorbereiding in juni 2020 van start is gegaan. Doel is het bieden van inzicht in de programmasturing en -beheersing door onderzoek uit te voeren en het in een zo vroeg mogelijk stadium geven van aanbevelingen om de opdrachtgever in staat te stellen deze aanbevelingen snel in de bijsturing van het programma te kunnen meenemen. Zie verder de opdrachtformulering: kenmerk 2020-0000207511 d.d. 27 oktober 2020.

Dit deelrapport gaat in op het noodspoor van het programma, dat nodig is om te zorgen dat de Belastingdienst de uitvoering van de EU-richtlijn een halfjaar eerder kan starten dan initieel gepland. Dit deelrapport is bestemd voor de opdrachtgever en de leden van de stuurgroep van het programma (voor het overleg van 13 januari 2021).



Onzekerheid over haalbaarheid noodspoor

Wij hebben de notitie 'beslissing noodspoor EU BTW e-Commerce' versie 1.0 d.d. 12-01-2021 onderzocht vanuit onze lopende deelonderzoeken naar de IV-planning en naar het programma- en implementatieplan. Wij onderschrijven dat ondanks de grote betrokkenheid en inzet van medewerkers de haalbaarheid van het noodspoor is omringd met grote onzekerheden en risico's. Er staan veel voornemens in de notitie en er is niet opgenomen wat er al is gerealiseerd.

Met name het vele handmatige werk, daar de IV-ondersteuning maar minimaal kan zijn, zal impact hebben op vele vlakken. Het programma houdt nu rekening met het 'gematigde' scenario qua hoeveelheid werk. Als de hoeveelheid werk qua scenario 'realistisch' blijkt te zijn dan zal het zeer lastig worden een beheerst proces te waarborgen. Dit zal effecten hebben op zowel ondernemers als de Belastingdienst zelf en zal politieke aandacht opleveren.



Aanbeveling (1)

Stel stakeholdersanalyse op en voer tussentijdse herijking uit

Het samen werken aan totaaloverzicht en verbinding is van belang daar het programma veel afhankelijkheden kent en complex is. De tijdsdruk zorgt ervoor dat een ieder (dit betreft zowel programmamateam als stuurgroep als betrokken directies en ketens) vooral bezig is met het eigen aandeel aan het noodspoor.

Daardoor is er (te) weinig tijd over om samen het geheel te bespreken en te beschouwen. Dit samen werken is extra lastig door de corona-maatregelen. Wij adviseren het programma om:

- een interne stakeholdersanalyse op te stellen en van hieruit en vanuit het aanwezige totaaloverzicht de rol en inbreng van de betrokkenen te bepalen en verder af te stemmen;*
- één (of meerdere) tussentijdse herijking(en) op "blijft het haalbaar" uit te voeren.*



Aanbeveling (2)

Communiceer intern gericht om zo haalbaarheid te vergroten

Het programma is complex, de tijdsdruk is hoog en de coronamaatregelen belemmeren de (fysieke) sociale interactie. Het nut en de noodzaak van het programma, de voortgang en de verwachte bijdrage van een ieder en het inzicht in de afhankelijkheden wordt buiten het programma vaak anders uitgelegd in relatie tot de eigen prioriteiten. Een gerichtere communicatie zal leiden tot meer acceptatie en commitment voor het werk dat een ieder voor het programma moet uitvoeren. Dit zal de haalbaarheid vergroten.

Wij adviseren het programma de interne communicatie meer gericht vanuit een interne stakeholdersanalyse verder vorm te geven.



Aanbeveling (3)

Laat onderzoek uitvoeren naar huisvesting en werving

Teruggerekend vanuit de invoeringsdatum zijn tijdslijnen opgesteld voor huisvesting en werving. Die gaven aan dat op dit moment er duidelijkheid moet zijn over de plaats van huisvesting en dat de werving gaande moet zijn. Dat is nog niet zo waardoor deze onderdelen zich nu op het kritieke pad bevinden. Voor werving is daarom gekozen de eerste begeleiders intern te werven, daar externe werving niet tijdig zal lukken. De medezeggenschap heeft ook nog niet ingestemd met deze onderwerpen.

Wij adviseren de stuurgroep voor het hoofdspoor nader onderzoek uit te laten voeren naar de ontstane situatie (zowel terugkijkend naar oorzaken als vooruitkijkend naar oplossingen), zodat een structurele oplossing van de processen huisvesting en werving mogelijk is.



Benadrukken punten uit notitie Noodspoor (1)

Er is een aantal punten uit de notitie Noodspoor dat wij willen benadrukken vanwege hun belang voor de realisatie van het programma (dus breder dan het noodspoor).

- Veelheid aan onzekerheden en risico's. Uit de notitie blijkt dat de haalbaarheid van het noodspoor is omgeven met onzekerheden en risico's. Dit betreft onder meer: a. de onzekerheid over het aantal ondernemers dat zich zal registreren en daarmee de werklast voor de Belastingdienst b. het risico op het vlak van authenticatie voor niet-EU-ondernemers en c. het risico op extra werk vanuit de nog uit te voeren Privacy Impact Analyse.*
- Impact van het noodspoor op het hoofdspoor, de keten Omzetbelasting en de andere ketens. Met name de modernisering van het IV-landschap schuift naar achteren met alle risico's van dien.*



Benadrukken punten uit notitie Noodspoor (2)

- *Schaarse businesscapaciteit en hoge werkdruk. Businesscapaciteit is nodig voor zowel het reguliere proces, het noodspoor en het hoofdspoor. Doordat de capaciteit schaars is leidt dit tot hoge werkdruk bij business-medewerkers die bij het programma betrokken zijn. Ook aan de IV-kant is sprake van hoge werkdruk en ook IV-capaciteit is lastig uit te breiden. Aandachtspunt hierbij is duurzame inzet van medewerkers.*
- *Datamigratie. De data vanuit het noodspoor dienen zonder problemen naar het hoofdspoor te kunnen worden overgezet.*
- *Bedrijfsvoering van het programma. Zoals uit de notitie blijkt is de bedrijfsvoering nog niet op niveau, het is zaak dit snel te verbeteren.*
- *Het hoofdspoor vanaf 1 juli 2021 leidend te laten zijn.*



Aanbeveling (4)

Evalueer (besluitvormings)proces inzake traject invoeringsdatum

Nederland is steeds uitgegaan van invoering van de EU-richtlijn per 1 januari 2022. Er is geen alternatief scenario opgesteld voor de vanuit de EU afgesproken (uitgestelde) invoeringsdatum. Toen in oktober 2020 bleek dat de invoeringsdatum op 1 juli 2021 bleef staan is de planning van het noodspoor onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Ook de uitvoering van het noodspoor zal naar verwachting onder grote druk plaatsvinden.

Wij adviseren de stuurgroep om in de 2^e helft van 2021 het (besluitvormings)proces inzake het hele traject van de invoeringsdatum voor zowel beleid (DG Fiscale Zaken) als uitvoering (Belastingdienst) en de samenhang hiertussen te (laten) evalueren om te leren voor komende (EU)-trajecten.



Verantwoording onderzoek (1)

Werkzaamheden en afbakening

In de opdrachtbevestiging staat vermeld dat wij het 1^e jaar twee deelonderzoeken uitvoeren, te weten een deelonderzoek naar het Programma- en implementatieplan en een deelonderzoek naar de IV-planning. Vooruitlopend op de resultaten van die deelonderzoeken komen wij met een deelrapport over het noodspoor. Wij baseren ons daarbij op de uitgevoerde werkzaamheden voor de twee deelonderzoeken, te weten doornemen documentatie en houden van interviews. Wij merken op dat wij nog niet alle werkzaamheden voor de twee deelonderzoeken hebben afgerond. Dit deelrapport is daarmee gebaseerd op een beperkt onderzoek.

In de uitvoeringstoets heeft de Belastingdienst aangegeven de uitvoering in het kader van de EU-richtlijn te kunnen uitvoeren per 1-1-2022. Verwacht werd toen dat de ingangsdatum van de richtlijn van 1-7-2021 nog zou schuiven naar 1-1-2022. Toen in oktober 2020 duidelijk werd dat de invoeringsdatum op 1-7-2021 zou blijven staan heeft de Belastingdienst onderzocht of het mogelijk is die datum te kunnen halen. Daarvoor is het noodspoor in het leven geroepen, dat zorgt voor een tijdelijke oplossing, die grotendeels handmatig zal zijn en met minimale IV-ondersteuning. Een en ander is uiteen gezet in de notitie van de Belastingdienst (notitie 'beslissing noodspoor EU BTW e-Commerce' versie 1.0 d.d. 12 januari 2021).

De onderzoeksvraag luidt: Welke aanbevelingen heeft de ADR ter verbetering van de sturing en beheersing van het programma EU BTW e-Commerce? Als referentiekader hanteren wij de Deming-circle: plan, do, check en act, waarbij de focus ligt op plan en do.



Verantwoording onderzoek (2)

Werkzaamheden en afbakening

Wij hebben zoals in de opdrachtbevestiging staat vermeld in een zo vroeg mogelijk stadium adviezen gegeven aan het programmateam, zodat zij deze bij het opstellen van de notitie (naam, kenmerk) heeft kunnen meenemen. Die notitie is gezien de tijdsdruk op het programma in kort tijdsbestek opgesteld. De benodigde input voor die notitie is ook onder tijdsdruk tot stand gekomen. Daarmee is er ook sprake van tijdsdruk voor onze deelonderzoeken en is de diepgang beperkt gebleven (meer aandacht voor proces dan voor inhoud).

Wij hebben ons gericht op het totstandkomingsproces van de notitie 'beslissing noodspoor EU BTW e-Commerce' versie 1.0 d.d. 12 januari 2021, op de onderbouwing van zaken in de notitie en op het benoemen van beperkingen en risico's. Wij hebben de concept-notitie versie 0.9 van 11 januari 2021 eerst als object van onderzoek genomen. Daar ons concept-deelrapport tegelijk met de notitie versie 1.0 van de Belastingdienst in de stuurgroep van 13 januari 2021 besproken is, heeft daarna op 19 januari 2021 een finale check plaatsgevonden met versie 1.0.

Wij hebben de bevindingen en adviezen afgestemd middels hoor-wederhoor met het programmateam en met de gedelegeerd opdrachtgever.

Wij hebben geen aandacht besteed aan de extra kosten van het noodspoor en aan het voortraject van het programma. Wij hebben alleen zaken binnen de Belastingdienst onderzocht.



Verantwoording onderzoek (3)

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.

Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. drs. P.H. Smink, is eigenaar van dit deelrapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit deelrapport 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. Deze actieve openbaarmaking geldt niet voor dit deelrapport, wel voor het nog te verschijnen samenvattende rapport waar dit deelrapport onderdeel van zal uitmaken.



Ondertekening

Dit onderzoeksdeelrapport is opgesteld door:

H.B.P. Havinga RE RA MMI

Auditmanager

Den Haag, 19 januari 2021

Auditdienst Rijk



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00