



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder

Colofon

Titel	Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder
Uitgebracht aan	prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek
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 werklast ontbreekt in de bijlagen bij de notitie	14
5.2	Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat de toekomstige werklast 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 werklast	
	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 signaleerde 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 werklast 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 werklast (inclusief de werkpakketreducties)?

Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat de toekomstige werklast 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 werklast voor MKB, Particulieren, CAP en KI&S. De directies MKB, CAP en KI&S hebben het totale financieel kader, de bezetting en de werklast beschouwd. De directie Particulieren heeft, rekening houdende met de enge definitie van continuïteitsrisico, het financieel kader, de bezetting en werklast 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 werklast ontbreekt in de bijlagen bij de notitie. Hierdoor is het niet mogelijk om goed inzicht te verkrijgen in de verhouding financieel kader, bezetting en werklast. Uit de aangeleverde onderbouwingen van de directies blijkt wel dat per directie de toekomstige werklast 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

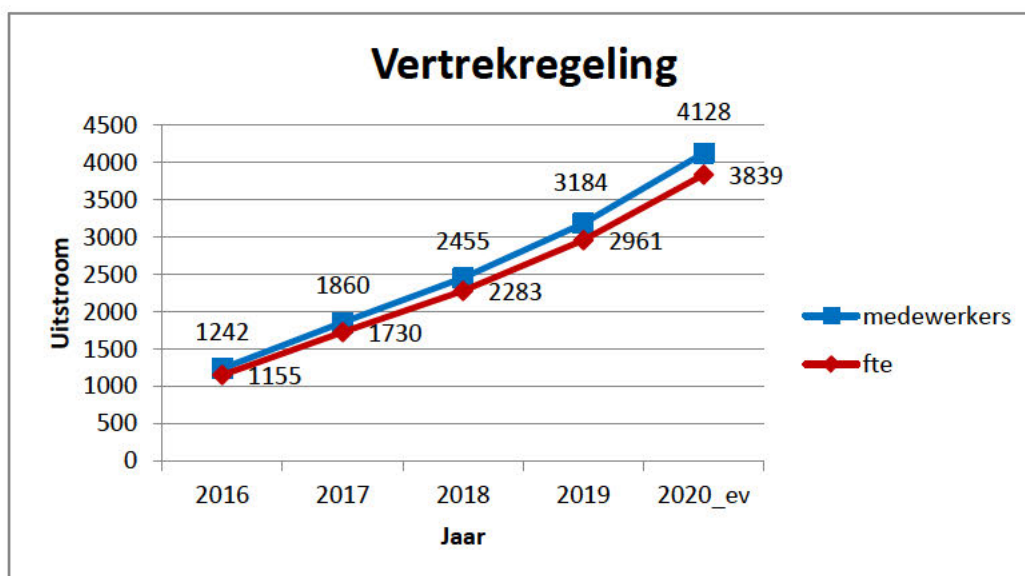
Wij hebben de belangrijkste risico's en effecten kunnen onderbouwen en deze zijn in lijn met de onderliggende basisdocumentatie. De scope van de risico's is sterk afhankelijk van wat wordt verstaan onder continuïteit. De betrokken directies gaan divers om met het begrip continuïteit. Afhankelijk van 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 geserviced. 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.

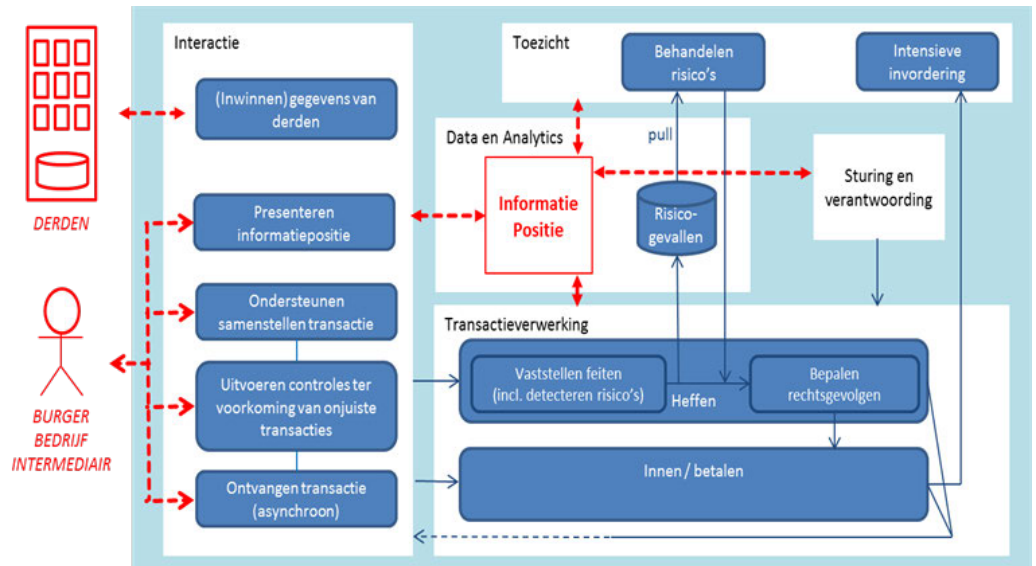
4.2 De in de notitie opgenomen percentages voor technische schuld zijn als een maximale waarde te beschouwen

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 gemaakt 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 werklast 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 werklast 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 werklast 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 werklast. De informatie over bezetting en werklast is door de directies MKB, Particulieren, CAP en KI&S later beschikbaar gesteld. De onderbouwing van de bezetting en werklast 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 werklast 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 werklast 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 peildatum. Zie voor meer detailinformatie bijlage 3.

5.2 Uit de aangeleverde onderbouwing van de directies blijkt dat de toekomstige werklast 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 werklast voor MKB, Particulieren, CAP en KI&S. De directies MKB, CAP en KI&S hebben het totale financieel kader, de bezetting en de werklast beschouwd. De directie Particulieren heeft, rekening houdende met de enge definitie van continuïteitsrisico, het financieel kader, de bezetting en werklast 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.

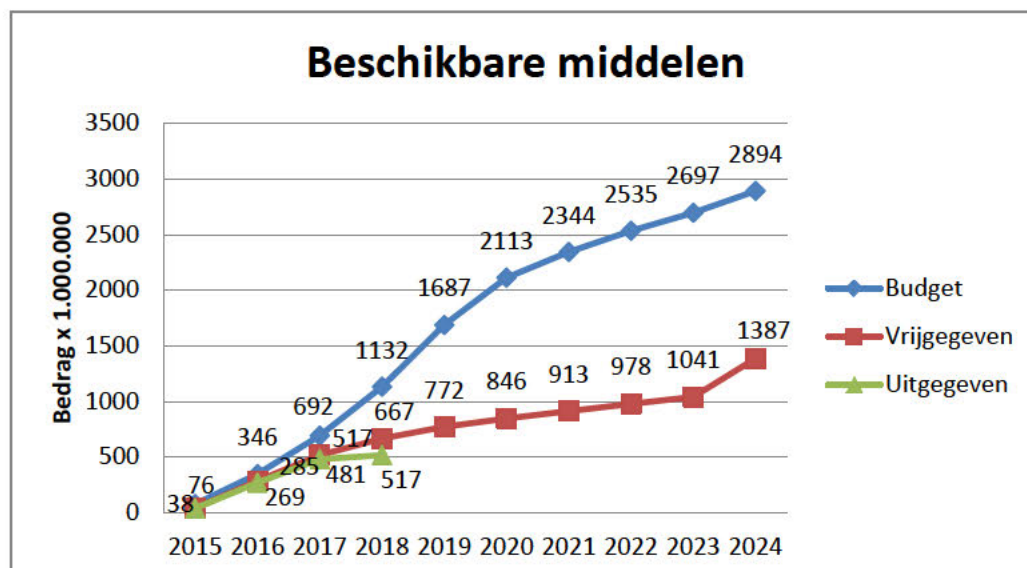
Bevindingen ADR

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 Financien 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.

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 werklust 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 werklust 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	Rondom 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 bezwarenaafhandeling 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 aanbestedingsbrief 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 herijkingsstappen 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 werklast (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. bespreknotities 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.



> 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

prof. J.J.M. Uijlenbroek
Direur-generaal Belastingdienst

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