Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst

Colofon

Titel Belastingdienst	Implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek
Uitgebracht aan	Secretaris Generaal van het Ministerie van Financiën
Datum	6 juli 2017
Kenmerk	2017-0000133297

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht 4

Centrale boodschap 5

1 Inhoudelijk voortgangsrapportage COB-aanbevelingen Tweede Kamer 8
1.1 Voortgangsrapportage COB aanbevelingen stemt overeen met onderliggende basisdocumentatie, maar geeft nog geen antwoord op de vraag wanneer aanbevelingen zijn geïmplementeerd 8
1.2 ADR-rapportage voortgang Investeringsagenda volgt later 9

2 Programmabeheersing en realisatie aanbevelingen 10
2.1 Departementbrede regie implementatie aanbevelingen COB blijft nodig 10
2.2 Implementeren risicobeheersing Belastingdienst aandachtspunt 12

3 Inhoudelijke beschouwing aanbevelingen 13
3.1 Aanpak 13
3.2 Ontwikkeling continuïteitsrisico's nog niet in onderzoeksrapportage betrokken (aanbeveling 1) 13
3.3 Goede uitgangspunten Topstructuur Belastingdienst (aanbeveling 3) 13
3.4 Sturingsinformatie Kerndepartement en Belastingdienst: uitgewerkte documenten met een aantal aandachtspunten (aanbeveling 6) 14
3.5 Risicobeheersing Belastingdienst nog onsamenhangend (aanbeveling 7) 15
3.6 Sturingsarrangementen: aansluiting op agentschapsmodel vergt veel inspanning om het werkend te krijgen (aanbeveling 10) 15
3.7 SG/eigenaarschap: stapeling rollen SG (aanbeveling 11) 16
3.8 Toezicht: maak keuze scope controlfunctie FEZ (aanbeveling 12) 16

4 Verantwoording onderzoek 17
4.1 Werkzaamheden en afbakening 17
4.2 Gehanteerde Standaard 18
4.3 Verspreiding rapport 19

5 Ondertekening 20

Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen COB 21

Bijlage 2 Referentiekader 23

Bijlage 3 Managementreactie 25

Aanleiding opdracht

In 2016 heeft de Staatssecretaris van Financiën maatregelen getroffen in het kader van de aanscherping van de besturing van de Belastingdienst. Deze maatregelen zijn toegelicht in de brief van de Staatssecretaris ("Feitenrelaas vertrekregeling Belastingdienst") aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2016. In deze brief is de instelling van een Commissie van wijzen toegelicht, later Commissie onderzoek Belastingdienst (COB) genaamd. Met de gang van zaken rondom de vertrekpremieregeling als casus, heeft de COB de vrije hand gekregen in het kijken naar onderliggende mechanismen, cultuuraspecten en ingesleten gewoonten en het komen met aanbevelingen.
De COB heeft op 27 januari 2017 haar rapportage uitgebracht "*Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*". De gesignaleerde verbeterpunten beslaan daarbij een breed terrein en zijn geclusterd naar 13 aanbevelingen (zie bijlage 1). De aanbevelingen hebben zowel betrekking op het Kerndepartement, de Belastingdienst als de relatie tussen beide.

Met de brief van 27 januari 2017 hebben de Minister en de Staatssecretaris van Financiën namens het kabinet een reactie gegeven op voornoemd rapport van de COB, samengevat: "*De Commissie heeft een scherpe analyse gemaakt en doet concrete en heldere aanbevelingen ter verbetering van de huidige situatie. Al deze conclusies worden door ons overgenomen. De aanbevelingen zijn onder te verdelen in aanbevelingen met betrekking tot de interne sturing binnen de Belastingdienst (1-6), met betrekking tot de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst (7-9) en met betrekking tot het toezicht vanuit het departement van Financiën (10-13).*"

Vervolgens wordt in de kabinetsreactie per aanbeveling het voorgenomen vervolgtraject geschetst, afgesloten met de toezegging:
"*Gezien de samenhang van de verschillende onderwerpen zal het geheel in samenhang worden uitgewerkt, in een stuurgroep Belastingdienst onder leiding van de ppSG en met alle betrokken onderdelen van het departement vertegenwoordigd. Over circa een half jaar zullen wij uw Kamer informeren over de gemaakte vorderingen. Zoals eerder toegezegd zal de ADR worden gevraagd om de implementatie van de aanbevelingen te toetsen.* "

Met de brief "*Voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst*" d.d. 6 juli 2017, inclusief de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" is de Tweede Kamer geïnformeerd over de gemaakte voortgang met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen.

Het object van ons onderzoek in deze rapportage is de voortgang van de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB, zoals verwoord in voornoemde bijlage. In deze bijlage is aangegeven dat de Tweede Kamer binnenkort separaat over de voortgang van de Investeringsagenda wordt geïnformeerd. Wij zullen ons onderzoek met betrekking tot de Investeringsagenda voortzetten en in afstemming met onze opdrachtgever bepalen wanneer wij hierover rapporteren.

Wij voeren dit onderzoek uit in opdracht van de Secretaris-Generaal (SG) van Financiën. Er zijn drie onderzoeksvragen, die wij resp. in de hoofdstukken 1, 2 en 3 beantwoorden.

Centrale boodschap

De informatie opgenomen in de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" stemt overeen met onderliggende basisdocumentatie, maar geeft nog geen antwoord op de vraag wanneer de aanbevelingen zijn geïmplementeerd. Wij hebben een aantal opmerkingen bij de programmabeheersing en wij hebben een aantal aandachtspunten bij de inhoudelijke kwaliteit van de opgeleverde plannen.

Wij signaleren dat zowel het Kerndepartement als de Belastingdienst werken vanuit een gedeeld besef en met gemeenschappelijke inspanning aan een verbetering van de interne sturing binnen de Belastingdienst, de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst en het toezicht vanuit het departement. Dit heeft in een relatief kort tijdsbestek geresulteerd in diverse uitgewerkte plannen waarin veelal duidelijke keuzes zijn gemaakt. Nu komt het aan op het in blijvende samenhang doorontwikkelen en uitvoeren daarvan. Het belang van verandermanagement komt nog niet in alle plannen duidelijk naar voren. Met name de continue aandacht voor het stimuleren van het gewenste gedrag (van hoog tot laag in de organisatie) missen wij daarbij, terwijl juist deze factor ervoor zorgt dat veranderingen echt gaan werken.

Onze belangrijkste bevindingen zijn:

1. **Rapportage aan de Tweede Kamer**
   Wij hebben –rekening houdend met de strekking van ons onderzoek- geen tegenstrijdigheden of afwijkingen aangetroffen tussen de informatie in de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" met de daaraan ten grondslag liggende basisdocumentatie.

   Wij merken aanvullend op dat een helder tijdpad voor het vervolgtraject ontbreekt en dat de voornoemde bijlage nog geen antwoord geeft op de vraag wanneer aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

2. **Programmabeheersing implementatie aanbevelingen**
   Wij signaleren dat het eerste halfjaar 2017 vooral is benut voor het ontwikkelen van de opzet van maatregelen en procedures, die invulling moeten geven aan de aanbevelingen van de COB en de gedane toezeggingen in de kabinetsreactie. De planmatige bewaking van een samenhangende implementatie (werkend krijgen van de voorgenomen opzet) behoeft nadere uitwerking. Dit geldt voor veel aanbevelingen en in het bijzonder voor de departementbrede regie.

   De Belastingdienst is al langer bezig met het concreet maken en duurzaam implementeren van plannen voor een coherente organisatiebrede risicobeheersing. Er is nog geen voldoende breed gedragen visie op risicobeheersing.

3. **Inhoudelijke beschouwing implementatie aanbevelingen**
   Vanuit ons kennisbeeld van de Belastingdienst, het Kerndepartement en soortgelijke governancevraagstukken bij andere departementen hebben wij – op basis van uitgevoerd onderzoek- de volgende inhoudelijke aandachtspunten:

a. *Het komt nu aan op doorontwikkelen en in samenhang implementeren van de plannen!*
De implementatie van voorgenomen maatregelen zal een zware wissel trekken op het verandervermogen van betrokken organisatie-onderdelen in termen van kennis en kunde. Hierbij is van belang dat (1) de maatregelen in samenhang worden opgepakt met adequate afstemming over afhankelijkheden en (2) voldoende tijd wordt genomen, zodat de organisatie de veranderingen adequaat kan verwerken.

b. *Goede uitgangspunten topstructuur*
De Bestuursraad heeft de topstructuur Belastingdienst vastgesteld aan de hand van een nota *Topstructuur Belastingdienst.* Dit is naar onze mening een helder stuk waarin een aantal duidelijke keuzes worden gemaakt met aansluiting op beschikbare interdepartementale kaders. Aandachtspunt is dat houding en gedrag in brede zin bij implementatie bepalend is voor succes.
De kwantitatieve en kwalitatieve personele invulling en de sturing zijn bij de versterking van de controlfunctie kritische succesfactoren.
Het rekencentrum van de Belastingdienst is niet als Shared Service Organisatie aangemerkt, terwijl het een overheidsrekencentrum is.

c. *Sturingsinformatie: uitgewerkte documenten met een aantal aandachtspunten*
Er zijn uitgewerkte documenten opgesteld met als doel de controlfunctie binnen het departement en de Belastingdienst te verbeteren. Het belangrijkste aandachtspunt is de aansluiting van de informatiebehoefte van het Kerndepartement met de sturingsinformatie van de Belastingdienst.

d. *Sturingsarrangement: goede keuze voor aansluiting op rijksbreed toegepast agentschapsmodel vergt veel inspanning om het werkend te krijgen*
Het vertalen van de structuur van het rijksbrede agentschapsmodel (driehoek bestaande uit eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) naar de situatie bij het Kerndepartement en de Belastingdienst zal het nodige vergen, onder andere doordat de Belastingdienst een directoraat generaal blijft. Het werkend krijgen van de driehoek is een meerjarige uitdaging. Dat blijkt ook uit de ervaringen bij andere departementen. Alle partijen in de driehoek zullen naast de opbouw van de benodigde kennis en kunde flink moeten investeren in passende houding en gedrag om de afgesproken structuur op termijn feitelijk werkend te krijgen.

e. *Risicobeheersing Belastingdienst nog onsamenhangend*
Er is geen breed gedragen visie op risicobeheersing. Vanuit tactisch en operationeel perspectief heeft een werkgroep op hoofdlijnen bouwstenen aangeleverd. Er is hierin aandacht voor structuur (het 'wat') maar niet altijd duidelijk is op welke wijze dit kan worden gerealiseerd (het 'hoe'). De Belastingdienst kiest voor het doorontwikkelen van het Risicomodel van de Belastingdienst en voor het aandacht geven aan aspecten als cultuur en skills.

Op dit moment bestaat er binnen de Belastingdienst nog een onvoldoende samenhangend en continu proces van risicomanagement. Op echelonniveau (concern, bedrijfsonderdelen en procesketens) wordt het risicomanagement uitgevoerd met een veelal hoog abstractieniveau. Wij zien het proces van risicomanagement in diverse gradaties van volwassenheid. Voor de beoogde organisatiebrede risicoanalyse is het nodig te werken aan de cyclus van plan, do, check en act (PDCA) en het

functioneren van in de lijn belegd eigenaarschap. Het is momenteel nog niet afdoende mogelijk geaggregeerde risico's en beheersmaatregelen te onderkennen. De COB aanbeveling Risicobeheersing is opgepakt in de herijking van de Investeringsagenda.

f. *SG/eigenaarschap: stapeling rollen SG*
De SG Financiën is naast voorzitter Bestuursraad en ambtelijk eindverantwoordelijk voor DG Rijksbegroting ook eigenaar van de Belastingdienst. Wij geven in overweging te zoeken naar een oplossing waarbij de SG niet betrokken is in de operationele afstemmingen binnen de beschreven driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De SG vormt dan een escalatieniveau boven de meer operationele afstemmingen tussen partijen binnen het departement.

g. *Toezicht: maak keuze scope controlfunctie FEZ*
Bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) is een projectleider aangesteld om de toekomstige scope van de controlfunctie vanuit FEZ in beeld te brengen. Daarbij wil de directie FEZ duidelijke keuzes maken over de uiteindelijke scope van die controlfunctie. Wij vragen aandacht voor het verbinden van de controlfunctie van de directie FEZ met die van de Belastingdienst.

1 Inhoudelijk voortgangsrapportage COB-aanbevelingen Tweede Kamer

In dit hoofdstuk staan onze bevindingen van onderzoeksvraag 1:
Tot welke bevindingen leidt de opgenomen voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer?

1.1 Voortgangsrapportage COB aanbevelingen stemt overeen met onderliggende basisdocumentatie, maar geeft nog geen antwoord op de vraag wanneer aanbevelingen zijn geïmplementeerd

Voor deze onderzoeksvraag is ons onderzoeksobject de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*".

Het onderzoek naar de voortgangsinformatie in de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" beperkt zich tot de verifieerbare opgenomen voortgangsinformatie zoals deze aan ons ter beschikking is gesteld. Wij hebben daarbij onderzocht in hoeverre de gerapporteerde gegevens, rekening houdend met het gekozen abstractieniveau in de rapportage, in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie. Die documentatie is aangeleverd door de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen.

Naast ons onderzoek naar voornoemde rapportage hebben wij ook kennis genomen van de in de aanbiedingsbrief opgenomen informatie. Wij hebben onderzocht of deze informatie niet in tegenspraak is met bevindingen uit onderzoeken van de Auditdienst Rijk (ADR) bij de Belastingdienst dan wel het Kerndepartement.

Vanuit ons onderzoek hebben wij de volgende bevindingen ten aanzien van de in de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" opgenomen verifieerbare gegevens.

- *Overeenstemming opgenomen informatie met basisdocumentatie*
  Wij hebben geen tegenstrijdigheden of afwijkingen aangetroffen tussen de informatie in het hiervoor genoemde document en de daaraan ten grondslag liggende basisdocumentatie. Deze basisinformatie is de verantwoordelijkheid van en is aangeleverd door de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen.

- *Inhoudelijke juistheid opgenomen informatie*
  Wij hebben geen tegenstrijdigheden aangetroffen tussen de opgenomen informatie en ons kennisbeeld vanuit dit onderzoek of andere onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst dan wel het Kerndepartement.

- *Volledigheid opgenomen informatie*
  Op basis van de toegezegde scope van de voortgangsrapportage en de veronderstelde informatiebehoefte bij de Tweede Kamer, hebben wij de volgende bevindingen ten aanzien van de volledigheid van de opgenomen informatie:
  - *Ontbreken concreet tijdpad implementatie aanbevelingen*
    De voortgang van de implementatie van de aanbevelingen is een beschrijving van de tot nu toe uitgevoerde activiteiten. Er is geen concreet tijdpad voor het vervolgtraject (zie ook 2.1).

  - *Ontbreken definitie van implementeren*
    Er is niet aangegeven wat wordt verstaan onder implementeren en daarmee wanneer een aanbeveling is afgerond (zie ook 2.1).

Naast ons onderzoek naar voornoemde rapportage hebben wij ook kennis genomen van de in de aanbiedingsbrief opgenomen feitelijke voortgangsinformatie. Wij hebben deze informatie niet in tegenspraak bevonden met bevindingen uit onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst dan wel het Kerndepartement.

1.2 ADR-rapportage voortgang Investeringsagenda volgt later

In de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*" is aangegeven dat de Tweede Kamer binnenkort separaat over de voortgang van de Investeringsagenda wordt geïnformeerd. Dat is de reden dat wij nu niet rapporteren over de Investeringsagenda. Wij hebben alleen onderzoek gedaan naar de in voornoemde bijlage gerapporteerde voortgang van de Investeringsagenda voor onderzoeksvraag 1. Wij zullen ons onderzoek met betrekking tot de Investeringsagenda voortzetten en in afstemming met onze opdrachtgever bepalen wanneer wij rapporteren.

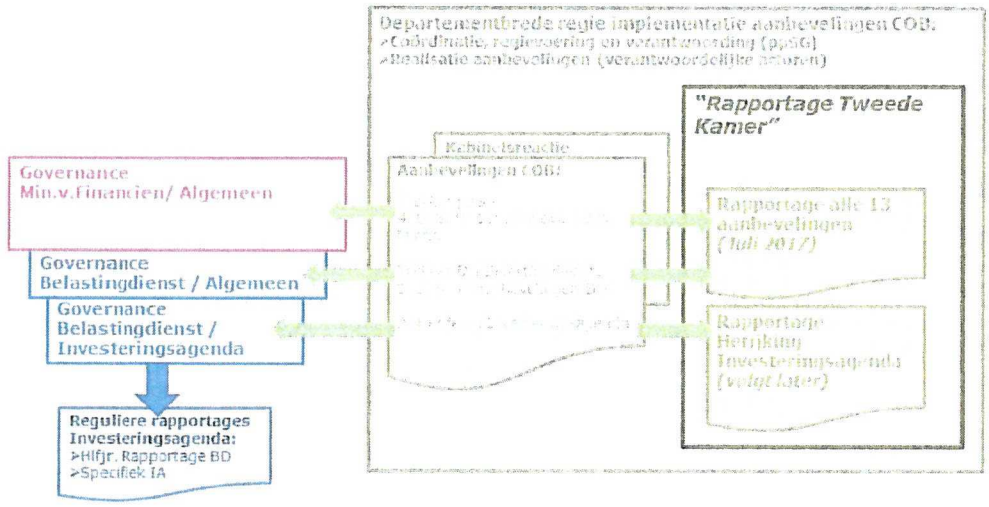
2 Programmabeheersing en realisatie aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan onze bevindingen van onderzoeksvraag 2:

- Welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de programmabeheersing (o.a. dossiervorming, validatie en consolidatie ontvangen materiaal actoren) op de 13 aanbevelingen door de project-plaatsvervangend Secretaris-Generaal (ppSG) is vormgegeven?
  Dit betreft de departementbrede regie en is uitgewerkt in 2.1.
- Welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de realisatie van de 13 aanbevelingen is vormgegeven (plan en aanpak) en de overeenstemming van de realisatie met de toezeggingen in de kabinetsreactie?
  Dit betreft de afzonderlijke aanbevelingen en is uitgewerkt in 2.2.

2.1 Departementbrede regie implementatie aanbevelingen COB blijft nodig

Beschrijving van de regie door de ppSG:
De ppSG is in opdracht van de SG verantwoordelijk voor het opstellen van de "*Voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst*". De ppSG heeft een adviserende en aanjagende functie bij het implementeren van de maatregelen uit de kabinetsreactie op het onderzoek van de COB. De huidige systematiek van centrale coördinatie en regie door de ppSG op de implementatie van de aanbevelingen van de COB, alsmede de rapportage daarover, betreft een tijdelijke hulpconstructie. Dit tijdelijke karakter geldt ook voor de afzonderlijke rapportage aan de Tweede kamer over de aanbevelingen van de COB. In het schema hierna is die hulpconstructie en tijdelijk rapportagetraject weergegeven in het groene gedeelte van het schema.



De ppSG voert de programmabeheersing uit met behulp van een klein team, daarbij tijdelijk ondersteund door Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR). Er is gewerkt met een plateauplanning voor het Kerndepartement en er is qua besluitvorming gekozen om de Bestuursraad als stuurgroep te laten functioneren. Volgens de afspraken is de Directeur Generaal (DG) Belastingdienst trekker van de aanbevelingen 1, 2, 5 en 7 en de ppSG van de andere. In de afgelopen periode heeft de DG Belastingdienst de besluitvorming van aanbeveling 3 voorbereid. Op de koppelvlakken heeft afstemming plaatsgevonden.

Bevindingen ADR:

De te nemen maatregelen en te ontwikkelen procedures als gevolg van de invulling van de 13 aanbevelingen van de COB grijpen diepgaand in op de interne sturing binnen de Belastingdienst, de interne beheersing van de processen binnen de Belastingdienst en het toezicht vanuit het kerndepartement van Financiën. Er is sprake van een omvangrijk verandertraject met effect op structuren, werkwijzen en cultuur, dat de nodige tijd zal vergen. De Bestuursraad is zich hiervan bewust.

In het eerste halfjaar lag de focus op het opstellen van plannen en ontwerpdocumenten en het leggen van verbinding tussen de betrokkenen. Nu komt het aan op het doorontwikkelen en in samenhang implementeren. En dat naast het reguliere werk. Dit zal veel gaan vergen van zowel het Kerndepartement als de Belastingdienst, waarbij ons inziens departementbrede regie noodzakelijk blijft.

In de departementbrede regie zien wij de volgende verbetermogelijkheden:

- *Definitie implementatie in uitgewerkte plannen ontbreekt*
  Voor een effectieve sturing is het van belang dat voor bestuurders duidelijk is waar zij op aansturen. Toegezegd in de kabinetsreactie is dat de aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd, echter is niet expliciet gemaakt wat wordt verstaan onder "implementatie". Ook in de uitgewerkte plannen is niet helder gemaakt wanneer een aanbeveling daadwerkelijk is gerealiseerd: op het moment dat een (ontwerp-)plan bij een kwartiermaker of lijnmanager ter uitvoering is overgedragen of wanneer de beoogde verandering c.q. werkwijze is bereikt ? De ADR is van mening dat het laatste is bedoeld in de geest van de kabinetsreactie.

- *Cultuurverandering concreet monitoren en oppakken vanuit de inhoud*
  In de oplegbrief wordt benadrukt dat het nog enkele jaren duurt, voordat het proces van de structuuraanpassingen en de vernieuwde werkwijze volledig in de haarvaten van de organisatie geïnternaliseerd zijn. Wij onderschijven deze verwachting. Advies is de beoogde cultuurverandering nader uit te werken. Om daarna de realisatie van de beoogde cultuurverandering te monitoren en de uitkomsten daarvan periodiek te agenderen in de Bestuurraad. Daarbij is het niet de bedoeling een apart cultuurtraject op te starten maar de cultuurverandering vanuit de inhoud van het werk op te pakken.

- *Programmamanagement verder ontwikkelen*
  De focus vanuit het programma heeft gelegen op het maken van verbinding tussen de betrokkenen en niet zozeer in het verder ontwikkelen van instrumenten op het gebied van programmanagement. Op enkele onderdelen zien wij duidelijke ontwikkelpunten zoals een stakeholderanalyse,

risicomanagement, inzicht in de relatie tussen COB-aanbevelingen en oplossingen, planning en afsluitend een inzichtelijke bestuurlijke informatievoorziening inclusief een geschikt dashboard.

Wij vragen aandacht voor het verbeteren van de departementbrede regie op de implementatie van de aanbevelingen van de COB door invulling te geven aan bovenstaande bevindingen. De aangepaste regie dient ons inziens geborgd te worden voor in ieder geval een jaar, waarna via een evaluatie is te bepalen of een departementsbrede regie op de verdere implementatie nodig blijft.

2.2 Implementeren risicobeheersing Belastingdienst aandachtspunt

In deze paragraaf staan onze bevindingen inzake de wijze waarop de realisatie van de (afzonderlijke) 13 aanbevelingen is vormgegeven (plan en aanpak) en de overeenstemming van de realisatie met de toezeggingen in de kabinetsreactie. De in paragraaf 2.1 opgenomen bevindingen gelden veelal ook voor de afzonderlijke aanbevelingen. In een latere fase zullen wij rapporteren over aanbeveling 2. Niet voor elke individuele aanbeveling is een apart plan en een aparte aanpak uitgewerkt. Soms zijn aanbevelingen samen aangepakt, soms heeft een plan betrekking op meerdere aanbevelingen, soms zit een aanbeveling in een andere verweven en soms moet het plan nog worden opgesteld. Er is sprake van een grote samenhang. Indien een aanbeveling niet is genoemd houdt dit in dat wij verder geen relevante bevindingen te melden hebben.

Aanbeveling 7: Implementeren risicobeheersing Belastingdienst aandachtspunt
De Belastingdienst is al langer bezig met het concreet maken en duurzaam implementeren van plannen voor een coherent belastingdienstbreed risicomanagement. De COB aanbeveling Risicobeheersing is nu opgepakt in de herijking van de Investeringsagenda en valt daarmee onder de uitwerking van aanbeveling 2. Door een bestaande werkgroep is vanuit haar ervaring met knelpunten van risicomanagement een stappenplan gemaakt voor het doorontwikkelen van risicomanagement.

Overeenstemming van de oplossingen met de toezeggingen in de kabinetsreactie
Afsluitend merken wij op dat wij voor alle aanbevelingen op dat wij geen bevindingen hebben op het gebied van de overeenstemming van de voorgenomen oplossingen met de toezeggingen in de kabinetsreactie.

3 Inhoudelijke beschouwing aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan onze bevindingen van onderzoeksvraag 3:
Tot welke bevindingen leidt de inhoudelijke kwaliteit van de per aanbeveling van de COB in de uitwerking begrepen oplossingen?

3.1 Aanpak

De inhoudelijke kwaliteit van een aantal voorgestelde/ontworpen oplossingen (maatregel, proces, product) is door de ADR beschouwd vanuit het aanwezige kennisbeeld en begrip vanuit andere onderzoeken (zowel wettelijke taak als vraaggestuurd) of anderszins. Uitgebreider onderzoek zou tot meer en/of deels anders geformuleerde bevindingen kunnen leiden. Voor de niet genoemde aanbevelingen heeft geen beschouwing plaats gevonden omdat er nog geen oplossing was ten tijde van dit deel van ons onderzoek (eind mei/begin juni). Wij hebben de definitieve versie (indien aanwezig) of de meest actuele concept-versie van de ons ter beschikking gestelde stukken in onze beschouwing betrokken. In een latere fase zullen wij rapporteren over aanbeveling 2.

Specifiek voor continuïteit (aanbeveling 1) geldt dat ontstane risico's of mogelijke reeds bestaande effecten als gevolg van de *uitstroom* van interne en externe medewerkers op de continuïteit door ons niet zijn onderzocht in het kader van deze onderzoeksopdracht.

3.2 Ontwikkeling continuïteitsrisico's nog niet in onderzoeksrapportage betrokken (aanbeveling 1)

In de bijlage "Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst" is voor aanbeveling 1 een procedurele toelichting gegeven op het rapportagetraject voor de ontwikkeling van de continuïteitsrisico's. Toegelicht is dat de Staatssecretaris de Tweede Kamer heeft geïnformeerd met respectievelijk de continuïteitsrapportage, het wervingsplan en laatstelijk de 19e Halfjaarsrapportage Belastingdienst. De conclusie van de Belastingdienst in de 19e Halfjaarsrapportage is dat de continuïteit kan worden geborgd. Aangegeven is dat in de 20e Halfjaarsrapportage een actualisatie zal worden gegeven van de continuïteitsrisico's. Wij zullen in het vervolg van ons onderzoek naar de verantwoording over de herijking van de Investeringsagenda (aanbeveling 2) en de daarmee samenhangende risico's en aandachtspunten mede aandacht besteden aan de ontwikkeling van de continuïteitsrisico's die de herijking raken.

3.3 Goede uitgangspunten Topstructuur Belastingdienst (aanbeveling 3)

De Bestuursraad heeft de topstructuur Belastingdienst vastgesteld aan de hand van een nota *Topstructuur Belastingdienst*. Dit is naar onze mening een helder stuk waarin een aantal duidelijke keuzes worden gemaakt. Wij zien dat in de voorgestelde topstructuur de controlfunctie goed is belegd en ook is sprake van een meer expliciete scheiding van beleid, uitvoering en control.

Aandachtspunten zijn:

- *Houding en gedrag zijn bepalend voor succes*
  Alle veranderingen samen doen een groot beroep op het verandervermogen van de Belastingdienst. Hierbij zijn houding en gedrag bepalend voor succes. Bij het implementeren van de topstructuur is het zaak voldoende oog te hebben voor dit aspect.

- *Versterken rol controlfunctie afhankelijk van personele invulling en sturing*
  De goede en duidelijke keuzes ten aanzien van de controlfunctie zijn nog geen garantie voor succes. Het is van belang dat control goed in haar rol kan komen in relatie tot de ontwikkeling van de rol en verantwoordelijkheden van het lijnmanagement. Het lijnmanagement is van het in control brengen en houden van de organisatie.
  Verder is de vraag of de Belastingdienst, gezien de krapte op de arbeidsmarkt, in staat zal zijn binnen afzienbare termijn de beoogde uitbreiding van de bestaande bezetting met 25 FTE kwalitatief en kwantitatief op peil te krijgen. Aandachtspunt daarbij is dat de controlfuncties niet als sleutelfuncties zijn aangemerkt. Dit werkt niet stimulerend in de mogelijkheden tot tijdelijke werving.
  Tot slot onderschrijven wij het door de Belastingdienst beoogde professionaliseringstraject om de huidige controlfunctie te versterken.

- *Ontbreken financiële paragraaf in de nota topstructuur*
  De uitwerking van de voorstellen in de nota *topstructuur Belastingdienst* kan personele consequenties hebben, de financiële consequenties daarvan zijn nog niet in beeld gebracht.

- *Rekencentrum niet als Shared Service Organisatie (SSO) gepositioneerd*
  Het rekencentrum van de Belastingdienst is aangemerkt als een van de overheidsrekencentra, een SSO dus. Het is in de nota *Topstructuur Belastingdienst* onvoldoende toegelicht waarom het rekencentrum niet als SSO is neergezet.

3.4 Sturingsinformatie Kerndepartement en Belastingdienst: uitgewerkte documenten met een aantal aandachtspunten (aanbeveling 6)

Er zijn uitgewerkte documenten opgesteld met als doel de controlfunctie binnen het Kerndepartement en de Belastingdienst te verbeteren. Bij de nadere concretisering en implementatie van deze documenten hebben wij de volgende aandachtspunten:

- De veelheid aan aanbevelingen uit de verschillende rapporten maakt een nadere analyse van onderlinge afhankelijkheid, volgordelijkheid en prioritering noodzakelijk teneinde tot een effectieve en efficiënte aanpak te kunnen komen.
- Aansluiting van de informatiebehoefte van het Kerndepartement met de sturingsinformatie van de Belastingdienst is nog onvoldoende herkenbaar uitgewerkt in de documenten. Er zijn al wel diverse overleggen gestart om wederzijds meer samen op te kunnen trekken.
- Samenhangende kritische prestatie indicatoren (KPI's) over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen ontbreekt. Onder "Middelen" wordt ook ICT verstaan. ICT verdient als zelfstandige component binnen de uit te werken control door de directie FEZ meer aandacht.

- Het top-down definiëren van informatiebehoefte en het vervolgens concretiseren naar KPI's is onderbelicht. Ook mist nog de concrete ophanging van KPI's binnen een in te richten Plan-do-check-act (PDCA)-cyclus, waardoor het risico bestaat dat er een papieren tijger ontstaat.

3.5 Risicobeheersing Belastingdienst nog onsamenhangend (aanbeveling 7)

Er is geen breed gedragen visie op risicobeheersing. Vanuit tactisch en operationeel perspectief heeft een werkgroep op hoofdlijnen bouwstenen aangeleverd. Er is hierin aandacht voor structuur (het 'wat') maar niet altijd duidelijk is op welke wijze dit kan worden gerealiseerd (het 'hoe'). Belastingdienst kiest voor het doorontwikkelen van het Risicomodel van de Belastingdienst en voor het aandacht geven aan aspecten als cultuur en skills.

Op dit moment bestaat er binnen de Belastingdienst nog een onvoldoende samenhangend en continu proces van risicomanagement. Op echelonniveau (concern, bedrijfsonderdelen en procesketens) wordt het risicomanagement uitgevoerd met een veelal hoog abstractieniveau. Wij zien het proces van risicomanagement in diverse gradaties van volwassenheid. Voor de beoogde organisatiebrede risicoanalyse is het nodig te werken aan de cyclus van plan, do, check en act (PDCA) en het functioneren van in de lijn belegd eigenaarschap. Het is momenteel nog niet afdoende mogelijk geaggregeerde risico's en beheersmaatregelen te onderkennen. De COB aanbeveling Risicobeheersing is opgepakt in de herijking van de Investeringsagenda.

3.6 Sturingsarrangementen: aansluiting op agentschapsmodel vergt veel inspanning om het werkend te krijgen (aanbeveling 10)

De Bestuursraad heeft besloten tot het invoeren van de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zoals deze Rijksbreed op meerdere plaatsen voorkomt. DG Fiscale Zaken (DGFZ) zal de rol van opdrachtgever krijgen. Besloten is dat er drie stukken worden geschreven die in beeld brengen wat nodig is voor de drie rollen. De DGFZ maakt een stuk over opdrachtgeverschap, de DG Belastingdienst over opdrachtnemerschap en de beoogde hoofddirecteur FEZ over eigenaarschap. De ppSG dient de samenhang tussen de drie stukken te bewaken. Hiermee wordt de voorgestane structuur nader ingevuld.

Wij willen het volgende meegeven over dit onderwerp. Het vertalen van de structuur van de driehoek volgens de interdepartementale model naar de situatie bij het Kerndepartement en de Belastingdienst zal het nodige vergen, onder andere doordat de Belastingdienst een directoraat generaal blijft. Het werkend krijgen van de driehoek is een meerjarige uitdaging. Dat blijkt ook uit de ervaringen bij andere departementen. Hierbij dient er balans te zijn tussen de aandacht voor structuur en houding en gedragsaspecten in het daadwerkelijk gezamenlijk invullen van rollen binnen het afgesproken driehoeksmodel. Alle partijen in de driehoek zullen naast de opbouw van de benodigde kennis en kunde flink moeten investeren in passende houding en gedrag om de afgesproken structuur op termijn feitelijk werkend te krijgen.

3.7 SG/eigenaarschap: stapeling rollen SG (aanbeveling 11)

In de voorgestelde portefeuilleverdeling tussen de SG en –de nieuw aan te stellen- plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG) valt de Belastingdienst onder de SG. In het afwegingskader is toegelicht dat de keus voor het beleggen van het eigenaarschap van de Belastingdienst bij de SG is gemaakt omwille van externe uitstraling van de politiek-bestuurlijk gevoelige diensten. Naast het voorzitterschap van de Bestuursraad en de rol van eigenaar van de Belastingdienst heeft de SG ook de (interdepartementaal gezien unieke) rol van ambtelijk eindverantwoordelijke voor het Directoraat-generaal Rijksbegroting, directie Inspectie der Rijksfinanciën (DGRB/IRF). In de specifieke situatie bij Financiën zien wij op die wijze een stapeling van rollen bij de SG ontstaan.
In lijn met het agentschapsmodel behoren afstemmingen rondom de Belastingdienst afhankelijk van het onderwerp plaats te vinden tussen de eigenaar en de opdrachtnemer (doelmatigheid, strategische koers) en tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (uitvoering belastingwetgeving). Vanuit de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar vindt aansluitend afstemming plaats met DGRB/IRF. De directie FEZ is betrokken bij strategische en operationele afstemmingen zoals die primair binnen de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer èn eigenaar plaatsvinden. Vervolgens heeft DGRB/IRF in tweede instantie een rol vanuit rijksbrede afwegingen en checks & balances.

Wij vinden het van belang dat er –aanvullend op deze strategische en operationele niveaus van afstemming- een escalatierol blijft in de richting van de SG. Wij geven in overweging om te zoeken naar een oplossing waarbij de SG niet betrokken is in de operationele afstemmingen binnen de beschreven driehoek. De SG vormt op die wijze vanuit het voorzitterschap van de Bestuursraad en de genoemde combinatie van rollen eigenaar en ambtelijk eindverantwoordelijke DGRB/IRF een escalatieniveau boven de operationele afstemmingen tussen partijen.

De eigenaarsondersteuning is als regiefunctie belegd bij de directie FEZ. De Belastingdienst is voornemens om de opdrachtnemersondersteuning (een spiegelrol) te beleggen bij de directie Control & Financiën (C&F). Deze ondersteuning bestrijkt een breder gebied dan het kennis- en werkterrein van C&F, de directie C&F is zich hiervan bewust.

3.8 Toezicht: maak keuze scope controlfunctie FEZ (aanbeveling 12)

Bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) is een projectleider aangesteld om de toekomstige scope van de controlfunctie vanuit FEZ in beeld te brengen. Daarbij wil FEZ duidelijke keuzes maken voor de uiteindelijke scope van die controlfunctie. Komend vanuit een financieel gerichte controlfunctie (die overigens ook versterking behoeft) vinden wij het van belang te kiezen voor een haalbaar groeipad in de richting van de te benoemen, uiteindelijk gewenste bredere controlfunctie. De uitwerking van de controlfunctie van de directie FEZ dient daarbij in samenhang plaats te vinden met een soortgelijke ontwikkeling aan de kant van de Belastingdienst. FEZ is kaderstellend, ook voor de control van de Belastingdienst. Uiteindelijk gaat het erom dat departementsbreed de inrichting van de controlpyramide over de "lines of defence" een toereikend stelsel oplevert.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Financiën rapporteert begin juli 2017 over de stand van zaken inzake de gemaakte vorderingen in de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB aan de Tweede Kamer. De SG van Financiën heeft ons opdracht gegeven door het uitvoeren van onderzoek inzicht te geven in deze gerapporteerde stand van zaken. Dit onderzoek van de ADR kan de politieke en ambtelijke leiding ondersteunen in zowel de interne beheersing als de externe verantwoording.
Het inzicht is gegeven door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

1. Tot welke bevindingen leidt de opgenomen voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer?
2. A. Welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de programmabeheersing (o,a. dossiervorming, validatie en consolidatie ontvangen materiaal actoren) op de 13 aanbevelingen door de PPSG is vormgegeven?
   B. Welke bevindingen zijn aanwezig bij de wijze waarop de realisatie van de 13 aanbevelingen is vormgegeven (plan en aanpak) en de overeenstemming van de realisatie met de toezeggingen in de kabinetsreactie?
3. Tot welke bevindingen leidt de inhoudelijke kwaliteit van de per aanbeveling van de COB in de uitwerking begrepen oplossingen?

Het object van ons onderzoek is de voortgang van de implementatie van de 13 aanbevelingen van de COB, zoals verwoord in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Dit betreft de brief "*Voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst*", inclusief de bijlage "*Voortgang implementatie aanbevelingen Commissie onderzoek Belastingdienst*".
In deze bijlage is aangegeven dat de Tweede Kamer binnenkort separaat over de voortgang van de Investeringsagenda wordt geïnformeerd. Dat is de reden dat wij nu niet rapporteren over de Investeringsagenda. Wij hebben alleen onderzoek gedaan naar de in voornoemde bijlage gerapporteerde voortgang van de Investeringsagenda voor onderzoeksvraag 1.
Eventuele andere elementen dan de verifieerbare voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer vallen buiten de scope van dit onderzoek. De aanbevelingen van de COB en de in de kabinetsreactie vermelde toezeggingen vormen als zodanig geen object van onderzoek.

Wij hebben in dit kader onderzoek ingesteld naar:

1. Voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer
   Het onderzoek naar de voortgangsinformatie in de rapportage aan de Tweede Kamer beperkt zich tot de verifieerbare opgenomen voortgangsinformatie zoals deze aan ons ter beschikking is gesteld. Wij hebben daarbij onderzocht in hoeverre de gerapporteerde gegevens, rekening houdend met het gekozen abstractieniveau in de rapportage, in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de verschillende actoren, die verantwoordelijk zijn voor de te realiseren aanbevelingen. Ook hebben wij kennis genomen van alle in de rapportage opgenomen informatie. Wij hebben onderzocht of deze informatie niet in tegenspraak is met bevindingen uit dit onderzoek of

andere onderzoeken van de ADR bij de Belastingdienst dan wel het Kerndepartement.

2. Procesmatige kwaliteit
   A. Een goed gedocumenteerde werkwijze (onder meer besluitvorming Bestuursraad, werkgroepen, ambtelijke ondersteuning) is nodig om te zorgen dat er een inzichtelijke, gedocumenteerde uitwerking ontstaat van de kabinetsreactie en de daaruit af te leiden Tweede Kamerrapportage.

   B. De wijze waarop de realisatie per aanbeveling van de COB (in samenhang) is vormgegeven heeft grote invloed op de kwaliteit van de realisatie van de kabinetstoezeggingen en het noodzakelijk commitment van daarbij betrokken actoren. Wij hebben de in de praktijk vormgegeven aanpak onderzocht.

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

De uitvoering van het onderzoek bestond uit een combinatie van dossieronderzoek en interviews met bij de implementatie van de aanbevelingen betrokken functionarissen. De mix van onderzoeksmethodieken varieerde per aanbeveling gezien het verschillende karakter van de aanbevelingen van de COB en de verschillende stadia van uitwerking en implementatie van aanbevelingen. Het door ons gehanteerde referentiekader is opgenomen als bijlage 2.

Wij zullen ons onderzoek met betrekking tot de Investeringsagenda voortzetten en in afstemming met onze opdrachtgever bepalen wanneer wij rapporteren.

4.2 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.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mevrouw drs. M.R. Leijten, Secretaris Generaal van het Ministerie van Financiën, is eigenaar van dit rapport. De concept versie van dit rapport is afgestemd met opdrachtgever en de voor de implementatie van de COB aanbevelingen verantwoordelijke trekkers. De managementreactie op dit rapport is opgenomen als bijlage 3.

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.

5 Ondertekening

Den Haag, 6 juli 2017

H.B.P. Havinga RE RA MMI

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen COB

1. *Het borgen van de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten vraagt de komende maanden om voorrang, gegeven het niet synchroon lopen van de realisatie van de vertrekregeling met de beoogde wijzigingen in de dagelijkse werkprocessen als gevolg van de Investeringsagenda*

2. *De doelstellingen van de Investeringsagenda zijn onverminderd van belang. De commissie acht het van groot belang dat het momentum wordt hervonden en dat de implementatie voortvarend ter hand wordt genomen. Daarbij vraagt de commissie in het bijzonder aandacht voor het volgende:*

   - Op papier is de Investeringsagenda omgezet in een groot aantal projecten. Nu komt het erop aan deze projecten te laten leiden tot een daadwerkelijke diepgaande en integrale verandering van zowel primaire processen, ondersteunende (ICT-) systemen en werkwijzen, met inbegrip van de heersende cultuur binnen de Belastingdienst (ontwikkelagenda)

   - De verdere uitwerking van de Investeringsagenda ware als vehikel te gebruiken om de relatie met de werkvloer opnieuw te vitaliseren. In algemene zin zijn er thans geen effectieve en uitnodigende instrumenten voor de werkvloer om signalen van daaruit op de goede plek aan de top te krijgen. De leiding zou hierin alsnog dienen te voorzien.

3. *Ten aanzien van de structuur van het directoraat-generaal Belastingdienst verdient zowel de topstructuur aandacht, als de gelaagde opbouw van het directoraat-generaal als geheel. In de topstructuur is een meer expliciete scheiding van beleid, uitvoering en control gewenst en moet het zicht op het primaire proces door het MT verbeterd worden. Een reparatieslag is nodig om verantwoordelijkheden en bevoegdheden per managementlaag weer met elkaar in balans te brengen en het aantal managementlagen te verkleinen.*

4. *Bij het nader bezien van de structuur van de leiding van het directoraat-generaal Belastingdienst ware voorts acht te slaan op de positie van de directie Douane, ook gelet op haar wat geïsoleerde positie ten opzichte van de andere directies, grote verschillen in span of control en versterken van de focus op belastingen en toeslagen. Een meer zelfstandige positie, bijvoorbeeld gerelateerd aan de secretaris-generaal dan wel een afzonderlijk directoraat-generaal, zou voor de directie Douane overwogen kunnen worden.*

5. *De leiding van de Belastingdienst dient te beschikken over een managementstijl waarin daadkracht, gezamenlijkheid en het vermogen verbindingen te leggen met relevante geledingen binnen de Belastingdienst alsook met het departement van Financiën, in balans zijn. Het belang van voldoende fiscale kennis alsook ervaring met het bedrijf Belastingdienst waarin massale uitvoeringsprocessen aan de orde zijn, kan niet genegeerd worden in een goede mix met kennis en ervaring van buiten de Belastingdienst. Naast een bedrijfseconomische en een technologische invalshoek, blijven rechtstatelijke waarborgen onverminderd van belang.*

6. *Sturing op zowel going concern als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaarheid is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Dergelijke informatie is thans niet voorhanden. Om in control te komen is op dit terrein een forse inhaalslag geboden.*

7. *Om de ambitieuze Investeringsagenda beheerst te kunnen realiseren, dienen risico's onderkend te worden op het niveau van het programma, de Belastingdienst en op departementaal en rijksniveau. Vervolgens dienen beheersmaatregelen te worden getroffen om geïdentificeerde risico's te beheersen.*

   Risico's betreffen onder meer ICT-problematiek (zowel de kwetsbare oude systemen als de transitie naar nieuwe systemen); personeelsrisico's inherent aan grote reorganisatie; politieke en financiële risico's als bijvoorbeeld de inning van belastingen in het geding komt. Dit risicomanagement is geen eenmalige exercitie maar vraagt om periodieke bijstelling.

8. *Het personeelsbeleid dient een krachtige inhaalslag te maken wat betreft professionaliteit en effectiviteit. Een levenlang werken binnen de Belastingdienst kan niet meer de standaard zijn, ook gelet op de wijzingen in de dagelijkse werkprocessen die met de Investeringsagenda worden beoogd. Gegeven de bestaande verwarring in de organisatie, moet helderheid worden verschaft over de mogelijkheden en middelen voor werving. Van groot belang daarbij is dat*

zowel instroom als uitstroom worden afgestemd – kwalitatief, kwantitatief en qua timing – op het brede veranderingsprogramma van de Investeringsagenda.

9. *Formele vormen van communicatie en besluitvorming zijn nodig binnen de Belastingdienst, met de ambtelijke leiding van het departement en met de politiek verantwoordelijke bewindspersonen. Dit vereist een disciplinering van alle betrokkenen, zonder te verzanden in bureaucratie. Informele communicatie is weliswaar het smeermiddel voor formele, schriftelijke, communicatie en besluitvorming, maar kan deze niet vervangen.*

10. *Op het niveau van het departement dienen sturingsarrangementen ontwikkeld te worden waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven worden voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal.*

11. *Essentiële toezichtfuncties op het niveau van de leiding van het departement dienen versterkt te worden naar alle onderdelen van het departement. Daartoe is een versterking van de rol van de secretaris-generaal geboden conform het KB van 1988. De toerusting van de secretaris-generaal dient uitgebreid en versterkt te worden, zowel wat betreft de staf rond de secretaris generaal als wat betreft positie en samenstelling van FEZ.*

12. *Grote terughoudendheid is geboden om minder goed functionerende reguliere controledirecties te compenseren met ad-hoc instituties die veelal niet de tijd en de toerusting krijgen om wel adequaat controle uit te oefenen; en die bovendien veelal de reguliere verantwoordelijkheid verder uitrollen en ontmoedigen. De reguliere inrichting van interne beheersing, controle en toezicht dient op orde gebracht te worden: zowel binnen de Belastingdienst als binnen het departement van Financiën.*

13. *De structuur van de medezeggenschap en van het georganiseerd overleg met de bonden ware opnieuw te ordenen en wel zodanig dat én de samenhang binnen het departement én het eigen karakter van de onderscheiden onderdelen van het departement tot uitdrukking worden gebracht. Een centrale ondernemingsraad op het niveau van het departement onder leiding van de secretaris-generaal kan de samenhang versterken. Daaronder kunnen de afzonderlijke onderdeel- ondernemingsraden functioneren. Voorts adviseert de Commissie na te gaan op welke wijze het Georganiseerd Overleg Belastingdienst beter afgestemd kan worden op dat overleg voor de overige delen van het departement.*

Bijlage 2 Referentiekader

Voor ons onderzoek hebben wij als algemeen referentiekader gehanteerd:

1. de aanbevelingen in het rapport van de COB;
2. de kabinetsreactie op het rapport van de COB;
3. algemene governance-kaders zoals de PDCA-cyclus.

Daarnaast hebben wij per onderzoeksvraag het volgende extra referentiekader gehanteerd:

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

2. Voor onderzoeksvraag 2:
   Het referentiekader is hierna opgenomen. Wij hebben dit referentiekader per aanbeveling proportioneel toegepast, dit gezien de variatie in grootte en complexiteit van de aanbevelingen.

3. Voor onderzoeksvraag 3:
   Voor deze vraag baseren wij ons op het bij de ADR aanwezige kennisbeeld vanuit diverse onderzoeken en daarmee op de referentiekaders die daarbij zijn gehanteerd.

Algemeen referentiekader voor de procesmatige kwaliteit (governance) van de implementatie (= aanpak en uitvoering) van de aanbevelingen van de COB (onderzoeksvraag 2)

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

1. Algemeen begrippenkader "governance"
   Wij baseren ons op de definitie van governance zoals die wordt gehanteerd door de Algemene Rekenkamer[1]: "*Governance (bestuur) is het sturen en beheersen van een organisatie, daarover verantwoording afleggen en daar toezicht op houden. Alom wordt het belang van governance onderkend als waarborg voor het bereiken van beleidsdoelen.*" Op basis hiervan beschouwen wij de governance binnen de context van de realisatie van aanbevelingen COB als volgt.

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

- Sturing
  Wij bedoelen met "Governance implementatie aanbevelingen COB" de governance zoals die binnen het Ministerie van Financiën, specifiek en in aanvulling op bestaande governancemechanismen wordt ontwikkeld ten behoeve van de implementatie van de aanbevelingen van de COB. Bij meerdere aanbevelingen is namelijk sprake van relatief zelfstandige programma's en projecten waarvoor afzonderlijke governancemechanismen gelden. Deze specifieke governancemechanismen vormen deels onderdeel van ons onderzoek.;
- Beheersing
  De rapportages van de ppSG moeten, in samenhang met bestaande rapportagekanalen, waarborgen dat de Bestuursraad actief kan sturen op de implementatie van de aanbevelingen van de COB;
- Verantwoording:
  De rapportages van de ppSG dienen, naast stuurinformatie, tegemoet te komen aan afgesproken c.q. nog af te spreken verantwoordingstrajecten (FEZ, IRF, Auditcommittee, ARK etc.).

2. Abstractieniveau referentiekader "Governance implementatie aanbevelingen van de COB"
   Het ontwikkelde referentiekader omvat normatieve WAT-vragen: wat moet -in hoofdlijn gesteld- zijn ontwikkeld om de redelijke waarborg te bieden dat met de "Governance implementatie aanbevelingen van de COB" de gestelde doelen behaald zullen kunnen worden. De invulling van de HOE-vraag (de concrete maatregelen) is en blijft een verantwoordelijkheid van de Belastingdienst en/of het Kerndepartement.

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

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

Bijlage 3 Managementreactie

Den Haag, 6 juli 2017

De ADR heeft de rapportage en de daarin beschreven voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst onderzocht. De ADR heeft bevindingen op de volgende drie gebieden:

1. Rapportage aan de Tweede Kamer,
2. Programmabeheersing,
3. Inhoudelijke beschouwing over implementatie van de aanbevelingen.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de ADR en reageer hierbij op de belangrijkste bevindingen.

Ten aanzien van de rapportage aan de Tweede Kamer constateer ik dat de ADR geen tegenstrijdigheden of afwijkingen heeft aangetroffen ten aanzien van de voortgangsrapportage. Daarbij merkt de ADR op dat een helder tijdpad voor het vervolgtraject ontbreekt en dat de voortgangsrapportage nog geen antwoord geeft op de vraag wanneer aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

Verder constateert de ADR dat de projectbeheersing voor het vervolgtraject nadere uitwerking behoeft. Naast de concrete verbeteringen die in het eerste halfjaar zijn doorgevoerd, kende de eerste fase van het project voor een deel een verkennend karakter. De nadruk lag voor dit gedeelte op het opstellen van plannen en het leggen van verbinding. Voor de fase van uitwerking en implementatie die nu volgt, is inderdaad een planning met meer gedetailleerde tijdlijnen en monitoring nodig.

Ten slotte geeft de ADR een aantal nuttige inhoudelijke aandachtspunten mee, die onder andere zien op de doorontwikkeling en implementatie van de plannen, de sturingsarrangementen en de risicobeheersing.

Ik onderschrijf alle bevindingen van de ADR en neem deze ter harte bij de verdere besluitvorming en implementatie.

Hoogachtend,

drs. M.R. Leijten
Secretaris-generaal Financiën

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