



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderbouwing eerste voortgangsrapportage jaarplan 2020 Belastingdienst

Definitief

Colofon

Titel	Onderbouwing eerste voortgangsrapportage jaarplan 2020 Belastingdienst
Uitgebracht aan	drs. P.H. Smink, DG Belastingdienst D.A. Hak, DG Toeslagen mr. N.T. Schelven, DG Douane
Datum	16 september 2020
Kenmerk	2020-0000173161

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding en doel opdracht—4

Samenvatting—5

1 Bevindingen—6

- 1.1 Opvolging aanbevelingen en toezeggingen voortgangsrapportages 2019—6
- 1.2 Proces totstandkoming eerste voortgangsrapportage 2020—7
- 1.3 Onderwerpen jaarplan 2020 Belastingdienst zijn opgenomen in eerste voortgangsrapportage 2020—7
- 1.4 Gegevens in de eerste voortgangsrapportage 2020 zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie—7
- 1.5 Prestatie-Indicatoren in de eerste voortgangsrapportage 2020—8
- 1.6 Bevindingen uit recente onderzoeken ADR bij het ministerie van Financiën zijn in lijn met de informatie in de eerste voortgangsrapportage 2020—8

2 Verantwoording onderzoek—9

- 2.1 Werkzaamheden en afbakening—9
- 2.2 Gehanteerde Standaard—9
- 2.3 Verspreiding rapport—9

3 Ondertekening—10

Bijlage: Managementreactie Belastingdienst—11

Aanleiding en doel opdracht

Aanleiding Onderzoek

De Belastingdienst wil de Tweede Kamer meer in samenhang informeren over de doelstellingen uit het jaarplan en de behaalde resultaten in de context van de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst. Om dit te realiseren rapporteert de Belastingdienst vanaf medio 2019 de Tweede Kamer drie keer per jaar over de voortgang van het jaarplan Belastingdienst. Tweemaal via een voortgangsrapportage en een keer via een jaarrapportage.

De Belastingdienst heeft de ADR gevraagd om de voortgangsrapportages en de jaarrapportage inzake het extern jaarplan 2020 Belastingdienst te onderzoeken.

Doel onderzoek

Doelstelling van het onderzoek is om de opdrachtgevers en de Tweede Kamer te informeren over bevindingen naar aanleiding van uitgevoerd onderzoek of de onderwerpen van het jaarplan 2020 Belastingdienst worden geraakt in de eerste voortgangsrapportage en in hoeverre de gerapporteerde gegevens in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie.

Om het doel van het onderzoek te bereiken zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- In hoeverre worden in de voortgangsrapportage de onderwerpen van het jaarplan 2020 Belastingdienst geraakt?
- In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de eigenaren van de onderwerpen?
- In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen (prestatie-) indicatoren begroting IX 2020 ordelijk tot stand gekomen en zijn de uitkomsten van de (prestatie) indicatoren in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie?
- In hoeverre is de opgenomen informatie in de voortgangsrapportage in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het Ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst)?

In dit rapport zijn de onderzoeksvragen in de samenvatting beantwoord op de volgende pagina. Onze bevindingen zijn vermeld in hoofdstuk 1.

In hoofdstuk 2 is de verantwoording van het onderzoek opgenomen.

Samenvatting

Opvolging aanbevelingen en toezeggingen voortgangsrapportages 2019

De toegezegde update van het jaarplan (met de uitvoering van de plannen die na het opstellen van het jaarplan 2020 zijn geïnitieerd) is niet opgenomen in de eerste voortgangsrapportage. Deze update is aan de Tweede Kamer gegeven met de brief "Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland" van 14 september 2020.

De ADR beveelt de Belastingdienst nogmaals aan om bij de Tweede Kamer na te gaan in welke mate de voortgangsrapportages beantwoorden aan de wensen van de Tweede Kamer.

Onderzoeksvraag 1. In hoeverre worden in de voortgangsrapportage de onderwerpen van het jaarplan 2020 Belastingdienst geraakt?

In de voortgangsrapportage zijn de onderwerpen van het jaarplan 2020 Belastingdienst beschreven. Deze bevinding is opgenomen in de paragraaf 1.3.

Onderzoeksvraag 2. In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie, zoals die is aangeleverd door de eigenaren van de onderwerpen?

De in de voortgangsrapportage opgenomen gegevens zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie.

De systemen waaruit de basisdocumentatie komt zijn door ons niet onderzocht. Deze bevinding is opgenomen in de paragraaf 1.4.

Onderzoeksvraag 3. In hoeverre zijn de in de voortgangsrapportage opgenomen (prestatie) indicatoren begroting IX 2020 ordelijk tot stand gekomen en zijn de uitkomsten van de (prestatie) indicatoren in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie?

Het totstandkomingsproces van de in de voortgangsrapportage opgenomen (prestatie) indicatoren begroting IX 2020 is navolgbaar en de (prestatie) indicatoren zijn in overeenstemming met de onderliggende documentatie. Bevindingen zijn opgenomen in paragraaf 1.5.

Onderzoeksvraag 4. In hoeverre is de opgenomen informatie in de voortgangsrapportage in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst)?

De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie is in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).

Deze bevinding is opgenomen in de paragraaf 1.6.

1 Bevindingen

1.1 **Opvolging aanbevelingen en toezeggingen voortgangsrapportages 2019**

In de rapportage naar aanleiding van het onderzoek naar de tweede voortgangsrapportage 2019 heeft de ADR aanbevolen dat de Belastingdienst nagaat bij de Tweede Kamer in welke mate de voortgangsrapportages zowel qua vorm, frequentie als inhoud, het beoogde doel bereiken. De Belastingdienst heeft aangegeven dit punt op te pakken richting Tweede Kamer, na het afronden van de volledige jaarcyclus 2019. Het sluitstuk van de jaarcyclus 2019 (jaarrapport en bijbehorende rapportage ADR) is op 23 juni 2020 behandeld in de Tweede Kamer. De ADR beveelt nogmaals aan bij de Tweede Kamer na te gaan in welke mate de voortgangsrapportages beantwoorden aan de wensen van de Tweede Kamer.

In de rapportage naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarrapport 2019 heeft de ADR een aantal adviezen gegeven en heeft de Belastingdienst een aantal toezeggingen gedaan in de managementreactie respectievelijk brief aan Tweede Kamer van 19 juni 2020. Hieronder is de stand van zaken van de opvolging aanbevelingen en toezeggingen beschreven.

Instroom Douane

De instroom van extra medewerkers voor de Brexit-werkzaamheden wordt in 2020 door het binnen de Douane ingerichte programma apart gemonitord en gerapporteerd als één van de KPI's van het programma. Wij merken hierbij op dat deze KPI gaat over aantal nieuwe medewerkers (niet in FTE).

Ontvlechting

De ADR heeft aandacht gevraagd voor de gevolgen van ontvlechting voor de onlangs afgeronde topstructuur Belastingdienst. De Belastingdienst heeft op 15 juli 2020 de Tweede Kamer hierover geïnformeerd met de brief "Aanpak versterking besturing Belastingdienst, Toeslagen en Douane".

Prestatie-indicatoren

De begrippen en definities zijn (nog) niet overal even consistent beschreven. De ADR heeft eerder geadviseerd om de procesbeschrijvingen van de prestatie indicatoren op een aantal punten aan te scherpen (onder meer duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden; eenduidige begrippen en definities; meting; dossiervorming; kwaliteit bronnen). Deze aanbeveling is door de Belastingdienst opgepakt binnen het programma Managementinformatie/Risicomanagement. Naar verwachting wordt dit traject in de tweede helft van 2020 afgerond.

COVID-19

De Corona-crisis is een gebeurtenis met impact op de Belastingopbrengsten en de processen van de Belastingdienst. In de eerste voortgangsrapportage van het jaarplan 2020 is overeenkomstig de aanbeveling van de ADR aandacht voor de effecten van COVID-19 voor het werk en de opbrengsten van de Belastingdienst.

Update jaarplan 2020

In de brief aan Tweede Kamer van 19 juni 2020 is toegezegd dat in de eerste voortgangsrapportage 2020 een update zal worden opgenomen over de uitvoering van de plannen die na het opstellen van het jaarplan 2020 zijn geïnitieerd.

Deze update is aan de Tweede Kamer gegeven met de brief "Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland" van 14 september 2020; de activiteiten uit deze brief landen in het jaarplan 2021.

Wij merken hierbij op dat de (voortgangs)informatie in deze brief niet is onderzocht door de ADR.

1.2 Proces totstandkoming eerste voortgangsrapportage 2020

De oorspronkelijke planning van de oplevering van de eerste voortgangsrapportage 2020 was eind juni. Vanwege de noodzakelijke herprioritering van werkzaamheden rondom COVID-19 en interne ontwikkelingen als de herstelorganisatie kinderopvangtoeslag, heeft de uiteindelijke oplevering van de voortgangsrapportage in september plaatsgevonden.

Wij constateren dat bij veel onderdelen van de voortgangsrapportage de aanlevering door de Belastingdienst van de door ons gevraagde onderbouwingen vlotter verloopt.

1.3 Onderwerpen jaarplan 2020 Belastingdienst zijn opgenomen in eerste voortgangsrapportage 2020

De basis voor de eerste voortgangsrapportage wordt gevormd door het jaarplan 2020 Belastingdienst en richt zich op de activiteiten voor de Burgers (doelgroepen particulieren, schenk- en erfbelasting en toeslaggerechtigden) en Bedrijven (doelgroepen MKB-ondernemers en Grote ondernemingen).

Daarnaast worden specifieke thema's beschreven (fraudebestrijding, schulden, Brexit, digitale economie).

Verder komen de pijlers van Beheerst vernieuwen (personeel, cultuur, ICT en sturing & beheersing alsmede de vernieuwingsprojecten) aan bod en worden de risico's beschreven. Ten slotte worden de KPI's uit de begroting gerapporteerd.

Uit ons onderzoek blijkt dat de onderwerpen uit het jaarplan 2020 Belastingdienst zijn opgenomen in de voortgangsrapportage. Wij plaatsen de volgende kanttekeningen:

De activiteit *herziening en herijking van de strategie met betrekking tot de efficiëntere inzet van ICT-capaciteit* wordt vermeld op pagina 46 van het jaarplan., maar is niet opgenomen in het activiteitenoverzicht op pagina 17 van het jaarplan. De Belastingdienst heeft aangegeven in de eerste voortgangsrapportage 2020 geen tekst op te nemen over deze activiteit. Wij verwachten dat deze activiteit wordt opgenomen in de volgende voortgangsrapportage of het jaarrapport 2020. Bovenstaande geldt eveneens voor enkele activiteiten binnen de specifieke thema's.

1.4 Gegevens in de eerste voortgangsrapportage 2020 zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie

De in de eerste voortgangsrapportage 2020 opgenomen gegevens zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie.

De bronnen van de basisdocumentatie zijn zeer divers en bestaan onder meer uit plannen van aanpak, voortgangs- en overige rapportages, interne (al dan niet geautomatiseerde) registraties en extra-comptabele registraties uit bronbestanden.

Bij het onderdeel Sturing & Beheersing wordt in de voortgangsrapportage vermeld dat de herijkte set KPI's voor de Begroting IX, artikel 1, 2021 is vastgesteld en beter aansluit bij de strategie van de Belastingdienst.

Het besluit tot ontvlechting leidt tot drie verschillende beleidsartikelen in de begroting 2021 (artikel 1 Belastingen, artikel 9 Douane en artikel 13 Toeslagen).

Dit impliceert tevens dat met ingang van het begrotingsjaar 2021 de KPI's ook ontvlochten dienen te worden.

1.5 Prestatie-Indicatoren in de eerste voortgangsrapportage 2020

In de eerste voortgangsrapportage 2020 wordt conform het jaarplan 2020 gerapporteerd over de voortgang van de prestatie-indicatoren uit de Rijksbegroting. De prestatie-indicatoren zijn in overeenstemming met de onderliggende documentatie.

1.6 Bevindingen uit recente onderzoeken ADR bij het ministerie van Financiën zijn in lijn met de informatie in de eerste voortgangsrapportage 2020

Uit ons onderzoek blijkt dat de informatie in de eerste voortgangsrapportage in lijn is met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het ministerie van Financiën.

2 Verantwoording onderzoek

2.1 Werkzaamheden en afbakening

Het object van ons onderzoek is de definitieve eerste voortgangsrapportage over de voortgang van het jaarplan 2020 Belastingdienst. Wij richten ons op de situatie van 30 april 2020 (peildatum voortgangsrapportage) en de onderbouwing van de informatie in de voortgangsrapportage. Eventuele andere rapportages aan de Tweede Kamer vallen buiten de scope van dit onderzoek. Ook het jaarplan 2020 Belastingdienst zelf is geen object van onderzoek en valt buiten de scope van dit onderzoek. De juistheid, tijdigheid en volledigheid van de aan de voortgangsrapportages ten grondslag liggende bronsystemen hebben wij niet onderzocht.

Wij hebben bij ons onderzoek het volgende referentiekader gehanteerd:

- Over de onderwerpen van het jaarplan 2020 Belastingdienst is informatie in de voortgangsrapportage opgenomen.
- Feitelijke informatie in de voortgangsrapportage is in overeenstemming met onderliggende basisdocumentatie.
- (Prestatie) indicatoren begroting IX 2020 zijn ordelijk tot stand gekomen en de uitkomsten van de (prestatie) indicatoren zijn in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie. Onder "ordelijk tot stand gekomen" verstaan wij:
 - het proces van totstandkoming van de informatie is beschreven;
 - de bronnen waaruit de informatie wordt geput zijn vermeld;
 - definities zijn opgesteld en worden overeenkomstig toegepast;
 - de informatie is verifieerbaar.
- De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie is in lijn met bevindingen uit recente onderzoeken van de ADR bij het Ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).

2.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

2.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgevers- DG Belastingdienst, DG Toeslagen en DG Douane- zijn eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

3 Ondertekening

Apeldoorn, 16 september 2020

Audit manager
Auditdienst Rijk

Bijlage: Managementreactie Belastingdienst

In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij de eerste voortgangsrapportage jaarplan 2020 Belastingdienst is als managementreactie op onze rapportage het volgende opgenomen:

"Overeenkomstig toezegging aan uw Kamer heeft de Auditdienst Rijk (ADR) ook dit keer onderzoek gedaan naar de onderbouwing van deze voortgangsrapportage. Uit het ADR-onderzoek blijkt dat alle onderwerpen uit het jaarplan Belastingdienst 2020 zijn opgenomen en behandeld in de voorliggende voortgangsrapportage. De ADR heeft verder geconstateerd dat de in de rapportage opgenomen gegevens in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie.

De ADR beveelt de Belastingdienst aan met de Tweede Kamer in gesprek te gaan over de vraag of de voortgangsrapportages qua vorm, frequentie en inhoud beantwoorden aan de wensen van de Kamer. Deze aanbeveling wordt overgenomen."

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