Eerste viermaandsrapportage Belastingdienst 2020 (1e 4MR BD 2020)

Concept

Leeswijzer:
Deze 1e 4MR BD 2020 is gebaseerd op de aanschrijving van HDFEZ, waarbij het gegeven is dat Douane en Toeslagen geen eigen jaarplannen 2020 hebben. Voor zover aan de orde, is apart aandacht besteed aan Douane en Toeslagen.

0. Managementsamenvatting en bestuurlijk oordeel

Managementsamenvatting
Zoals ook in eerdere 4MR-rapportages is aangegeven heeft de Belastingdienst (BD), inclusief Douane en Toeslagen, grote inspanningen verricht maar is er nog een lange weg te gaan om volledig in control te komen. Hierbij vergrootten in de afgelopen vier maanden zowel externe factoren (Coronacrisis) als interne factoren (Ontvlechting; wisselingen in de bestuurlijke top) de onrust in deze periode. Niettemin is getracht burgers en bedrijven zo goed mogelijk blijven te bedienen vanuit de Belastingdienst, Douane en Toeslagen.

Coronacrisis: impact op beleid- en bedrijfsvoering
- Beleidsmatig: Het kabinet heeft als gevolg van de Coronacrisis ingrijpende maatregelen genomen die impact hebben op de Belastingdienst, inclusief Douane en Toeslagen. Er is een eerste inventarisatie gemaakt waarin gekeken is naar het effect op uitvoering, dienstverlening, toezicht en naleving. Hierbij is gekeken naar de *kwalitatieve* effecten als gevolg van de beperkende maatregelen en de nieuwe (fiscale) beleidsmaatregelen gedurende de maanden maart en april. Voor nadere informatie wordt verwezen naar paragraaf 1.1.
- Bedrijfsvoering: Na het afkondigen van de Coronamaatregelen door het kabinet is het Crisis Managementteam (CMT) geactiveerd dat zich richt op het managen van de directe impact van de Coronacrisis op de bedrijfsvoering. De vitale processen zijn redelijk goed doorgelopen. Inmiddels worden voorbereidingen getroffen voor een meer langdurige verlenging van de thuiswerkperiode en de benodigde 1,5 meter kantooromgeving. Geconstateerd kan worden dat de Coronamaatregelen invloed hebben op de werving en productiviteit. Voor nadere informatie wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

Ontvlechting Belastingdienst: eerste fase wordt uitgewerkt
Minister Hoekstra heeft in zijn brief van 11 januari aangekondigd dat hij de aansturing van de Belastingdienst wil versterken door de onderdelen Toeslagen en Douane als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën, naast de Belastingdienst. De ontvlechting wordt verder uitgewerkt onder leiding van de stuurgroep Continuïteit en Ontvlechting en kent een meerjarig karakter. Vooral de laatste fase, de daadwerkelijke ontvlechting, zal veel tijd vergen. De ontvlechting van m.n. de procesdirecties is vanwege de verwevenheid en complexiteit een uitdaging. De voorgestelde wijzigingen moeten bijdragen aan het oplossen van de uitdagingen van de drie onderdelen. Tegelijk wordt wel gewerkt aan de inrichting van volwaardige DG's. Daarnaast is aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om hen voor de zomer te informeren over de aanpak van de aangekondigde ontvlechting. Voor de stand van zaken wordt verwezen naar paragraaf 1.1.

Beleidsmatige prioriteiten: Belastingen, Douane en Toeslagen
Belangrijke prioriteiten bij de Belastingen betreffen het toezicht, betere interactie met burgers, betrouwbare en stabiele kernprocessen. Diverse beleidsdossiers hebben hiernaast de afgelopen vier maanden veel energie gekost binnen de Belastingdienst, waaronder de fraudesignaleringsvoorziening (FSV), E-herkenning en vervolgingskosten. Zie ook paragraaf 1.2.
Bij Toeslagen ligt de aandacht bij de continuïteit van het regulier proces, de Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT) en de werving. Zie ook paragraaf 1.3.
Belangrijke onderwerpen bij Douane waren en zijn de Brexit, het Programma strategie & ontwikkeling, de volumestijgingen en E-commerce. Zie ook paragraaf 1.4.

Doelstellingen/KPI's: grotendeels op schema
De KPI's geven inzicht in het presteren van de BD (incl. Toeslagen en Douane) over de eerste vier maanden van 2020. De KPI's liggen grotendeels op schema. De KPI's die op basis van de realisaties in de eerste vier maanden afwijken, zijn:
- Percentage aangiften inkomensheffingen en vennootschapsbelasting tijdig ontvangen;

- Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn;
- Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverlenersconvenant;
- Gerealiseerde incasso-opbrengsten (FIOD).

De politiek meeste relevante KPI is de Awb-termijn. Over de eerste 4 maanden van 2020 was het BD-brede percentage afgehandelde bezwaren 75,4%. Dit is wel een verbetering t.o.v. de 68% die in de derde 4MR van 2019 gerapporteerd is, maar ligt nog ruim onder de norm van 90-95%. Naar verwachting zal deze KPI ook over geheel 2020 niet worden gerealiseerd.
Voor nadere details wordt verwezen naar paragraaf 1.2 (Belastingen), paragraaf 1.3 (Toeslagen) en paragraaf 1.4 (Douane).

Beheerst vernieuwen: rapportage vast onderdeel van de 4MR
Vanaf de zomer 2018 heeft de Belastingdienst vanuit de agenda Beheerst vernieuwen gewerkt aan de vernieuwing die nodig is om de continuïteit te borgen en modernisering mogelijk te maken. De aanpak Beheerst vernieuwen wordt gekenmerkt door investeren in een stevige basis. Centraal staan vier pijlers: Personeel, ICT, Cultuur en Sturing en beheersing. Om de voortgang te volgen werd een specifieke bijlage bij de 4MR gemaakt en was er een Driehoek Beheerst vernieuwen ingesteld. Op 27 maart 2020 heeft de Driehoek Beheerst vernieuwen besloten het volgen van Beheerst vernieuwen te integreren in de reguliere verantwoordingslijn en geen aparte rapportages meer te maken. Voor de activiteiten die deel uit maken van de aanpak Beheerst vernieuwen wordt het Jaarplan 2020 gevolgd. Voor informatie over de voortgang van de activiteiten wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

Risicomanagement: risico's toegenomen
De afgelopen vier maanden zijn turbulent geweest, waarbij de Belastingdienst te maken kreeg met gebeurtenissen (Coronacrisis, Ontvlechting) met een significante impact op de organisatie die niet waren geïdentificeerd bij de opstelling van de jaarplannen 2020.
Daarnaast zijn er de afgelopen periode meerdere externe rapporten uitgekomen inzake wel voorziene risico's (bijv. inzake toeslagen herstel en diverse IV-rapporten) en waren er niet-voorziene incidenten (zoals rond de Fraudesignaleringsvoorziening) die eveneens een hoge prioriteit hebben om te mitigeren en daarmee veel managementaandacht vroegen (en vragen).
Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.

Financiën: overall beeld onderschrijding
Overall is sprake van ca. € 28 mln. (incl. ontvangsten) onderschrijding op artikel 1 en € 20 mln. onderschrijding op artikel 9. Deze onderuitputting hangt onder meer samen met de extra middelen die bij Voorjaarsnota beschikbaar gekomen zijn, en – mede door vertraging in werving – nog niet volledig tot uitputting kunnen komen. Voorgesteld wordt bij julibrief een reservering te maken voor de verwachte uitgaven vertragingsrente TEM (€7,5 mln.). Hiernaast zullen ook voorstellen worden ingediend voor kasschuiven, met name gericht op bestedingsplanmiddelen die in 2020 nog niet kunnen worden uitgeput. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.

Organisatie & Personeel: forse wervingsopgave in 2020
Op het gebied van Organisatie & Personeel spelen een groot aantal onderwerpen. Hierbij gaat het o.a. om de forse wervingsopgave en de beheersing van de personele capaciteit (zie paragraaf 4.3.2), Integriteitsbeleid (zie paragraaf 3.2) en de kengetallen bedrijfsvoering, w.o. arbeidsparticipanten en verzuim (zie paragraaf 4.3.1).

Onvolkomenheden: afname aantal onvolkomenheden
Op 20 mei heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over de verantwoording 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden. De Algemene Rekenkamer is positief over de stappen die de Belastingdienst heeft ondernomen om de onvolkomenheden op te lossen. Dit is terug te zien in een afname van het aantal onvolkomenheden, van acht in 2018 naar vijf in 2019. De Algemene Rekenkamer beschouwt de volgende onvolkomenheden als opgelost: Legacy, Strategisch Personeelsbeleid en Bedrijfscontinuïteitsbeheer (BCM). Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

Bestuurlijk oordeel
Het bestuurlijk oordeel van de drie DG's wordt in verbinding gezien met de losse DG/SG-gesprekken en wordt separaat opgesteld en aangeleverd ten behoeve van de bespreking.

1. Strategische ontwikkelingen

1.1 Generieke ontwikkelingen Belastingen, Toeslagen en Douane

Coronacrisis

Beleidsmatige impact
Het kabinet heeft als gevolg van de Coronacrisis ingrijpende maatregelen genomen die impact hebben op de werkzaamheden en werkprocessen van de Belastingdienst, inclusief Douane en Toeslagen. Er is een eerste inventarisatie gemaakt waarin gekeken is naar het effect op uitvoering, dienstverlening, toezicht en naleving. Hierbij is gekeken naar de kwalitatieve effecten als gevolg van de beperkende maatregelen en de nieuwe (fiscale) beleidsmaatregelen gedurende de maanden maart en april.

- De reguliere uitvoeringsprocessen/transactieprocessen rond aanslagen lopen voor het belangrijkste deel door. Extra werk zien we vooral in verband met de versoepeling van het uitstelbeleid waardoor er veel meer uitstelverzoeken dan gebruikelijk in behandeling zijn genomen. Ook is besloten tot een pauzering van de (dwang)invordering. De uitstelregeling en de pauzering leiden tot lagere programmaontvangsten (vervolgingskosten en boetes). Ook de renteontvangsten zijn lager als gevolg van de verlaging van de tarieven van de belasting- en invorderingsrente. De budgettaire kaders van de Belastingdienst zijn hiervoor gecorrigeerd via incidentele suppletoire begrotingen.
- De telefonische en digitale dienstverlening vindt in belangrijke mate doorgang. Een deel van de medewerkers van de Belastingtelefoon werkt vanuit huis. Ook zijn openingstijden aangepast. Over het algemeen bleef de Belastingtelefoon goed bereikbaar. De dienstverlening waarbij fysiek contact nodig is, is wel grotendeels afgeschaald; balies zijn beperkt open; en de HUBA (Hulp bij Aangifte) campagne, voorlichtingsbijeenkomsten, expertsessies met financieel dienstverleners (FD's) en startersbijeenkomsten gaan niet door. Als alternatief voor de HUBA wordt – als de burger hiermee instemt - telefonisch hulp geboden bij het invullen van de aangifte.
- Het toezicht bij Particulieren kan doorgang vinden omdat dit grotendeels op afstand (kantoortoets) of geautomatiseerd kan plaatsvinden. Anders ligt dit bij MKB en GO waar geen toezicht buiten kantoor plaatsvindt. Bedrijfs- en boekenonderzoeken worden niet gedaan. Ook worden geen *nieuwe* ambtshalve aanslagen opgelegd; en in principe vinden er geen nieuwe informatie-uitvragen plaats. Dit leidt per saldo tot minder toezicht en raakt de compliance factor "juiste en volledige aangifte". Het kantoortoezicht vindt wel deels doorgang, bijvoorbeeld bij dreigende verjaringen.
- Het aantal vooroverleggen vermindert bij zowel P, MKB als GO.
- De aanpak van mogelijke fraude bij MKB en GO kan slechts gedeeltelijk plaatsvinden vanwege het stilleggen van buitenactiviteiten. Ook dwanginvordering (o.a. inbeslagnames) vindt niet meer plaats doordat deurwaarders niet meer op pad gaan. Buitenactiviteiten worden alleen nog uitgevoerd als dit in het kader van de openbare orde van belang (bijv. bij ondermijning, fraudebestrijding en verduistering) en als in de aanslagregeling of toezicht kritische data dreigen te verlopen.
- De opsporing van de FIOD loopt wel zoveel mogelijk door, zeker ook daar waar het misbruik van steunmaatregelen betreft. Door beperkte zittingscapaciteit bij de rechterlijke macht, zal Corona zeker wel effect hebben op doelen van de FIOD. Welke effecten en hoe groot deze zullen zijn is nog niet helemaal duidelijk. De verwachting is dat het in ieder geval effect heeft op de afspraken rondom de opsporingscapaciteit, doorlooptijd onderzoeken, afdoeningsresultaten, beslag en incasso en het percentage veroordelingen/transacties.
- De douane heeft in, overleg met de opdrachtgevende departementen en het kerndepartement, besloten tot het toepassen van een fors lager handhavingsniveau. Tevens is er besloten over de uitstelregelingen voor het bedrijfsleven in relatie tot de Douane-processen. Er wordt nu nagedacht over het herstellen van de primaire bedrijfsprocessen naar het oorspronkelijke handhavingsniveau, binnen de kaders van de 1,5-metersamenleving.
- Ouders die de eigen bijdrage voor de kinderopvang hebben doorbetaald krijgen een vergoeding. Deze vergoeding wordt uitgekeerd door de SVB, op basis van gegevens van Belastingdienst/Toeslagen.
- De nieuwe maatregelen van het kabinet, waaronder uitstel van betaling van belastingen en diverse verzachtende fiscale maatregelen, brengen daarnaast wel veel extra werk voor de Belastingdienst met zich mee. Hierbij moet gedacht worden aan toetsing, implementatie en verwerken en communiceren van de maatregelen.

- De gevolgen van de fiscale maatregelen voor de uitvoeringsaspecten en -kosten zijn globaal in kaart gebracht en worden nader uitgezocht via Uitvoeringstoetsen.
- Veel medewerkers werken vanuit huis, waarbij werk en zorg soms tegelijk moeten worden ingevuld. Thuiswerken heeft invloed op het medewerkerswelzijn; het effect op de productiviteit en continuïteit is wisselend.

Effecten op de KPI's uit de begroting
- Kijkend naar de kwantitatieve impact op de prestatie-indicatoren (uit Begroting) voor de eerste vier maanden dan lijkt de impact van Corona voor deze maanden op de KPI's nog beperkt. De verwachting is wel dat de getroffen maatregelen een (tijdelijk) effect zullen gaan hebben op prestatie-indicatoren. Bij CAP verwacht men als gevolg van de uitstelregeling en de economische stagnatie (mogelijke) gevolgen voor KPI's als achterstand invordering, oninbare belastingen en premies, en tijdige betaling van belastingen en premies. Ook GO en MKB melden mogelijke effecten op de KPI's. Dit zal in de volgende viermaandsrapportages waarschijnlijk ook in de realisatiecijfers van de KPI's zichtbaar worden bij bijvoorbeeld de bruto correctieopbrengsten en steekproeven die nodig zijn voor het berekenen van het Nalevingstekort. Ook zal waarschijnlijk "achterstand invordering" buiten de bandbreedte gaan (boven 3,5%).
- KPI's die nu afwijken van de doelstelling/streefwaarden en die aandacht vragen, zijn niet het gevolg van de Coronacrisis De FIOD tekent hierbij aan dat onzeker is of men uiteindelijk de doelstelling op jaarbasis zal halen, omdat men pas vier maanden op weg is en er dus nog acht maanden te gaan zijn. De FIOD sluit niet uit dat Corona dan wel van invloed is op het behalen van de doelstelling.
- Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 1.2 (BD-breed, incl. FIOD), paragraaf 1.3 (Toeslagen) en paragraaf 1.4 (Douane).

Impact op de bedrijfsvoering
Na het afkondigen van de Coronamaatregelen, half maart, door het kabinet (intelligente Lock down) is het Crisis Managementteam (CMT) geactiveerd dat zich richt op het managen van de directe impact van de Coronacrisis op de bedrijfsvoering. Daarbij is de primaire focus gelegd op de vitale processen en zijn tevens richtlijnen uitgevaardigd inzake personele zaken, facilitaire zaken en ICT. De vitale processen zijn redelijk goed doorgelopen, mede dankzij de inspanning van onze medewerkers. Inmiddels worden voorbereidingen getroffen voor een meer langdurige verlenging van de thuiswerkperiode en de benodigde 1,5 meter kantooromgeving. Geconstateerd kan worden dat de Coronamaatregelen onder meer invloed hebben op de werving en productieve uren van personeel en hieraan gekoppeld de financiële uitnutting, IV-vernieuwing en het tempo van verbeteren van de interne beheersing. Dit zal zeer zeker ook meer impact zal hebben op de KPI's (b.v. bij Bezwaar; doordat de werving en vervanging van uitzendkrachten te traag verloopt, komt de KPI verder onder druk te staan).

Ontvlechting Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Minister Hoekstra heeft in zijn brief van 11 januari aangekondigd dat hij de aansturing van de Belastingdienst wil versterken door de onderdelen Toeslagen en Douane als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën, naast de Belastingdienst.
De ontvlechting wordt verder uitgewerkt onder leiding van de stuurgroep Continuïteit en Ontvlechting. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het kerndepartement ( ) en de topbestuurders van de Belastingdienst (Douane).

Bij ontvlechten is het uitgangspunt 'Doen wat werkt': de voorgestelde wijzigingen moeten bijdragen aan het oplossen van de uitdagingen van de drie onderdelen. Op 29 april heeft de stuurgroep Continuïteit en Ontvlechting een bijeenkomst gehouden waarbij richtinggevende afspraken zijn gemaakt over de ontvlechting. Hierbij is afgesproken dat drie volwaardige DG's ingericht worden. Daarbij zal worden gestart met de concerndirecties waarbij voor iedere directie afzonderlijk wordt gekeken of en in hoeverre er sprake zou moeten zijn van een ontvlechting dan wel samenwerkingsafspraken. Dit kan voor iedere concerndirectie anders zijn waarbij ook het tempo verschillend kan zijn. De SSO's worden hierbij (vooralsnog) buiten beschouwing gelaten.
De ontvlechting van met name de procesdirecties van de Belastingdienst is vanwege de verwevenheid en complexiteit, niet alleen in systemen maar ook in processen een uitdaging. Er zal moeten worden uitgezocht in hoeverre er kan of moet worden ontvlochten dan wel worden gekeken naar mogelijke alternatieven. Dit zal echter de nodige tijd gaan vergen.

De komende tijd zal gezamenlijk (Belastingdienst, Toeslagen, Douane in afstemming met het kerndepartement) de nodige energie op de inrichting van de DG's worden gezet en wat daarvoor nodig is. Naast de inrichting van de DG's is het van belang dat de mandaten voor de afzonderlijke DG's zijn ingeregeld.
De aanpassing van de mandaten gebeurt in een drietal fases:

- Fase 1 betreft de wijziging van het instellingsbesluit van het ministerie van Financiën voor de twee DG's (betreft nog lege DG's). Deze fase is inmiddels afgerond en gepubliceerd in de Staatscourant.
- Fase 2 en 3 gaat om een tijdelijke situatie in de vorm van tijdelijke organisatieonderdelen en tijdelijke mandaten, die in beginsel gelden totdat een nieuwe organisatie- en mandaatstructuur tot stand is gekomen. In de tweede fase zal de hoofdstructuur van Financiën worden gewijzigd door de toevoeging van twee (op de[redacted]na lege) directoraten-generaal. Gelijktijdig vinden werkzaamheden plaats ter voorbereiding van de derde fase: stapsgewijze ontwikkeling en inrichting van deze nieuwe directoraten-generaal in het kader van de ontvlechting, met waar nodig aanpassingen van de bestaande organisatie - en mandaatstructuur. Deze laatste fase betreft de daadwerkelijke ontvlechting wat het meeste tijd in beslag zal gaan nemen. De verwachting is dat de daadwerkelijke afronding van de ontvlechting meerdere jaren zal gaan duren.

Verder is afgesproken dat de[redacted]Douane en[redacted]Toeslagen, naast de Belastingdienst, een eigen (intern) werkplan voor 2021 opstellen. In het (externe) Jaarplan Belastingdienst voor 2021 zal expliciet in een eigen hoofdstuk aandacht aan de[redacted]Douane en[redacted]Toeslagen worden besteed. Het is de bedoeling dat met ingang van 2022 er sprake zal zijn van een drietal externe Jaarplannen. Buiten het feit dat is afgesproken dat er separate werkplannen voor Toeslagen en Douane komt, wordt nog gesproken over de afspraken rond de P&C-cyclus.
Daarnaast is aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om hen voor de zomer te informeren over de aanpak van de aangekondigde ontvlechting.

Toeslagen
Voor de directie Toeslagen komt de nieuwe bestuurlijke constellatie, namelijk het inrichten van een volwaardig DG, tegemoet aan een aantal knelpunten. Het is goed dat er politiek en bestuurlijk aandacht is voor de eigen opdracht van Toeslagen. Het is van belang dat de komende maanden goed gekeken wordt naar de vorm en mate van ontvlechting, zodat bestaande synergiën niet verloren gaan en afhankelijkheden niet onnodig gecompliceerd worden.

Douane
Naast deelname in de stuurgroep Continuïteit en Ontvlechting is de Douane in diverse werkgroepen inhoudelijk bezig met de voorbereiding van de ontvlechting.

1.2 Doelstellingen en kritische prestatie-indicatoren (Belastingen)

Met het oog op de ontvlechting van de Belastingdienst wordt in deze 4MR, voor zover de informatie beschikbaar is, apart ingezoomd op de onderdelen Belastingen, Toeslagen en Douane.
Belangrijke onderwerpen voor DG Belastingen zijn o.a.:

Toezicht
De Belastingdienst streeft er in zijn uitvoerings- en toezichtstrategie naar, het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij uit zichzelf (fiscale) regels naleven. Op meerdere momenten heeft de Tweede Kamer zorgen geuit over het dalende niveau van toezicht achteraf door de Belastingdienst. Naar aanleiding van die zorgen onderzoeken opdrachtgever DGFZ en de Belastingdienst als opdrachtnemer gezamenlijk wat een acceptabel niveau van toezicht is. Dit wordt gedaan per belastingmiddel en tegen de achtergrond van steeds betere risicomodellen, extra kosten, opbrengsten en de effecten op de KPI's. De eerste resultaten van dit onderzoek worden in het najaar van 2020 opgeleverd en dienen als basis voor de uitwerking van het beoogde niveau van toezicht in het Jaarplan Belastingdienst 2021. De Coronacrisis speelt hier doorheen.

Betere interactie met burgers
Het is van belang dat burgers en bedrijven juist behandeld worden en informatie tijdig ontvangen en dat zij zoveel mogelijk ontzorgd worden bij het voldoen aan hun verplichtingen en het uitoefenen van hun rechten. Informatie moet daarom helder en begrijpelijk zijn. Brieven, formulieren en digitale berichten zullen begrijpelijker worden gemaakt en gehouden, waarbij het handelingsperspectief van burgers en bedrijven voorop staat. Passende interactiemogelijkheden

van de Belastingdienst voor burgers en bedrijven is daarbij cruciaal: het is het visitekaartje van de Belastingdienst. Binnen de interactiemogelijkheden neemt de Belastingtelefoon een bijzondere plaats in. De bereikbaarheid en de kwaliteit van beantwoording van vragen door de Belastingtelefoon wordt duurzaam verbeterd. In maart is de mogelijkheid van terugbellen geïntroduceerd. De dienstverlening wordt op termijn uitgebreid met de mogelijkheid van het ontvangen van notificatieberichten via app of telefoon en een proef met de mogelijkheid van chatten via de website.

Betrouwbare en stabiele kernprocessen Belastingdienst
Op meerdere terreinen binnen de Belastingdienst doen zich risico's voor in de continuïteit van cruciale processen als de inning van belastingontvangsten en in de naleving van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld behandeltermijnen). Daarnaast zijn er veel verouderde (end of life) systemen met achterstallig onderhoud. Hierdoor kan aan burgers en bedrijven en de eigen medewerkers het nagestreefde serviceniveau niet worden geboden en worden fouten gemaakt bij dienstonderdelen die juist zijn betrokken bij gevoelige processen. Dit voorjaar is hard gewerkt aan het onderbouwen van claims om de uitvoeringscapaciteit op een gelijk niveau te houden, wat ertoe geleid heeft dat het kabinet bij Voorjaarsnota extra middelen heeft uitgetrokken.

Specifieke beleidsdossiers
Diverse beleidsdossiers hebben de afgelopen vier maanden veel energie gekost binnen de Belastingdienst. Hieronder wordt in gegaan op een aantal van de meest in het oog springende dossiers.

FSV (Fraudesignaleringsvoorziening)
Eind februari hebben RTL en Trouw een artikel gepubliceerd gebaseerd op de gegevensbeschermingseffectbeoordeling Fraude Signalering Voorziening (GEB FSV). Kern van dat artikel is de kritische GEB op de applicatie FSV en de suggestie van een zogenoemde zwarte lijst. De applicatie zekerheidshalve uitgezet. Pas als het hele toezichtsproces is gecontroleerd en er voldoende maatregelen zijn genomen op naleving AVG kan de applicatie eventueel weer worden aangezet. Op 28 april jl. is de Tweede kamer geïnformeerd over de stappen die gezet worden om de problemen rondom FSV recht te zetten. Hiervoor is een Plan van Aanpak opgesteld en de acties worden in een belastingdienstbrede stuurgroep onder leiding van de [redacted] opgepakt.
Naar aanleiding van deze casus worden ook de mogelijkheden voor extern toezicht onderzocht.

E-herkenning
E-herkenning is een middel voor bedrijven om in te loggen bij de overheid. Dit is vergelijkbaar met DigiD voor burgers. Een belangrijk verschil is dat DigiD via de overheid loopt en E-herkenning via de markt. E-herkenning wordt gebruikt voor bijvoorbeeld de btw-aangifte, de aangifte loonheffingen en de aangifte vennootschapsbelasting. De Tweede Kamer heeft aangegeven dat de aangifte van belastingen kosteloos moet zijn, terwijl E-herkenning kosten meebrengt voor het bedrijfsleven. Als oplossing wordt vooralsnog gewerkt aan de compensatieregeling voor de aanschaf ervan. De Tweede Kamer wordt uiterlijk 5 juni geïnformeerd hoe aan hun wens van gratis belastingaangifte tegemoet wordt gekomen.

Vervolgingskosten
De vervolgingskosten (aanmaning- en dwangbevelkosten) zijn de afgelopen jaren bij een vermindering van de primaire aanslag onterecht niet verminderd. Hierover is de Nationale Ombudsman in mei 2018 onvolledig geïnformeerd: dit is recent per brief aan de Ombudsman rechtgezet. CAP werkt momenteel aan het inzichtelijk maken van de grootte van de problematiek en een plan van aanpak voor herstel; hierbij zal ook een externe partij ingeschakeld worden. Door COVID-19 is hierbij echter vertraging opgetreden. De Tweede Kamer is over deze vertraging geïnformeerd.

E-commerce
Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 1.4 (Douane).

KPI's

De belangrijkste KPI's zijn in onderstaande tabel opgenomen, waarbij gerapporteerd is over de streefwaarde en de realisatiescores per 30 april 2020. De scores die afwijken van de streefwaarde zijn nader toegelicht.

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Algemene Doelstelling			
Bedrijven			
	Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen	>95%	95,0% (op schema)
	Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen	>99%	99,0% (op schema)
	Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort MKB[1]	<6%	- (tweejarige meting)
Burgers			
	Juist en volledig doen van aangifte: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren[2]	<0,9%	jaarcijfer
Bedrijven en burgers			
	Percentage aangiften inkomensheffingen en vennootschapsbelasting tijdig ontvangen (*)	>94%	93,2% (vertraagd)
	Tijdige betaling van belastingen en premies	>98%	98,6% (op schema)
	Oninbare belastingen en premies	<0,6%	0,07% (op schema)

Percentage aangiften inkomensheffingen en vennootschapsbelasting tijdig ontvangen (*)
Bij de indicator 'percentage aangiften IH en VPB tijdig ontvangen' blijft de score achter. De huidige realisatie is alleen gebaseerd op de IH, omdat de eerste inleverdatum voor de Vennootschapsbelasting (Vpb) op 1 juni ligt. De doelstelling is nog niet gerealiseerd en kent een zeker seizoenspatroon. In verband met de Corona-crisis is besloten (voorlopig) geen herinneringen en aanmaningen te versturen. Hierdoor zal de PI dit jaar waarschijnlijk niet gerealiseerd worden.

1 Het nalevingstekort MKB en Particulieren betreft uitsluitend de positieve correcties (correcties ten nadele van de belastingplichtige).
2 Zie voetnoot hierboven.

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Dienstverlening			
	Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn (*)	90-95%	75,4% (vertraagd)
	Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	90-95%	94,2% (op schema)
	Klanttevredenheid	Minimaal 70% **(>70%)** van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden) en maximaal 10% **(<10%)** van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager	78,0% (telefonie) 84,9% (website) 80,1% (balie)[3] 7,4% (telefonie) 3,0% (website) 6,2% (balie)
	Zorgvuldig handelen van de BD	Minder klachten over het handelen van de BD dan vorig jaar	3.895 (op schema; t/m april 2019: 4.331)

Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn (*)
Over de eerste 4 maanden van 2020 was het BD-brede percentage afgehandelde bezwaren 75,4%. Dit is wel een verbetering t.o.v. de 68% die in de derde 4MR van 2019 gerapporteerd is, maar ligt nog ruim onder de norm. Naar verwachting zal deze KPI in 2020 niet worden gerealiseerd. Reden hiervan is dat het percentage vooral wordt beïnvloed door de voorraad bezwaar IH die op 1 januari al aanwezig was en al buiten de termijn was; wanneer deze bezwaren worden afgedaan heeft dit een negatief effect op de KPI. Voor de bezwaarschriften IH exclusief box 3 die na 1 januari 2020 zijn binnengekomen, wordt de norm wel gehaald. De bezwaren IH die betrekking hebben op box 3 zijn nog in afwachting van de uitspraak van de rechter. Zolang de rechter geen uitspraak gedaan heeft kunnen deze bezwaren niet behandeld worden. Overigens geeft MKB aan, voor hun deel, deze KPI wel te halen.

3 Het baliebezoek is in deze periode (m.n. half maart t/m april) niet representatief vanwege het Coronavirus (1 bezoeker was 100% tevreden).

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Toezicht Belastingen			
	Percentage grote ondernemingen waarvan de klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is[4]	89%	94,5% (op schema)
	Percentage gemeenten, provincies waarvan de mogelijkheid tot klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is	95%	97,3% (op schema)
	Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant (*)	6-8%	5,4% (vertraagd)
	Bruto correctie opbrengsten aangiftebehandeling IH (betreft Particulieren en MKB)[5]	€ 1,45 mld.	€ 874,8 mln. (op schema)
	Bruto correctie opbrengsten aangiftenbehandeling Vpb MKB	€ 1,50 mld.	€ 905,1 mln. (op schema)
	Bruto correctie opbrengsten boekenonderzoeken MKB	€ 735 mln.	€ 260,8 mln. (op schema)
	Bezwaren ingediend na een correctie door de BD (betreft IH)	<8%	6,8% (op schema)

Percentage kasontvangsten van MKB-ondernemingen onder een fiscaal dienstverlenersconvenant (*)
Het percentage kasopbrengsten onder FD-convenanten is beneden de norm. In verhouding is de kasopbrengst van MKB-ondernemingen onder Horizontaal Toezicht (HT) minder gegroeid dan de totale groei van ondernemingen. Uitgezocht wordt waarom het percentage vorig jaar wel werd gehaald en nu (relatief) vrij fors is gedaald en onder de norm is gekomen. MKB gaat dit nader analyseren en komt hierop (uiterlijk) terug in de volgende VMR en dit zal worden opgenomen in de volgende 4MR.

4 De term klantbehandeling in de actualiteit vervangt de term horizontaal toezicht uit de vorige begroting. Het streven is met grote ondernemingen waar mogelijk in de actualiteit te werken. Voor de ondernemingen die hiervoor in aanmerking komen, biedt horizontaal toezicht doorgaans de beste mogelijkheden om in de actualiteit te werken.
5 Betreft correcties op het verzamelinkomen.

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Inning			
	Achterstand invordering	3-3,5%	3,5% (op schema)
	Inning invorderingsposten binnen een jaar	55-65%	58,6% (op schema)

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Massaal proces			
	Voorinvulling van gegevens IH (VIA)	65%	n.n.b. (zie rapportage augustus)
	Garantieregeling IH 2018: in maart aangifte gedaan, vóór 1 juli bericht	100%	n.n.b. (tussenstand per 7 mei: 49% berichten verstuurd)
	Definitief vaststellen toeslagen	85%	n.n.b.
	Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,9% (op schema)
	Afname van het aantal ernstige productieverstoringen (damages)	<69 (minder verstoringen dan vorig jaar)	24 (op schema; t/m april 2019: 29)

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
FIOD			
	Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie	82-85%	84% (op schema)
	Gerealiseerde incasso-opbrengsten (mln. €) (*)	€ 128,3 mln.	€ 0,76 mln. (niet gelukt)
	Omgevingsgerichte strafonderzoeken (% opsporingsuren)	>40%	43% (op schema)

<u>Gerealiseerde incasso-opbrengsten (*)</u>
Voor de realisatie van de incasso-opbrengsten is de FIOD afhankelijk van de keten-partners, het OM en Zittende Magistratuur (ZM). De ZM is dicht gegaan door de Coronacrisis. Dit heeft invloed op de resultaten van de onderzoeken en de afdoening. De verwachting is dat maximaal. 50% van de geplande zittingsruimte van FIOD-onderzoeken dit jaar nog beschikbaar komt. Het Functioneel

Parket en de FIOD hebben nieuwe richtlijnen voor opsporing en vervolging opgesteld. Een belangrijk besef daarbij is dat verlies aan zittingsruimte niet kan worden ingehaald. Dit dwingt tot rigoureuze keuzes over de zaken die alsnog op zitting moeten worden afgedaan. En keuzes voor het bepalen van zaken met een alternatieve afdoening. Het is nog onduidelijk of dit voldoende is om de incassodoelstelling te halen.

1.3 Doelstellingen en kritische prestatie-indicatoren (Toeslagen)

Zoals al in paragraaf 1.1 is aangegeven, wordt i.v.m. de ontvlechting van de Belastingdienst, voor zover de informatie beschikbaar is, apart ingezoomd op de onderdelen Belastingen, Toeslagen en Douane. Belangrijke onderwerpen voor het DG Toeslagen betreffen:

Continuïteit regulier proces
De werkzaamheden die verricht moesten worden voor de afwikkeling van de CAF11-zaak en het vervolg daarop, hebben in 2019 groot beslag gelegd op de capaciteit voor de reguliere uitvoering. Daarom is besloten de herstelorganisatie los te koppelen van de reguliere uitvoering. Dit is een belangrijke stap om weer in control te komen op de reguliere uitvoering en heeft in deze rapportageperiode geleid tot aanzienlijke verbetering van de voorraadniveaus.

Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT)
Eén van de taken die inmiddels bij de herstelorganisatie ondergebracht zijn, is het samenstellen en verstrekken van dossiers aan mensen die daarom vragen. Voorafgaand aan de hiervoor genoemde ontkoppeling zijn twee series van ca. 20 dossiers opgeleverd. Het samenstellen van dossiers heeft onevenredig veel inspanning gekost, en heeft de reguliere uitvoering zwaar onder druk gezet.
Een andere taak die bij de herstelorganisatie is belegd is de verdere behandeling van CAF-11, het inrichten van de processen CAF-vergelijkbaar, hardheid van het stelsel/proportionaliteit en zaken met een kwalificatie opzet/grove schuld.

Werving (Toeslagen)
Bij Voorjaarsnota 2020 is een fors bedrag toegekend aan Toeslagen. Een groot gedeelte van deze middelen is bestemd voor aanvullende capaciteit ten behoeve van UHT en de intensivering van de reguliere werkzaamheden. De Coronacrisis brengt extra risico's met zich mee voor de realisatie van dit wervingsplan. Zo kunnen begeleiding en opleiding niet op de gebruikelijke manier plaatsvinden, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de kwaliteit en doorlooptijd hiervan. Hoewel de komende periode aanhoudend veel van Toeslagen gevraagd zal worden, moet onder andere met de scheiding van reguliere werkzaamheden en de hersteloperatie, en de bijhorende extra capaciteit voor beide, de weg naar boven gevonden worden.

De KPI's die op het DG Toeslagen betrekking hebben zijn:

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Toeslagen			
	Rechtmatige toekenning van toeslagen	De score van fouten en onzekerheden ligt onder de rapporteringsgrens op artikelniveau[6]	n.n.b.
	Het percentage definitief toegekende toeslagen met een terug te betalen bedrag ≤ € 500	91%	94,6% (op schema)

6 Dit betreft het artikel van het desbetreffende beleidsdepartement.

1.4 Doelstellingen en kritische prestatie-indicatoren (Douane)

Zoals eerder aangegeven wordt vanwege de ontvlechting van de Belastingdienst, voor zover de informatie beschikbaar is, apart ingezoomd op de onderdelen Belastingen, Toeslagen en Douane. Belangrijke onderwerpen voor het DG Douane betreffen:

Brexit
Ondanks de Coronacrisis is er nu geen aanleiding om aan te nemen dat er uitstel van de transitieperiode volgt. De positie van de UK lijkt momenteel niet tot de verwachting dat de onderhandelingstermijn van 1 juli wordt doorgeschoven. Het is nog onzeker of de onderhandelingen met het VK over de toekomstige relatie op alle onderwerpen voor 1 januari 2021 kunnen worden afgerond.

Programma strategie & ontwikkeling
De Douane werkt aan het opstellen van een Strategisch Meerjarenplan voor de periode 2020-2023. De komende periode vindt een externe validatie van deze opgaven en nadere uitwerking van de doelen en activiteiten plaats.

Volumestijgingen
Met 4,5% van de Europese personele Douanecapaciteit houdt de Douane toezicht op 33% van de inkomende en uitgaande EU-goederenstromen. De tendens in de douane-unie is meer harmonisatie en stringente sturing op douanecontroles. Deze en toekomstige externe ontwikkelingen zoals groei van de wereldhandel en e-commerce zetten de positie van Nederland, op de vergelijkingslijsten die fysieke controles als hoofdmoot nemen, verder onder druk. De Douane is bezig in kaart te brengen wat deze ontwikkeling in volumes impliceert, onder andere vanuit IT- als handhavingsperspectief.

E-commerce
De EU-richtlijn e-commerce wordt per 1 januari 2021 geïmplementeerd. MKB is trekker van het programma. De uitvoeringstoets (UTNS) van december 2019 laat zien dat de Belastingdienst 4 jaar nodig heeft voor de implementatie en dus op zijn vroegst 1 januari 2024 gereed is. Het programmateam e-commerce heeft aangegeven dat de structurele voorziening versneld kan worden naar 1 januari 2023. De Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst vindt het essentieel de implementatie, en dan met name de voor de EU relevante deelprocessen, dichtbij of het liefst op 1 januari 2022 te brengen.
In februari jl. is er een onderzoek gestart naar schade-beperkende maatregelen om de tijdigheid zo mogelijk dichterbij te brengen. De resultaten hiervan zijn medio juni bekend. Dan zal ook besluitvorming over de definitieve te communiceren datum plaatsvinden. De UTNS met implementatiedatum 1 januari 2022 wordt in de tussentijd opgesteld. Dan zal ook het effect op de raakvlakken (andere ketens) in de portfolio duidelijk moeten zijn. Voor e-commerce zijn bij Voorjaarsnotamiddelen beschikbaar gesteld (€ 13 mln. in 2020 en € 23 mln. structureel). Hiervan zijn voor 2020 en 2021 € 6 mln. en € 12 mln. vrijgegeven. Overige middelen worden vrijgegeven op basis van de nieuwe UTNS. Specifiek voor Douane geldt dat de planning is dat aangifte systemen voor e-commerce eind 2020 worden opgeleverd. Het werven en opleiden van extra medewerkers voor e-commerce vindt in 2021 plaats, waardoor er bij ingang van de wetgeving (1-1-2021) een tijdelijk lagere controlegraad is. Douane is voornemens een nieuwe handhavingsstrategie te ontwikkelen voor e-commerce-zendingen. Door de effecten van de Coronacrisis heeft dit vertraging opgelopen en is het niet zeker of deze al eind 2020 gereed is.

De KPI's die op het DG Douane betrekking hebben zijn:

Activiteit	KPI	Streefdatum/-waarde 2020	Status per 30 april 2020
			Gerealiseerd/op schema/ vertraagd/niet gelukt
Douane			
	Juiste invoeraangiften	≥ 100	jaarcijfer
	Waardering bedrijfsleven	≥ 100	jaarcijfer

De Coronacrisis heeft impact op de KPI's. De verwachting is dat een groot deel van de doelstellingen uit het jaarcontract niet worden gehaald dit jaar. Dit zal blijken zodra de jaarcijfers beschikbaar zijn.

2 Voortgang aanpak Beheerst Vernieuwen

Hoofstuk 2 betreft Beheerst Vernieuwen bestaat uit de onderdelen ICT, Personeel, Sturing & Beheersing en Cultuur.

2.1 ICT

De Belastingdienst is steeds meer een ICT-intensieve organisatie. Voor vrijwel alles is ICT nodig om doelen te helpen bereiken. In 2019 heeft de Belastingdienst geconstateerd dat de vraag groter is dan het aanbod. Daaropvolgend is er door KPMG onderzoek gedaan naar het portfolio-proces van de Belastingdienst en heeft EY onderzoek gedaan naar de IV-uitvoeringsorganisatie. De aanbevelingen van de rapporten worden uitgewerkt in een integrale aanpak. Hierbij wordt ook gekeken naar aanbevelingen uit BIT-rapporten, van de AR/ ADR of andere zaken die in lijn liggen met de aanbevelingen van EY en KPMG.
Voor de uitvoering hiervan is het verbeterprogramma 'IV-verbetertraject Belastingdienst' ingesteld. Naar verwachting wordt in de zomer de Tweede kamer geïnformeerd. Inmiddels is er voor het programma een Stuurgroep ingericht en een [redacted] aangesteld.

Externe toetsing domeinarchitecturen
Door domeinarchitecturen (DA's) op te stellen wordt het (huidige en toekomstige) applicatielandschap (ICT-systemen) in beeld gebracht. Voor de BD zijn er 17 DA's vastgesteld. Voorbeelden zijn: Generiek Kantoor & Toezicht, Interactie, Gegevens en Bedrijfsvoering.
In 2019 zijn er twee toetsresultaten en in het eerste gedeelte van 2020 zijn er drie toetsresultaten door de onderzoeker opgeleverd. Na oplevering van deze eerste vijf toetsresultaten heeft er een evaluatie van de onderzoeken en bevindingen plaatsgevonden, ook om te bepalen waar er algemeen geldende adviezen zijn en waar we in vervolgopdrachten specifiek naar moeten laten kijken. Deze verscherpte vraag wordt nu uitgewerkt waarna de resterende toetsingen zullen worden gepland en uitgevoerd. Verwachting is dat alle (17) domeinarchitecturen nog dit jaar worden getoetst.

Verkleinen technische schuld naar maximaal 39% in 2020
Stapsgewijs wordt het achterstallig onderhoud (de technische schuld) bij de centrale applicaties teruggebracht van 52% in 2018 naar maximaal 30% in 2022. De doelstelling van maximaal 44% voor 2019 is gehaald. De Algemene Rekenkamer heeft in haar verantwoordingsonderzoek geconcludeerd dat de onvolkomenheid op Legacy is opgelost. Hiermee bevestigt de ARK de koers die is ingezet voor het verkleinen van de technische schuld.
Eind april was de stand van de technische schuld 40%. Daarmee is de haalbaarheid van de 30% eind 2022 op dit moment goed, waarbij 2020 en 2021 de belangrijkste jaren zijn. We blijven aandacht houden op het risico dat andere prioriteiten voor moeten gaan en er daardoor mogelijk minder capaciteit beschikbaar is voor het verkleinen van de technische schuld.
Op advies van Bureau ICT-toetsing (BIT) wordt gewerkt aan een verbeterde prioritering van de werkpakketten voor 2021 en 2022, zodat voorrang gegeven kan worden aan de ICT-voorzieningen die het beste rendement opleveren ten aanzien van het verlagen van de technische schuld. Naar verwachting is de herijking in het tweede kwartaal van 2020 inhoudelijk afgerond.

Vernieuwingsprojecten
De Belastingdienst voert projecten uit om het toezicht, de dienstverlening en de interne werkprocessen te verbeteren. In 2020 ligt, net als in 2018 en 2019, de focus op de fiscale processen met het meeste verbeterpotentieel. Deze rapportageperiode is bij de vier vernieuwingsprojecten genoemd in het Jaarplan 2020 de volgende voortgang geboekt:

Proces Inning
<u>Doorontwikkelen dynamisch monitoren</u>
Doel van de doorontwikkeling van dynamisch monitoren is om een sluitend systeem te maken. Alle vorderingen van belastingschuldigen worden dan continu gemonitord en er blijven geen vorderingen of debiteuren onbewaakt. Wij werken in 2020 onder meer aan deze twee resultaten:

- We gaan mensen die bij de Belastingdienst langdurig bekendstaan als debiteur, actief benaderen met een persoonlijk advies om betalingsproblemen te voorkomen. Een proef hiermee start later dit jaar zodra de omstandigheden in verband met het Coronavirus dat toelaten.
- We gaan het proces van aanvragen en verzenden van verklaringen voor de Wet Ketenaansprakelijkheid (WKA) grotendeels automatiseren. Het risico-indicatiemodel is klaar. Dit model automatiseert grotendeels de beoordeling van een verzoek om een WKA-

verklaring. Elke onderneming kan straks op verzoek ieder kwartaal automatisch de WKA-verklaring toegestuurd krijgen, in plaats van een separate aanvraag ieder kwartaal. Vanwege de Coronamaatregelen worden voorbereidingen getroffen voor test en implementatie online in plaats van bijeenkomsten op kantoor. De verwachting is dat het systeem in het derde kwartaal van 2020 live staat.

Loonvordering (interne procesverbetering)
Het is voor medewerkers makkelijker gemaakt een loonvordering op te starten door ze een advies te tonen in het werksysteem. Nu worden de laatste functionaliteiten voor de geautomatiseerde afhandeling van een loonvordering ontwikkeld. De nieuwe wetgeving vereenvoudiging van de beslagvrije voet wordt hierin verwerkt. Met ingang van de vereenvoudigde beslagvrije voet begin 2021 wordt de procesautomatisering loonvordering ook in gebruik genomen.

Proces Bezwaar
Logistieke werkstroombesturing (interne procesverbetering)
Het systeem Logistieke werkstroombesturing is technisch en functioneel verder doorontwikkeld. Het nieuwe systeem Logistieke werkstroombesturing zorgt ervoor dat het bezwaarproces sneller, inzichtelijker en gebruiksvriendelijker wordt voor de Belastingdienstmedewerker.

Proces Omzetbelasting
Risicomodel Omzetbelasting
Met een nieuw risicomodel voor de nul-aangiften en positieve aangiften omzetbelasting intensiveren we het toezicht op deze categorie. Het model bepaalt of een aangifte in het massale proces automatisch kan worden afgehandeld of dat maatwerk door een toezichtmedewerker nodig is. Het risicomodel is klaar en de medewerkers zijn opgeleid om ermee te werken. De invoering vindt naar verwachting dit jaar plaats.

Onderdeel van de integrale aanpak is de inrichting van een centrale directie bedrijfsvoering binnen de directie IV. Er is een kwartiermaker aangesteld die deze directie zal inrichten. In eerste instantie zal gewerkt worden in een werkorganisatie. Het plan van aanpak is in ontwikkeling en zal voor de zomer worden afgerond. Ook voor de inrichting van de CTO-functie is een plan van aanpak in ontwikkeling.

2.2 Personeel

Er is kwalitatief goed en voldoende personeel nodig om de wettelijke taken van de Belastingdienst zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Werving van nieuwe medewerkers en het opleiden en ontwikkelen van alle medewerkers zijn de speerpunten voor 2020. In paragraaf 4.4 Beheersing Personeel wordt hier uitvoerig bij stil gestaan.

Werving nieuwe medewerkers
Aan de uitstroom van ervaren medewerkers als gevolg van de vertrekregeling komt in 2020 een einde, maar deze uitstroom wordt in de jaren na 2020 gevolgd door uitstroom vanwege het bereiken van de (vervroegde) AOW- leeftijd. In totaal is onze prognose dat er ongeveer 2.000-2.300 medewerkers uitstromen in 2020. Werving blijft in 2020 dan ook onverminderd van belang. De oorspronkelijke prognose was dat we ongeveer 1.850-2.150 nieuwe collega's zouden werven in 2020. Met de aanvullende middelen vanuit de Voorjaarsnota is de instroomopgave in 2020 en 2021 echter flink toegenomen, naar ruim 5000 fte in beide jaren. Een deel daarvan is al geworven en ingestroomd. De werving- en selectiecapaciteit wordt uitgebreid om meer nieuwe medewerkers te kunnen werven en selecteren. Daarnaast blijft de Belastingdienst inzetten op zichtbaarheid op de arbeidsmarkt als aantrekkelijke werkgever.

Warm welkom en 'onboarding' medewerkers
Er is een zogeheten pre-onboarding app ontwikkeld en in gebruik genomen. Met de app Welkom@BD worden nieuwe medewerkers optimaal voorbereid op hun start. Het is na het selectieproces de tweede kennismaking met de Belastingdienst.
Vanwege de COVID19-maatregelen kon de gezamenlijke onboarding in april niet doorgaan. Onze leidinggevenden hebben de opvang en begeleiding van nieuwe medewerkers vanuit huis verzorgd.

Opleidings- en ontwikkelplannen
Alle directies hebben gewerkt aan een opleidings- en ontwikkelplan zodat er gericht geïnvesteerd kan gaan worden in de ontwikkeling en doorgroeimogelijkheden van medewerkers voor de huidige en toekomstige taken.
Veel opleidingen liggen stil door de COVID19-maatregelen. Het digitaliseren van opleidingen is door de maatregelen in een stroomversnelling gekomen. Er is voor gezorgd dat leren op afstand in sommige gevallen mogelijk is. Daardoor konden de belangrijkste opleidingen in een andere vorm worden voortgezet. Dit wordt voor meer opleidingen mogelijk gemaakt.

2.3 Sturing & beheersing

De Belastingdienst heeft ingezet op de verbetering van de sturing en beheersing om goed inzicht te hebben in de prestaties en risico's van de uitvoeringsprocessen, daarop te kunnen sturen en erover te kunnen verantwoorden. Hiervoor is een programmatische aanpak gekozen door middel van het programma Managementinformatie(MI)/Risicomanagement(RM). Zo wordt geborgd dat beide onderwerpen (MI en RM) in onderlinge samenhang worden opgepakt. Het programma loopt tot eind 2022 en zorgt voor juiste, tijdige en volledige informatie op concernniveau voor het management van de Belastingdienst, eigenaar en opdrachtgever. Voor het management van de Belastingdienst gebeurt dit ook op ketenniveau. Het zet de huidige, versnipperde aanpak van risicomanagement om in integraal risicomanagement binnen de planning & control-cyclus.

In de afgelopen vier maanden heeft het programma MI/RM diverse mijlpalen behaald. Begin 2020 is voor het programma Managementinformatie en Risicomanagement de heroriëntatie van de aanpak afgerond. Dit heeft tot een vernieuwd programmaplan geleid. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het vorige plan zijn:

- de aansturing van het programma door de inrichting van een stuurgroep;
- de intensivering van de ketenaanpak op het gebied van managementinformatie en risicomanagement door de middelketens versneld op te pakken;
- het verder standaardiseren van de producten en diensten van het programma;
- de start van het project compliance map onder deelprogramma concern MI.

Deze wijzigingen zorgden in de eerste maanden van 2020 voor een aanzienlijke verbetering op de ondersteuning van de ketens die het programma nu ondersteunt. De impactbepalingsfase voor de ketens Toeslagen en Overige middelen is afgerond en de projectbrief fase is gestart. Voor de keten Schenk en Erf is de impactbepaling nagenoeg afgerond. Het programma is verder gegaan met de uitvoeringsfase voor de ketens Bezwaar, Beroep en Klachten, Inning & Betalingsverkeer en Auto. Ondanks de beperkingen door de Coronamaatregelen bleef het programma bij de ketens goed op stoom in april. Wel wordt een risico op vertraging gelopen bij de keten Bezwaar, Beroep en Klachten in verband met toegang tot data nu niet op locatie bij DF&A kan worden gewerkt. De gevolgen voor de rest van het jaar zijn onzeker, mede afhankelijk van de snelheid en mate waarin de Coronamaatregelen versoepeld zullen worden. Het totaaloverzicht voor de ketens inclusief de planning voor start en afronding is in het overzicht hieronder opgenomen:

Keten	Gestart	Gereed	Status	Stand van zaken
Inning & Betalingsverkeer	2019	Q3 2020		Realisatiefase
Bezwaar, Beroep en Klachten	2019	Q3 2020		Realisatiefase
Auto	2019	Q3 2020		Realisatiefase
Toeslagen	Q1 2020	Q4 2020		Impactbepaling klaar, opstellen projectbrief
Overige middelen	Q1 2020	Q4 2020		Impactbepaling klaar, opstellen projectbrief
Schenk en Erf	Q1 2020	Q4 2020		Opstellen impactbepaling
Omzetbelasting	Q4 2020	Q3 2021		Te starten
Inkomensheffing	Q4 2020	Q3 2021		Te starten
Vennootschapsbelasting	Q4 2020	Q3 2021		Te starten
Loonheffing	Q1 2021	Q4 2021		Te starten
Douane	Q1 2021	Q4 2021		Te starten
FIOD	Q1 2021	Q4 2021		Te starten
Generiek kantoor en toezicht	Q4 2021	Q3 2022		Te starten
Gegevens	Q4 2021	Q3 2022		Te starten
Interactie	Q4 2021	Q3 2022		Te starten
IT voor IV	Q1 2022	Q4 2022		Te starten

Voor concern managementinformatie zijn belangrijke mijlpalen bereikt. Het nieuwe concerndashboard is gereed en wordt geïmplementeerd en de herijkte set KPI's voor de begroting is opgeleverd. De overige projecten van concern MI (uitgavenmodel, compliancemap en kaderstelling) liggen op planning om de producten dit jaar op te leveren.
Voor de kaderstelling risicomanagement zijn in 2019 tien bouwstenen, concept-kaders, door het DT vastgesteld. In het tweede kwartaal 2020 is een van die bouwstenen, RM Governance, verder uitgewerkt. Deze bouwsteen zal in juni worden vastgesteld. De bouwstenen zijn afgestemd met HDFEZ. De voorbereidingen voor de SRA-sessie (SRA = Strategische Risico Analyse) zijn gestart met panelleden. Het doel hiervan is de risicoparagraaf in het Jaarplan 2021 te verbeteren.
Daarnaast zijn diverse bijeenkomsten, (management)sessies, en trainingen gegeven om zo het bewustzijn omtrent en kennis van risico's en risicomanagement te vergroten en risicomanagement duurzaam te implementeren.
Voor de werkzaamheden van het programma heeft de Coronacrisis nog beperkte impact gehad. Het werk voor de inrichting en doorontwikkeling van managementinformatie en risicomanagement in de zes ketens zijn grotendeels volgens planning gelopen. Opleidingsdagen van risicomanagement zijn tijdelijk opgeschort vanwege Coronamaatregelen. De herplanning is gestart. Meerdere projecten die zich richten op managementinformatie op ketenniveau hebben te maken met vertraging.

2.4 Cultuur

Voor de Belastingdienst is niet alleen de uitvoering van de processen voor burgers en bedrijven van belang, maar ook de cultuur van waaruit we burgers en bedrijven benaderen. Daartoe is de in het voorjaar van 2019 gestarte cultuuraanpak in juni als zelfstandige pijler toegevoegd aan de aanpak Beheerst vernieuwen. Voor dit verandertraject is een meerjarig programma opgezet dat zich richt op alle leidinggevenden en medewerkers van de Belastingdienst. De visie, aandachtsgebieden en aanpak zijn centraal bepaald, de directies geven daarbinnen de aanpak dicht op het dagelijkse werk een eigen invulling die past bij de taak, context en ontwikkelopgave. Zo voeren leidinggevenden en medewerkers binnen hun eigen team de dialoog over het huidige en gewenste gedrag.
De eerste vier maanden van 2020 stonden in het teken van verzamelen van bouwstenen voor de vervolgaanpak Leiderschap en Cultuur en het verder inrichten van het programma. Het externe cultuuronderzoek dat Deloitte in Q1 afrondde, en ook de FNV-enquête, het medewerkersonderzoek en de eerste observaties van de externe klankbordgroep, zijn belangrijke bouwstenen om te komen tot de vervolgaanpak.
In maart is het bestedingsplan Leiderschap en cultuur goedgekeurd, dat het programma en de directies tot en met 2024 voorziet in middelen.
Een [redacted] en de eerste leden van het programmateam zijn in april gestart. Daarnaast is een kerngroep gestart met de directeuren van de directies Cd CDC, Cd O&P en SSO O&P en de [redacted] voor het monitoren van de voortgang op het programma. De sturing en het eigenaarschap ligt bij de directies met nadrukkelijke inbreng van de werkvloer.

Externe klankbordgroep
Begin maart is een externe klankbordgroep ingesteld van drie deskundigen die gedurende de looptijd van het programma gevraagd en ongevraagd adviseren over de aanpak. Begin april vond de eerste bijeenkomst plaats in het bijzijn van de staatssecretaris Toeslagen & Douane. Daarna vonden vervolggesprekken plaats tussen de klankbordgroepleden en de [redacted]. De klankbordgroep leverde vervolgens een eerste notitie met observaties op.

Ontwikkelassessments
Alle leidinggevenden krijgen een ontwikkelassessment met als doel de leiderschapskwaliteiten te ontwikkelen die nodig zijn om te sturen op de gewenste cultuur. Begin februari is het voorstel met betrekking tot de ontwikkelassessments goedgekeurd door het DT Belastingdienst. Het projectvoorstel is eind april door de kerngroep goedgekeurd om samen met de directies te starten met de inventarisatie voor de aanbesteding.

3 Risicomanagement en integriteitsbeleid

3.1 Risicomanagement

De afgelopen vier maanden zijn turbulent geweest, waarbij de Belastingdienst te maken kreeg met gebeurtenissen met een significante impact op de organisatie die niet waren geïdentificeerd bij de opstelling van de jaarplannen 2020:

- De Coronacrisis met een intelligente Lock down. De verschillende aspecten en gevolgen zijn verspreid over dit rapport te vinden;
- De brief aan de Tweede kamer d.d. 11 januari 2020 met daarin de aankondiging de Belastingdienst te ontvlechten in drie onderdelen en het aanstellen van twee nieuwe staatsecretarissen en drie (tijdelijke) DG's. In de gesprekken over ontvlechting worden aandachtspunten en risico's benoemd. We verwijzen naar de passages in dit rapport over de ontvlechting.

Grote plotselinge onvoorziene externe en interne veranderingen verhogen het risicoprofiel van een organisatie aanzienlijk en geven onrust en onzekerheid. De mitigatie van deze risico's hebben de afgelopen maanden veel aandacht gevraagd van management. Daarnaast zijn er de afgelopen periode meerdere externe rapporten uitgekomen inzake wel voorziene risico's (bijv. inzake toeslagen herstel en diverse IV-rapporten) en waren er niet-voorziene incidenten (zoals rond de Fraudesignaleringsvoorziening) die eveneens een hoge prioriteit hebben om te mitigeren en daarmee veel managementaandacht vroegen (en vragen).

Ondanks het feit dat er (wederom) diverse negatieve persberichten waren de afgelopen periode die de reputatie van de Belastingdienst schaden, is over het algemeen adequaat gereageerd op deze gebeurtenissen en heeft de crisismanagementorganisatie voor onze bedrijfsvoering zich bewezen. Wel blijkt dat in deze bijzondere omstandigheden de eerste signalen aangeven dat kans en/of impact van bestaande risico's hoger kunnen worden (bijv. tijdigheid werving, tijdigheid vernieuwing IV en tempo verbetering interne beheersing).

Tegen deze negatieve berichtgeving in de media staan positieve rapporten van de Algemene Rekenkamer en ADR over 2019, die slechts in zeer beperkte mate nieuwe risico's aangeven, terwijl een drietal onvolkomenheden is opgelost. Voor meer toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

Zoals in het jaarplan 2020 beschreven is het risicomanagement bij de Belastingdienst nog volop in ontwikkeling. Dit alles verloopt onder regie van het programma RM. In de verslagperiode is de voorbereiding gestart van de Strategische risicoanalyse (SRA) die in juni zal worden gehouden. De SRA-uitkomsten zijn mede input voor het op te stellen jaarplan 2021. In de verslagperiode is de toekomstige opzet van een gelaagde risicomanagementorganisatie (inclusief taken en bevoegdheden) uitgewerkt. Besluitvorming daarover is in juni voorzien.

In het jaarplan 2020 waren de volgende risico's benoemd:



In het (interne) werkplan is deze risicolijst aangevuld met de volgende onderwerpen:
- CAF11;
- TEM/Zonnepanelen;
- Interne fiscale beheersing;
- Invoering roettax;
- Vertrouwelijke FIOD-informatie in onbevoegde handen;
- Discipline financieel beheer.

Deze eind 2019 benoemde risico's zijn alle nog van toepassing en niet materieel gewijzigd de afgelopen periode (m.u.v. eerdergenoemde Coronaeffecten). Zij worden actief opgevolgd via beheersingsmaatregelen. Op een aantal van deze dossiers is een toelichting elders in dit rapport opgenomen (bijv. werving en ICT).

Naast voornoemde aanvullende risico's als gevolg van de Corona en de ontvlechting zijn de volgende nieuwe risico's geïdentificeerd:
- Het niet voldoen van de Fraude signaleringsvoorziening (FSV) aan de AVG: Op 2 maart jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de Fraude Signalering Voorziening (FSV). Omdat FSV op dat moment niet bleek te voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), is het systeem voor onbepaalde tijd uitgezet en de hierin opgenomen informatie niet meer benaderbaar. Alhoewel in deze Kamerbrief al veel informatie over FSV is opgenomen is tevens de conclusie dat er nog veel antwoorden gegeven moeten worden. Een vervolgtraject is via de stuurgroep FSV opgestart.
- Het voldoen aan de EU-verordening btw e-commerce per 1 januari 2021 met een robuuste (IV-)voorziening is onhaalbaar. Een uitvoeringstoets gekoppeld aan de in juni 2020 te presenteren scenario's wordt opgesteld vanuit de stuurgroep E-commerce.
- Het continuïteitsrisico van de tijdige vernieuwing OB-systemen neemt toe. Dit is gemeld aan de Tweede kamer. De besluitvorming over het Ketenplan modernisering OB is nog niet afgerond en de financiering is nog niet zeker.
- Er zijn kwetsbaarheden in de fysieke beveiliging van de FIOD geconstateerd. In overleg met CFD worden maatregelen genomen.
- Webex is snel uitgerold en wordt veel gebruikt in de thuiswerksituatie. De veiligheid is nog niet aangetoond, hetgeen als verhoogd risico wordt aangemerkt. In de instructies aan personeel is gewezen op dit risico en gevraagd vertrouwelijke informatie niet te delen via Webex.
- Het life-cycle-management van devices ligt stil (a.g.v. Corona); hier wordt een oplossing voor gezocht.
- Begin mei is uit interne controle duidelijk geworden dat een fout is opgetreden bij de afdracht van de premies werknemersverzekeringen (PWV). Als gevolg hiervan moet in 2020 vanaf het belastingjaar 2018 de verdeling over een drietal opdrachtgevers - het Zorginstituut Nederland (ZIN), UWV en SZW - van de door de Belastingdienst cumulatief ontvangen bedragen premies werknemersverzekeringen (PWV) per fonds worden herzien. De impact op de verschillende

financiële verantwoordingen is overigens niet materieel. Het herstel zal in tweede VMR-periode plaatsvinden.
- Er is een Europese richtlijn voor (semi) overheidsorganisaties die toegankelijkheidseisen voor websites uitvaardigt (Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1). De in- en externe producten van de Belastingdienst voldoen grotendeels aan de richtlijnen, maar de Belastingdienst zal op 23 september niet volledig aan deze wettelijke verplichting voldoen. Wel zal een toegankelijkheidsverklaring worden opgesteld waarin de nog te zetten stappen concreet in zijn opgenomen.
- Nog niet besloten is hoe de Belastingdienst om wil gaan met de nieuwe Europese wetgeving "Single Digital Gateway" die regelt dat procedures beschikbaar voor een burger of ondernemer van een lidstaat, ook toegankelijk moet zijn voor gebruikers uit andere lidstaten. Er is nog geen goedgekeurde UTNS. De gevraagde deadline van 12 december 2020 is hiermee onhaalbaar.
- Belangrijk risico voor KI&S is het niet kunnen opschalen met 140 fte begin 2020 zoals afgesproken vanwege voldoende huisvesting. De druk op de huisvesting is door de bijdrage die KI&S moet leveren aan de hersteloperatie Toeslagen, de intensivering van het proces Toeslagen en de nieuwe situatie als gevolg van de 1,5 meter richtlijn nog urgenter. Er is intensief contact met B/CFD om de uitbreiding mogelijk te maken. Als de opschaling als gevolg van de huisvestingsproblematiek niet kan plaatsvinden, is het risico dat de doelstellingen op occupancy en bereikbaarheid niet worden gehaald.

Dienstonderdelen houden, veelal met hulp van het programma MI/RM, een Risk self assessment (RSA). Een mooi voorbeeld is D&FA die een RSA heeft gedaan en de geïdentificeerde risico's (zowel bestaande als nieuwe risico's) heeft geclusterd naar 5 thema's:
1. Het niet voldoen aan privacywetgeving (AVG);
2. Onvoldoende verbinding, afstemming en aansluiting bij de klantbehoefte (keten, business en Belastingdienst);
3. Onvermogen talent aan te trekken en vast te houden;
4. Onvoldoende zicht op de kwaliteit en stabiliteit van de ingekomen data waardoor mogelijk rapportages niet betrouwbaar zijn;
5. Onvoldoende zicht op de manier waarop data wordt verwerkt.

Deze thema's gelden natuurlijk breder voor meer dienstonderdelen, maar ze zijn risicospecifiek gemaakt voor D&FA inclusief beheersmaatregelen.

<u>Toeslagen</u>
Toeslagen heeft een nieuw concept risicoregister opgesteld i.s.m. het programma MI/RM waarin voorlopig 49 risico's zijn opgenomen onderverdeeld in vijf thema's. Dit zal de komende maanden verder aangevuld en aangescherpt worden:
- Governance;
- Maatschappelijke ontwikkelingen: recessie / stelselherziening;
- Informatiehuishouding;
- Personeel;
- Toezicht & Kwaliteit.

De eerder in het jaarcontract 2020 geïdentificeerde risico's zijn opgenomen in voornoemde thema's. Een uitgebreidere toelichting is beschikbaar.

Naar aanleidingen van de rapporten inzake de CAF-11 zaken is besloten een aparte herstelorganisatie op te richten. Inmiddels is, met ondersteuning van Deloitte, gestart met een separate risicoanalyse voor deze herstelorganisatie en worden de beheersingsmaatregelen mede op basis van die risicoanalyse ingeregeld. In de tweede VMR-periode moet de herstelorganisatie operationeel worden.
Het ingroeitempo en daarmee de uitnutting van de beschikbare middelen blijft een aandachtspunt. Dit geldt, mede gezien het grote politieke belang, ook voor de compensatie aan gedupeerden. Het tempo van uitvoering heeft een direct effect op de snelheid waarmee compensatie kan plaatsvinden.

Douane
- De Douane heeft haar risico's niet aangepast. Wel moet opgemerkt worden dat het door de Douane reeds eerder geïdentificeerde risico Integriteit ook door de Algemene rekenkamer als attentiepunt in het verantwoordingsonderzoek 2019 is opgenomen.
- De Douane heeft eind april wederom een risicosessie gehouden met speciale aandacht voor de risico's rondom de Coronacrisis en de Ontvlechting. Dit zal in juni verder uitgewerkt worden ten behoeve van het jaarcontract 2021.

Risico's uit lopende procedures rondom fiscale wetgeving
Vanuit volledigheid zijn in deze 4MR ook een aantal juridische risico's opgenomen die in de VMR-en van dienstonderdelen zijn genoemd.
Met enige regelmaat spannen belastingplichtigen rechtszaken aan inzake de toepassing van fiscale wetgeving. Alhoewel de financiële gevolgen van de uitspraken van de rechter niet het risico van de Belastingdienst vormen is het wel van belang om een aantal uitspraken in de afgelopen periode te melden, omdat zij niet alleen grote gevolgen kunnen hebben voor de ontvangstenstroom, maar ook voor de uitvoeringspraktijk:
- Er is een langlopend geschil over de teruggaven dividendbelasting die met name door Duitse Sondervermögens, beleggingsfondsen en/of hun deelnemer(s) worden ingediend. Bij deze verzoeken wordt met een beroep op het Europees Recht de dividendbelasting teruggevraagd. Het maximale risico was berekend op € 1,9 miljard (exclusief rente ad € 0,5-1 miljard). De Hoge Raad heeft een arrest gewezen dat dit risico vermindert. Een groot deel van de openstaande verzoeken (inclusief bijbehorende bezwaar- en beroepschriften) kan nu afgehandeld worden. Er vinden hierover regiezittingen plaats bij rechtbanken. Doel is dat de beroepsprocedures worden ingetrokken, hetgeen medewerking vereist van belastingplichtigen. Intern wordt een notitie opgesteld over wijze waarop de afhandeling plaats dient te vinden. Een neveneffect van de HR-uitspraak is dat een belastingadviseur nu bezwaar maakt omdat hij redeneert dat als er geen dividendbelasting betaald hoeft te worden, er ook geen vennootschapsbelasting betaald zou hoeven te worden. Het maximale risico hiervan aan betaalde vennootschapsbelasting is vooralsnog berekend op € 1,0-1,5 miljard.
- Een bank heeft een procedure aangespannen inzake de (deels) aftrekbare btw voor banken en die gewonnen. Ze kunnen veel meer btw in vooraftrek brengen door een andere toerekeningsmethode. Dat kan ook effect hebben op andere sectoren met deels belaste btw-activiteiten. Er wordt cassatie ingesteld.

3.2 Integriteitsbeleid

In de eerste periode van 2020 is vooral aandacht besteed aan preventieve en organisatorische voorzieningen en dan met name van datgene wat bij de directies ingeregeld moest worden, zoals het aanwijzen van de integriteitscoördinatoren (ico's) en het opleveren van een inmiddels goedgekeurd basisprofiel voor deze rol. Maandelijks overleg is ingeregeld om de integriteitscoördinatoren mee te nemen in de ontwikkelingen en onderlinge afstemming over de uitvoering te krijgen. Dit verloopt inmiddels door de Coronacrisis via Webex. Professionalisering van het integriteitsnetwerk is hiermee gestart en wordt verder vormgegeven met onder meer behulp van een basisopleiding voor de integriteitscoördinatoren, die in het tweede kwartaal digitaal plaatsvindt. Met de integriteitscoördinatoren is een jaarplan integriteit 2020 opgesteld. De eigen jaarcontracten van de dienstonderdelen, zijn als bijlage bij dit jaarplan opgenomen. Voor de vertrouwenspersonen wordt gezamenlijk met Financiën aangesloten bij de uniforme basiseisen voor de vertrouwenspersonen van het IPIM (Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement).
De medewerkers van de Belastingdienst hebben begin mei 2020, dus buiten de eerste periode van vier maanden, via de publicatie van twee interviews in het E-zine van Financiën kennis kunnen maken met de twee personeelsraadspersonen die zijn aangesteld om signalen op te halen over mogelijke knelpunten in het werkproces e.d. In die berichtgeving is aangekondigd dat de raadspersonen actief de organisatie in zullen gaan.
In de rapportages aan de Tweede Kamer heeft de Douane gerapporteerd over de onderzoeken die plaatsvinden naar mogelijke uitbreiding van screening voor specifieke functies, als onderdeel van het uitgebreide programma dat zij hebben om integriteit in met name de havens te borgen.

De Douane heeft een beveiliging- en integriteit-activiteitenplan gebaseerd op de beveiligingsdoelstellingen uit het integraal beveiligingsplan Belastingdienst. Er is prioritering aangebracht in de te ontwikkelen beveiligingsdoelstellingen:

- De Douane heeft een beheer cyclus voor Beveiliging en Integriteit. Beveiligingsadviseurs en integriteit coördinatoren vormen de beveiligingsorganisatie.
- Interne controles hebben betrekking op de beveiliging- en integriteitsnormen binnen Instroom, Doorstroom en Uitstroom (IDU) procedures. De instroom controles richten zich op de aanwezigheid van VOG's, ID's, mandaten en geheimhoudingsverklaringen in P-dossiers.
- De IC's bij doorstroom en uitstroom kijken of fysieke toegangsrechten, autorisaties en bedrijfsmiddelen worden aangepast dan wel ingetrokken. De bevindingen worden aangeboden aan het betrokken management.
- Op de aanwezigheid van VOG's bij uitzendkrachten wordt thans een nieuwe controle opgezet.

De AR heeft geconcludeerd dat het integriteitsbeleid van de Douane in 2019 in hoge mate voldoet aan de eisen die daaraan in de Ambtenarenwet worden gesteld.

In de eerste vier maanden van 2020 is het onderdeel integriteit van het Personeelsreglement Financiën zoveel mogelijk geactualiseerd en wnra-proof gemaakt. Daarmee wordt de motie Omtzigt inzake extra bescherming voor klokkenluiders bij de Belastingdienst geïmplementeerd, doordat de bescherming van klokkenluiders bij het gehele departement wordt uitgebreid, vooruitlopend op de Rijksbrede implementatie van een nieuwe EU-richtlijn. Ook de voormalige richtlijn loonbeslag, die uitgaat van het opleggen van sancties wanneer een medewerker te maken krijgt met loonbeslag, is veranderd in een richtlijn niet-nakomen-financiële-verplichtingen, waarbij veel meer wordt uitgegaan van het bieden van zorg aan medewerkers die financiële problemen hebben. Het mogelijk treffen van sancties wordt voortaan veel meer afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Tot slot zijn in de Bestuursraad afspraken gemaakt over het behandelen van vermoedens van fiscale integriteitsschendingen. De opheffing van de geheimhoudingsplicht van de inspecteur zal pas plaatsvinden nadat een commissie over het verzoek heeft geoordeeld en de aanvraag zal niet meer worden gedaan bij een ernstig vermoeden van een integriteitsschending, doch bij een vermoeden van een ernstige integriteitsschending. Deze besluitvorming wordt thans geoperationaliseerd. Met deze wijzigingen wordt beoogd om veel meer uit te gaan van het vertrouwen in de medewerkers. De verwachting is dat het aantal integriteitsmeldingen door de verandering van het fiscale en financiële regime zal dalen.

De intranetsite van de Belastingdienst wordt constant geactualiseerd met informatie over gewijzigde regelgeving, zoals de nieuwe gedragscode Integriteit Rijk, en ook met nieuwe handreikingen en procesbeschrijvingen. De informatievoorziening over integriteit op intranet is up-to-date. Doel is dat alle medewerkers en leidinggevenden kunnen beschikken over betrouwbare en actuele informatie op het gebied van integriteit en over de voorzieningen voor het doen van meldingen en het vragen van advies. Deze informatie is uit de aard der zaak aanbodgericht, medewerkers moeten de informatie over de beschikbare meldpunten, de te raadplegen vertrouwenspersonen en de informatie over wat verwacht wordt bij integer handelen (zoals de Gedragslijn Integriteit Rijk) op een makkelijke plaats kunnen vinden.

Het onderzoeks- en afdoeningsproces rondom schendingen wordt versterkt onder meer door de oprichting van het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën, dat ook de onderzoeken naar integriteitsmeldingen voor de Belastingdienst zal doen. De formalisering van dit onderzoeksbureau wordt in de tweede periode van vier maanden verwacht. Aan de juridische en procesmatige kant van het afwikkelen van het melden wordt met name in het tweede kwartaal verder gewerkt. Om tot een gemeenschappelijk normgevoel te komen, wordt maandelijks over de gemelde vermoedens van integriteitsschendingen anoniem gerapporteerd en gecommuniceerd met de dienstonderdelen. In de tweede periode van 4 maanden krijgt de integriteitscoördinator van iedere directie zelf een raadpleegfunctie om de voortgang van de afwikkeling van gemelde schendingen te kunnen monitoren.

4. Inzicht in de bedrijfsvoering Belastingen, Douane en Toeslagen

4.1 Financiën: uitgaven en ontvangsten (budgettair beeld)

Overall is sprake van ca. € 28 mln. (incl. ontvangsten) onderschrijding op artikel 1 en € 20 mln. onderschrijding op artikel 9. Deze onderuitputting hangt onder meer samen met de extra middelen die bij Voorjaarsnota beschikbaar gekomen zijn, en – mede door vertraging in werving – nog niet volledig tot uitputting kunnen komen.

Artikel 1 (Belastingen, incl. Toeslagen)
De posten in onderstaande tabel die met geel zijn gemarkeerd, hebben een beleidsmatige en/of sturingscomponent. De overige posten betreffen meer technische herschikkingen om het externe budgetbeeld aan te laten sluiten bij de realisaties tot nu toe en prognoses van dienstonderdelen. Bij de materiele budgetten gaat het dan met name om recente inzichten bij CFD en IV over aard van de bestedingen.

Tabel: budgettair overzicht kas 2020 DGBel (duizend euro; - = onderschrijding)

		a. Artikel	c. Budgetstand 1e sup 2020 + allocatieve weging	d. Gerealiseerd 30-4-2020	e. Vermoedelijk beloop	f. Over-/onderschrijding 2020 (=e-c)	g. Realisatie in %
Apparaat DGBel							
Uitgaven	**Totaal**	**1**	**2.878.973**	**798.069**	**2.801.532**	**-77.441**	**28%**
	Personeel totaal	1.3	2.496.076	746.638	2.421.785	-74.291	30%
S	Eigen personeel	1.3.1	2.075.691	646.218	2.052.793	-22.898	31%
S	Inhuur externen	1.3.2	411.403	98.522	360.875	-50.528	24%
S	Overig personeel	1.3.3	8.982	1.898	8.117	-865	21%
	Materieel totaal	1.4	382.897	51.431	379.747	-3.150	13%
S	Materieel ICT	1.4.1	13.570	1.898	14.155	585	14%
S	Bijdrage aan SSO's	1.4.2	250.148	6.690	208.707	-41.441	3%
S	Overig Materieel	1.4.3	119.179	42.843	156.885	37.706	36%
Ontvangsten	**Totaal**	**1**	**47.340**	**13.776**	**52.246**	**4.906**	**29%**
	Apparaatontvangsten	1.62	47.340	13.776	52.246	4.906	29%
Programma DGBel							
Uitgaven	**Totaal**	**1**	**513.191**	**143.381**	**567.356**	**54.165**	**28%**
	Bekostiging	1.41	6.323	1.956	6.936	613	31%
	Bijdrage aan ZBO's	1.43	15.170	3.220	16.426	1.256	21%
	Bijdrage aan (inter)nationale organisaties	1.44	445	93	7.943	7.498	21%
	Opdrachten	1.45	301.258	81.551	333.783	32.525	27%
S	ICT Opdrachten	1.45.1	253.365	65.894	272.205	18.840	26%
S	Overige opdrachten	1.45.2	47.893	15.657	61.578	13.685	33%
	Bijdrage agentschappen	1.46	86.995	1.562	99.268	12.273	2%
	Rente	1.52	103.000	54.999	103.000	0	53%
Ontvangsten	**Totaal**	**1**				**0**	
Specifieke ontvangsten	**Totaal**	**1**	**649.981**	**373.148**	**649.981**	**0**	**58%**
S	Doorbelasten kosten vervolging	1.41.3	116.827	60.717	116.827	0	52%
S	Belasting- en invorderingsrente	1.52.1	413.377	236.312	413.377	0	57%
S	Ontvangsten boetes en schikkingen	1.56.1	119.777	76.119	119.777	0	64%
	Belastingontvangsten	**1.99**				0	
Saldo uitgaven - niet-belastingontvangsten			**2.694.843**	**554.526**	**2.666.661**	**-28.182**	**21%**

Eigen personeel
Op eigen personeel melden de dienstonderdelen op dit moment een prognose van ca. € 2.080 miljoen (incl. vertrekpremies). Analyses van de gemiddelde onderbezetting op het niveau van de Belastingdienst (inclusief Toeslagen) en het verwachte tempo van werving (in financiële zin) geven echter een raming van € 2.050 miljoen, waarbij het risico aanzienlijk is dat er nog meer onderuitputting ontstaat komende maanden. Zo zullen de mobiliteitskosten rond de € 17 mln. lager uit kunnen vallen vanwege Corona.

Inhuur externen
Op externe inhuur is een onderuitputting zichtbaar in de prognose van ca. € 50 mln. Dit betreft voor ca. € 20 mln. een herschikking met ICT-opdrachten. Het restant betreft voor circa € 30 mln. kasschuiven die bij julibrief zullen worden gemeld. Het gaat hierbij met name om kasschuiven op het gebied van bestedingsplannen, waaronder het bestedingsplan vernieuwing (€ 15 mln.) en bestedingsplan MI/RM (€ 3,6 mln.). Daarnaast gaat het om kasschuiven rond politiek bestuurlijke

trajecten rond Toeslagen (IV-inhuur), ATAD1 (IV-capaciteit), ketenplannen LH en Gegevens (business capaciteit) en E-commerce (voorjaarsnotamiddelen in latere jaren nodig).

Bijdrage internationale organisaties
Bij bijdrage internationale organisaties wordt een tekort geprognosticeerd van € 7,5 mln. Dit betreft een inschatting van de vertragingsrente afdracht TEM. Douane heeft een raming gemaakt dat er een risico is dat de Europese Commissie dit jaar max. € 15 mln. aan boeterentes en verplichte afdrachten oplegt. Het is hoogst onzeker of de Europese Commissie dat dit jaar ook daadwerkelijk gaat doen. Maar om dit risico op te vangen als het zich toch voordoet, zullen wij middelen ter hoogte van 50% van de raming vanuit het Douanebudget reserveren voor deze problematiek.

Bijdrage agentschappen
Bij de bijdrage aan Logius wordt een tekort voorzien van ca. € 12,2 mln. Eind 2019 is het eerste kwartaal van de uitgaven voor Logius in 2020 reeds bevoorschot. In de begroting 2020 is vooralsnog rekening gehouden met betaling van de 3 kwartalen van het lopende jaar en is er nog geen dekking voor het bevoorschotten van het 1e kwartaal van 2021. De ADR heeft bij het jaarverslag opgemerkt dat er een consistente gedragslijn moet zitten in de raming, te weten, ieder jaar worden 4 kwartalen betaald aan Logius. Daarom is extra budget gealloceerd voor de bijdrage voor Logius. Op die manier voorkomen we discussie over onrechtmatigheid en wordt verdere onderuitputting voorkomen.

Programma-ontvangsten (Belasting- en invorderingsrente, Boetes en schikkingen en ontvangsten kosten vervolging)
Het kabinet heeft rond het stimuleringspakket Corona diverse fiscale maatregelen getroffen, o.a. het verlenen van bijzonder uitstel van betaling en het verlagen van de tarieven van de belasting- en invorderingsrente (BIR). Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de programma-uitgaven en -ontvangsten (de BIR, de boetes en schikkingen en de ontvangsten kosten vervolging). Bij incidentele suppletoire begrotingen zijn de geraamde budgettaire effecten generaal gecompenseerd. Uit de realisatie blijkt dat in de eerste maanden van het jaar nog relatief veel ontvangsten ten opzichte van de bijgestelde raming zijn gerealiseerd. Als gevolg van de maatregelen zijn vanaf april, en naar verwachting ook de komende maanden, de maandelijkse realisaties significant lager. Momenteel is nog zeer onzeker hoe de jaarrealisaties zich zullen verhouden t.o.v. de bijgestelde ramingen.

Artikel 9 Douane
Het dienstonderdeel Douane kent sinds een jaar een eigen begrotingsartikel en is sinds kort een eigen [redacted] Douane. De budgetbrieven en integrale afweging tussen artikel 1 (Belastingen) en artikel 9 (Douane) wordt nog opgepakt vanuit C&F vanuit concernbrede blik.

Tabel: budgettair overzicht 2019 kas DGBel Douane (duizend euro; - = onderschrijding)

		a. Artikel	c. Budgetstand 1e sup 2020 + allocatieve weging	d. Gerealiseerd 30-4-2020	e. Vermoedelijk beloop	f. Over-/onderschrijding 2020 (=e-c)	g. Realisatie in %
Apparaat DGBel Douane							
Uitgaven	**Totaal**	**9**	**429.309**	**118.748**	**412.894**	**-16.415**	**28%**
	Personeel totaal	9.3	426.523	117.899	409.371	-17.152	28%
S	Eigen personeel	9.3.1	419.187	115.799	398.345	-20.842	28%
S	Inhuur externen	9.3.2	7.177	2.022	10.871	3.694	28%
S	Overig personeel	9.3.3	159	78	155	-4	49%
	Materieel totaal	9.4	2.786	849	3.523	737	30%
Ontvangsten	**Totaal**	**9**		**130**	**605**	**0**	
	Apparaatontvangsten	9.62	605	130	605	0	21%
Programma DGBel Douane							
Uitgaven	**Totaal**	**9**	**30.182**	**4.023**	**25.124**	**-4.152**	13%
S	Bekostiging		0	18	906	906	
	Bijdragen aan ZBO's en RWT's	9.43	0	155	1.100	1.100	
	Opdrachten	9.45	28.045	3.868	21.324	-6.721	14%
S	ICT opdrachten	9.45.1	3.831	132	3.301	-530	3%
S	Overige opdrachten	9.45.2	24.214	3.736	18.023	-6.191	15%
	Bijdrage agentschappen	9.46	2.137	0	2.700	563	0%
Saldo uitgaven - niet belastingontvangsten			**459.491**	**122.641**	**437.413**	**-20.567**	**27%**

Douane kent een forse onderuitputting (ca € 20,5 mln.). De oorzaak ligt onder andere in:

- De werving: ondanks grote wervingsacties in 2019 start de Douane in 2020 met een forse onderbezetting. Door het absorptievermogen voor de opleidingen en de opvang op de kantoren wordt voor de groepsfuncties in 3 tranches van 150 FTE geworven. Gemiddeld wordt 2/3 van de vacatures door externe instroom vervuld. De resterende 1/3 wordt niet of door interne sollicitanten vervuld.
- De geplande roosters behorende bij de Brexittaken worden nog niet gedraaid, hierdoor ontstaat een overschot op de post toelages.
- Als gevolg van Corona is bij de werving van de 1e tranche 2020 voor de groep (ongeveer 1/3) die een fitheidtest moet doen vertraging ontstaan. De vertraging van de instroom zal 1 á 2 maanden zijn.
- Ook ontstaat er een overschot door het feit dat er meer loonbijstelling op het externe kader is toegekend, dan met de huidige CAO nodig is.

Met Douane zijn bilateraal afspraken gemaakt over hoe om te gaan met het overschot:

- Douane bestemt € 1,6 miljoen in 2020 voor voorbereiding en nader onderzoek naar het project Digitale Snelweg Douane (DSD).
- Het voorstel is om voor € 1,9 mln. een kasschuif voor te stellen aan FEZ voor de uitgaven die de Douane maakt om ruimte te bieden aan het programma DSD om vervolgstappen te zetten in de voorbereiding in 2021.
- Deze afspraken zijn nodig om de planvorming rond het programma DSD verder te krijgen. Wel met voorbehoud dat voor erna er nog geen structurele middelen zijn.
- Tevens is het voorstel is om voor ca. € 3 mln. een kasschuif voor te stellen aan FEZ voor vertraging in de levering van detectiesystemen en het programmabudget van Het Nieuwe Roosteren.
- De resterende onderuitputting van Douane op artikel 9 wordt benut voor de verwachte uitgaven vertragingsrente TEM (€7,5 mln.) en een kasschuif om dekking te organiseren voor aangifte en toezichtsscapaciteit Douane voor latere jaren problematiek E-commerce (€ 5 mln.).

4.2 ICT: het investeringsportfolio (ICT)

In eerdere 4MR-en is informatie opgevraagd en aangeleverd over de status van de grote ICT-projecten van de BD. Het gaat daarbij om o.a. meerjarig budget, realisatie en prognose, einddatum (oorspronkelijk en prognose), risico's en beheersmaatregelen (politieke toezegging, belastingontvangsten en uitvoeringsbudget) en overall score. De keuze om de voortgang van deze projecten vanuit een ketenbenadering te monitoren heeft ertoe geleid dat de gegevens nog niet volledig en op tijd zijn aangeleverd. Daarom is het op dit moment niet mogelijk om een kwalitatief voldoende cijfermatig beeld te tonen. De verwachting is dat in de volgende 4MR dit beeld wel geschetst kan worden, maar dit is mede afhankelijk van de tijdige input van de ketens.
Grote projecten worden als zodanig aangemerkt op het moment dat deze projecten (meerjarig bezien) een ICT-deel van het totale budget hebben dat groter is dan € 5 mln. Op dit moment is sprake van een 18-tal grote projecten, waarvan 1 project is afgerond maar waar nog een End of Project Report voor moet worden ingediend en 1 project dat on hold staat (Stroomlijnen Rood/Blauw). Daarmee is sprake van 16 actieve Grote Projecten.

Door twee projecten (Rationalisatie Auto MRB en Uitfaseren ETM) wordt rood gescoord. Auto MRB scoort rood omdat op basis van onderzoek naar versneld uitfaseren van het deelsysteem MOA gebleken is dat dit niet kan. Hierdoor is het noodzakelijk dat wederom een waiver wordt gevraagd voor verlengd gebruik van PowerBuilt Sybase software. Het gebruik is op grond van de huidige inzichten nog nodig voor heel 2021. Uitfaseren ETM scoort rood vanwege een aantal gestapelde technische oorzaken, die overigens naar verwachting geen effect op de datum gereed hebben. Deze projecten scoren al langer rood. Het aantal geel (4) en groen (10) scorende projecten laat een verbetering naar groen zien. De ketenmanagers oordelen daarmee beter in control te komen. 1 project (Digitaal Archief) is afgerond en krijgt geen score meer. 1 Project (Stroomlijnen Rood/Blauw) is on hold gezet en wordt daarmee op dit moment daardoor eveneens niet gescoord.

De hoeveelheid beschikbare capaciteit (kwantiteit en kwaliteit) blijft een belangrijk aandachtspunt. Doordat begin 2020 besloten is de capaciteit op het niveau Q4 2019 te houden en Voorjaarsnota-besluitvorming ertoe geleid heeft dat er additionele financiële middelen zijn toegevoegd aan de begroting is de BD in staat om het kwantitatieve niveau IV-dagen te handhaven. In de Driehoek is recent besloten het portfolio 2020 conform "scenario 2" (aanbod IV-dagen gelijk aan Q4 2019) voor te leggen voor een eerste bespreking. Dit is met het voorbehoud dat er in een volgende

Driehoek nadere besluitvorming zal plaatsvinden ten aanzien van de impact van forse changes. Deze changes hebben betrekking op o.a. herstel toeslagen, invoering Corona-maatregelen, E-commerce en de ketenplannen. Het Portfolio 2021 zal naar planning eind juni 2020 worden voorgelegd aan de Driehoek. Om hier inhoudelijk tot goede besluitvorming te kunnen komen is het randvoorwaardelijk dat de actuele uitvoeringstoetsen (w.o. E-Commerce) op tijd worden afgerond.

De effecten van de Coronamaatregelen zijn nog onzeker, er zijn signalen dat een aantal projecten als gevolg van de Coronamaatregelen vertraging oploopt bij het uitvoeren van tests, pilots of implementatietrajecten.

4.3 Personeel en organisatie: de Belastingen, Toeslagen en Douane

4.3.1 Kengetallen

	Norm	Realisatie per 30-04-2020 versus doelrealisatie in 2020	Prognose per 31-12-2020
1 Externe inhuur	Maximaal 10%	Belastingen: 13,2% Douane: 1,7%	Belastingen: 15,0% Douane: 2,9%
2 Uurloon externe inhuur	Maximaal € 225 excl. BTW	Inhuur BCG: € 1,3 mln. over eerste 4 maanden	Nog niet bekend
3 Betaaltermijn facturen	Minimaal 95%	96,6%	Minimaal 95%
4 Banenafspraak arbeidsparticipanten	Minimaal 2,35% (999,9 Fta / plaatsen)	50% van de norm (504,3 Fta / plaatsen)	550 Fta / plaatsen
5 Verzuimnorm	Maximaal 5,7% (zie ook onderstaande tabel)	6,2%	6,0%

Toelichting bij afwijkende scores:

Ad 1 Externe inhuur
De richtlijn voor externe inhuur is maximaal 10%. Over 2019 was de realisatie nog 10,9% en lag daar dichtbij. Met de splitsing naar een eigen artikel voor Douane komt het percentage van de Belastingdienst boven de 10% uit. Door budgettaire aanpassingen bij Voorjaarsnota is het budget van externe inhuur bij Belastingen met ca. € 150 mln. gestegen van 11,7% naar 16,3% ten opzichte van de totale personele uitgaven. De prognose is dat het percentage inhuur voor 2020 op 15,0% uitkomt. De toename van uitgaven voor externe inhuur vindt plaats bij Toeslagen, voor het verbeteren dienstverlening en borgen stabiliteit van cruciale processen.

Ad 2 Uurloon externe inhuur
Boston Consulting Group (BCG) heeft ondersteuning verleend voor het Strategisch Crisis Team (SCT) binnen DG Toeslagen. BCG overschrijdt de uurtarieven waarvoor het maximum van € 225,- per uur geldt. Op basis van achterliggende informatie is bekend dat hoge uurtarieven aan de orde zijn; gemiddeld € 434,- excl. btw met uitschieters van € 696,- excl. btw per uur. Hiermee wijkt de BD af van de regels (motie De Pater). Zeer recent lag de vraag voor t.a.v. de verlengde inzet van de Boston Consulting Group (BCG), zowel binnen DG Toeslagen als DG Belastingdienst. Hierop heeft C&F negatief geadviseerd, vanwege de hoge uurtarieven en omdat BCG niet als partij in een van de door de BD gehanteerde huidige mantelovereenkomsten aanwezig is. In het jaarverslag van het ministerie van Financiën dient ook te worden verantwoord in hoeverre het maximum uurtarief wordt overschreden.

Ad 3 Betaaltermijn facturen
Het totale percentage bedraagt 96,6%, ligt boven de norm en is onder te verdelen in Belastingen (96,8%) en Douane (92,9%). Er is vooralsnog geen aanleiding om te veronderstellen dat dit percentage voor geheel 2020 onder de norm realiseert.

Ad 4 Banenafspraak arbeidsparticipanten
Fta staat voor full time arbeidsparticipant; dat wil zeggen een arbeidsparticipatiebaan van 25,5 uur. De stand van zaken op 31 december 2019 was 340 participatiebanen. In de periode tussen 1 januari 2020 en 30 april jl. is een toename gerealiseerd van ca. 165 banen.
Het groeipad dat is voorgesteld en waartoe is besloten in het DTBD van 30 januari 2020, is ruim 200 banen per jaar in de periode tussen begin 2020 en eind 2024, waarbij wordt uitgegaan van 28.000 fte (in 2024) BD-breed en een verwacht quotumpercentage van 3,05% (= ca 1200 Fta) voor de BD, eveneens in 2024.
Voor 2020 betekent dat een minimale realisatie van 210 banen per 31 december 2020. Dit betekent dat er in de resterende maanden van 2020 (na 1 mei) nog 45 banen gerealiseerd moeten worden om tot 550 participatiebanen te komen. Hierbij is wel rekening gehouden met uitstroom maar nog geen rekening gehouden met de ontvlechting van Toeslagen en Douane, noch met de toegekende formatie zoals opgenomen in de Voorjaarsnota. De verwachting is dat dit aantal (550 fta), ondanks de COVID-19 pandemie, gerealiseerd kan worden.

Ad 5 Verzuimnorm
Het gerealiseerde verzuim (6,2%) over de eerste vier maanden van 2020 is hoger dan de gestelde norm (5,7%). Wel zijn de verzuimcijfers licht gedaald t.o.v. dezelfde periode vorig jaar (6,3%). De Belastingdienst verwacht dat dit binnenkort zichtbaar wordt in de voortschrijdende verzuimcijfers. Het bijzonder verlof is in de eerste vier maanden van 2020 gestegen. Met ingang van maart worden de verzuimcijfers en het bijzonder verlof dagelijks gemonitord in verband met COVID-19. De verzuim- en verlofcijfers worden wekelijks gerapporteerd aan het CMT BD-breed. De Belastingdienst volgt de Rijk brede COVID-19 richtlijnen met betrekking tot verlof en verzuim. De Belastingdienst blijft in 2020 werken aan het verlagen van het verzuimcijfer. Zo is de basis arbo-dienstverlening door SSO O&P sinds 2020 uitgebreid met telefonische triage op dag vijf, zodat snel duidelijk is of en welke interventies ingezet kunnen worden voor een snelle terugkeer van de medewerker. Verder is er een trainingsaanbod voor leidinggevenden om het goede (en soms moeilijke) gesprek met de medewerker te voeren bij (frequent) verzuim. De prognose voor 2020 is 6,0%.
In onderstaande tabel zijn de verzuimpercentages van de dienstonderdelen (primaire processen) weergegeven.

	Verzuimnorm 2020 (%)	Realisatie per 30-04-2020
D-G: BELASTINGDIENST	5,7	6,2
BELASTINGDIENST IV-KETEN	4,5	4,7
BELASTINGDIENST GO	4,0	4,5
BELASTINGDIENST PDB	6,9	6,9
BELASTINGDIENST CAP	7,5	7,8
BELASTINGDIENST MKB	5,5	5,5
BELASTINGDIENST DOUANE	5,4	6,4
BELASTINGDIENST TOESLAGEN	8,0	8,8
BELASTINGDIENST KI&S	9,0	9,9
BELASTINGDIENST FIOD	4,5	4,3

4.3.2 Beheersing personeel

a. Huidige personeelsbestand

Het huidig personeelsbestand ziet er als volgt uit. De geprognosticeerde bezetting ultimo 2020, uitgesplitst voor de externe inhuur en uitzendkrachten is vermeld op basis van de aangegane verplichtingen en/of contracturen:

	Formatie budgetbrief 2a*	Huidige bezetting april 2020*			Prognose bezetting ultimo 2020*		
Directie	Ambtelijk	Ambtelijk	Extern	Uitzendkr	Ambtelijk	Extern	Uitzendkr
CAP	3.489	2.980	13	158	2.950	15	165
Grote Ondernemingen	2.491	2.412	2	-	2.491	1	
KI&S	1.506	1.176	24	1.130	1.562	30	683
MKB	6.835	6.490	15	1	6.660	9	
Particulieren	2.177	2.013	1	313	1.897		
Bureau DG	30	29	-	4	27	3	
Bureau IA	18	13	4	-	18	3	
CD Communicatie	134	133	15	-	134	6	
CD Datafundamenten en Analyse	283	225	47	1	265	50	
CD Organisatie & Personeel	46	41	2	-	46	2	
CD Vaktechniek	146	136	-	1	154	1	
CFD-Facilitair	1.152	1.014	31	230	1.096	36	201
Control en Financiën	120	104	42	2	130	p.m.	
DGBel	0	3	-	-			
FIOD	1.506	1.520	29	-	1.544	19	
Fiscale en Juridische Zaken	55	51	-	-	58		
Innovatie en Strategie	38	39	2	-	39		
IV	2.974	2.946	758	13	3.044	706	p.m.
IV en Databeheersing	56	63	14	-	71	16	
SSO F&MI	244	227	9	-	241	10	
SSO O&P	720	744	55	29	753	86	38
Switch	64	250	55	-	227	p.m.	p.m.
Uitvoering en Handhavingsbeleid	62	68	-	-	62		
Totaal BD	**24.145**	**22.678**	**1.119**	**1.881**	**23.469**	**993**	**1.087**
*Alle waarden in fte							
*Extern en uitzendkr obv contacturen							

	Formatie budgetbrief 2a	Huidige bezetting april 2020			Prognose bezetting ultimo 2020		
Directie	Ambtelijk	Ambtelijk	Extern	Uitzendkr	Ambtelijk	Extern	Uitzendkr
Douane	**5.695**	**5.262**	**17**	**26**	**5.410**	**27**	**26**
Toeslagen	**1.116**	**901**	**16**	**162**	**948**	**125**	**121**

Tabel 1: Formatie en bezetting per 30 april 2020, plus uitsplitsing externe inhuur en uitzendkrachten (uitgedrukt in FTE o.b.v. vastgestelde contracturen). De prognose betreft een inschatting van directies.

N.B.: In de prognose zijn de effecten van de toekenning van de middelen uit de voorjaarsnota nog niet (volledig) verwerkt zijn. De prognose wordt hierop de komende maanden (voor de 2e 4MR) geactualiseerd.

Toeslagen

De [redacted] Toeslagen heeft aan het begin van het nieuwe jaar aan de [redacted] en [redacted] Belastingdienst het noodsignaal afgegeven dat de ontwikkelingen in het personeelbestand in combinatie met de hersteloperaties tot risico's in de uitvoering kan leiden. Voor de uitbreiding van capaciteit voor de reguliere uitvoering, voor de vernieuwing van de dienstverlening en uitvoering van het herstel zijn in claims opgesteld die vrijwel volledig zijn toegekend Binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit geeft Toeslagen voorrang aan de reguliere werkzaamheden. De capaciteit die beschikbaar is voor uitvoering van handmatig toezicht staat daardoor onder druk.
Actueel is dat er in Q1-2020 onderbezetting bestaat veroorzaakt door o.a. uitstroomregeling, overdracht aan UHT en inspanning voor de voorbereiding en begeleiding van de werving. Er zal daardoor tevens een bottleneck bestaan bij de opleidingscapaciteit door het gering aantal docenten, Coronavertraging en verzorgen van extra inzet en opleiding voor herstelorganisatie.

Douane

De Douane heeft aangegeven in 2020 in totaal 600 vacatures open te stellen: 450 op basis van massale werving en 150 individuele vacatures. Conform de planning is rond 1 maart gestart met een eerste werving van 150 vacatures. Het aantal individuele vacatures loopt op dit moment iets achter op de planning maar op basis van het aantal interne aanvragen is de verwachting dat deze achterstand ingelopen wordt. Feit is dat de Douane meldt een ingeschat overschot te hebben op het budget van het eigen personeel. Er is een lagere bezetting gedurende 2020 dan begroot. Er is niet specifiek aangegeven welk vervolg daar aan gegeven wordt. Volgt in de tweede viermaandsrapportage Douane en zal dan ook worden meegenomen in de tweede 4MR.

De bezetting van ambtelijk personeel per 30 april 2020 is 2115 FTE, bijna 7%, lager dan de formatie. De benodigde capaciteit wordt waar nodig aangevuld met tijdelijke inhuur en uitzendkrachten

De Belastingdienst heeft bij de Voorjaarsnota budget geclaimd ten behoeve van (1) het borgen van de stabiliteit, (2) herstel Toeslagen, en (3) het verbeteren van de dienstverlening. De Ministerraad heeft 09 april ingestemd met een intensivering van gemiddeld € 400 mln. per jaar voor apparaatsuitgaven van de Belastingdienst. Op basis daarvan is de formatie in budgetbrief 2a verhoogd. Onder c wordt verder ingegaan op de risico's van de onderbezetting.

Het meerjarig beeld laat zien dat de formatie afneemt van 30.027 in 2019 naar 28.670 in 2024. Een afname van ruim 1350 FTE. Voor een aantal onderwerpen (o.a. e-commerce en Toeslagen) zijn vanaf 2021 meerjarig middelen gereserveerd in afwachting van nadere onderbouwing. Indien deze middelen t.z.t. definitief worden toegekend, is meerjarig slechts sprake van een licht dalend kader.

	Toegestane formatie		Mutatie*		Toegestane formatie		Mutatie*		Toegestane formatie		
Directie	**2019**	**2020**	**#**	**%**	**2020**	**2021**	**#**	**%**	**2022**	**2023**	**2024**
CAP	3.264	3.489	225	6,9%	3.489	3.250	-239	-6,8%	2.894	2.902	2.810
Grote Ondernemingen	2.431	2.491	60	2,5%	2.491	2.493	3	0,1%	2.481	2.417	2.396
KI&S	1.267	1.506	239	18,9%	1.506	1.449	-57	-3,8%	1.277	1.204	1.175
MKB	6.957	6.835	-122	-1,8%	6.835	6.628	-208	-3,0%	6.600	6.502	6.469
Particulieren	2.186	2.177	-9	-0,4%	2.177	2.170	-7	-0,3%	2.085	1.966	1.973
Bureau DG	32	30	-2	-6,3%	30	28	-2	-6,7%	26	25	25
Bureau IA	18	18	0	0%	18	18	0	0,0%	20	20	20
CD Communicatie	148	134	-14	-9,5%	134	135	1	0,7%	133	131	131
CD Datafundamenten en Analyse	242	283	41	16,9%	283	284	1	0,4%	279	273	273
CD Organisatie & Personeel	50	46	-4	-8,0%	46	48	2	4,3%	48	48	48
CD Vaktechniek	139	146	7	5,0%	146	151	5	3,2%	151	151	151
CFD Facilitair	1.110	1.152	42	3,8%	1.152	1.158	6	0,5%	1.146	1.147	1.147
Control en Financiën	103	120	17	16,5%	120	139	19	15,8%	139	137	137
FIOD	1.410	1.506	96	6,8%	1.506	1.560	54	3,6%	1.558	1.531	1.531
Fiscale en Juridische Zaken	55	55	0	0%	55	61	6	10,9%	61	58	58
Innovatie en Strategie	38	38	0	0%	38	40	2	5,3%	40	39	39
IV	2.935	2.974	39	1,3%	2.974	3.069	95	3,2%	2.768	2.763	2.761
IV en Databeheersing	56	56	0	0%	56	58	2	3,6%	58	58	58
SSO F&MI	244	244	0	0%	244	241	-3	-1,2%	239	237	237
SSO O&P	743	720	-23	-3,0%	720	672	-48	-6,7%	662	655	652
Switch	64	64	0	0%	64	30	-34	-53,1%	30	30	30
Uitvoering en Handhavingsbeleid	57	62	5	8,8%	62	64	2	3,2%	64	59	59
Totaal	**23.549**	**24.145**	**596**	**2,5%**	**24.145**	**23.745**	**-400**	**-1,7%**	**22.759**	**22.353**	**22.179**

* Indien er een positief getal staat neemt het formatieve kader toe.

	Toegestane formatie		Mutatie*		Toegestane formatie		Mutatie*		Toegestane formatie		
Directie	**2019**	**2020**	**#**	**%**	**2020**	**2021**	**#**	**%**	**2022**	**2023**	**2024**
Douane	**5.554**	**5.695**	**141**	**2,5%**	**5.695**	**5.680**	**-15**	**-0,3%**	**5.680**	**5.629**	**5.629**
Toeslagen	**924**	**1.116**	**192**	**20,7%**	**1.116**	**1.242**	**126**	**11,3%**	**891**	**862**	**862**

Tabel 2: Meerjaren formatie en mutaties 2019-2024.

b. Inrichten wervingsprocessen om noodzakelijke instroom te realiseren

Meerjarig inzicht in personele behoefte

- Het meerjarig inzicht in kwaliteit en kwantiteit van personeel is opgenomen in het MPP Min Fin. Eind 2019 is het MPP Min Fin opgesteld.
- Aan de MPP's 2020-2024 wordt nu gewerkt, de 1e versies zijn omstreeks 1 april opgeleverd. De definitieve versies, incl. de formatie op basis van budgetbrief 2, zijn medio 2020 gereed, passend binnen de jaarplancyclus. Daarmee zijn ze ingebed in de P&C-cyclus. Die MPP's vormen de basis voor de prioriteiten in het strategisch personeelsbeleid, dat verder wordt uitgewerkt op basis van een aantal rode draden. Thema's die over directies heen relevant zijn. Deze worden besluitvormend voorgelegd aan het DT BD.

- Tevens zijn de MPP's mede de basis voor een wervingsplan en opleidingsplan dat per directie wordt opgesteld. Vanuit de paraplunotitie Leren en ontwikkelen wordt momenteel gewerkt aan kaders voor de opleidingsplannen.
- Het totale beeld voor de belastingdienst is er in september/oktober. Daarna worden de MPP's van de Belastingdienst en het kerndepartement verwerkt tot één MPP Min Fin, dat uiterlijk november 2020 gereed is.
- De werving wordt op dit moment nog programmatisch aangestuurd, de intentie is het programma Instroom in de loop van het jaar over te dragen aan de staande organisatie.

Raming en realisatie in- en uitstroom t/m april 2020

- In onderstaande tabel wordt de raming en realisatie met betrekking tot de formatie, bezetting, in- en uitstroom per tertiaal in 2020 weergegeven. Deze raming is eind 2019 per vier maanden opgesteld op basis van het toen bekende financiële kader en de verwachte uitstroom. Vanwege het destijds dalend kader in 2021 en verder (stapsgewijs naar ca. 27.500 fte in 2024 (28.670 fte in 2024 na Budgetbrief 2A, 2020)) bleef de geraamde bezetting onder de maximaal toegestane formatie.
- De instroom in T1 is ca. 100 fte lager dan geraamd; een deel van de in dit tertiaal voorziene instroom schuift door naar het volgende tertiaal.
- De uitstroom was in deze periode relatief hoog doordat in maart een groot aantal medewerkers vertrok met een vaststellingsovereenkomst. Deze uitstroom was voorzien.

	T1	T2	T3
Formatie	30.956	30.956	30.956
Bezetting eind kwartaal (raming)	29.010	29.210	29.210
Bezetting eind kwartaal (realisatie)	28.841	-	-
Uitstroom per kwartaal (raming)	-1.140	-400	-600
Uitstroom per kwartaal (realisatie)	-1.179	-	-
Instroom per kwartaal (raming)	950	600	600
Instroom per kwartaal (realisatie)	837	-	-
Saldo geraamd	**-190**	**200**	**-**
Saldo gerealiseerd	**-342**	**-**	**-**

Tabel 3: Raming en realisatie formatie, bezetting, in- en uitstroom per tertiaal in 2020. Daarbij is tevens het saldo van de instroom minus de uitstroom weergegeven. De raming is eind 2019 per tertiaal opgesteld op basis van het destijds geldende formatieve kader.

Impact Voorjaarsnota op werving/instroom

- Met de aanvullende middelen vanuit de Voorjaarsnota neemt de instroomopgave in 2020 en 2021 toe naar ruim 5000 fte cumulatief over beide jaren, waarvan ca. 850 fte reeds is ingestroomd. De verdeling van de toegenomen instroomopgave over de resterende tertialen van 2020 en 2021 is onder meer afhankelijk van de vertaling van toegekende bedragen naar de benodigde capaciteit (vast/inhuur) en de bijbehorende wervingsbehoefte per directie. Dit proces vindt momenteel plaats en wordt begin juni afgerond. De in tabel 3 opgenomen raming van de instroom per tertiaal in 2020 zal op basis daarvan in de volgende 4MR worden aangepast, waarbij een doorkijk zal worden gegeven naar 2021.
- De claims bij Voorjaarsnota hebben met name impact op de capaciteit bij KI&S, CAP, Toeslagen en IV. Voor een deel wordt hier al anticiperend op geworven. De benodigde capaciteit wordt ingevuld met nieuwe werving, interne doorstroom en waar nodig met externe inhuur en uitzendkrachten.
- De werving- en selectiecapaciteit van de SSO O&P wordt opgeschaald om te kunnen voorzien in de toegenomen wervingsbehoefte in 2020 en 2021. Daarnaast blijft de Belastingdienst inzetten op zichtbaarheid op de arbeidsmarkt als aantrekkelijke werkgever.

c. Risico's en consequenties t.a.v. kwaliteit en beschikbare capaciteit van personeel

- De werklast voor de Belastingdienst neemt door stijgende volumes (zoals de groei van het aantal ondernemers, het aantal klantcontacten en het aantal bezwaarschriften) eerder toe dan af. Dit roept spanning op. Er zijn werklastanalyses gemaakt voor de dienstonderdelen waar burgers en bedrijven rechtstreeks mee te maken hebben. Deze werklastanalyses geven inzicht

in de verhouding tussen de formatie en de werklast, rekening houdend met de productiviteitsontwikkeling. Het beeld dat daarbij naar voren komt is dat de formatie voor het toezicht en de massale administratieve processen steeds meer onder druk komt te staan. Met de Voorjaarsnota zijn aanvullende middelen beschikbaar gekomen om dit risico te ondervangen.

- Het risico bestaat dat niet tijdig kan worden ingespeeld op de toegenomen instroombehoefte als gevolg van de Voorjaarsnota. Dit hangt enerzijds samen met de beschikbare werving- en selectiecapaciteit en anderzijds met het absorptievermogen bij directies, mede gelet op de grote aantallen die in 2019 en 2020 reeds zijn ingestroomd. Daarbij levert de huidige situatie rondom Covid-19 vertraging op in het instroomproces, doordat selectiegesprekken in afwachting van tooling gedurende ca. 2 weken niet door konden gaan en het selectieproces op afstand minder efficiënt kan worden uitgevoerd. De werving- en selectiecapaciteit wordt opgeschaald om dit risico te ondervangen. De verwachting is echter dat de bezetting eind 2020 nog niet in lijn met de (verhoogde) formatie zal zijn. Dit leidt tot risico's voor onder andere de bereikbaarheid van de Belastingdienst voor belastingplichtigen, de bezwaarafhandeling en het toezichtsniveau.
- Het succes van de werving is mede afhankelijk van voldoende aanbod van geschikte kandidaten op de arbeidsmarkt. In algemene zin doet de Belastingdienst het goed op de arbeidsmarkt. Dat neemt niet weg dat er specifieke vacatures zijn die over het algemeen of op bepaalde locaties moeilijk te vervullen zijn vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld vacatures voor data-specialisten, IT'ers, hogere vaktechnische functies en accountants. Dit wordt op verschillende manieren opgevangen, bijvoorbeeld door de werving te richten op kandidaten met minder werkervaring, het bij- en omscholen van interne medewerkers of het verplaatsen van het werk naar andere locaties.
- Verder geldt dat de impact op de formaties van de ontvlechting van de Douane en Toeslagen nog niet bekend is. Momenteel wordt nog gewerkt aan de exacte uitwerking daarvan.

4.4 Voortgang aanpak tekortkomingen geconstateerd door AR/ADR

Op 20 mei heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over de verantwoording 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden. De Algemene Rekenkamer is positief over de stappen die de Belastingdienst heeft ondernomen om de onvolkomenheden op te lossen. Dit is terug te zien in een afname van het aantal onvolkomenheden, van acht in 2018 naar vijf in 2019. De Algemene Rekenkamer beschouwt de volgende onvolkomenheden als opgelost:

- Legacy;
- Strategisch Personeelsbeleid;
- Bedrijfscontinuïteitsbeheer (BCM).

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport 2019 de volgende quote:
"Het beeld van de Belastingdienst dat oprijst uit ons onderzoek, is dan ook anders dan het beeld dat bekend is in het publieke en politieke debat. Daar werd het beeld van de Belastingdienst in 2019 vooral bepaald door de affaire met de kinderopvangtoeslag. Voor het beoordelen van het functioneren van de Belastingdienst moet echter worden meegewogen dat de uitvoering van de toeslagen een beperkt deel van de taak omvat. Wij constateren dat er bij de Belastingdienst in 2019 een forse inspanning is gepleegd om de bedrijfsvoering verder op orde te krijgen."

De Belastingdienst zal voor de resterende onvolkomenheden én aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer en de bevindingen van de Auditdienst Rijk een plan van aanpak opstellen. De reeds bekende onvolkomenheden, aandachtspunten en bevindingen hebben een plan van aanpak en er wordt voortgebouwd op de maatregelen inclusief planning die vorig jaar in gang zijn gezet. Voor de nieuwe aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer en bevindingen van de Auditdienst Rijk wordt momenteel gewerkt aan het in kaart brengen van de te nemen maatregelen inclusief een planning. Een overzicht van de onvolkomenheden, aandachtspunten en bevindingen is als volgt:

Nr.	Onderwerp	Aanpak aanwezig
Onvolkomenheden		
1.	Managementinformatie	Ja
2.	M&O-beleid kleine belastingmiddelen: erf en schenkbelasting	Ja
3.	Verbijzonderde interne controles: heffing en inning	Ja

4.	Verplichtingenbeheer	Ja
5.	Prestatieverklaringen	Ja
Aandachtspunten		
1.	Interne fiscale beheersing BD	Ja
2	Beheer rechten systeembeheerders BD	Ja
3.	Kindgebonden budget	Ja
4.	Integriteitsbeleid Douane	Nieuw
5.	Het ontbreken van toereikend inzicht in de financiële aspecten van het IT-landschap	Nieuw
Bevindingen ADR		
1.	Legacy-problematiek	Ja
2.	Kwaliteit IV-organisatie	Nieuw
3.	Bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten	Ja
4.	Verbijzonderde interne controles	Ja
5.	Verplichtingenbeheer	Ja

De inzet is erop gericht om de openstaande onvolkomenheden en aandachtspunten zoveel mogelijk in 2020 op te lossen. Mogelijke risico hierbij is dat de COVID-19 crisis op onderdelen tot vertraging kan leiden.

Voor het versterken van de governance voor het oplossen van de onvolkomenheden, aandachtspunten en bevindingen in 2020 zijn de volgende maatregelen genomen:
- Het in stand houden van de monitoringscommissie onder leiding van de HDFEZ, waar onder andere C&F en ADR aan deelnemen. De monitoringscommissie bespreekt de voortgang van de onvolkomenheden en stuurt waar nodig bij.
- Het opstellen van een overkoepelend beeld, waarin onder andere de aspecten eigenaarschap per onvolkomenheid en monitoring –en control aan bod komen.
- Het monitoren van de aanpak van de onvolkomenheden maakt deel uit van de planning- en control cyclus van de Belastingdienst.
- Het rapporteren over de aanpak van de onvolkomenheden vindt in principe aansluitend en gelijktijdig plaats met de rapportagemomenten van de departementale planning- en control cyclus.
- Het organiseren van gesprekken tussen de dossierhouder van de onvolkomenheid van de Belastingdienst, HDFEZ, Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk om de gap vast te stellen tussen de huidige stand van zaken en de maatregelen die nodig zijn om de onvolkomenheid op te lossen. Aan de controlerende instanties (AR en ADR) wordt gevraagd of ze de gap herkennen, of ze zich kunnen vinden in de voorgenomen maatregelen en of zij nog aandachtspunten/risico's zien.
- Het invullen van een monitoringsoverzicht, waarin de maatregelen die met de controleurs zijn afgestemd worden voorzien van een concrete planning.

<u>Toeslagen</u>
Zoals hiervoor al is aangegeven blijkt uit de rapportage van de Algemene Rekenkamer dat de onvolkomenheid met betrekking tot BCM/Business Continuity Management is opgelost.
Over het verbeteren van de managementinformatie van de Belastingdienst concludeert de AR dat dit gestaag vordert. Het programma MI/RM heeft voor de keten Toeslagen inmiddels een impactbepaling opgeleverd, aan de hand waarvan verdere stappen gezet kunnen worden in de implementatie.
Over de aandachtspunten geeft de AR het volgende aan:
- De herstelactie kindgebonden budget ligt op schema.
- Het verbeteren van de fiscale processen van de Belastingdienst is in opzet afgerond.
- De controle van toeslagen maakt duidelijk dat systematiek van rapporteringstoleranties moet worden aangepast. Primair is dit een aandachtspunt voor het directoraat-generaal Rijksbegroting, dat verantwoordelijk is voor de Rijksbegrotingsvoorschriften.

<u>Douane</u>
In het kader van het Verantwoordingsonderzoek 2019 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) een deelonderzoek bij de Douane uitgevoerd naar het integriteitsbeleid. De AR heeft geconcludeerd dat het integriteitsbeleid van de Douane in 2019 in hoge mate voldoet aan de eisen die daaraan in de

Ambtenarenwet worden gesteld, echter de effectiviteit van het integriteitsbeleid kan worden vergroot. In 2020 wil de Douane hier verdere stappen in zetten.

4.5 Overig bedrijfsvoering

Gevolgen Coronacrisis voor de bedrijfsvoering
Na het afkondigen van de Coronamaatregelen door het kabinet (intelligente Lock down) is het crisis managementteam (CMT) geactiveerd dat zich richt op het managen van de directe impact van de Coronacrisis op de bedrijfsvoering. Daarbij is de primaire focus gelegd op de vitale processen en zijn tevens richtlijnen uitgevaardigd inzake personele zaken, facilitaire zaken en ICT:

- Voor de vaststelling van de vitale processen is aansluiting gezocht met de eerder geïnventariseerde bedrijfskritische processen in kader Business Continuity Management (BCM). Deze processen worden continu gemonitord door het CMT (momenteel via een wekelijkse rapportage). In het algemeen kan gesteld worden dat –dankzij de grote inzet en flexibiliteit van veel medewerkers- de vitale processen goed zijn blijven doorlopen.
- De richtlijnen voor personeel, facilitair en ICT waren in eerste instantie uitgevaardigd tot 28 april, maar zijn geüpdatet na verlenging van de Lock down-periode tot 20 mei. Inmiddels worden voorbereidingen getroffen voor een meer structurele verlenging van de thuiswerkperiode en de benodigde 1,5-meter-kantooromgeving.

Geconstateerd kan worden dat de Coronamaatregelen onder meer invloed hebben op de werving en productieve uren van personeel, de financiële uitnutting alsmede vooralsnog in beperkte mate het behalen van de KPI's, IV-vernieuwing en het tempo van verbeteren van de interne beheersing. Inmiddels wordt door de Coronamaatregelen een achterstand opgebouwd in werkzaamheden (o.a. fysieke inspecties bij burgers en bedrijven). Vakanties van personeel zijn vooruitgeschoven. Deze combinatie zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de nabije toekomst, omdat dan op beide gebieden een inhaalslag moet worden gemaakt. Dit risico neemt, versterkt door een tragere werving, toe naarmate de Lock down langer duurt.
De kwaliteit van een adequate bedrijfsvoering kan onder druk gekomen omdat snelheid van handelen in crisissituaties soms belangrijker is dan kwaliteit. Dit geldt zowel voor de interne bedrijfsvoering als voor de kwaliteit van de werkzaamheden van de uitvoering van nieuwe regels die onder hoge druk tot stand zijn gekomen.
Het risico van rechtmatigheidsissues is aanwezig alhoewel daar uiteraard op wordt gelet door CMT (bijv. door uitgifte van Waivers).

<u>Toeslagen</u>
De tijdige uitbetaling van toeslagen is niet in het geding geweest. Op dit moment is niet te overzien wat de latere gevolgen van de Coronacrisis voor Toeslagen zullen zijn. Nu al zijn we nauw betrokken bij de compensatieregeling voor de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag en is er besloten om het uitsturen van vraagbrieven voor het toezicht op de kinderopvangtoeslag op te schorten. Ook is denkbaar dat bijvoorbeeld lagere inkomens over 2020 zullen leiden tot een instroom van nieuwe rechthebbenden.

<u>Douane</u>
Bij de impactbepaling van de Coronacrisis hanteert de douane een drietal uitgangspunten bij de bepaling van de Coronamaatregelen; de gezondheid van de medewerker, het doorgaan van het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en de veiligheid van Europa en haar burgers. Op basis hiervan is in overleg met de opdracht gevende departementen en het kerndepartement, besloten tot het toepassen van een fors lager handhavingsniveau. Tevens is er besloten over de uitstelregelingen voor het bedrijfsleven in relatie tot de Douane-processen. Ter voorbereiding op de 1,5 meter wordt nu nagedacht over het herstellen van de primaire bedrijfsprocessen naar het oorspronkelijke handhavingsniveau.

Internal systeem control: voortgang focuspunten jaarplan
De Belastingdienst (inclusief Toeslagen en Douane) heeft in het jaarplan ingezet op een versteviging van de ondersteunende en primaire processen.
In het laatste 6 weken van de VMR-periode is veel aandacht uitgegaan naar het beheersen van de gevolgen van de Coronaeffecten op de huidige operationele processen, hetgeen ten koste gaat van de voortgang van verbetertrajecten. Daarnaast staat de capaciteit van verbetertrajecten onder druk door (a) minder beschikbare uren door o.m. thuisonderwijs en de focus op acute Coronamaatregelen alsmede (b) door het moeizaam kunnen verhogen van capaciteit door extra

inhuur. Verbetertrajecten kennen individueel kleine vertragingen, maar vele kleine vertragingen opgeteld hebben uiteindelijk invloed op de algehele voortgang. Het risico bestaat dat dit vertragingseffect in de tweede VMR-periode groter is dan in de eerste VMR-periode.

Een overzicht van de status van de in het werkplan 2020 genoemde aandachtsgebieden:

Geplande actie werkplan	Status
Aanscherping kaderstelling	In de afgelopen periode zijn nieuwe kaders opgesteld voor AO/IC en VIC. Tevens is een deelkader RM (governance) verder uitgewerkt en wordt aan de kaders MI gewerkt. In de afronding/besluitvorming is lichte vertraging opgetreden als gevolg van Corona. De doelstelling was dat in 2020 door de dienstonderdelen een Plan van Aanpak (PvA) voor de implementatie van de kaders ontwikkeld zou worden teneinde dit in jaarcontract 2021 op te nemen. Inwerken van externe inhuur voor dit nieuwe traject is momenteel ook lastig. Door deze combinatie van factoren is het onzeker of de PvA's tijdig gereed zijn voor de jaarcontracten 2021.
Identificatie van risico's	Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.1 (risico's) en hoofdstuk 2 (Beheerst vernieuwen) van deze 4MR.
Opvolging signalen en risico's	Deze activiteiten zijn uitgevoerd, met dien verstande dat een aantal wijzigingen in de focus en planning zijn doorgevoerd vanwege Corona (verbeterde monitoring van kleine en grote geldstroom op mogelijke Coronaeffecten)
Roadmap Internal Control Statement	In de afgelopen periode is een plan van aanpak opgesteld inclusief gap analyse en planning op hoofdlijnen. In de afronding/besluitvorming is lichte vertraging opgetreden als gevolg van Corona. Hierdoor is er minder tijd overgebleven voor nadere uitwerking in 2020 hetgeen effect kan hebben op de concreetheid van plannen in de jaarcontracten 2021.
Ontwikkelen van integraal risicomanagement en verbeterde stuurinformatie	In de afgelopen periode is het projectplan herijkt en opnieuw vastgesteld. In hoofdstuk 2 van deze 4MR (Beheerst vernieuwen) is inzicht gegeven in de voortgang van het programma.
Voortgang IV vernieuwing	In de afgelopen periode zijn onderzoeken afgerond van EY (naar IV-organisatie) en KPMG (naar portfolio-sturing). De bevindingen uit bovengenoemde rapporten worden projectmatig opgepakt binnen IV. Daarnaast heeft het BIT-advies uitgebracht over het programma MIV (Modernisering IV-landschap). Op basis van het advies zullen onder meer de activiteiten voor 2021 en 2022 opnieuw beoordeeld en geprioriteerd worden op basis van hun verwachte rendement. De effecten en de impact van Corona op de resultaten van IV zijn vooralsnog beperkt, maar hoe langer de maatregelen aanhouden hoe meer nadelige gevolgen we in de komende periode zullen gaan zien. Bij andere dienstonderdelen (bijv. D&FA) wordt aangegeven dat de vernieuwing vertraging oploopt, onder meer omdat externe medewerkers vanuit huis geen toegang tot sommige systemen hebben (beveiliging). Tevens wordt aangegeven dat testen vanuit huis bijna niet mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport over 2019 een drietal onvolkomenheden als opgelost gerapporteerd. Dit betreft aspecten van bedrijfsvoering. Op deze plaats wordt hiervoor verwezen naar paragraaf 4.4.

Alle dienstonderdelen geven aan bezig zijn om de interne beheersing te verbeteren. De focus en voortgang wisselt uiteraard per dienstonderdeel. Met betrekking tot drie aspecten geven meerdere onderdelen aan nog knelpunten te zien:

1. Beschikbaarheid goedgekeurde kaders: Op een aantal aspecten van interne beheersing is onduidelijk wat de normen zijn. De kaders RM, AO/IC en VIC zijn –als onderdeel van het Internal control framework respectievelijk programma MI/RM- de afgelopen periode voorbereid en worden in mei ter besluitvorming aangeboden.
2. Schaarse capaciteit: Diverse onderdelen zijn al gestart met werving, maar het aanbod van geschikte kandidaten is schaars. Dit kan effect hebben op het tempo van implementatie van het Internal control framework en de nieuwe kaders. Dit zal in mei besproken worden met de Driehoek C&F.
3. Onduidelijke wet- en regelgeving: Het is dienstonderdelen niet op alle terreinen duidelijk aan welke wet- en regelgeving zij precies moeten voldoen in hun bedrijfsvoering. Voorgesteld wordt om de komende periode met de kaderstellende directies te gaan inventariseren waar nog gaps zijn en welke aanvullend kaders gemaakt moeten worden.

De afronding van de implementatie van het Tax control framework (TCF) voor de acht grootste fiscale risico's in de afgelopen en komende periode, ondervindt hinder van de Coronamaatregelen. Dit is inmiddels besproken met de toezichthouder.

4.6 Integrale beveiliging

In het werkplan 2020 zijn diverse onderdelen van integrale beveiliging (o.a. Logische toegangsbeveiliging/LTB, Informatiebeveiliging) benoemd waarover de dienstonderdelen in de viermaandsrapportages (VMR) rapporteren.
Op basis van de ingediende VMR-en van de dienstonderdelen wordt het actuele beeld opgemaakt en, waar nodig, zal er bijsturing plaatsvinden.
Tot nu toe zijn er geen bijzonderheden op integrale beveiliging te melden, behoudens dat er wordt gewerkt aan een "spoedprocedure" waar een medewerker zich kan melden als hij of zij zich bedreigt voelt.
Verder wordt er door SSO-CFD gewerkt aan het versterken van de fysieke toegangsbeveiliging (pasjes).

<u>Douane: verscherpte screening</u>
De Douane screent conform wettelijke en beleidsmatige kaders. Recent is gestart met de versterking van screening. In 2020 is de Douane onder meer met diverse activiteiten bezig waaronder:

- implementatie van het kwetsbaarheden gesprek in het wervingsproces;
- het (opnieuw) vragen van de VOG bij functiewisselingen naar en binnen de Douane;
- het wetsvoorstel VOG politiegegevens dat bij de Tweede Kamer (bij inwerkingtreding geldt deze wet voor alle douanemedewerkers met een Boa-bevoegdheid);
- het uitbreiden van het aantal vertrouwensfuncties;
- dat door BZK wordt gewerkt aan het realiseren van een grondslag voor periodieke screening in de nieuwe cao (zodra dit mogelijk is, zal de Douane hier gebruik van gaan maken);
- beleidsvoorbereiding t.a.v. van continue screening.

5. Managementgesprekken met [redacted]

Actiepunten uit vorige managementgesprekken

1 Inzichtelijk maken welke keuzes voorliggen bij werklastanalyses en deze integraal bezien bij IV (dus inclusief ketenplannen, bestedingsplannen).

Voortgang: Bij voorjaarsnota zijn extra middelen voor de IV-organisatie beschikbaar gekomen. Ondanks de extra middelen zal de portfolioraad keuzes moeten maken binnen de beschikbare schaarse budgetten en capaciteit. De uitkomst hiervan voor 2020 is voorgelegd aan de Driehoek op 28 mei. De uitkomst voor planjaar 2021 wordt naar verwachting in september/oktober in de Driehoek geagendeerd.
Het meerjarig inzicht loopt, conform de toezegging aan de Kamer en de afspraken in de voorjaarsbesluitvorming, mee in de verbeteracties die worden ingezet in het integrale plan van aanpak IV. De aanbevelingen van EY en KPMG worden hierin opgenomen.
Voor de ketenplannen is in de voorjaarsnota incidenteel budget vrijgegeven. Onder regie van IV&D wordt gewerkt aan een verdere uitwerking en verdeling van deze middelen.
Voor de keuzes die voorliggen bij de werklastanalyses CAP, P, MKB betreft dat het toezicht. Daar is nu een werkgroep voor die voor oktober met een onderzoeksrapport komt.

2 Inzichtelijk maken wat er met het vrijgegeven budget van de Aanvullende Post is gebeurd bij het indienen van claims bij Voorjaarsnota.

Voortgang: Dit overzicht is opgesteld. Elk half jaar wordt over de bestedingsplannen gerapporteerd aan het VT-directeurenoverleg.

3 In de 4MR ook rapporteren over risico's genoemd in het externe jaarplan.

Voortgang: Op basis van de VMR-en van de dienstonderdelen wordt het risicobeeld opgesteld met de belangrijkste concernbrede risico's van de BD. Hierbij wordt aangesloten op de risico's in het externe jaarplan.

4 Bij de beleidsbrief wijzen op de risico's van de inzet van incidentele middelen ten opzichte van structurele middelen.

Voortgang: Dit is op totaalniveau van de begroting Financiën gelukt. De meeste claims zijn structureel gereserveerd. Alleen moeten voor specifieke reeksen nog concretere plannen van aanpak worden aangeleverd voordat deze van artikel 10 naar de Belastingdienst worden overgeboekt.
De Belastingdienst werkt hard aan de uitwerking van de plannen van aanpak om tijdig met FEZ en IRF structurele afspraken te maken over de inzet van de middelen en de monitoring hiervan.
Wel wordt opgemerkt dat het telkens weer incidenteel – onder voorwaarden – toekennen van middelen, niet bijdraagt aan het toekomstvast maken van de uitvoeringsorganisatie en capaciteitsopbouw. Bij besluitvorming over de plannen van aanpak is het zaak duidelijkheid te verschaffen over structurele inzet van de middelen.

5 Tijdig signaleren als operationele risico's met betrekking tot (het werven van) personeel zich gaan voordoen vanwege budgettaire krapte.

Voortgang: In de reguliere budgetrapportages wordt gemonitord dat de beschikbaar gestelde middelen daadwerkelijk tot uitputting komen. Dit vergt ook extra inspanningen op het gebied van werving en selectie en, indien werving niet mogelijk is, tijdige bijsturing door bijvoorbeeld inhuur of uitzendkrachten.
Gelet op de voorjaarsmiddelen is geborgd dat capaciteit op peil kan blijven. Zoals aangegeven vergt dit ook extra inspanning op het gebied van werving en selectie. Bij voorjaarsnota zijn de financiële middelen georganiseerd, maar is het in operationele zin een forse uitdaging om de wervingscapaciteit op te schalen. De operationele risico's zijn, vanwege COVID-19 en politiek-bestuurlijke risico's vanwege werving voor Toeslagen 2 (herstelactie), eerder toegenomen dan afgenomen.