

Aanpak voorbereidingen Belastingdienst Brexit: Eindrapport externe validatie

21 januari 2019



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1 Aanleiding, onderzoekopdracht en aanpak	4
1.1 Aanleiding voor externe validatie op Brexit voorbereidingen	4
1.2 Onderzoekopdracht van de Belastingdienst	4
1.3 Verantwoording onderzoek door EY	5
1.4 Gebruik van dit onderzoek	6
1.5 Uitgangspunten van het onderzoek	6
1.6 Leeswijzer	6
2 Doelstellingen, context en aanpak van de voorbereidingen op de Brexit	7
2.1 Doelstellingen voor de voorbereidingen	7
2.2 Context van de Belastingdienst	7
2.3 Aanpak	9
2.4 Toets op de gekozen aanpak	10
3 Kwaliteit procesaanpak uitvoeringstoetsen en implementatieplannen	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Uitvoeringstoets	12
3.3 Implementatieplannen	13
3.4 Conclusie	14
4 Kwaliteit totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Uitvoeringstoetsen en bijbehorende impactanalyse	15
4.3 Implementatieplannen	16
4.4 Governance en organisatie	16
4.5 Mogelijke risico's progressie implementatie	17
5 Conclusies en aanbevelingen	18
5.1 Conclusies	18
5.2 Aanbevelingen	19
Bijlage 1: Onderzoeksaanpak	21
Bijlage 2: Overzicht belastingmiddelen en scope van de opdracht	22
Bijlage 3: Beoordelingskaders en uitkomsten validatie	23
Bijlage 4: Onderzoeksdokumentatie	29
Bijlage 5: Interviews interne stakeholders	32

Managementsamenvatting

Kernboodschap

De onderzoekers hebben geconstateerd dat de Belastingdienst een aanpak heeft gekozen die aansluit bij de doelstellingen van de Belastingdienst voor de voorbereiding op een 'harde Brexit' (no-deal Brexit). De uitvoeringsgevolgen zijn voldoende in kaart gebracht, de implementatieplannen sluiten hierop aan en er is een solide governance-structuur ingesteld. De Belastingdienst heeft hiermee een helder beeld van wat haar te doen staat om per 29 maart 2019 voorbereid te zijn op een no-deal Brexit. Het is nu aan de Belastingdienst om met prioriteit de implementatieplannen te vervolmaken, de benodigde middelen vrij te maken en de gehele implementatie hoog op de uitvoeringsagenda te zetten.

Achtergrond en onderzoeksoopdracht

De aanleiding van onderliggend onderzoek is de verwachte aanstaande Brexit per 29 maart 2019 en de impact die dit heeft op de Belastingdienst. Omdat vooralsnog een scenario waarin er geen akkoord wordt bereikt over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk, niet uit te sluiten valt, heeft het Kabinet besloten dat de Belastingdienst zich moet voorbereiden op een no deal scenario per 29 maart 2019. De Belastingdienst heeft middels de systematiek van de uitvoeringstoets een impactanalyse gemaakt waarin de uitvoeringsgevolgen per belastingmiddel in kaart zijn gebracht. Inmiddels is de Belastingdienst met de implementatie begonnen onder coördinatie van een Kernteam Brexit en een Stuurgroep Brexit. De Belastingdienst heeft in januari 2019 een onderzoek laten uitvoeren om de ingezette voorbereidingen qua aanpak door een externe blik te laten valideren.

Onderzoeksoopdracht van de Belastingdienst

De onderzoeksoopdracht betreft het beantwoorden van de vraag: 'Heeft de Belastingdienst, gelet op de fase waarin de Brexit verkeert, een aanpak gekozen die de (interne) voorbereidingen op een no-deal Brexit in voldoende mate faciliteert?' Het betreft hier de interne voorbereidingen op een 'no deal Brexit' per 29 maart 2019, met als peildatum 14 januari 2019.

De aanpak faciliteert voldoende als aan de doelstellingen van de Belastingdienst wordt voldaan. Deze doelstellingen zijn:

- Het helder krijgen welke processen worden geraakt (gevolgen voor de interne inrichting, maar ook veranderingen in klantpopulaties);
- De IV-inrichting op orde maken om met de gevolgen om te gaan;
- De personele gevolgen (en knelpunten) in kaart brengen;
- Burgers en bedrijven informeren over de veranderingen.

De uitvoeringsgevolgen moeten door de Belastingdienst naar verwachting binnen de eigen begroting worden opgevangen.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is door EY in de periode van 3 januari tot 18 januari 2019 uitgevoerd, waarbij het antwoord op de hoofdvraag volgt uit een synthese van drie onderzoeksvragen:

- Past de gehanteerde aanpak van de Belastingdienst voor de voorbereiding bij de context en gekozen doelstellingen?
- Wat is de kwaliteit van de procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen, de aansluiting met implementatieplannen en de bijbehorende impactanalyse?
- Wat is de kwaliteit (voortgang en beoogd resultaat) van het totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst op de aanstaande Brexit?

Het onderzoek richt zich op de mate van interne voorbereiding door de Belastingdienst (exclusief Douane). De mate van voorbereiding van de externe partijen en externe stakeholders vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

Beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoekers concluderen dat de Belastingdienst een aanpak heeft gekozen en gehanteerd, die de voorbereiding op een no-deal Brexit in voldoende mate faciliteert. Hiermee kan de Belastingdienst haar doelstellingen per 29 maart 2019 en in de resterende maanden van 2019 naar verwachting in voldoende mate faciliteren en realiseren, mits de verdere implementatie met daadkracht, focus en hoge prioriteit ter hand wordt genomen. In de resterende weken, tot 29 maart 2019, en in de weken van april en mei 2019, zullen een substantiële hoeveelheid implementatie-werkzaamheden moeten plaatsvinden met korte tijdslijnen, waarbij de Belastingdienst voor een aantal belastingmiddelen invloed kan ondervinden bij de totstandkoming van overgangswetgeving.

Deze conclusie volgt uit een synthese van de antwoorden op drie onderzoeksvragen:

- De gehanteerde aanpak van de Belastingdienst past voldoende qua methode en organisatie bij de context en gekozen doelstellingen voor een no-deal Brexit;
- De kwaliteit van de procesaanpak per uitvoeringstoets, implementatieplan en bijbehorende impactanalyse is voldoende;
- De kwaliteit van het totale proces in termen van voortgang en beoogd resultaat is voldoende.

De conclusie dat de Belastingdienst per 14 januari 2019 een aanpak heeft gekozen en heeft gehanteerd, die de voorbereiding op een no-deal Brexit voldoende faciliteert, betekent niet per definitie dat de Belastingdienst per 29 maart 2019 bij een no-deal Brexit op het gewenste eindniveau zit in termen van dienstverlening en handhaving. Dit wordt onder meer beïnvloed door de:

- Afhankelijkheid van verwacht gedrag van burgers en bedrijven met name met betrekking tot mogelijke piekbelasting in maart en april 2019;
- Toenemende risico's op het gebied van fraude waardoor de inspanning van de FIOD geleidelijk wordt opgevoerd om een gelijkwaardig veiligheidsniveau te kunnen handhaven;
- De handhavingsactiviteiten bij Grote Ondernemingen die middels fiscaal vooroverleg in 2019 geleidelijk zal worden opgevoerd;
- Afhankelijkheid van opdrachtgevers en voorstellen voor overgangswetgeving .

Aanbevelingen

De onderzoekers doen de volgende aanbevelingen aan de Belastingdienst:

- Bereid de betrokken bedrijfsonderdelen voor op de uitvoeringsagenda voor januari tot april 2019 door een hoge prioriteit op de uitvoeringsagenda, gecombineerd met meer expliciete en directe sturing op voortgang;
- Borg dat de werkgroepen per einde januari 2019 operationeel zijn, met de aanbevolen verbeteringen op het gebied van additionele specifieke doelstellingen (SMART), fte-prioritering en detail planning.
- Vraag de werkgroepen om op korte termijn (voor medio februari 2019) terugval case scenario's te maken voor de piekbelasting bij met name communicatie, klant coördinatie en de BelastingTelefoon;
- Ontwikkel een voortgangsdashboard en integrale planning en complementeer dit met een korte integrale risicoanalyse gebaseerd op de risicoanalyses van de implementatieplannen;
- Versnel de herprioritering in de bedrijfsonderdelen op detail niveau. Het Kernteam kan daarbij fungeren als crisisteam mochten zich nog additionele en onverwachte aspecten voordoen. Het Kernteam Brexit kan dit in de komende 2-3 weken procesmatig en inhoudelijk voorbereiden.

1 Aanleiding, onderzoekopdracht en aanpak

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het onderzoek, de geformuleerde onderzoekopdracht door de Belastingdienst en de gehanteerde aanpak door EY inclusief randvoorwaarden en verantwoording. Het hoofdstuk geeft ten slotte aan hoe het onderzoek gebruik dient te worden, gevolgd door een leeswijzer.

1.1 Aanleiding voor externe validatie op Brexit voorbereidingen

De aanleiding van het onderzoek is de verwachte Brexit per 29 maart 2019 waarop de overheid, en de Belastingdienst in het bijzonder, zich voorbereiden op een uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie. De Belastingdienst bereidt zich, conform het besluit in de Ministerraad, voor op een harde Brexit (no deal scenario, hierna: Brexit) per 29 maart 2019, totdat er zekerheid is over de uitkomst van de onderhandelingen. In dit rapport wordt gesproken over de Belastingdienst, hiermee wordt bedoeld de Belastingdienst exclusief de Douane. De Douane heeft een eigen aanpak en deze valt buiten deze validatie.

1.2 Onderzoekopdracht van de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft als voorbereiding op de Brexit een impactanalyse vastgesteld voor 17 belastingmiddelen¹ die mogelijk worden geraakt door een Brexit. Voor de impactanalyse is de methodiek van een uitvoeringstoets gehanteerd. Deze toetsen zijn in formele zin geen uitvoeringstoets omdat er nog geen sprake is van een wetsvoorstel. De uitvoeringstoetsen kunnen daarom, afhankelijk van de uitkomst van de Brexit-onderhandelingen, worden geactualiseerd.

Op basis van de opgestelde uitvoeringstoetsen heeft de Belastingdienst een impactanalyse gemaakt. Uit de impactanalyse is gebleken dat voor acht belastingmiddelen² sprake is van substantiële impact. Voor deze belastingmiddelen en voor Brexit-Communicatie als onderwerp in het algemeen, zijn implementatieplannen opgesteld. De Belastingdienst heeft zich vooraf en tijdens de voorbereiding meerdere doelstellingen gesteld die genoemde voorbereidingen moeten adresseren en realiseren.

Het verzoek vanuit de Belastingdienst is om bovenstaand voorbereidingstraject extern te laten valideren waarbij de volgende onderzoekopdracht is neergelegd bij de onderzoekers. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *'Heeft de Belastingdienst, gelet op de fase waarin de Brexit verkeert, een aanpak gekozen die de (interne) voorbereidingen op een no-deal Brexit in voldoende mate faciliteert?'*

De Belastingdienst heeft daarbij de volgende uitgangspunten gekozen voor de uitvoering van het onderzoek:

- Er wordt uitgegaan van een no deal Brexit met inachtneming van een zo veel als mogelijke frictie-loze overgang voor de betrokken burgers en bedrijven;
- Als peildatum geldt de stand van zaken per 14 januari 2019;
- Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de interne voorbereiding van de Belastingdienst;
- Een aanpak die de voorbereidingen 'in voldoende mate faciliteert' doelt op het in voldoende mate faciliteren van de voorbereidingen conform de doelstellingen van de Belastingdienst.

¹ Dit betreft de belastingmiddelen Omzetbelasting, Inkomstenbelasting, IB winst, Vennootschaps- en dividend belasting, FIOD, Invordering, Loonheffing en Sociale zekerheid, Toeslagen, Gegevensuitwisseling, Assurantiebelastingen, Autobelastingen, BES-eilanden, Kansspelbelastingen, Milieubelastingen, Overdrachtsbelastingen, Schenk- en erfbelasting, Verhuurdersheffing, en Formeel recht.

² Omzetbelasting, Inkomstenbelasting incl. IB-winst, Vennootschaps- en dividendbelasting, Invordering, FIOD, Toeslagen, Gegevensuitwisseling, Loonheffing en sociale zekerheid.

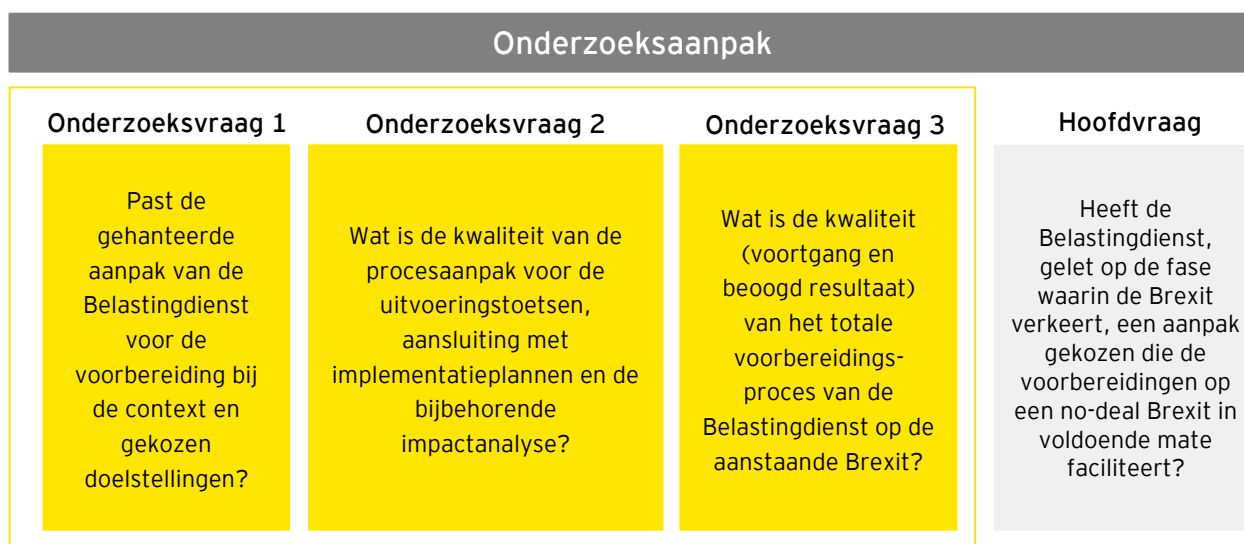
- De focus van de externe validatie ligt op de voorbereidingen op het gebied van de acht belastingmiddelen waar de Belastingdienst een grote of beperkte impact verwacht conform de impactanalyse. De overige belastingmiddelen vallen buiten scope van dit onderzoek;
- De voorbereiding van de Belastingdienst houdt rekening met overgangswetgeving die per peildatum nog niet definitief of niet beschikbaar is.

1.3 Verantwoording onderzoek door EY

Het onderzoek is door EY in januari 2019 uitgevoerd in opdracht van mr. drs. S.W.F.H. Bruinsma, directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid DG Belastingdienst van het Ministerie van Financiën.

De beantwoording van de hoofdvraag volgt uit een synthese van de antwoorden op drie onderzoeksvragen die de kern vormen van de gehanteerde onderzoeksmethode (zie figuur 1):

- Past de gehanteerde aanpak van de Belastingdienst voor de voorbereiding bij de context en gekozen doelstellingen?
- Wat is de kwaliteit van de procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen, de aansluiting met implementatieplannen en de bijbehorende impactanalyse?
- Wat is de kwaliteit (voortgang en beoogd resultaat) van het totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst op de aanstaande Brexit?



Figuur 1: Onderzoeksaanpak (zie voor detail bijlage 1)

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een studie op de uitvoeringstoetsen, impactanalyse en implementatieplannen welke zijn aangeleverd door het Kernteam Brexit. De methodiek van de uitvoeringstoets is gebruikt als instrument door de Belastingdienst om de impact van de Brexit in kaart te brengen. De officiële benaming van 'uitvoeringstoets' is in strikte zin niet van toepassing, omdat er geen sprake is van een wijziging van wetgeving. Gemakshalve wordt in dit document conform de Belastingdienst intern de term uitvoeringstoets als benaming gehanteerd.

Naast de geleverde documenten zijn interviews afgenomen met interne stakeholders van de Belastingdienst waarvan het overzicht is opgenomen in bijlage 5. Concept bevindingen van het onderzoek zijn procesmatig en inhoudelijk afgestemd in een validatiesessie op 14 januari 2019 met het Kernteam Brexit en de Stuurgroep Brexit. De finale versie van het rapport is vastgesteld door de gedelegeerde opdrachtgever, B.P. Ligthart, de Projectcoördinator Brexit en plaatsvervangend Directeur Belastingdienst / Centrale Administratieve Processen.

1.4 Gebruik van dit onderzoek

Dit onderzoek en de hierbij behorende werkzaamheden zijn niet uitgevoerd in het kader van een controle- of beoordelingsopdracht en derhalve kan geen zekerheid worden verstrekt omtrent de getrouwheid van de financiële informatie, anders dan ter zake van de aspecten, welke door ons zijn onderzocht en waarover wordt gerapporteerd. In het kader van dit onderzoek hebben wij derhalve geen 'reperformance' of testwerk verricht teneinde vast te stellen dat de weergegeven gegevens aansluiten met onderliggende data. Indien en voor zover u op grond van de wet- en/ of regelgeving gehouden bent ons rapport aan derden (waaronder de leden van de Tweede Kamer) te openbaren of indien het u anderszins is toegestaan ons rapport te openbaren, dient u het rapport als geheel te openbaren en niet in delen. Indien u aldus het rapport aan derden openbaart, dient u deze derden erop te wijzen dat zij het rapport in zijn geheel dienen te beschouwen.

1.5 Uitgangspunten van het onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn door de onderzoekers de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het onderzoek richt zich op de mate van interne voorbereiding door de Belastingdienst (exclusief de Douane). De mate van voorbereiding van de externe partijen en stakeholders vormt geen onderdeel van dit onderzoek;
- Voor de documentstudie is gebruik gemaakt van bestaande documentatie die door de Belastingdienst is aangeleverd via het Kernteam Brexit. De onderzoekers hebben geen accountantscontrole verricht op de onderzoeksdocumentatie;
- Dit onderzoek gaat uit van de no-deal variant van de Brexit;
- Het onderzoek heeft als meetdatum de stand van zaken per 14 januari 2019. Het is te verwachten dat er in de komende periode tot aan 29 maart 2019 nog onverwachte externe ontwikkelingen zijn die door de Belastingdienst moeten worden meegenomen. Deze problematiek vormt geen onderdeel van deze externe validatie.
- De voorbereiding op de Brexit heeft interactie met bestaande verbeter- en verander programma's binnen de Belastingdienst. Deze problematiek vormt geen expliciet onderdeel van deze externe validatie.

1.6 Leeswijzer

- In hoofdstuk 0 is de managementsamenvatting van het onderzoek opgenomen;
- In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksopdracht en de verantwoording van het onderzoek;
- In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de doelstellingen, context, en aanpak van de Belastingdienst op de voorbereidingen op de Brexit;
- In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de kwaliteit van de procesaanpak van de uitvoeringstoetsen en implementatieplannen;
- In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de kwaliteit van het totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst.
- In hoofdstuk 5 zijn de conclusie en de aanbevelingen opgenomen. De conclusie omvat de beantwoording van de onderzoeksvragen en de aanbevelingen.
- Bijlagen: 1. Overzicht belastingmiddelen en scope van de opdracht, 2. Beoordelingskaders en uitkomsten validatie, 3. Onderzoekdocumentatie, 4. Interviews interne stakeholders

2 Doelstellingen, context en aanpak van de voorbereidingen op de Brexit

Dit hoofdstuk beschrijft de doelstellingen van de Belastingdienst voor de Brexit-vorbereidingen, de interne en externe context en gehanteerde aanpak, en toetst vervolgens of de gekozen aanpak in termen van organisatie en methode past bij de gehanteerde aanpak van de Belastingdienst voor de voorbereidende werkzaamheden op de Brexit.

2.1 Doelstellingen voor de voorbereidingen

De Belastingdienst heeft de volgende doelstellingen³ opgesteld om zich voor te bereiden op de Brexit. Deze doelstellingen zijn:

- Het helder krijgen welke processen worden geraakt (gevolgen voor de interne inrichting, maar ook veranderingen in klantpopulaties);
- De IV-inrichting op orde maken om met de gevolgen om te gaan;
- De personele gevolgen (en knelpunten) in kaart brengen;
- Burgers en bedrijven informeren over de veranderingen.

Daarnaast heeft het DT van de Belastingdienst besloten dat de uitvoeringsgevolgen door de Belastingdienst naar verwachting binnen de eigen begroting moeten worden opgevangen. Tevens heeft de Belastingdienst in alle jaarcontracten voor 2019 doelstellingen voor de Brexit voorbereiding opgenomen (met name implementatie gerelateerd). Deze jaarcontracten zijn per peildatum van het onderzoek nog in ontwikkeling.

2.2 Context van de Belastingdienst

De ontwerpkeuze voor de aanpak en de wijze van uitvoering dient aan te sluiten bij de interne en externe context om de kans op succesvolle realisatie te vergroten. De onderzoekers hebben zich hierbij gericht op twee aspecten; interne randvoorwaarden voor de veranderagenda waar de Brexit voorbereiding aan toegevoegd is, en het externe gegeven dat zowel overgangswetgeving als de definitieve uittredingsvariant per 29 maart 2019 nog niet bekend zijn.

2.2.1 Interne context

Het Belastingdienst Jaarplan 2019 schetst de uitgangspunten waaronder de veranderagenda van de Belastingdienst wordt uitgevoerd, te weten:

- Kwantitatieve en kwalitatieve mismatch tussen benodigde medewerkers en feitelijke bezetting;
- Voortdurende prioriteringsslag om voorrang voor de beschikbare ICT-capaciteit. De staat van de ICT kent zijn beperkingen ten aanzien van de realisatie van nieuwe wensen;
- Keuze voor beheerst vernieuwen, gefaseerde en beheerste voortgang op een overzichtelijk aantal projecten (terug in tempo om beter te presteren) omdat de sturing en beheersing nog niet op gewenst niveau is.

De additionele werklast die de Brexit met zich meebrengt, komen bovenop het bestaande takenpakket van de Belastingdienst. De onderzoekers constateren dat deze werkzaamheden een relatief beperkte inspanning omvatten ten opzichte van de totale verander- en implementatieagenda van de Belastingdienst. Daarentegen kan een relatief beperkte verandering voor de Belastingdienst, een substantiële impact hebben op burgers en bedrijfsleven. De hiervoor genoemde impact is niet in scope van deze validatie.

³ Bron: Memo Governance Brexit, December 2018, de Belastingdienst

- De impact op IV en fte werklast is in relatieve zin minder dan 0,4%
 - Impact op IV is met 1.040 dagen op een totaal van 446.647 dagen⁴ voor 2019 is 0,2%;
 - De verwachte extra werklast omvat 103 fte op het bestaande personeelsbestand van 29.650 medewerkers, de impact bedraagt 0,4%.
- Er zijn vaktechnisch geen noemenswaardige nieuwe aspecten bij de overgang van het VK als EU-lid naar de status van derde land. Er is geen sprake van nieuwe diensten, doelgroepen, middelen, communicatiemethoden etc;
- De Belastingdienst bereidt zich voor op een no-deal scenario, maar houdt daarbij rekening met overgangswetgeving en coulance regelingen. De hoeveelheid overgangswetgeving is beperkt ten opzichte van het totaal pakket van jaarlijkse nieuwe wetgeving.

Tegen de achtergrond van deze relatief geringe verandering hebben de onderzoekers geconstateerd dat de Belastingdienst bekend en bedreven is met het continue snel doorvoeren en her-prioriteren van verschillende 'dossiers' met een incrementeel karakter op het gebied van IV, FTE, communicatie, procesgang. De Brexit voorbereidingen zijn en kunnen naar verwachting met dezelfde werkwijze, vaardigheid en bedrevenheid opgepakt door de organisatie.

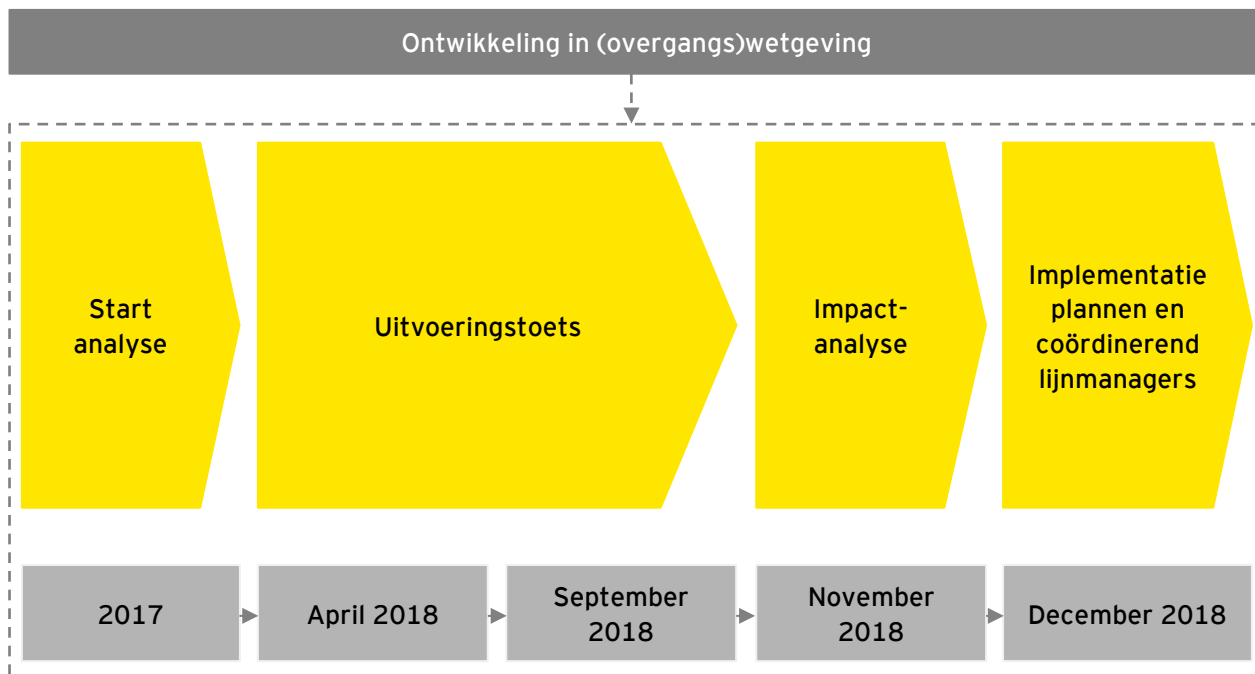
2.2.2 Externe context

De voorbereidingen van de Belastingdienst staan niet op zichzelf, maar kennen een aantal externe afhankelijkheden. Dat is ten eerste de onzekerheid rondom de exacte vorm die de Brexit zal aannemen. Daarmee bestaat de kans dat de voorbereidingen in een later stadium moeten worden aangepast. Ten tweede werkt de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie samen met de opdrachtgevers. Dat betekent dat bepaalde zaken, zoals overgangswetgeving en coulanceregelingen, nog niet volledig bekend zijn. Dit heeft gevolgen voor de werkwijze en planning van de voorbereidende werkzaamheden voor meerdere belastingmiddelen. De exacte uitvoering en implementatie in termen van IV, communicatie en procesuitvoering zoals de aard van de vooroverleggen, scripts voor de BelastingTelefoon, training etc. is pas af te ronden nadat de overgangswetgeving definitief is. Tevens is het gedrag van burgers en bedrijven niet eenduidig in te schatten. Tot slot zijn, ook bij een deal, de precieze voorwaarden nog niet op de uittredingsdatum bekend. De onderhandelingen met het VK worden ook na de uittredingsdatum gevoerd en vanuit de Europese Commissie worden voorstellen verwacht hoe de EU27 voortaan met het VK als derde land werkt. Deze ontwikkelingen hebben een mogelijke impact op een (beperkt) aantal belastingmiddelen. Het gaat daarbij om de uitwisseling van gegevens en samenwerking in de handhaving.

⁴ Bron: EY Presentatie Uitvoeringstoets, 2019, Kernteam Brexit

2.3 Aanpak

De Belastingdienst heeft de volgende aanpak voor de voorbereiding gehanteerd, zie figuur 2 die in deze paragraaf verder wordt toegelicht:



Figuur 2: Procesaankpak Belastingdienst voorbereidingen op de Brexit

2.3.1 Tijdslijn aanpak voorbereiding Brexit in 2017

In 2017 is de Belastingdienst begonnen met de eerste analyses van de mogelijke impact en vereiste uitvoering van een Brexit. Deze analyses waren eerste beschouwingen, met uitzondering van de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) die een eerste detail inventarisatie heeft gemaakt van de consequenties van een Brexit op de werkzaamheden (in lijn met de Douane).

Rond december 2017/ januari 2018 heeft het DT van de Belastingdienst besloten het instrument van uitvoeringstoets te hanteren om per belastingmiddel de impact van een no-deal Brexit volgens een bekende en bewezen methodiek in kaart te brengen. In april 2018 heeft Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) aan alle ketenmanagers binnen de Belastingdienst de opdracht gegeven om per belastingmiddel, aan de hand van de uitvoeringstoets, de haalbaarheid en maakbaarheid van de voorbereidende maatregelen per 29 maart 2019 (en daarna) in kaart te brengen.

Er is ondanks dat geen sprake is van gewijzigde wetgeving, gekozen voor de uitvoeringstoets als methodiek omdat de Belastingdienst bekend en bedreven is in het hanteren van de toets en omdat hiermee alle ketens en bedrijfsonderdelen integraal en in samenhang worden meegenomen. Dit laatste is essentieel omdat de no-deal Brexit meerdere belastingmiddelen raakt en, in aard en reikwijdte, in grote mate bedrijfsonderdeel en (klant-)proces overstijgend is. De uitvoeringstoets is toegepast op 17 belastingmiddelen, inclusief de FIOD (zie bijlage 2). Hiernaast is er door Communicatie een apart plan van aanpak geschreven.

Zodra er vanuit opdrachtgevers concrete voorstellen zijn wat betreft overgangswetgeving, worden die voorstellen door de Belastingdienst op uitvoeringsgevolgen getoetst. Dit zal, naar alle waarschijnlijkheid, gebeuren via een actualisering van de huidige uitvoeringstoets. Die toets zal vervolgens via de daarvoor intern gebruikelijke weg, geformaliseerd worden.

Per september 2018 zijn de eerste resultaten op de hoofdlijnen geleverd, waarop besloten is een verbetering en actualisatie toe te passen, mede naar aanleiding van recente ontwikkelingen. Per 8 november 2018 zijn de ketenmanagers gevraagd om de uitvoeringstoetsen te valideren en te voltooien. Daarna zijn de uitvoeringstoetsen samengevat in een impactanalyse die door het DT van de Belastingdienst op 7 december 2018 is vastgesteld.

Per 2 november 2018 zijn de ketenmanagers gevraagd om een implementatieplan te schrijven voor de acht belastingmiddelen plus Communicatie. Deze implementatieplannen zijn per 14 januari 2019 grotendeels gereed. Eigenaar van de implementatieplannen zijn coördinerend lijnmanagers, oftewel directieleden van bedrijfsonderdelen waar de impact voor het belastingmiddel in kwestie het grootst is. Deze coördinerende lijnmanagers hebben de opdracht om voor eind januari 2019 een werkgroep te vormen met leden van de meest passende ketentafel. Het doel van de werkgroep is om gedurende de implementatie de integraliteit over de verschillende processen en bedrijfsonderdelen te borgen.

2.3.2 Governance

In de voorbereidingen op de Brexit heeft de Belastingdienst initieel gekozen voor een proces waarbij de opdracht in de lijn is belegd (uitvoeringstoets: analyse per middel). Vanaf september 2018 is vervolgens de opdracht gegeven aan de ketens om een implementatieplan te maken. Hierna is de opdracht weer teruggelegd in de lijn bij de verschillende bedrijfsonderdelen om de implementatieplannen uit te voeren.

Per september 2018 is de Directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) verantwoordelijk voor de coördinatie van de Brexit Belastingdienst (met uitzondering van de Douane). Per 2 november 2018 is een Projectcoördinator aangesteld met ondersteuning van twee UHB medewerkers. Per november 2018 is een Kernteam Brexit opgesteld dat één keer per week samenkomt. De Projectcoördinator Brexit monitort samen met het Kernteam Brexit de voortgang van de implementatie. Overkoepelend is er een Belastingdienst-brede stuurgroep (incl. Douane) die tweewekelijks zicht houdt op de stand van zaken.

Per 7 december 2018 is besloten om de implementatieverantwoordelijkheid in de lijn te beleggen. De algemeen directeuren van de bedrijfsonderdelen zijn gevraagd per 9 januari 2019 hiervoor een coördinerend lijnmanager aan te wijzen. Deze coördinerend lijnmanager staat aan het hoofd van een werkgroep die voor iedere keten vanuit het lijnmanagement wordt aangesteld. De Projectcoördinator heeft vanaf eind januari 2019 elke 1 à 2 weken afstemmingsoverleg met de coördinerend lijnmanagers.

2.3.3 Binnen het jaarplan

Het DT van de Belastingdienst heeft op 7 december 2018 bevestigd/ besloten dat de geïdentificeerde fte en IV capaciteit (opvangen in de IV portfolio) moet worden opgevangen in de jaarreeks, dus binnen budget door middel van her-prioritering en onder-uitputting. In de IV Stapelingsconferentie Portfolio van 14 december 2018 is besloten dat de IV capaciteit (1.040 dagen) ten behoeve van de Brexit een prioriteit is. Hiermee is IV capaciteit gereserveerd binnen de spelregels van het IV portfolio.

2.4 Toets op de gekozen aanpak

De onderzoekers achten dat de gehanteerde aanpak van de Belastingdienst qua methode en organisatie voldoende past bij de context en gekozen doelstellingen voor een no-deal Brexit. Dit is gebaseerd op de volgende drie bevindingen die in onderstaande paragrafen worden toegelicht:

- Het instrument van uitvoeringstoets past bij de materie en borgt integraliteit van de analyse;
- De keuze voor implementatie in de lijn met keten-coördinatie borgt eigenaarschap en voortgang;
- De gekozen organisatie/ governance is toereikend in reikwijdte en capaciteit.

2.4.1 Toepassing instrument uitvoeringstoets

Het instrument van de uitvoeringstoets is een passende methode in vergelijking met mogelijke alternatieven zoals separaat programma, lijnverantwoordelijk, aparte project organisatie, etc. Dit is gebaseerd op de volgende constatering:

- Er wordt gebruik gemaakt van een standaard en bewezen methodiek waar de Belastingdienst veel ervaring mee heeft;
- Een uitvoeringstoets borgt de integraliteit door vaste betrokkenheid over de keten, het belastingmiddel en bedrijfsonderdelen. De gevolgen en voorbereidende maatregelen van een no-deal Brexit omvatten veel 'keten- en bedrijfsonderdeel overstijgende aspecten' (Vpb, verblijfsvergunning UK inwoners in NL, etc.), welke in de uitvoeringstoets worden meegenomen;
- Het toepassen van een uitvoeringstoets faciliteert en borgt de samenwerking met andere opdrachtgevers.

De reguliere doorlooptijden voor een uitvoeringstoets zijn niet gehanteerd en de planning is een aantal malen aangepast. Zo heeft in de periode juni tot september 2018 de toetsing grotendeels stilgelegen door prioriteit op het Belastingplan 2019 en is een aantal malen gekozen voor een actualisatie van de analyse als gevolg van nieuwe informatie met betrekking tot overgangsregelingen.

2.4.2 Implementatie in de lijn

De keuze voor de implementatie in de lijn is een passende keuze versus alternatieven (bijvoorbeeld een aparte project organisatie). Dit is gebaseerd op het volgende:

- Implementatie via de lijn borgt eigenaarschap via bestaande structuren, doordat gebruik wordt gemaakt van de kerncompetenties in de bedrijfsonderdelen om snel en adequaat nieuwe wetgeving te implementeren waarbij er sprake is van her-prioriteren en/ of het gebruik van onderbenutting binnen het jaarplan;
- Het opzetten van werkgroepen borgt een geïntegreerd perspectief via de keten voor de betrokken belastingmiddelen en bedrijfsonderdelen. Borging is noodzakelijk vanwege de complexiteit en de samenhang in de uitvoering, zoals bijvoorbeeld het verzorgen van een consistente boodschap op inhoud en tijdstip richting burgers en bedrijven;
- De implementatieteams hebben als uitgangspunt de uitvoeringstoets en impactanalyse. Hier zijn op de peildatum van dit rapport nog geen specifieke en additionele doelstellingen aan gekoppeld. Er is nog tot eind januari 2019 om de werkgroep op te starten en werkzaam te maken;
- Bij de overdracht van keten naar lijn gaat een zekere tijd verloren, dit is inherent aan de gekozen opzet. De onderzoekers merken hierbij op dat betrokken medewerkers bij de uitvoeringstoets tevens deelnemen in de implementatieteams die verder worden aangevuld met leden die uitvoeringservaring hebben en verantwoordelijkheid dragen.

2.4.3 Stuurgroep Brexit, Kernteam Brexit en coördinerende lijnmanagers

De onderzoekers achten de keuze voor een stuurgroep, kernteam met aansturing van de coördinerende lijnmanagers, en implementatie werkgroepen een passende keuze voor sturing op voortgang en coördinatie over de bedrijfsonderdelen. Daarnaast wordt de reikwijdte van het aantal en type betrokken medewerkers als voldoende gezien voor het creëren van draagvlak en betrokkenheid van inhoudelijke beleidsexperts, uitvoeringsverantwoordelijken en leidinggevenden.

3 Kwaliteit procesaanpak uitvoeringstoetsen en implementatieplannen

3.1 Inleiding

Ter voorbereiding op de Brexit hebben de verschillende ketens binnen de Belastingdienst uitvoeringstoetsen en implementatieplannen opgesteld. In het onderzoek zijn de uitvoeringstoetsen getoetst op de systematiek van de Belastingdienst en de aansluiting op de doelstellingen en uitvoeringsgevolgen. De implementatieplannen zijn vervolgens getoetst op aansluiting op de uitvoeringstoets en het voldoen aan de normen van de Belastingdienst en EY. De uitslagen van deze toetsen zijn de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvraag: *'Wat is de kwaliteit van de procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen, de aansluiting met de implementatieplannen en de bijbehorende impactanalyse?'*

3.2 Uitvoeringstoets

De onderzoekers concluderen dat de gevolgde procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen in voldoende mate voldoet aan de systematiek van de Belastingdienst en aansluit op de doelstellingen en uitvoeringsgevolgen.

3.2.1 Systematiek

De onderzoekers achten dat de uitvoeringstoetsen in voldoende mate aansluiten op de systematiek van de Belastingdienst. De uitvoeringstoetsen zijn voor de acht geanalyseerde belastingmiddelen, inclusief de FIOD, aanwezig en uitgevoerd conform de systematiek van de Belastingdienst (zie matrix 1 in bijlage 3). De impact in fte en IV-dagen is daarbij omschreven en onderbouwd. Voor alle belastingmiddelen, inclusief de FIOD en Communicatie, zijn er coördinerende lijnmanagers aangesteld. Voor Communicatie is geen uitvoeringstoets gemaakt, omdat hier een integraal plan van aanpak voor komt. Communicatie valt om deze reden buiten de matrix.

Uit de vijf toetsen blijkt dat de voorbereidende maatregelen 'uitvoerbaar zijn per 30 maart 2019' (zie matrix 1 in bijlage 3). Voor de toetsen inkomstenbelasting, gegevensuitwisseling, de FIOD en loonheffing en sociale zekerheid, ontbreekt deze classificering in de uitvoeringstoetsen. De impactanalyse, zoals vastgesteld door het DT van de Belastingdienst, beschrijft de impact en uitvoerbaarheid van de voorbereidingen op alle acht geanalyseerde belastingmiddelen, inclusief de FIOD. Hiermee wordt de ontbrekende classificering in de uitvoeringstoetsen afgedekt.

3.2.2 Aansluiting op de doelstellingen

De onderzoekers concluderen dat de resultaten van de uitvoeringstoetsen aansluiten op de geformuleerde doelstellingen van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst. Voor alle acht toetsen is de impact op de processen, op de IV-inrichting, de personele gevolgen, de impact op burgers en bedrijven beschreven. Ook is er beschreven of de IV-inrichting en benodigde werklust passen binnen de huidige formatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat de beschrijving van de IV dagen en fte cijfers op jaarbasis zijn. Matrix 2 in bijlage 3 geeft een overzicht van de resultaten van de analyse.

3.2.3 Uitvoeringsgevolgen

De onderzoekers stellen dat over het algemeen de uitvoeringsgevolgen in beeld zijn als het gaat om impact op proces, personeel, IV-systemen en communicatie (zie matrix 3a in bijlage 3). Voor meerdere belastingmiddelen is er echter nog geen afgerond integraal beeld door de afhankelijkheid van overgangswetgeving die nog niet definitief is of nog moet worden ontwikkeld.

Voor alle belastingmiddelen geldt dat er is beschreven welke voorbereidingen vóór 29 maart 2019 gereed moeten zijn met uitzondering van het belastingmiddel invordering. De resultaten van de analyse zijn terug te vinden in matrix 3b in bijlage 3. In toevoeging op bovenstaande, constateren de onderzoekers dat de interviews met experts consistent waren met de inhoud en volledigheid van de analyse per belastingmiddel. Uit de gesprekken bleek ook duidelijke kennis van het onderwerp en stevige betrokkenheid bij de analyse en desbetreffende voorbereidende werkzaamheden.

3.3 Implementatieplannen

De implementatieplannen zijn getoetst op de norm van de Belastingdienst en de norm van EY. De norm van de Belastingdienst is een inhoudelijke toetsing op de aanwezigheid van tijdspad, fte impact, IV-organisatie, communicatie en afstemming met stakeholders. De EY norm is een procesmatige toetsing op SMART aspecten (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) en/ of als alternatief het voldoende omschrijven van wie, wat, waarom, hoe en wanneer van de implementatieplannen. Het hanteren van SMART doelstellingen, bevordert de focus op het behalen van de doelstellingen. Daarbij wordt gekeken of een risicoanalyse en scenario's/ plan B aanwezig zijn.

De onderzoekers concluderen dat de implementatieplannen in ruime mate voldoen aan de inhoudelijke norm van de Belastingdienst. Op het aspect SMART en/ of als alternatief wie, wat, waarom, hoe en wanneer is ruimte voor verbetering.

3.3.1 Aansluiting op de uitvoeringstoetsen

De onderzoekers concluderen dat de implementatieplannen in voldoende mate aansluiten op de uitvoeringstoetsen, zoals weergegeven in matrix 4 in bijlage 3. Deze conclusie is gebaseerd op grond van vier factoren: het proces, IV, fte en communicatie. Er is voldoende omschreven in de implementatieplannen wat de impact is op fte's en op de IV-inrichting. Voor drie belastingmiddelen, te weten inkomstenbelasting, gegevensuitwisseling en IB-winst, kan de aansluiting worden verbeterd door meer expliciet op te schrijven hoe de uitkomst van de toets wordt geadresseerd in de implementatiefase.

3.3.2 Toetsing op norm

Op basis van de analyses van de implementatieplannen en de interviews met interne stakeholders stellen de onderzoekers dat de implementatieplannen voldoen aan de norm van de Belastingdienst zoals weergegeven in matrix 5 in bijlage 3. De toetsing aan de gehanteerde EY-norm laat ruimte zien voor verbetering. Elementen zijn niet consistent aanwezig en de SMART formulering en/ of als alternatief wie, wat, waarom, hoe en wanneer, kan worden verbeterd. De aangewezen coördinerend lijnmanagers / werkgroepen hebben hier de tijd voor tot eind januari 2019.

In het plan van aanpak van Communicatie zijn relevante ontwikkelingen in kaart gebracht en is een communicatiestrategie uitgedacht waarin beoogde effecten aan bod komen. Onderdeel van het plan van aanpak is ook het communicatieplan waarin per doelgroep de boodschap en timing zijn beschreven, evenals de risico's en randvoorwaarden.

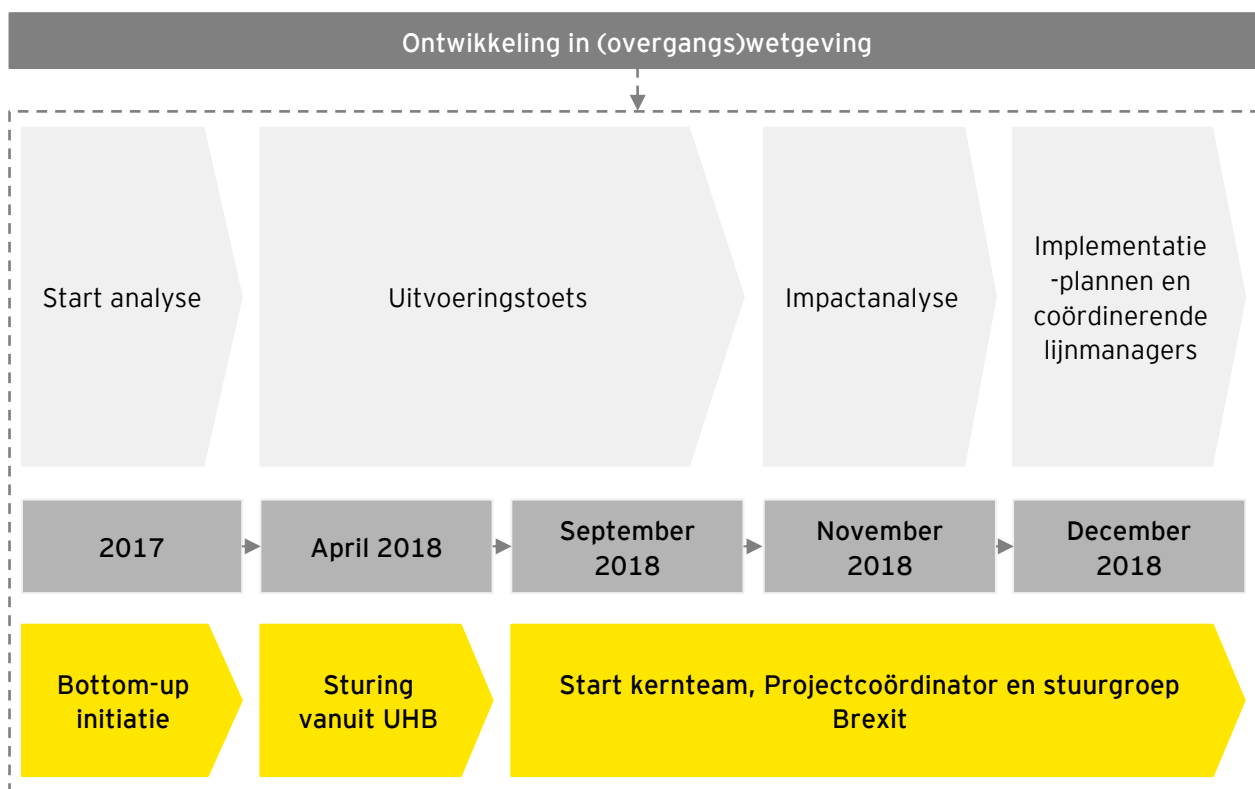
3.4 Conclusie

Op de onderzoeksvraag: 'Wat is de kwaliteit van de procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen, de aansluiting met de implementatieplannen en de bijbehorende impactanalyse?' concluderen de onderzoekers dat de gevolgde procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen in voldoende mate voldoet aan de doelstellingen en in voldoende mate aansluit op de uitvoeringsgevolgen. De onderzoekers constateren dat de interviews met experts consistent waren met de inhoud en volledigheid van de analyse per belastingmiddel, er is kennis van - en betrokkenheid bij het onderwerp. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de implementatieplannen aansluiten op de uitvoeringstoetsen en voldoen aan de normen van de Belastingdienst. Op het aspect SMART en/ of als alternatief wie, wat, waarom, hoe en wanneer is ruimte voor verbetering: de beschreven activiteiten kunnen op deze aspecten specifiek gemaakt worden.

4 Kwaliteit totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van het totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst op de Brexit zoals beschreven wordt in onderstaande figuur 3, in termen van voortgang en beoogd resultaat. Ten slotte wordt een aantal mogelijke risico's en voor progressie in de verdere voorbereiding opgesomd.



Figuur 3: Verloop voorbereidingsproces

4.2 Uitvoeringstoetsen en bijbehorende impactanalyse

De onderzoekers concluderen dat de aanpak om de methodiek van de uitvoeringstoetsen te hanteren, passend is en dat hierbij een gedegen wie, wat, waarom, hoe en wanneer is gehanteerd. Alle uitvoeringstoetsen van de relevante belastingmiddelen zijn geadresseerd en afgerond. Er is weliswaar relatief lang gedaan over de totale toetsing, maar omdat de Brexit kan worden gezien als een zogenaamd 'bewegend doel', is hier bewust voor gekozen en op gestuurd. Dit was passend gezien de samenstelling van de verwachte Brexit werkzaamheden en het vooralsnog ontbreken van finale wetgeving.

Daarnaast stellen de onderzoekers dat de impactanalyse een grondige en integrale samenvatting is van alle uitvoeringstoetsen en dat deze is gevalideerd door de ketens (borgen integraliteit) waarnaar de analyse formeel door het DT van de Belastingdienst is vastgesteld.

4.3 Implementatieplannen

De onderzoekers concluderen dat er bij de implementatie-plannen ruimte is voor verdere verbetering op het SMART formuleren van doelstellingen en daaraan gekoppelde activiteiten, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3. De totale procesaanpak van de implementatieplannen kunnen volgens de onderzoekers versterkt worden door daadkrachtiger te sturen op doelstellingen, Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) en mijlpalen. Dit is nodig omdat er nog relatief weinig tijd is, namelijk negen weken tot aan de Brexit deadline van 29 maart 2019. Per peildatum van 14 januari 2019 is de schatting dat er nog circa twee weken nodig zijn om de werkgroepen te vormen en formeel van start te laten gaan.

Tevens stellen de onderzoekers dat de inhoud van de implementatieplannen verder kan worden verbeterd. Er kan meer detail worden aangebracht in de planning. Dit geldt met name voor de timing van de IV dagen en, bij een aantal bedrijfsonderdelen, ook voor de timing van de fte's. De geschatte hoeveelheid dagen voor IV en fte zijn op jaarbasis relatief gezien zeer gering. Echter, deze kunnen op maandbasis en in een specifieke toepassing substantieel zijn. Per peildatum dient daarnaast de IV capaciteit nog gereserveerd te worden. Op hoofdlijnen is dit reeds gebeurd op 14 december 2018 in de Stapelingsconferentie Portfolio IV, waarbij de 1.040 IV dagen hoge prioriteit heeft gekregen. Deze problematiek belemmert mogelijk de voortgang van de implementatie.

Wat betreft de totale aanpak op implementatie stellen de onderzoekers vast dat:

- Afgezien van de impactanalyse, er geen integrale planning of prioriteitsstelling is over het geheel, of per belastingmiddel;
- Het (nog) niet in kaart is gebracht welke gevolgen de Brexit claims (in IV dagen en fte) hebben voor ander werk.

Bovenstaande conclusies en aanbevelingen zijn van toepassing op alle implementatieplannen voor de bijbehorende belastingmiddelen. Op basis van drie invalshoeken (SMART, benodigde fte's, piekbelasting) kan de volgende nadruk aangebracht worden:

- Het concreter maken van de implementatieplannen door middel van SMART formulering is met name van toepassing op de middelen: Invordering, FIOD en Toeslagen (zie matrix 5);
- Het tijdig implementeren van benodigde fte door her-prioritering is met name van toepassing op de middelen: Omzetbelasting, Inkomstenbelasting (incl. IB-winst), Invordering en FIOD (zie matrix 1);
- De tijdige opvang van mogelijke piekbelasting bij de BelastingTelefoon, klant coördinatie in het kader van vooroverleggen en het opstellen van klantinteractie-producten, is met name van toepassing op de middelen: Omzetbelasting, Inkomstenbelasting (incl. IB-winst) en Vennootschapsbelasting.

4.4 Governance en organisatie

De onderzoekers concluderen dat de basis voor een effectieve en doelmatige governance-structuur voor de implementatie-fase aanwezig is. Zo zijn de Projectcoördinator en zijn Kernteam Brexit instrumenteel in het aansturen van de coördinatie richting de ketens, bedrijfsonderdelen en de Stuurgroep. De coördinatie-aansturing door het Kernteam Brexit borgt tevens de inhoudelijke bijdrage vanuit de verschillende betrokken ketentafels. De onderzoekers constateren daarnaast dat het Kernteam Brexit in voldoende mate de volgende activiteiten oppakt:

- Het verder versterken van de integrale aansturing;
- Het faciliteren van tijdige en juiste escalaties naar de team-directies;
- Het borgen van de afhankelijkheden tussen de werkgroepen;
- De afstemming met andere opdrachtgevers voor de Belastingdienst.

4.5 Mogelijke risico's progressie implementatie

Tijdens het onderzoek, zijn de volgende procesmatige risico's die betrekking hebben op progressie in implementatie naar voren gekomen.

- Er kan piekbelasting ontstaan in de maanden februari, maart en april 2019 bij met name:
 - Communicatie en het opstellen van klantinteractie door middel van producten zoals brieven, brochures, informatie op websites etc;
 - Klant coördinatoren in het kader van vooroverleggen met het bedrijfsleven;
 - De BelastingTelefoon, zowel qua personele bezetting, als bij tijdige training, het opstellen van scripts etc;
- De exacte uitvoering en implementatie in termen van IV, communicatie en procesuitvoering zoals de aard van de vooroverleggen, scripts voor de BelastingTelefoon, training etc. is pas af te ronden nadat de Brexit variant definitief is. Hierdoor kunnen burgers en bedrijven lastig tijdig worden geïnformeerd en kan het gedrag van burgers en bedrijven niet eenduidig worden ingeschat.
- De FIOD geeft aan dat per 29 maart 2019, 22,5 fte (over het jaar 2019) benodigd zijn. Dit is relatief substantieel ten opzichte van de huidige formatie van de FIOD;

Samenvattend concluderen de onderzoekers dat de gehanteerde aanpak voldoende is, waarbij:

- De periode tot en met de impactanalyse voldoende is wat betreft het bereiken van het beoogde resultaat ondanks de lange doorlooptijd;
- De fase van implementeren kan worden versterkt tegen de achtergrond van een korte implementatieperiode van negen weken tot aan 29 maart 2019.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: 'Heeft de Belastingdienst, gelet op de fase waarin de Brexit verkeert, een aanpak gekozen die de (interne) voorbereidingen op een no-deal Brexit in voldoende mate faciliteert?'

De onderzoekers concluderen dat de Belastingdienst een aanpak heeft gekozen en gehanteerd, die de voorbereiding op een no-deal Brexit in voldoende mate faciliteert en passend is bij de context en gekozen doelstellingen van de Belastingdienst. Naar verwachting kan de Belastingdienst hiermee haar doelstellingen per 29 maart 2019 en in de resterende maanden van 2019 in voldoende mate faciliteren en realiseren, mits de verdere implementatie met daadkracht, focus en hoge prioriteit ter hand wordt genomen. In de resterende weken, tot 29 maart 2019, en in de weken van april en mei 2019, zullen een substantiële hoeveelheid implementatiewerkzaamheden moeten plaatsvinden met korte tijdslijnen. Hierbij is de Belastingdienst voor een aantal belastingmiddelen afhankelijk van tijdige totstandkoming van overgangswetgeving.

Deze conclusie volgt uit een synthese van de antwoorden op drie onderzoeksvragen:

- De gehanteerde aanpak van de Belastingdienst past voldoende qua methode en organisatie bij de context en gekozen doelstellingen voor een no-deal Brexit. Dit is gebaseerd op drie bevindingen:
 - Het instrument van uitvoeringstoets past in voldoende mate bij de materie en borgt integraliteit van de analyse;
 - De keuze voor implementatie in de lijn met keten-coördinatie borgt in opzet eigenaarschap en voortgang;
 - De gekozen organisatie en governance is in de basis toereikend in reikwijdte en capaciteit.
- De kwaliteit van de procesaanpak per uitvoeringstoets, implementatieplan en bijbehorende impactanalyse is voldoende. Dit is gebaseerd op vier bevindingen:
 - De uitvoeringsgevolgen hebben de impact op processen, personeel, IV-systemen en communicatie voldoende in beeld.
 - De onderzoekers constateren dat de interviews met experts consistent waren met de inhoud en volledigheid van de analyse per belastingmiddel, er is kennis van - en betrokkenheid bij - het onderwerp;
 - De impactanalyse is een voldoende en integrale samenvatting van alle uitvoeringstoetsen waarbij de integraliteit geborgd is door validatie door de ketens en de vaststelling in het DT van de Belastingdienst;
 - De implementatieplannen voldoen in ruime mate aan de inhoudelijke norm van de Belastingdienst. Op het procesaspect SMART is er ruimte voor verbetering om de voortgang verder te borgen;
- De kwaliteit van het totale proces in termen van voortgang en beoogd resultaat is voldoende. Dit is gebaseerd op twee bevindingen:
 - De gehanteerde aanpak voor de analyse fase is voldoende ondanks de lange doorlooptijd;
 - De implementatiefase kan verder worden versterkt tegen de achtergrond van een korte implementatieperiode van 9 weken tot aan 29 maart 2019.

De conclusie dat de Belastingdienst per 14 januari 2019 een aanpak heeft gekozen en heeft gehanteerd, die de voorbereiding op een no-deal Brexit voldoende faciliteert, betekent niet per definitie dat de Belastingdienst per 29 maart 2019 bij een no-deal Brexit op het gewenste eindniveau zit in termen van dienstverlening en handhaving. Dit wordt onder meer beïnvloed door de volgende aspecten:

- Afhankelijkheid van (on)verwacht gedrag van burgers en bedrijven met betrekking tot de piekbelasting in maart en april 2019;
- Toenemende risico's op het gebied van fraude waardoor de inspanning van de FIOD geleidelijk wordt opgevoerd om een gelijkwaardig veiligheidsniveau te kunnen handhaven;
- De handhavingsactiviteiten in de vorm van fiscaal vooroverleg die voor met name Grote Ondernemingen in 2019 geleidelijk zal worden opgevoerd;
- Afhankelijkheid van het functioneren van andere overheidsorganisaties die gegevens aanleveren aan de Belastingdienst (bijvoorbeeld de IND);
- Afhankelijkheid van besluit of er overgangswetgeving komt en hoe deze vorm gaat krijgen, met name voor de uitvoerbaarheid en implementatie.

5.2 Aanbevelingen

De onderzoekers doen de volgende aanbevelingen aan de Belastingdienst:

- Bereid de betrokken bedrijfsonderdelen voor op de uitvoeringsagenda voor januari tot april 2019. Hiertoe dient het DT van de Belastingdienst met hulp van het Kernteam Brexit, de Brexit voorbereidingen een hoge prioriteit te geven op de uitvoeringsagenda, gecombineerd met meer expliciete en directe sturing op voortgang. Creëer daarbij voldoende ruimte voor bottom-up escalatie;
- Borg dat de werkgroepen per eind januari 2019 operationeel zijn, met de aanbevolen verbeteringen op het gebied van additionele specifieke doelstellingen (SMART), fte-prioritering en detail planning (b.v. met betrekking tot mogelijke piekbelasting). Hierbij kan de volgende nadruk aangebracht worden:
 - Het concreter maken van de implementatieplannen door middel van SMART formulering is met name van toepassing op de middelen: Invordering, FIOD en Toeslagen;
 - Het tijdig implementeren van benodigde fte door her-prioritering is met name van toepassing op de middelen: Omzetbelasting, Inkomstenbelasting (incl. IB-winst), Invordering en FIOD;
 - De tijdige opvang van mogelijke piekbelasting bij de BelastingTelefoon, klant coördinatie in het kader van vooroverleggen en het opstellen van klantinteractie-producten is met name van toepassing op de middelen: Omzetbelasting, Inkomstenbelasting (incl. IB-winst) en Vennootschapsbelasting.
- Vraag de werkgroepen om op korte termijn (voor medio februari 2019) terugval scenario's te maken voor de piekbelasting bij met name communicatie, klant coördinatie en de BelastingTelefoon;
- Versnel de her-prioritering in de bedrijfsonderdelen op detail niveau. De Belastingdienst is hierin bedreven, maar in het geval van de Brexit zijn de tijdslijnen mogelijk zeer kort en is er vooralsnog continue onzekerheid over het deal scenario, de timing en de inhoud van overgangswetgeving;

- Ontwikkel een voortgangsdashboard en integrale planning waar het Kernteam Brexit en de Stuurgroep Brexit op kan sturen (wie, wat, waarom, hoe, wanneer). Complementeer dit met een korte integrale risicoanalyse gebaseerd op de risicoanalyses van de implementatieplannen;
- Het Kernteam Brexit kan fungeren als crisisteam mochten zich nog additionele en onverwachte aspecten voordoen. Het Kernteam Brexit kan dit in de komende 2-3 weken procesmatig en inhoudelijk voorbereiden. Wees hierbij alert op het tijdig hanteren van snellere tijdslijnen buiten de standaard doorlooptijden en tijdige escalatie voor snelle besluitvorming.

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak

Onderzoeksaanpak		
Onderzoeksvraag 1	Onderzoeksvraag 2	Onderzoeksvraag 3
Past de gehanteerde aanpak van de Belastingdienst voor de voorbereiding bij de context en gekozen doelstellingen?	Wat is de kwaliteit van de procesaanpak voor de uitvoeringstoetsen, aansluiting met implementatieplannen en de bijbehorende impactanalyse?	Wat is de kwaliteit (voortgang en beoogd resultaat) van het totale voorbereidingsproces van de Belastingdienst op de aanstaande Brexit?
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wat zijn doelstellingen voor de Brexit voorbereiding? ▶ Wat is de context voor de Belastingdienst intern en extern? ▶ Wat is de gekozen aanpak? <ul style="list-style-type: none"> - Processtappen, beoogde resultaten; - Planning en tijdslijnen; - Beschikbare middelen; - Governance, eigenaarschap en stakeholder betrokkenheid. ▶ Hoe sluit de aanpak (organisatie / methode) aan op de context en gekozen doelstellingen? 	<p>Uitvoeringstoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Is de inhoud van de toets uitgevoerd conform de systematiek van de Belastingdienst? ▶ Sluiten de uitvoeringstoetsen aan op de geformuleerde doelstellingen? ▶ Is er per middel een integraal beeld van de uitvoeringsgevolgen (Proces, IV, fte, Communicatie) <p>Implementatie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Sluiten de implementatieplannen aan op de uitvoeringstoetsen? ▶ Voldoet de opzet aan de norm van de Belastingdienst*? ▶ Voldoet de opzet aan de norm van EY? <ul style="list-style-type: none"> - SMART doelstellingen; - Wie, wat, waarom, hoe; - Risicoanalyse en scenario's. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is de gehanteerde aanpak volledig en adequaat in procesmatige zin: <ul style="list-style-type: none"> - Wie, wat, waarom, hoe en wanneer; - Progressie op planning en resultaat (per middel en integraal)?; - Sturing op planning, resultaat en geïntegreerd. ▶ Wat zijn mogelijke risico's voor progressie in de voorbereiding?

*De norm van de Belastingdienst is een inhoudelijke norm op de aanwezigheid van tijdsplan, fte impact, IV-organisatie, communicatie en afstemming met stakeholders.

Bijlage 2: Overzicht belastingmiddelen en scope van de opdracht

Nr.	Belastingmiddel	
1	Omzetbelasting	Binnen de scope van de opdracht
2	Inkomstenbelasting	
3	Vennootschaps- en dividendbelasting	
4	Invordering	
5	FIOD	
6	Toeslagen	
7	Gegevensuitwisseling	
8	IB-winst	
9	Loonheffing en sociale zekerheid	
10	Assurantiebelasting	Buiten de scope van de opdracht in verband met geen tot zeer beperkte impact
11	Autobelasting	
12	BES - eilanden	
13	Kansspelbelasting	
14	Milieubelasting	
15	Overdrachtsbelasting	
16	Schenk- en erfbelasting	
17	Verhuurdersheffing	
18	Formeel recht	Binnen de scope van de opdracht
19	Communicatie	

Bijlage 3: Beoordelingskaders en uitkomsten validatie

Matrix 1: Algemeen							
Belastingmiddel	Impact fte 2019	Impact IV (dagen)	Uitvoerings-toets aanwezig	Toets uitgevoerd volgens norm	Uitslag toets: (uitvoerbaar per 30-3-2019)	Implementatieplan aanwezig	Coördinerende lijnmanager aangesteld
1. Omzetbelasting	29	100	✓	✓	✓	✓	✓
2. Inkomstenbelasting (incl. IB-winst)	0	300	✓	✓	✓	✓	✓
3. Vennootschaps- en dividendbelasting	15	30	✓	✓	✓	✓	✓
4. Invordering	20	300	✓	✓	✓	✓	✓
5. FIOD	23	0	✓	✓	✓	✓	✓
6. Toeslagen	0	0	✓	✓	✓	✓	✓
7. Gegevensuitwisseling	0	310	✓	✓	x	✓	✓
8. Loonheffing en sociale zekerheid	15	0	✓	✓	x	✓	✓
Totaal	103	1.040					

Matrix 2: Sluiten de uitvoeringstoetsen aan op de geformuleerde doelstellingen van de Belastingdienst?

Belastingmiddel	De impact op processen is beschreven	Beschreven impact op IV-inrichting	Beschreven impact op personele gevolgen	Beschreven impact op burgers en bedrijven	Beschreven of IV en fte past binnen de huidige formatie
1. Omzetbelasting	✓	✓	✓	✓	✓
2. Inkomstenbelasting (incl. IB-winst)	✓	✓	✓	✓	✓
3. Vennootschaps- en dividend belasting	✓	✓	✓	✓	✓
4. Invordering	✓	✓	✓	✓	✓
5. FIOD	✓	✓	✓	✓	✓
6. Toeslagen	✓	✓	✓	✓	✓
7. Gegevensuitwisseling	✓	✓	✓	✓	✓
8. Loonheffing en sociale zekerheid	✓	✓	✓	✓	✓

Matrix 3a: Is er per belastingmiddel een integraal beeld van de uitvoeringsgevolgen?

Belastingmiddel	Proces	Personeel		IV-systemen			Communicatie
	Is beschreven of het een regulier of nieuw proces betreft?	Is het benodigd aantal fte beschreven (op jaarbasis)?	Is beschreven waar en wanneer de fte verschuiving plaats gaat vinden (op jaarbasis)?	Is de impact op de systemen beschreven?	Zijn het aantal benodigde IV-dagen beschreven?	Is beschreven wanneer IV dagen nodig zijn (op jaarbasis)?	Zijn de benodigdheden voor communicatie beschreven (wie, wat en wanneer)?
1. Omzetbelasting	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Inkomstenbelasting (incl. IB-winst)	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
3. Vennootschaps- en dividendbelasting	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
4. Invordering	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗
5. FIOD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Toeslagen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. Gegevensuitwisseling	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. Loonheffing en sociale zekerheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Matrix 3b: Is er per belastingmiddel een integraal beeld van de uitvoeringsgevolgen?

Belastingmiddel	Is beschreven welke voorbereidingen vóór 29 maart 2019 gereed moeten zijn?	Is het belastingmiddel vrij van overgangswet- en regelgeving** die impact heeft op de voorbereidingen?	Zijn de voorbereidingen vrij van afhankelijkheden van nog te nemen besluiten (vanuit de EU of andere overheidsinstantie)?
1. Omzetbelasting	✓	✓	x
2. Inkomstenbelasting (incl. IB-winst)	✓	x	✓
3. Vennootschaps- en dividendbelasting	✓	✓	✓
4. Invordering	✓	✓	x
5. FIOD	✓	✓	✓
6. Toeslagen	✓	x	✓
7. Gegevensuitwisseling	✓	✓	✓
8. Loonheffing en sociale zekerheid	✓	✓	x

Matrix 4: Sluiten de implementatieplannen aan op de uitvoeringstoetsen?

Belastingmiddel	Impact fte 2019	Impact IV (dagen)	Proces	IV	fte	Communicatie
1. Omzetbelasting	29	100	✓	✓	✓	✓
2. Inkomstenbelasting (incl. IB-winst)	0	300	✓	✓	✓	✓
3. Vennootschaps- en dividendbelasting	15	30	✓	✓	✓	✓
4. Invordering	20	300	✓	✓	✓	✓
5. FIOD	23	0	✓	✓	✓	✓
6. Toeslagen	0	0	✓	✓	✓	✓
7. Gegevensuitwisseling	0	310	x	✓	x	x
8. Loonheffing en sociale zekerheid	15	0	✓	✓	✓	✓

Matrix 5: Voldoet de opzet aan de norm van de Belastingdienst en de norm: wie, wat, waarom, hoe en wanneer?

Belastingmiddel	Normen Belastingdienst					Overig aspecten (EY methodologie)		
	Tijdspad	Extra fte capaciteit	IV-organisatie	Communicatie naar burgers en bedrijven	Afstemming met de stakeholders	SMART of wie, wat, wanneer, hoe, waarom	Risicoanalyse	Scenario's / Plan B
1. Omzetbelasting	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓
2. Inkomstenbelasting (incl. IB-winst)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Vennootschaps- en dividendbelasting	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x
4. Invordering	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
5. FIOD	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x
6. Toeslagen	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
7. Gegevensuitwisseling	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9. Loonheffing en sociale zekerheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Bijlage 4: Onderzoeksdocumentatie

Naam	Datum
181213 Impactanalyse Brexit	19-12-2018
7-12 DT Notitie Brexit niet-Douane	19-12-2018
2018-1074 Rapportageformat Brexit BES-eilanden	19-12-2018
2018-1060 Rapportageformat Brexit omzetbelasting	19-12-2018
Governance Brexit	19-12-2018
DT Notitie Brexit impactanalyse 8-11-18	19-12-2018
2018-1059 Rapportageformat Brexit vennootschapsbelasting en dividendbela....	19-12-2018
2018-1061 Rapportageformat Brexit schenk- en erfbelasting	19-12-2018
2018-1062 Rapportageformat Brexit autobelastingen	19-12-2018
2018-1065 Rapportageformat Brexit formeel recht	19-12-2018
2018-1069 Rapportageformat Brexit verhuurderheffing	19-12-2018
2018-1071 Rapportageformat Brexit assurantiebelasting	19-12-2018
2018-1063 Rapportageformat Brexit milieubelastingen	19-12-2018
2018-1067 Rapportageformat Brexit gegevensuitwisseling	19-12-2018
2018-1070 Rapportageformat Brexit overdrachtsbelasting	19-12-2018
2018-1072 Rapportageformat Brexit kansspelbelasting	19-12-2018
2018-1073 Rapportageformat Brexit IB-winst	19-12-2018
2018-1064 Rapportageformat Brexit Toeslagen	19-12-2018
20181217 - Memo implementatieplan Brexit Vpb en Divbel_20181130_Schoon	19-12-2018
20181217 Implementatieplan Brexit OB (versie 0.98)	19-12-2018
2018-1056 Rapportageformat Brexit inkomstenbelasting	19-12-2018

Naam	Datum
2018-1066 rapportageformat Brexit invordering	19-12-2018
20181217 Implementatie van maatregelen t.b.v. inning bij harde Brexit 1.....	19-12-2018
20181217 Memo implementatieplan Brexit IH na BH	19-12-2018
20181217_inventarisatie_brexit Toeslagen	19-12-2018
20181217Brexit-Gegevens	19-12-2018
Rapportageformat Brexit FIOD	19-12-2018
20181217 Memo implementatieplan Brexit IH na BH	19-12-2018
20181217-1064 Rapportageformat Brexit toeslagen_aanvullingen_van_4_decem....	19-12-2018
20181217Tijdpad activiteiten Brexit Vpb	19-12-2018
1. ORGANOGRAM-Belastingdienst	3-1-2019
3.2 Keteninrichting begrippenkader	3-1-2019
2018-1073 Rapportageformat Brexit IB-winst	3-1-2019
2. EY Presentatie Uitvoeringstoets	3-1-2019
4. Jaarplan-2019-belastingdienst	3-1-2019
Communicatiestrategie Brexit v0.7	3-1-2019
3.1 Ketentafels en negentien toetsen	3-1-2019
5. 22e-halfjaarsrapportage-belastingdienst	3-1-2019
BRIEF aanschrijving opstellen Jaarcontract 2019	7-1-2019
BIJLAGE Jaarcontract 2019	7-1-2019
Handleiding rapportage uitvoeringstoets	7-1-2019
2018-1054 Rapportageformat Getto-uitkeringen	7-1-2019
2018-R136 Rapportageformat verhogen van de inkomensgrens KGB voor paren	7-1-2019
Implementatieplan Brexit OB (versie 1.0)	11-1-2019

Naam	Datum
kopie van 20181130 implementatie van maatregelen t.b.v. inning bij harde brexit 1.0	11-1-2019
Brexit_impact_invordering_20181127_v.1.1	9-1-2019
Brexit_impact_invordering_20181121_v.1.0	9-1-2019
Brexit_impact_invordering_20181107	9-1-2019
20181122_Planning Brexit	10-1-2019
2018-1064 Rapportageformat Brexit toeslagen_aanvullingen_van_4_december_2018	10-1-2019
20181123_inventarisatie_brexit	10-1-2019
Brexit pva Gegevens dec 18 versie 1.0	10-1-2019
20181123 Implementatieplan Brexit_versie_0.2	10-1-2019
Coördinerende lijnmanagers Brexit	11-1-2019
Aanvulling op de Uitvoeringstoets - v4	11-1-2019

Bijlage 5: Interviews interne stakeholders

Interviewrespondenten	
Belastingmiddel	Functie(s)
Vennootschaps- en dividend belasting (Vpb)	Plaatsvervangend directeur Groot Ondernemingen, Ketenmanager Vpb
Toeslagen	Strategisch adviseur BDO Toeslagen
Omzetbelasting (OB)	Plaatsvervangend directeur MKB, Strategisch adviseur BDO MKB
Inkomstenbelasting (IH)	Adviseur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid
Gegevensuitwisseling	Strategisch adviseur BDO Centrale Administratieve Porcessen, Ketenregisseur Gegevens
Invordering	Landelijk Vaktechnisch Coördinator Invordering, Teamleider Invordering
Communicatie	Teamleider Corporate Dienst Communicatie, Communicatieadviseur
Loonheffing + sociale zekerheid	Landelijk Vaktechnisch Coördinator Loonheffingen
FIOD	Strategisch adviseur BDO FIOD

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Over EY

EY is wereldwijd toonaangevend op de gebieden assurance, tax, transaction en advisory services. Met de inzichten en de hoogwaardige diensten die wij bieden, dragen wij bij aan het versterken van het vertrouwen in de kapitaalmarkten en economieën overal ter wereld. Wij brengen toonaangevende leiders voort, die door samen te werken onze beloften aan al onze stakeholders waarmaken. Daarmee spelen wij een cruciale rol bij het creëren van een beter functionerende wereld voor onze mensen, onze cliënten en de maatschappij.

De aanduiding 'EY' verwijst naar de wereldwijde organisatie en mogelijk naar een of meer lidfirma's van Ernst & Young Global Limited ('EYG'), die elk een afzonderlijke rechtspersoon zijn. EYG is een UK company limited by guarantee en verleent zelf geen diensten aan cliënten. Voor meer informatie over onze organisatie, kijk op www.ey.com/nl.

© 2019 Ernst & Young Accountants LLP.
Alle rechten voorbehouden.

ey.com/nl