



Belastingdienst

Project 2016

***Interne rapportage over de fiscale beheersing
binnen de Belastingdienst***

Versie
1.01

29 november 2016

Colofon

Project	Project 2016
Rapport	Interne rapportage over de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst
Versienummer	1.01
Opdrachtgever	Raad van Bestuur, en namens deze de stuurgroep
Projectleider	<div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%;"></div>
Contactpersoon	<div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%;"></div> <p>Secretaris Projectgroep Directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel)/ Cluster Bedrijf Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag Postbus 20201 2500 EE Den Haag</p>
Bijlage(n)	2
Auteurs	<div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%;"></div>

De leden van het projectteam 2016 leverden ieder een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het Project 2016. In dit rapport zijn opgenomen de bevindingen en conclusies naar aanleiding van het onderzoek naar de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst.

Project 2016 kwam voort uit de ambitie van de Raad van Bestuur¹ van het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel) om binnen de Belastingdienst een Tax Control Framework+ te willen realiseren. De ambitie volgde uit de strategische keuze om, wanneer het gaat over de fiscale beheersing binnen de eigen organisatie, een voorbeeldrol te willen vervullen. Bovendien maakte het Ministerie van Financiën, waarvan de Belastingdienst (als organisatie) een dienstonderdeel is, concrete afspraken over de fiscale beheersing in het convenant met de Belastingdienst (als toezichthouder).²

Het projectteam kreeg primair als opdracht te onderzoeken op welke punten de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst niet op orde was en te kijken naar de dieperliggende oorzaken, zodat er inzicht zou komen in de problemen. Daarnaast voorziet de opdracht in het formuleren van aanbevelingen die ervoor zorgen dat de fiscale beheersing op orde wordt gebracht. Het projectteam kreeg géén opdracht om onderzoek te doen naar de fiscale beheersing binnen het Kerndepartement en de Directie Onroerende Zaken. Beide zijn eveneens dienstonderdelen van het MinFin en maken onderdeel uit van het - bredere - convenant.

Op grond van het onderzoek concludeert het projectteam dat de Belastingdienst, ondanks de vele - veelal lokale - inspanningen, de eigen fiscaliteit niet beheerst.

Het projectteam heeft de onderliggende oorzaken in kaart gebracht. Eén van de belangrijkste oorzaken is het gebrek aan aandacht en prioriteit voor fiscaliteit (en fiscale beheersing) binnen de Raad van Bestuur, de directies van de organisatieonderdelen, het management en de ambtelijke organisatie in haar totaliteit. Het gebrek aan aandacht en prioriteit voor fiscaliteit maakt dat het fundament en de verbinding tussen alle inspanningen ontbreekt. Het projectteam constateert dat de (lokale) activiteiten als los zand aan elkaar hangen.

In het onderzoek heeft het projectteam de aandacht vooral gericht op de toekomst: hoe kunnen we ervoor zorgen dat we de oorzaken wegnemen en de problemen aanpakken? De aanbevelingen die het projectteam in dit rapport doet zijn gericht op het wegnemen van die oorzaken, zodat op alle niveaus binnen de organisatie verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Daarvoor is het nodig dat iedereen die met fiscaliteit (en fiscale beheersing) te maken heeft hieraan een bijdrage levert.

Het projectteam wenst dat de Raad van Bestuur de aanbevelingen overneemt. Zij hoopt dat de Raad van Bestuur en alle directies van de afzonderlijke organisatieonderdelen de aanbevelingen vervolgens voortvarend en consciëntieus oppakken. Vooral ook omdat de aanbevelingen, om echt effect te hebben, juist in samenhang moeten worden uitgevoerd: het gaat om het fundament en de verbinding. Dit proces begint en eindigt bij de Raad van Bestuur als hoogste orgaan binnen de Belastingdienst. Het projectteam adviseert de Raad van Bestuur om aan het op orde brengen van de fiscale beheersing een zichtbaar hoge prioriteit te geven en dit ook vast te houden.

Het projectteam heeft er vertrouwen in dat, als de aanbevelingen worden uitgevoerd, de fiscale beheersing op orde komt. Het projectteam spreekt zich niet uit over wanneer de fiscale beheersing op orde zal zijn. Het tijdsverloop van het uitvoeren van de aanbevelingen is daarbij van te veel factoren en omstandigheden afhankelijk. Niettemin leren de ervaringen bij grote

¹ De huidige Raad van Bestuur (opdrachtgever van Project 2016) functioneert als zodanig vanaf medio 2015. Voor die tijd was sprake van het Managementteam (MT) Belastingdienst. In dit rapport kiest het projectteam ervoor consequent gebruik te maken van de aanduiding "Raad van Bestuur", tenzij uit de context (en vanuit chronologisch perspectief) duidelijk blijkt dat sprake was van het MT Belastingdienst.

² In deze rapportage zullen wij in het vervolg de term "het behandelteam" gebruiken om duidelijk te maken dat het gaat om de Belastingdienst als toezichthouder.

ondernemingen dat het uitvoeringstraject vermoedelijk meerdere jaren zal omvatten. Daarna zal de fiscale beheersing continu onderhoud en bijsturing behoeven.

Tot slot bedankt het projectteam alle collega's die hebben meegewerkt aan de gehouden interviews en gesprekken tijdens het onderzoek. Verder bedankt het projectteam de Raad van Bestuur en de directies van de organisatieonderdelen Belastingen, FIOD, Centrale Administratie, Facilitaire Diensten en Switch. Hun medewerking was onmisbaar voor het onderzoek en de totstandkoming van dit rapport.

Utrecht, 29 november 2016

Namens het projectteam van Project 2016,

Inhoud

	Colofon—1
1	Inleiding—9
1.1	Aanleiding voor Project 2016—9
1.2	Scope van de onderzoeksopdracht—10
1.3	Samenstelling projectorganisatie—10
1.4	Toelichting aanpak onderzoek—11
1.4.1	Eerste aanzet plan van aanpak—11
1.4.2	Gedetailleerd plan van aanpak—11
1.4.3	Toelichting op de aanpak van de onderzoeksopdracht—13
1.4.4	Leeswijzer—13
2	Samenvatting voor het management—15
2.1	Belang van fiscale beheersing—15
2.2	Wat is er aan de hand?—15
2.3	Hoe komt dit en wat kan er aan worden gedaan?—15
2.4	Ter afsluiting—18
3	Definiëring van en verwachtingen over fiscale beheersing en het TCF—19
3.1	Definiëring van de fiscale beheersing en het TCF—19
3.1.1	Fiscale beheersing—19
3.1.2	TCF & zes principes voor de bouw van een TCF—20
3.2	Het belang van de fiscale beheersing voor de Belastingdienst—21
3.3	Verwachtingen van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst—22
3.4	Verwevenheden van de fiscale beheersing met andere taken—23
3.5	Actoren die betrokken zijn bij fiscale beheersing—24
3.6	Samenvatting—25
4	Chronologisch perspectief—27
4.1	Afsluiten convenant Horizontaal Toezicht op 31 mei 2011—27
4.2	HT-gesprek en een compliance verkenning—27
4.3	Eerste Kaderplan van aanpak fiscale beheersing (2011)—28
4.4	Fiscaal geborgd en gecommuniceerd: Een herzien van plan van aanpak (2014)—29
4.5	2015: Uitkomst evaluatiegesprek met het behandelteam op 7 juli 2015—29
4.6	2016 - heden: Project 2016 en "Opdracht Beheersing Fiscale Processen"—30
4.7	Samenvatting—30
5	Zicht op fiscale beheersing (het TCF)—31
5.1	Inleiding—31
5.1.1	Fiscale beheersing—31
5.1.2	Het TCF volgens de OECD—31
5.2	Het TCF uitgewerkt: BT3M—32
5.3	BT3M: de bouwblokken—33
5.4	BT3M: de volwassenheidsniveaus—36
5.5	BT3M: gebruik binnen Project 2016—37
6	Uitkomsten Project 2016: een structureel onvoldoende fiscale beheersing binnen de Belastingdienst—38
6.1	Inleiding—38
6.2	Huidige niveau van fiscale beheersing afgezet tegen het ambitieniveau—38
6.3	Nadere detaillering onderzoeksuitkomsten per bouwblok—39
6.3.1	Bouwblok 1: Business (&Tax) Environment—40
6.3.2	Bouwblok 2: Business Operations—53
6.3.3	Bouwblok 3: Tax Operations—59
6.3.4	Bouwblok 4: (Tax) Risk Management—64

6.3.5 Bouwblok 5: Monitoring/Testing—94

6.3.6 Bouwblok 6: (Tax) Assurance—107

7 Verantwoording van de projectopdracht—111

7.1 Verloop van de projectopdracht—111

7.2 De informatievoorziening—111

7.3 Vertrouwelijkheid—111

7.4 Aandachtspunten buiten de scope van de projectopdracht—111

Bijlagen:

Bijlage 1 Plan van Aanpak projectteam 2016.

Bijlage 2 Voorbeeld "heatmap"

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden toegelicht de aanleiding, de scope en de onderzoeksopdracht naar de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Na de introductie van het projectteam wordt een toelichting gegeven op de aanpak van het onderzoek van Project 2016. Tot slot is een leeswijzer voor het rapport opgenomen.

1.1 Aanleiding voor Project 2016

Op 12 november 2015 verstrekte de Raad van Bestuur van het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel) de opdracht onderzoek te doen naar de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Omwille van het borgen van de vertrouwelijkheid wordt de opdracht "Project 2016" genoemd.

De aanleiding voor het verstrekken van de opdracht komt voort uit de ambitie van de Raad van Bestuur om een Tax Control Framework+ te realiseren. De ambitie volgt uit een strategische keuze om een voorbeeldrol te willen vervullen, wanneer het gaat om fiscale beheersing binnen de eigen organisatie. De Belastingdienst moet vanuit haar maatschappelijke positie en -context transparant kunnen maken hoe zij tijdige, juiste en volledige belastingaangiften waarborgt. Mogelijke reputatieschade bij het niet naleven van fiscale wet- en regelgeving beschouwt de Raad van Bestuur als een te groot en daarom onacceptabel risico. Bovendien is de Raad van Bestuur naar aanleiding van het convenant Horizontaal Toezicht (HT) gebonden aan de afspraken over de gewenste fiscale beheersing binnen de eigen organisatie. Deze afspraken werden gemaakt met het behandelteam van Belastingdienst Grote Ondernemingen Rotterdam Rijnmond (hierna: het behandelteam). Het behandelteam vervult de rol van toezichthouder op de Rijksoverheid, waar het gaat om de naleving door de Rijksoverheid van de fiscale wet- en regelgeving.

Het convenant HT werd op 31 mei 2011 gesloten door het Ministerie van Financiën (MinFin). Omdat de Belastingdienst (vanuit het perspectief van de organisatie), naast het Kerndepartement en Directie Onroerende Zaken, een dienstonderdeel betreft van MinFin maakt hij onderdeel uit van dit - brede - convenant, alsook van de afspraken die daarin zijn vastgelegd. Tegen deze achtergrond werd in 2011 een eerste plan van aanpak opgesteld. Dit plan had als doel om in 2013 voor de Belastingdienst de gewenste fiscale beheersing te realiseren en wel binnen een goed werkend Tax Control Framework (TCF).

In de tussentijd ontving het behandelteam signalen waaruit bleek dat de huidige fiscale beheersing binnen de Belastingdienst niet op orde was. De fiscale beheersmaatregelen zouden mogelijk tekortschieten of zelfs ontbreken. Het behandelteam gaf hierop aan onvoldoende comfort te hebben bij de ingediende aangiftes. Verder was het behandelteam in 2015 genoodzaakt om voor het niet correct naleven van de Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting (WVA) naheffingsaanslagen op te leggen voor de loonheffingen, inclusief boetes en heffingsrente.

De ontvangen signalen en daaruit voortgekomen naheffingsaanslagen zijn door het behandelteam besproken met de Raad van Bestuur. Ter toelichting: de Raad van Bestuur voert, als onderdeel van het HT-traject, twee keer per jaar evaluatiegesprekken met het behandelteam over de fiscale beheersing binnen de eigen organisatie. In die gesprekken wordt gesproken over de ervaringen in de klantbehandeling en de voortgang bij de uitvoering van het (herziend) plan van aanpak. In het evaluatiegesprek van 7 juli 2015 sprak het behandelteam uit niet tevreden te zijn met de voortgang en de stappen tot op dat moment richting een goed werkend TCF. Het behandelteam heeft toen aangegeven dat er - in het kader van de gemaakte afspraken in het convenant - concretere stappen van de Raad van Bestuur worden verwacht. Deze stappen zijn noodzakelijk, wil sprake zijn een verdere continuering van het convenant.

De Raad van Bestuur wil de concretere stappen gaan zetten. De aan het projectteam verstrekte opdracht moet de oorzaken vinden die de gewenste fiscale beheersing in de weg

hebben gestaan en voorstellen doen voor interventies om het (uiteindelijke) TCF+ te kunnen implementeren.

Hoewel daarmee een belangrijke eerste stap is gezet, moet nog veel gebeuren. Fiscale beheersing is een voortdurend proces. Een goede fiscale beheersing, inclusief de monitoringfunctie, zorgt ervoor dat de Belastingdienst in continuïteit de fiscale risico's binnen de eigen organisatie tijdig signaleert en beheerst. Dit vereist een goede fiscale organisatie.

In dit kader heeft de Raad van Bestuur een zeer belangrijke en positieve vervolgstap gezet. Zij heeft aan bedrijfsvoering (vertegenwoordigd door [redacted] directeur Bedrijfsvoering, [redacted] plaatsvervangend directeur B/CA) de "Opdracht Beheersing Fiscale Processen" verstrekt. Binnen deze opdracht zullen de voorgestelde interventies uit Project 2016 worden geïmplementeerd.

1.2

Scope van de onderzoeksoopdracht

Om het doel van de gewenste fiscale beheersing (en het TCF+) binnen de eigen organisatie te kunnen realiseren richtte de Raad van Bestuur van DGBel op 12 november 2015 een projectorganisatie in.

De projectorganisatie van Project 2016 kreeg een tweeledige opdracht mee:

1. Breng de huidige fiscale beheersing van de Belastingdienst in beeld; en
2. Geef aanbevelingen voor het versterken ervan, zodanig dat de uitgesproken ambitie, een TCF+, kan worden gerealiseerd.

1.3

Samenstelling projectorganisatie

Bij de inrichting van de projectorganisatie koos de Raad van Bestuur voor een stuurgroep en een projectteam. De stuurgroep werd vertegenwoordigd door de [redacted] - Chief Financial Officer (CFO).

Het projectteam werd aangestuurd door [redacted] FIOD) en [redacted] (registeraccountant bij de Belastingdienst Grote Ondernemingen). Samen vormden zij een multidisciplinair team bestaande uit 14 medewerkers afkomstig van verschillende organisatieonderdelen binnen de Belastingdienst:

Naam	Rol in het projectteam	Segment/Dienstonderdeel
	Projectleider	
	Projectleider	
	Secretaris Projectgroep	
	Ondersteunend secretaresse	
	Accountant TCF	
	Accountant/specialist Statistical Audit	
	EDP-auditor	
	Middelspecialist Loonheffingen	
	Middelspecialist Loonheffingen	
	Middelspecialist Loonheffingen	
	Middelspecialist Omzetbelasting	
	Middelspecialist Omzetbelasting	
	Middelspecialist Vennootschapsbelasting	
	Adviseur Bedrijfsvoering - Unit Concerncontrol & Analyse (UCA)	
	Adviseur Bedrijfsvoering - Unit Concerncontrol & Analyse (UCA)	
	Strategisch adviseur Kwaliteitszorg en risicomanagement	

Het projectteam maakte bij het uitvoeren van de onderzoeksoopdracht gebruik van de hulpstructuren binnen de eigen organisatie. Ook maakte het projectteam gebruik van de binnen de organisatie beschikbare informatie, kennis en expertise over de huidige en de gewenste fiscale beheersing.

Op 1 september 2016 beëindigde [redacted] projectleiderschap. Door een dienstbetrekking buiten de organisatie, droeg [redacted] vanaf dat moment het projectleiderschap

volledig over aan [] Laatstgenoemde werd tijdens de projectopdracht en daarna ondersteund en bijgestaan door []

1.4 Toelichting aanpak onderzoek

1.4.1 *Eerste aanzet plan van aanpak*

De projectleiders legden op 16 november 2015 de eerste aanzet van het plan van aanpak voor aan de stuurgroep. In dat plan werd voorgesteld Project 2016 langs drie sporen vorm te geven.

In hoofdlijnen kwamen die sporen neer op:

- Spoor 1: Inventarisatie en analyse van fiscale risico's gericht op het (indien nodig) treffen van adequate fiscale beheersmaatregelen;
- Spoor 2: Gebruik en toepassingsmogelijkheden van een statistische steekproef;
- Spoor 3: Het verzamelen en geven van aanbevelingen gericht op de realisatie van de uitgesproken ambitie van het TCF+.

De stuurgroep stemde met deze aanpak in. Afgesproken werd de sporen meer concreet uit te werken in een (detail) plan van aanpak. Ook werd afgesproken de reikwijdte van de opdracht nader te formuleren, waarbij een onderscheid werd aangebracht tussen enerzijds de algemene kaders van fiscale beheersing en anderzijds een risicogericht ontwerp per belastingmiddel. Volgtijdelijk besteedde het projectteam daarom aandacht aan de belastingmiddelen:

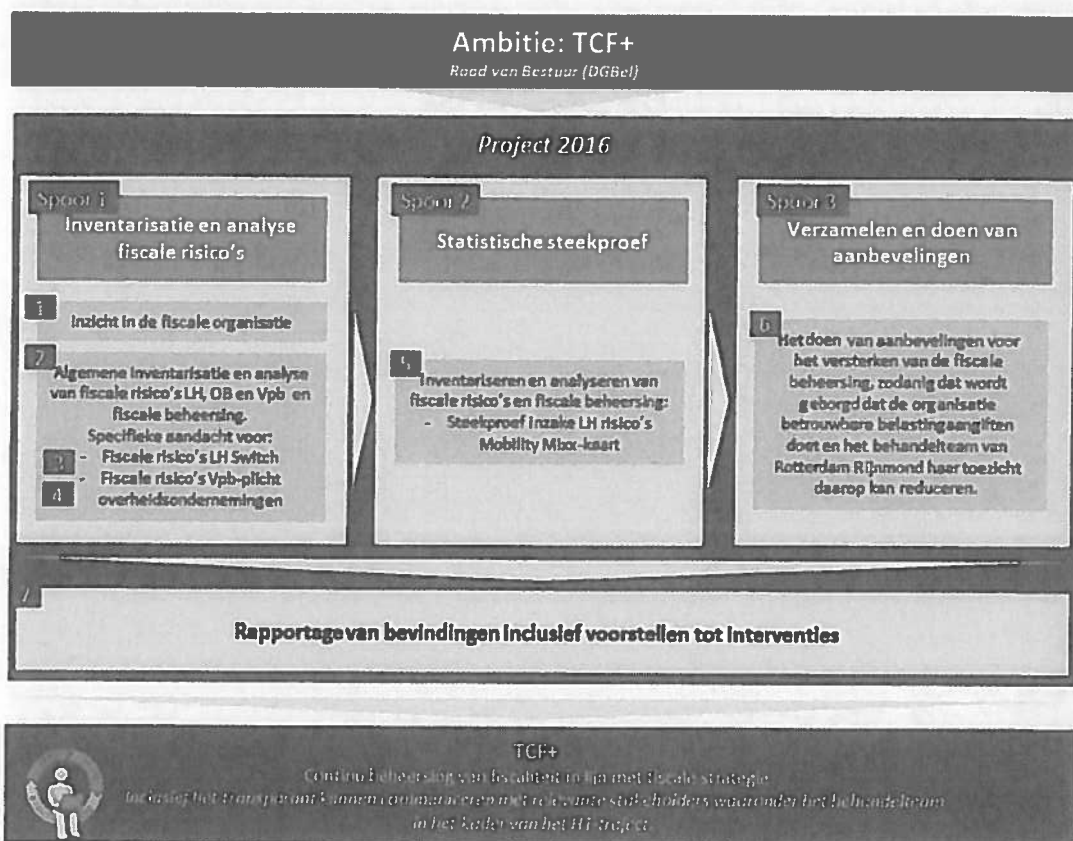
- a) Loonheffingen (LH);
- b) Omzetbelasting (OB) en
- c) Vennootschapsbelasting (Vpb).

De keuze voor deze middelen werd mede gebaseerd op kasafdrachten (in 2012 t/m 2015) van de Belastingdienst.

Gegeven de aard van de opdracht (adviserend) en de reikwijdte ervan concludeerde de stuurgroep dat voor Project 2016 geen bijzonder mandaat nodig was.

1.4.2 *Gedetailleerd plan van aanpak*

Op 18 januari 2016 kwam het projectteam voor het eerst bij elkaar. Tijdens deze bijeenkomst vond een brainstormsessie plaats. De brainstorm geschiedde langs de drie sporen uit de eerste aanzet van het plan van aanpak. De brainstorm leverde een gedetailleerd plan van aanpak op. Voorgesteld werd om in het plan van aanpak de activiteiten en thema's aan bod te laten komen waarmee het projectteam directe resultaten wilde bereiken. Schematisch werd het plan van aanpak als volgt gepresenteerd:



De activiteiten waarmee het projectteam directe resultaten wilde bereiken bestonden (samengevat) uit:

1. Het in beeld brengen van de fiscale organisatie, waaronder: de fiscale strategie en mate van risicobereidheid, de relevante fiscale processen en (IT)communicatiestructuren binnen de organisatieonderdelen, de inrichting van de fiscale functie, de wijze waarop verbeterpunten in de fiscale beheersing worden gesignaleerd en aangepakt;
2. Het inventariseren en analyseren van de meest urgente fiscale risico's binnen de Belastingdienst voor de LH, de OB en de VPB;
3. Het in beeld brengen van de fiscale risico's LH betreffende Switch en na te gaan in hoeverre fiscaliteit bij de totstandkoming van Switch een rol heeft gehad;
4. Het in beeld brengen van de fiscale risico's betreffende de potentiële VPB-plicht (wetgeving betreffende overheidsondernemingen vanaf 1 januari 2016);
5. Het bij wijze van een experiment testen van de effectieve werking van fiscale beheersmaatregelen (inclusief de monitoring daarop) rondom de Mobility Mixx-kaart met behulp van een statistische steekproef;
6. Het doen van (concept) aanbevelingen voor het versterken van de fiscale beheersing, zodanig dat wordt geborgd dat de Belastingdienst betrouwbare belastingaangiften doet en het behandelteam haar toezicht daarop kan reduceren;
7. Het verstrekken van een definitieve rapportage aan de Raad van Bestuur, met daarin opgenomen de bevindingen, evaluatie en concrete aanbevelingen (inclusief mogelijke interventies) van Project 2016.

Op 5 februari 2016 werd het gedetailleerde plan van aanpak door de projectleiders schriftelijk voorgelegd aan de stuurgroep.

Op 23 maart 2016 keurde de stuurgroep het plan van aanpak formeel goed. Dit gebeurde schriftelijk, waarbij de stuurgroep in reactie op het plan van aanpak ("Prima aanpak") geen nadere vragen of opmerkingen stelde. Vervolgens werd het plan van aanpak op 8 juni 2016 door een delegatie van het projectteam besproken met stuurgroep lid,

Tijdens dit gesprek zijn door voor zover mogelijk, vragen van het projectteam beantwoord.

Voor een verdere toelichting op de activiteiten en thema's uit het plan van aanpak verwijst het projectteam naar Bijlage 1 van dit rapport. In hoofdstuk 2 (§ 2.2 tot en met § 2.4) van de bijlage worden de verrichtte activiteiten en thema's nader toegelicht.

1.4.3 *Toelichting op de aanpak van de onderzoeksopdracht*

Het projectteam heeft aan het begin van Project 2016 ervoor gekozen om het onderzoek op te splitsen in twee fasen: een vooronderzoek en een hoofdonderzoek.

Vooronderzoek

Het projectteam startte in december 2015 met een vooronderzoek. Het projectteam heeft in het vooronderzoek ongeveer 20 documenten over de fiscale beheersing (LH, OB en VPB) binnen de Belastingdienst verzameld, geselecteerd en geanalyseerd. De documenten (uit de tijdsperiode 2011 - 2016) zijn verstrekt door medewerkers van de UCA, het Cluster Bedrijf van DGBel en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Deze medewerkers hebben tijdens gesprekken en interviews de documenten voorzien van toelichtingen. Op basis hiervan heeft het projectteam een globaal beeld gekregen van de inrichting en het functioneren van de fiscale beheersing en de organisatie daarvan binnen de Belastingdienst. Op grond van dit globale beeld en aansluitend de brainstorm op 18 januari 2016 kon het projectteam de scope, de onderzoeksvragen en daaraan gekoppelde activiteiten van het onderzoek nader bepalen.

Hoofdonderzoek

Tijdens het hoofdonderzoek is verdiepend onderzoek verricht langs de activiteiten in het gedetailleerde plan van aanpak (zie § 1.4.2). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de bij de activiteiten betrokken medewerkers, hebben werkbezoeken plaatsgehad en is het onderzoeksrapport geschreven. Bij het schrijven van het onderzoeksrapport is aansluiting gezocht met de leidraad: "Co-operative Tax Compliance - Building Better Tax Control Frameworks". Deze leidraad bevat zes bouwblokken waarmee een (universeel) TCF kan worden geïmplementeerd. De leidraad is gepubliceerd door The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)³ en werd uitgebracht op 13 mei 2016.

Het projectteam heeft de documenten die tijdens het vooronderzoek al waren geselecteerd, aangevuld met nieuwe informatieverzoeken aan de betreffende medewerkers. De daaruit verkregen (vertrouwelijke en niet openbare) informatie is bekeken en geanalyseerd. De gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers die zich bezighouden met uitvoering van de activiteiten en de fiscale (deel)processen zijn vertrouwelijk. Van de gesprekken zijn sfeerimpressies opgesteld. Ook zijn van de gesprekken woordelijke verslagen gemaakt die meestal voor een controle op feitelijke onjuistheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

Tijdens het hoofdonderzoek kwam het projectteam een aantal keer bij elkaar. Gedurende deze zogenoemde verzamelsessies (op 4 april, 9 mei en 27 juni 2016), werden de tussentijdse onderzoeksbevindingen uitgewisseld en besproken. Ook werden er de dilemma's besproken waarmee één of meerdere leden van het projectteam worstelde, waarna knopen werden doorgehakt. Dit gebeurde steeds in goede samenwerking en verstandhouding, hierbij rekening houdend de onderzoeksopdracht en met respect voor ieders kennisniveau, achtergrond en mate van betrokkenheid.

1.4.4 *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1 is de inleiding van Project 2016 met toelichting op de aanleiding en opzet van het onderzoek.

In *Hoofdstuk 2* is voor de Raad van Bestuur een managementsamenvatting van het rapport opgenomen.

³ OECD (2016), Co-operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks, OECD Publishing Paris. ISBN 978-92-64-25398-8

In *Hoofdstuk 3* definieert het projectteam wat zij onder fiscale beheersing en een TCF verstaat en wat zij daarvan verwacht.

In *Hoofdstuk 4* is een chronologisch perspectief opgenomen met de belangrijkste ontwikkelingen en gebeurtenissen in en rond het sluiten van het convenant Horizontaal Toezicht.

In *Hoofdstuk 5* wordt een toelichting gegeven op BT3M, een volwassenheidsmodel dat door het projectteam is gebruikt voor de nadere uitwerking van de onderzoeksbevindingen in Hoofdstuk 6.

In *Hoofdstuk 6* worden de uitkomsten van het onderzoek naar de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst beschreven. In dit hoofdstuk staan ook de aanbevelingen opgenomen gericht op het wegnemen van de oorzaken die een goede fiscale beheersing in de weg staan, zodat op alle niveaus binnen de organisatie verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. De aanbevelingen zijn uitgewerkt naar interventievoorstellen.

In *Hoofdstuk 7* legt het projectteam de verantwoording af over het verloop van haar onderzoek.

2 Samenvatting voor het management

De Belastingdienst betaalt jaarlijks circa € 0,7 miljard aan belastingen. Verreweg het grootste deel bestaat uit de maandelijkse afdrachten voor de loonheffingen.

De afgelopen jaren waren signalen die suggereren dat de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst niet op orde zou zijn. De uitkomsten van het onderzoek naar de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst bevestigen dit.

2.1 Belang van fiscale beheersing

Vanaf 31 mei 2011 participeert de Belastingdienst in een individueel convenant Horizontaal Toezicht. Uitgangspunt bij een dergelijk convenant is het indienen van aanvaardbare belastingaangiften met als belangrijkste middelen voor de Belastingdienst: loonheffingen, omzetbelasting en vanaf 1 januari 2016 vennootschapsbelasting. Om het uitgangspunt te realiseren is een goede fiscale beheersing noodzakelijk.

De Raad van Bestuur sprak de ambitie uit om binnen de Belastingdienst een goede fiscale beheersing ("TCF+") te willen realiseren. De ambitie volgt uit een strategische keuze om op dit punt een voorbeeldrol te gaan vervullen.

2.2 Wat is er aan de hand?

De Belastingdienst beheerst de eigen fiscaliteit niet. Eerdere - veelal lokale - inspanningen brachten hierin nauwelijks verandering. De fiscale functie is niet geformaliseerd, een fiscale afdeling ontbreekt. Als gevolg daarvan kan Belastingdienst op dit moment niet transparant (op aangifteniveau) tonen dat hij voldoet aan de verplichtingen die voortkomen uit de fiscale wet- en regelgeving. De Belastingdienst loopt daarmee een aanzienlijk risico dat in de ingediende belastingaangiften materiële issues worden gemist. Daarbij bestaat een reële kans op naheffingen/navorderingen, met rente en boetes tot gevolg. Feitelijk kan de Belastingdienst geen uitspraak doen over de aanvaardbaarheid van de door hem ingediende belastingaangiften.

Door het niet beheersen van de eigen fiscaliteit loopt de Belastingdienst, gegeven zijn maatschappelijke positie, eveneens een onacceptabel hoog risico op integriteit- en reputatieschade. De geloofwaardigheid van de Belastingdienst (en daarmee van de politiek) staat ermee op het spel. Immers, als blijkt dat ingediende belastingaangiften substantiële nalevingstekorten bevatten, dan zal dit - bij het bekend worden ervan - het vertrouwen van burgers en bedrijven in de Belastingdienst kunnen schaden. Zeker als blijkt dat eerdere signalen op deze nalevingstekorten intern als bekend mochten worden verondersteld. De strategische doelstelling van compliance wordt erdoor bedreigd.

2.3 Hoe komt dit en wat kan er aan worden gedaan?

De uitkomsten van het onderzoek (op basis van het "Belastingdienst Tax Management Maturity Model"; BT3M⁴) hebben geleid tot een diepgaand inzicht in de problemen rond het op orde brengen van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Met het verkregen inzicht kan het projectteam de vraag beantwoorden hoe de problemen worden veroorzaakt.

Hoe komt dit?

Op basis van een nadere analyse van onderzoeksuitkomsten constateert het projectteam dat de belangrijkste oorzaken van de problemen zijn:

1. Ontbreken van heldere kaders
De Raad van Bestuur heeft geen heldere kaders geformuleerd die noodzakelijk zijn voor het inrichten van een goed werkend TCF+. Bij het formuleren van heldere kaders dient de Raad van Bestuur ten minste aandacht te besteden aan:

⁴ Zie hoofdstuk 5 voor de introductie van het Belastingdienst Tax Management Maturity Model (BT3M) en hoofdstuk 6 voor de analyse op basis van het BT3M.

- Een heldere fiscale strategie en mate van risicobereidheid ("risk appetite")
 - De inrichting van de fiscale functie: het benoemen en beleggen van fiscale verantwoordelijkheden (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden);
 - De scoping van de fiscale functie;
 - Heldere kritieke prestatie-indicatoren;
 - De wijze waarop over de status van de fiscale beheersing wordt gecommuniceerd (zowel binnen de Belastingdienst als met de relevante stakeholders, waaronder het behandelteam).
2. Onvoldoende aandacht voor fiscale beheersing en fiscaal bewustzijn
Fiscale beheersing binnen de Belastingdienst krijgt (organisatie-breed) onvoldoende aandacht en prioriteit. Voor zover de aandacht er wel is, is deze vaak niet zichtbaar. De fiscale beheersing binnen de eigen organisatie lijkt voorbehouden te zijn aan een relatief kleine groep van betrokken medewerkers. Als gevolg hiervan is het fiscaal bewustzijn onvoldoende. Onvoldoende fiscaal bewustzijn uit zich onder meer in nieuwe activiteiten. Bijvoorbeeld bij Switch, waar de organisatie onvoldoende gestructureerd aandacht bestede aan de - mogelijke - fiscale gevolgen van de vertrekregeling. Onvoldoende fiscaal bewustzijn uit zich ook in het niet of te laat in spelen op wijzigingen van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de invoering van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) op 1 mei 2016. Overigens constateert het projectteam dat de aandacht voor fiscale beheersing in 2016 waarneembaar is toegenomen.
 3. Vereiste fiscale kennis en -middelen schieten tekort in de uitvoeringsorganisatie
Binnen de Belastingdienst is een relatief kleine groep van betrokken medewerkers actief die fiscale onderwerpen zo goed als mogelijk probeert te signaleren, op te pakken en af te vangen. Door deze groep medewerkers is op een aantal fiscale risico's - vaak op eigen initiatief - al veel werk verricht, waaronder het schrijven van handleidingen en het inrichten van intranetsites. Deze groep medewerkers vormt op dit moment een zeer belangrijke beheersmaatregel. Hierbij wordt opgemerkt dat deze groep medewerkers de voor de fiscale onderwerpen vereiste specifieke kennis en ervaring vaak mist. Hierdoor lijkt het dat de fiscale onderwerpen worden beheerst, terwijl dit feitelijk niet zo is. Eveneens kunnen zij niet beschikken over tijdige, juiste en volledige fiscale informatie. Het indienen van aanvaardbare belastingaangiften is daardoor vrijwel onuitvoerbaar. In de praktijk blijkt dat deze medewerkers tegen de grenzen van het eigen kunnen aanlopen. Feitelijk worden deze medewerkers onvoldoende ondersteund en begeleid. De door hun ingediende verzoeken worden niet of onvoldoende gehoord. Een (interne of externe) vaktechnische infrastructuur voor de fiscaliteit ontbreekt.
 4. Voorbeeldfunctie van de "toon aan de top" schiet tekort
De Raad van Bestuur maakt onvoldoende zichtbaar dat zij zich bewust is van haar voorbeeldfunctie ("toon aan de top") in relatie tot de fiscaliteit en de beheersing daarvan binnen de eigen organisatie (inclusief de inrichting van de fiscale functie). Medewerkers geven aan dat bij het signaleren en melden van (nieuwe) fiscale risico's zij vanuit de Raad van Bestuur onvoldoende (re)actie ervaren. Onlangs is een zeer belangrijke en positieve stap gezet om op dit punt binnen de organisatie verbeteringen te realiseren: het geven van de "Opdracht Beheersing Fiscale Processen" aan [] (directeur Bedrijfsvoering) [] directeur B/CA).
 5. Ontbreken van alignment tussen structuren en administraties
Op centraal niveau binnen de Belastingdienst bestaat geen zicht op (de alignment tussen) de formeel juridische -, organisatorische -, de fiscale structuur en de betrokken administraties. Hierdoor kan niet (goed) worden vastgesteld welke organisatieonderdelen van de Belastingdienst (en van het MinFin) moeten worden aangemerkt als de belastingplichtige entiteit, wat leidt tot acute fiscale - formele - issues binnen de omzetbelasting.
 6. Geen zicht op fiscale compliance
Op centraal niveau binnen de Belastingdienst bestaat geen zicht op de belasting-aangifteprocessen. Ook is op centraal niveau niet bekend welke organisatieonderdelen aangifteplichtig zijn. Als gevolg daarvan bestaat geen zicht op de voortgang in de

belastingaangifteprocessen en daarmee de compliance-status van de Belastingdienst op enig moment.

7. **Ontbreken van een integraal proces voor risicomanagement**
Binnen de Belastingdienst is geen integraal proces voor risicomanagement aanwezig, waarin de fiscaliteit is meegenomen. Een systematische en structurele identificatie en analyse van fiscale risico's ontbreekt. Dit houdt tevens in dat geen sprake is van het benoemen van effectieve beheersmaatregelen en aansluitend het inrichten van een effectieve en efficiënte monitoring- en testing cyclus.
8. **Geen systematische en structurele aandacht voor monitoring en testing**
Monitoring (in de brede zin van het woord) is ad hoc ingeregeld, dat wil zeggen zonder een overkoepelend plan van aanpak of uitgangspunten. Op strategisch niveau is geen sprake van planmatige aandacht voor de wensen van de verschillende stakeholders, waaronder die van het behandelteam. Er kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over de werking van de (fiscale) beheersmaatregelen.
9. **Ontbreken van aandacht voor een "in control statement"**
De Belastingdienst voegt aan de fiscale beheersing geen zekerheid toe. Feitelijk kan op aangifteniveau geen uitspraak worden gedaan over de aanvaardbaarheid van de belastingaangifte. Dit maakt dat de aard en omvang van fiscale posities in de financiële verantwoordingen van de Belastingdienst wankel zullen zijn.

Wat kan eraan worden gedaan?

Bij de vraag: "Wat kan eraan worden gedaan?" vindt het projectteam het belangrijk om vooruit te kijken: wat is er nodig om de hiervoor vermelde oorzaken weg te nemen en echt tot een goede fiscale beheersing te komen? Daarvoor doet het projectteam concrete aanbevelingen. De aanbevelingen richten zich op het wegnemen van die oorzaken, zodat verbeteringen kunnen worden aangebracht op alle niveaus binnen de organisatie. Daarvoor is het nodig dat iedereen die met fiscaliteit (en fiscale beheersing) te maken heeft hieraan een bijdrage levert: het gaat om het fundament en verbinding. De uitgesproken ambitie van de Raad van Bestuur, een TCF+, kan ermee worden gerealiseerd.

Samengevat kunnen de aanbevelingen als volgt worden weergegeven:

- Neem de conclusie uit dit onderzoek (zoals verwoord in de eerste alinea van § 2.2) in eigen woorden over;
- Geef inhoud aan een "zorgplicht" voor de fiscale beheersing, door opvolging te geven aan de uitkomsten van dit onderzoek. De Raad van Bestuur gaf daartoe inmiddels de "Opdracht Beheersing Fiscale Processen";
- Stel binnen deze opdracht een concreet plan van aanpak op. Baseer het plan van aanpak op de aanbevelingen in dit rapport, en breng daarbij een nadere prioritering aan voor interventies op de korte-, de middellange- en de langere termijn (inclusief "mile stones" en tijdpad);⁵
- Geef invulling aan de fiscale functie binnen de organisatie (inmiddels is dat al in gang gezet);
- Maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor de fiscale functie en maak scherp welke concrete taken, bevoegdheden en middelen daarbij horen;
- Investeer in de kwaliteit van medewerkers, door zorg te dragen voor geschikte opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor fiscale medewerkers en het up-to-date houden en delen van kennis binnen de organisatie;
- Neem een besluit op de introductie (en toepassing) van het BT3M, als ordenings- en communicatiemodel en werk bij een positief besluit het model verder uit. Met BT3M wordt in een oogopslag duidelijk hoe de fiscale beheersing ervoor staat. Al ingeregelde bestanddelen van de fiscale beheersing worden in het model op eenvoudige en eenduidige

⁵ Binnen het plan van aanpak kan aandacht worden besteed aan het inventariseren van al bestaande beheersmaatregelen binnen de gehele organisatie. Binnen de scope van de projectopdracht vond geen volledige inventarisatie plaats van bestaande beheersmaatregelen.

manier ontsloten. Dat dit zoveel mogelijk open en transparant gaat, dwingt de organisatie tot zorgvuldigheid. Alle stakeholders kunnen meekijken;

- Geef opvolging aan het opgestelde plan van aanpak;
- Geef uiting aan de voortgang van het plan van aanpak door middel van het gebruik van BT3M (indien BT3M als ordenings- en communicatiemodel wordt overgenomen), inclusief een "health check" om nieuwe verbeterinitiatieven in de toekomst te laten slagen;
- Stem de voortgang regelmatig af met het behandelteam en vraag om het inpassen daarvan in het toezicht arrangement, vastgelegd in het Strategische Behandelplan.

2.4

Ter afsluiting

Een goede fiscale beheersing is noodzakelijk. Een goede fiscale beheersing waarborgt dat de Belastingdienst in continuïteit aan zijn belastingverplichtingen voldoet. Fiscale beheersing en daarbij een goed werkend TCF is ingewikkeld, maar het verdient alle aandacht. Het projectteam stelt vast dat die aandacht er onvoldoende is geweest.

Het projectteam is verheugd dat tijdens de onderzoeksperiode de aandacht voor fiscale beheersing is toegenomen. Echter, de Belastingdienst moet nu tastbare resultaten boeken, om acute integriteit- en reputatierisico's te voorkomen. Daarom doet het projectteam concrete aanbevelingen. De eerste stappen op de weg naar verbetering zijn inmiddels ingezet. Het projectteam benadrukt daarbij de samenhang in de aanbevelingen, zoals opgenomen in dit rapport. Anders vallen ze als "losse zandkorrels" weer uit elkaar.

Het projectteam is zich ervan bewust dat het op orde brengen van de fiscale beheersing, gegeven de structurele en wijdverbreide problemen, een langdurig en soms weerbarstig proces zal zijn. Zij is ervan overtuigd dat met het uitvoeren van de voorgestelde aanbevelingen de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst op orde komt. Daarmee komt de Belastingdienst aantoonbaar en transparant "in control" en kan aantonen dat hij voldoet aan zijn belastingverplichtingen.

3 Definiëring van en verwachtingen over fiscale beheersing en het TCF

In dit hoofdstuk licht het projectteam toe wat zij verstaat onder fiscale beheersing en het TCF. Zij geeft daarbij aan wat het belang is van een goede fiscale beheersing en in het verlengde daarvan een goed werkend TCF. Vervolgens beschrijft het projectteam de verwachtingen die zij van beide heeft. Hierbij besteedt het projectteam ook aandacht aan de verwevenheden die er zijn met het Business Control Framework (BCF). Ten slotte beschrijft het projectteam de betrokkenheid van verschillende actoren ten aanzien van fiscale beheersing.

3.1 Definiëring van de fiscale beheersing en het TCF

De Belastingdienst moet vanuit "corporate governance", haar maatschappelijke positie en - context alsook het gesloten convenant HT transparant kunnen maken hoe zij tijdige, juiste en volledige belastingaangiften doet. Dit maakt de noodzaak tot een goede fiscale beheersing groter. Het geeft ook de impuls om meer zekerheid te verkrijgen over fiscale aspecten in haar financiële verantwoordingen. Het projectteam vindt het daarom van belang om eerst helder te hebben wat wordt verstaan onder fiscale beheersing en het TCF.

Op basis van de analyse van documenten van de Belastingdienst⁶ en studies van externen naar de fiscale beheersing en het TCF hebben wij de definities van fiscale beheersing en het TCF geformuleerd.

3.1.1 *Fiscale beheersing*

Het projectteam definieert fiscale beheersing als het geheel aan maatregelen (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, processen, administraties en communicatielijnen) die de organisatie treft voor het indienen van een aanvaardbare aangifte. Dit impliceert dat de maatregelen tijdige, juiste en volledige fiscale informatie moeten opleveren. Deze informatie is ook nodig om grip te houden op tijdig te betalen belastingbedragen dan wel tijdig te verkrijgen belastingteruggaven.

Uit de definitie volgt dat fiscale beheersing geen op zichzelf staand proces is. Fiscale beheersing maakt onderdeel uit van het totale "internal control" systeem van de organisatie. Hierbij geldt dat "control" meer is dan controle (het toetsen aan gemaakte afspraken en normen). Control (of liever het Nederlandse woord: beheersing) houdt ook in het proactief adviseren en toetsen van de fiscale mogelijkheden om (bij) te sturen.

De doelstellingen van fiscale beheersing liggen in het verlengde van de volgende algemene beheersingsdoelstellingen van een organisatie:⁷

- *de strategische doelstellingen realiseren*
Belastingdienst: "Voor en in dienst van de samenleving. De focus ligt daarbij op burgers en bedrijven, waarbij de Belastingdienst zo doeltreffend en doelmatig mogelijk inzet op het maximaal vergroten van de bereidheid van burgers en bedrijven om hun verplichtingen na te komen (compliance)."
- *een doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering bevorderen*
Deze doelstelling ziet op de primaire en ondersteunde processen. De Belastingdienst heeft er belang bij de fiscale consequenties van haar activiteiten zo spoedig mogelijk te kennen.
- *de kwaliteit van de interne en externe (fiscale) verslaggeving bevorderen*
Deze doelstelling ziet op belastingaangiften en op gegevens die aan de Belastingdienst (toezichthouder) of derden over de fiscaliteit worden verstrekt.

⁶ Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen, uitgave Belastingdienst (2013) en Controle Aanpak Belastingdienst (CAB), De CAB en zijn modellen toegepast in toezicht, uitgave Belastingdienst (2013)

⁷ De beheersingsdoelstellingen worden onder andere door COSO benoemd en zijn ontleend aan pag. 28 en 29 van de Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen.

- *de naleving van de relevante (fiscale) wet- en regelgeving bevorderen*
De Belastingdienst dient belastingaangiften in die voldoen aan wet- en regelgeving en vrij zijn van materiële fouten.

3.1.2 TCF & zes principes voor de bouw van een TCF

De term "TCF" is door de Staatssecretaris geïntroduceerd in zijn brief van april 2005 aan de Tweede Kamer. Een duidelijke definitie van wat een TCF is, wordt echter niet gegeven. Vaak worden de termen fiscale beheersing en het TCF door elkaar heen gebruikt en feitelijk komen beiden nagenoeg op hetzelfde neer.

De Belastingdienst heeft als toezichthouder zijn visie over het TCF neergelegd in een notitie.⁸ Hoewel de notitie een goede bijdrage levert aan de gedachtevorming over dit onderwerp, bevat de notitie geen kaders voor organisaties hoe hiermee in de praktijk om te gaan.

De leidraad "Co-operative Tax Compliance - Building Better Tax Control Frameworks" van de OECD geeft deze kaders wel. De leidraad bevat een goede definitie van het TCF, als ook een goede doelomschrijving van het TCF.

Een TCF wordt gedefinieerd als *"the part of the system of internal control that assures the accuracy and completeness of the tax returns and disclosures made by an enterprise. The TCF plays a central part in bringing rigour to the co-operative compliance concept [HT]"*.

De doelstelling van een TCF is *"That when the TCF of a multinational enterprise participating in cooperative compliance program is determined to be effective, and when the enterprise provides complete disclosures that include relevant information and tax risks and is transparent to the revenue body, the extent of reviews and audits of the returns submitted to it can be reduced significantly. In these circumstances, the revenue body may rely on the returns submitted to it and trust that uncertain tax positions and other problematic tax positions taken in that return will be brought to its attention"*.

De OECD licht toe dat organisaties hun systemen van fiscale beheersing kunnen baseren op algemeen aanvaarde principes, waaronder die van het COSO-framework. Het is niet mogelijk om een "one-size-fits-all" systeem voor te schrijven. Daarvoor zijn organisaties te verschillend van elkaar en is het ontwerp van een systeem van (fiscale) beheersing altijd maatwerk. In plaats daarvan heeft de OECD zes belangrijke principes geïdentificeerd. Vanuit deze principes, of liever bouwblokken, kan de organisatie het TCF ontwerpen en implementeren. De OECD stelt dat als aan deze principes wordt voldaan, de organisatie de doelstelling van een goed werkend TCF kan bereiken.

De zes bouwblokken van een TCF zijn (samengevat):

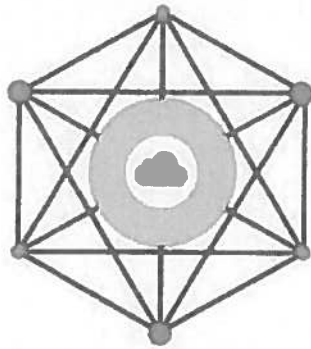
1. *Tax Strategy Established*: This should be clearly documented and owned by the senior management of the enterprise, i.e. at Board level;
2. *Applied Comprehensively*: All transactions entered into by an enterprise are capable of affecting its tax position in one way or another, which means that the TCF needs to be able to govern the full range of the enterprise's activities and ideally should be embedded in day to day management of business operations;
3. *Responsibility Assigned*: The board of an enterprise is accountable for the design, implementation and effectiveness of the TCF of that enterprise. The role of the enterprise's tax department and its responsibility for the implementation of the TCF should be clearly recognized and properly resourced;
4. *Governance Documented*: There needs to be a system of rules and reporting that ensures transactions and events are compared with the expected norms and potential risks of non-compliance identified and managed. This governance process should be explicitly

⁸ Notitie Tax Control Framework - Van risicogericht naar 'in control': het werk verandert (21 maart 2008).

documented and sufficient resources deployed to implement the TCF and review its effectiveness periodically;

5. *Testing Performed:* Compliance with the policies and processes embodied in the TCF should be the subject of regular monitoring, testing and maintenance;
6. *Assurance Provided:* The TCF should be capable of providing assurance to stakeholders, including external stakeholders such as a tax administration, that tax risks are subject to proper control and that outputs such as tax returns can be relied upon. This is accomplished by establishing the entity's "risk appetite" and then by ensuring that their Risk Management Framework is capable of identifying departures from that with mechanisms for mitigating/eliminating the additional risk.

De zes bouwblokken dienen te worden gezien in onderlinge samenhang. Er zijn duidelijke wisselwerkingen en wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende bouwblokken. De bouwblokken en daarmee het ontwerp, de bouw en het onderhoud van het TCF moeten daarom als één geheel worden beschouwd.



Bovendien is dit niet een op zichzelf staande gebeurtenis. Het is een proces dat veelal over een langere periode wordt gepland en uitgevoerd. Bovendien is het proces *cyclisch en iteratief*, onder meer door wijzigingen in de activiteiten van de organisatie en door wetwijzigingen.

Het projectteam heeft ervoor gekozen om bij het hoofdonderzoek de zes bouwblokken te gebruiken bij de analyse van de huidige status van de fiscale beheersing. De aanbevelingen over de gewenste fiscale beheersing zijn daaraan gerelateerd.

Tijdens het hoofdonderzoek bouwde het projectteam voor de Belastingdienst een Tax Management Maturity Model (BT3M). Met dit universele en transparante model (bestaande uit eveneens zes bouwblokken) kan de Belastingdienst in één oogopslag de fiscale compliance-status weergeven van de eigen organisatie. De mate waarin de Belastingdienst fiscaal in control is wordt met dit model transparant, toetsbaar, uniform en vergelijkbaar. Het model is tevens een uniek instrument voor zelftoetsing, diagnose en communicatie.

Voor de verdere toelichting op BT3M, de relatie met de bouwblokken vanuit de OECD TCF-richtlijnen en de praktische toepassing ervan verwijst het projectteam naar hoofdstuk 5 van dit rapport.

3.2

Het belang van de fiscale beheersing voor de Belastingdienst

Bij een afdracht van circa € 0,7 miljard aan belastinggelden en de maatschappelijke rol die de Belastingdienst op dit punt vervult is het noodzakelijk dat zij de fiscale beheersing binnen de eigen organisatie op orde heeft.

Een goede fiscale beheersing stelt de Belastingdienst in staat om op een zo transparant mogelijke manier en met een maximaal inzicht te tonen dat zij fiscaal compliant is. Daarmee sluit zij uit dat belangrijke onderwerpen in de door haar ingediende belastingaangiften worden gemist. Uiteraard is een daarbij zekere mate van risicobereidheid wenselijk.

Met een goede fiscale beheersing wordt de kans op correcties in de aangiften achteraf en dus daarmee de kans op naheffingen, rente en boetes zo goed als mogelijk uitgesloten. De Belastingdienst geeft met een goede fiscale beheersing invulling aan de voorbeeldrol die zij op dit onderwerp heeft. Integriteitsrisico's en risico's op reputatieschade worden daarbij zover als mogelijk gemitigeerd. Dit is ook van cruciaal belang, omdat de geloofwaardigheid van de Belastingdienst (en daarmee van de politiek) op het spel staat.

Als naar buiten wordt gebracht dat ingediende aangiften van de Belastingdienst substantiële nalevingstekorten kunnen bevatten, die op basis van eerder afgegeven signalen intern als

bekend mochten worden verondersteld, dan zal dit grote nadelige gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de Belastingdienst.

Een goede fiscale beheersing houdt ook in het proactief adviseren en toetsen van de fiscale mogelijkheden om (bij) te sturen. Dit met het doel dat de Belastingdienst zelf niet te veel belasting betaalt. Een goede fiscale beheersing is mede bepalend is voor de kwaliteit van de besluitvorming en vormt daarmee een cruciaal onderdeel van de "checks and balances" die in elke organisatie van groot belang zijn.

Bovendien geldt dat bij een goede fiscale beheersing het behandelteam haar toezicht (verregaand) kan reduceren, waardoor de inspanning en kosten van het toezicht aanzienlijk lager zullen zijn.

3.3

Verwachtingen van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst

Een goede fiscale beheersing betekent dat de betrokken medewerkers worden voorzien van tijdige, juiste, volledige en relevante fiscale informatie, zodat aanvaardbare aangiften kunnen worden gedaan en de onderliggende administraties, transacties en taken doelmatig en correct worden uitgevoerd. De organisatie dient daarbij zicht te hebben op alle fiscale aspecten die voorkomen binnen de organisatieonderdelen. Het projectteam merkt op dat de fiscale structuur kan verschillen van de organisatiestructuur, die weer kan verschillen van de juridische structuur. Deze structuren dienen helder in beeld te zijn.

Beleids- en bestuursbesluiten

De verwachtingen van een goede fiscale beheersing over beleids- en bestuursbesluiten (bijvoorbeeld bij organisatiewijzingen) zien op het tijdig inwinnen van fiscaal advies (uit solide bronnen) bij de totstandkoming van deze besluiten. Bij de organisatie dient de fiscale impact van deze besluiten vooraf bekend te zijn (en te zijn afgewogen), alsook de fiscale (en financiële) gevolgen daarvan. In het kader van de "checks and balances" kunnen fiscale adviezen conflicteren met de adviezen van de lijnorganisaties, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de kerntaken van de Belastingdienst.

Financiële planning- en control

De verwachtingen van een goede fiscale beheersing over financiële planning- en control taken zien op het feit dat fiscaliteit hoog op de agenda's van de CFO's staat. Dit betekent ook dat de CFO's kennis moeten hebben van elementaire fiscale onderwerpen. In de financiële rapportages (begrotingen, budgeten kadernota's, tussentijdse rapportages, jaarrekeningen) dient altijd aandacht te zijn voor fiscaliteit, waaronder voor de loonheffingen, omzetbelasting en sinds kort de vennootschapsbelasting en de (zekere of onzekere) posities ervan in deze rapportages.

Operationele fiscale taken

De verwachtingen van een goede fiscale beheersing over de operationele fiscale taken is dat deze taken doelmatig en correct moeten worden uitgevoerd. Over de administraties en de transacties met fiscale consequenties mag worden verwacht dat de gegenereerde fiscale informatie tijdig en van goede kwaliteit - dat betekent zonder materiële fouten - is, zodat aanvaardbare belastingaangiften worden gedaan. Dit houdt ook in dat de taken waarborgen dat de aangiften tijdig, volledig worden ingediend en worden betaald. Er dienen daartoe effectieve systemen in de organisatie aanwezig te zijn die de kans op operationele fouten in de aangiften minimaliseren. Gemaakte fouten worden tijdig gesignaleerd en gecorrigeerd.

Gewenste TCF+

De verwachtingen over het gewenste TCF+ dienen zowel helder als robuust te zijn. Maar de verwachtingen geven ook ruimte voor aanpassingen die voortvloeien uit nieuwe activiteiten, wetswijzigingen en aanpassingen die kunnen voortkomen uit de monitoring en testingsfase van het TCF zelf. Met de inrichting van een goed werkend TCF ontstaat een zelf-analyserend en zelfcorrigerend mechanisme, waarbij knelpunten en kansen worden herkend, erkend en - indien nodig - geëscaleerd naar het geëigende besluitvormende niveau binnen de Belastingdienst. Om er voor te zorgen dat de fiscale beheersmaatregelen daadwerkelijk werken, dient hierop te worden getoetst. Een afwijking of normovertreding zal tijdens de monitoring en testingsfase onderbouwd moeten worden, waarna een gepaste maatregel wordt

genomen. Deze maatregel kan ook zijn een gemotiveerd besluit om nog even te wachten of juist niets te doen.

De verwachtingen over het gewenste TCF+ moeten tegelijkertijd ook realistisch zijn. Er zullen zich altijd omstandigheden voordoen waarop het TCF op dat moment "geen grip" heeft, maar waar de organisatie wel zo snel mogelijk zicht en grip op wil hebben. Daarbij kan gedacht worden aan veranderingen die buiten de directe invloedssfeer van de Belastingdienst liggen. Het gewenste TCF dient in staat te zijn om snel inzicht te kunnen bieden in de fiscale risico's bij deze veranderingen, en indien nodig maatregelen te treffen die de risico's tot een aanvaardbaar laag niveau mitigeren.

Benodigde fiscale kennis en ervaring

Om de verwachtingen waar te kunnen maken moet de fiscale functie binnen de Belastingdienst worden geformaliseerd en versterkt. De versterking ziet op de toevoeging van specialisten. Het betreft hier specialisten die beschikken over de voor deze functie vereiste kennis over en ervaring met fiscale beheersing en de belangrijkste middelen die daarin zijn opgenomen, namelijk loonheffingen, omzetbelasting en vennootschapsbelasting. Vervolgens dienen de specialisten (en andere medewerkers van de fiscale functie) te beschikken over vaktechnische infrastructuur (en hulplijnen) waarop zij bij complexe vraagstukken kunnen terugvallen en waarmee zij hun kennis kunnen verrijken en onderhouden. Deze infrastructuur kan buiten de Belastingdienst en Rijksoverheid liggen. In hoofdstuk 6 gaat het projectteam dieper in op de aanbevelingen voor het formaliseren en versterken van de fiscale functie binnen de Belastingdienst.

3.4

Verwevenheden van de fiscale beheersing met andere taken

De ontwikkelingen op het gebied van corporate governance maken dat de Belastingdienst, net als de gehele Rijksoverheid, steeds meer de noodzaak voelt om aandacht te besteden aan interne beheersing. Interne beheersing (= "in control" zijn) stelt de organisatie in staat haar taak- en doelstellingen te realiseren. Deze taak- en doelstellingen zien onder meer op de doelmatigheid en efficiency van de strategische, tactische en operationele processen binnen de organisatie, de kwaliteit van de financiële rapportages en de naleving van wet- en regelgeving. Ook stelt interne beheersing de organisatie in staat adequaat te reageren op (nieuwe) regelgeving, waarbij de feitelijke inrichting afhankelijk is van:

- a) Organisatorische factoren, waaronder de complexiteit van de organisatie en de organisatorische volwassenheid; en
- b) Gemaakte keuzes in de gewenste reikwijdte en kwaliteit van de beheersing.

Het projectteam merkte eerder op dat fiscale beheersing (TCF) deel uitmaakt van de interne beheersing (BCF). De doelstellingen van fiscale beheersing liggen in het verlengde van de algehele beheersingsdoelstellingen. Dit maakt dat fiscale beheersing verweven is met de interne beheersing en daarmee dus ook met de interne bedrijfsprocessen. Tussen beiden bestaan afhankelijkheden. De fiscale functie⁹ is afhankelijk van de financiële functie, de HR-functie, de ICT-functie en van primaire uitvoeringstaken. Uiteraard is dit ook omgekeerd het geval. De afhankelijkheden hebben tot gevolg dat alle primaire en ondersteunende processen elkaar beïnvloeden. Problemen bijvoorbeeld bij de uitvoering van de HR-functie - zoals een onvoldoende zicht op de verstrekte autopassen en rittenregistraties van dienstauto's - raken de fiscale functie direct. De wederzijdse afhankelijkheden zijn bovendien complex en versnipperd over de organisatieonderdelen, waardoor een goed zicht erop vaak ontbreekt. Daar komt bij dat de Belastingdienst een organisatie is die continue in beweging is.

De interne beheersing in totaliteit, waaronder de prestaties van de functies Financieel, HR en ICT, vallen buiten de scope van het onderzoek, maar worden vanwege de verwevenheid ervan met de fiscale functie wel betrokken bij het onderzoek. Dit is ook de reden waarom de aanbevelingen over de gewenste fiscale beheersing gepositioneerd moeten worden binnen de

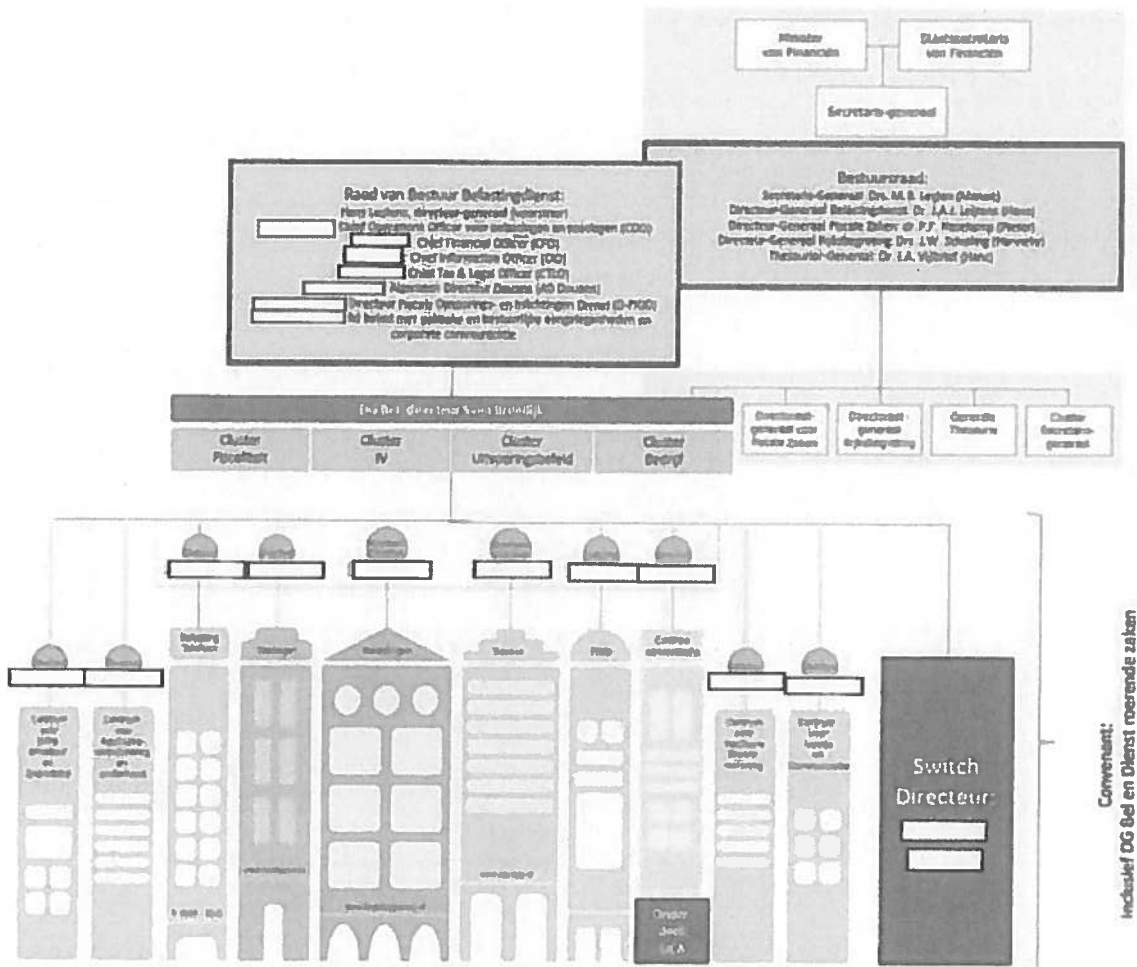
⁹ Fiscale functie: de toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de fiscale processen binnen een organisatie, waarbij het duidelijk is wie hierover rapporteert en wie de diverse aangiften opstelt. Deze medewerkers dienen tijdig op de hoogte zijn van alle fiscaal relevante gebeurtenissen. Dit houdt ook in dat zij tijdig worden betrokken bij overleg en besluitvorming met mogelijk fiscale gevolgen. De hieruit voorkomende fiscale risico's worden dan door hun beoordeeld op het daartoe vereiste kennis- en ervaringsniveau, waarbij zij de organisatie gevraagd en ongevraagd advies geven.

concernkaders van het herinrichten van de bedrijfsvoering. Het herinrichten van de bedrijfsvoering leidt tot de centralisatie van de financiële- en HR-functie (de kolommen Financieel en HR) afkomstig van de organisatieonderdelen van de Belastingdienst, echter met uitzondering van de FIOD, Douane en Switch. Vooruitlopend op deze positionering en om te kunnen starten met de aanbevelingen uit het onderzoek verstrekte de Raad van Bestuur onlangs aan bedrijfsvoering de concrete "Opdracht Beheersing Fiscale Processen".

3.5 Actoren die betrokken zijn bij fiscale beheersing

Onderstaand volgt een korte beschrijving van de verschillende actoren die het meest betrokken zijn bij de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst.

Het organisatieschema van de Belastingdienst is op 1 mei 2016 als volgt weer te geven:



Het organisatieschema toont volgens het projectteam de complexiteit van de Belastingdienst, met daarin opgenomen de verschillende organisatieonderdelen waarbinnen de huidige fiscale beheersing is besloten.

Het projectteam is niet in staat geweest om alle actoren in beeld te brengen die betrokken zijn bij de fiscale beheersing. Op het centrale niveau van de bedrijfsvoering ontbreekt een totaal overzicht van de medewerkers die binnen de afzonderlijke organisatieonderdelen betrokken zijn bij de fiscale processen.

Bij het projectteam is niet bekend geworden wie er allemaal en binnen welk organisatieonderdeel belastingaangiften verzorgt namens de Belastingdienst. Daarom is ook onbekend gebleven hoe de actoren zich tot elkaar verhouden.

Wat wel vaststaat, is dat de Raad van Bestuur de belangrijkste actor is die betrokken is (of moet zijn) bij fiscale beheersing. De Raad van Bestuur is het hoogste bestuursorgaan en heeft de primaire taak en de politieke verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een goede fiscale beheersing binnen de eigen organisatie. De primaire taak en politieke verantwoordelijkheid vloeit voort uit de wet en is vastgelegd in het afgesloten convenant HT.

Voorafgaand aan en gedurende het onderzoek heeft de Raad van Bestuur haar taak en verantwoordelijkheid gedelegeerd aan het Cluster Bedrijf van DGBel. Binnen dit cluster was één medewerker direct betrokken bij de uitoefening ervan. Een heldere taakomschrijving daarbij ontbrak. Deze medewerker speelde tijdens het onderzoek een belangrijke rol. Voor het projectteam was hij het eerste aanspreekpunt. Hij lichtte de volgens hem meest relevante fiscale risico's toe. De medewerker (en de medewerkers die fiscale taken uitvoeren binnen de organisatieonderdelen) kon zijn fiscale vragen stellen aan het Fiscaal Loket. Het Fiscaal Loket, bestemd voor de beantwoording van alle fiscale (bedrijfsvoerings)vragen vanuit de Rijksministeries, bestond tijdens het onderzoek uit twee medewerkers.

Omdat de fiscale beheersing verweven is met de interne beheersing en daarmee met alle uitvoerende taken en ondersteunende processen, raakt de fiscale beheersing de volledige bedrijfsvoering. Fiscale beheersing raakt in het bijzonder de functies financieel en HR, gelet op de directe betrokkenheid ervan met de fiscaliteit.

De actoren (met fiscale taken) die het projectteam tijdens het onderzoek bezocht en interviewde bestaan uit (een kleine groep) medewerkers van de organisatieonderdelen:

- Centrale Administratie (B/CA), Unit Concerncontrol & Analyse (UCA);
- Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD);
- Switch.

Gedurende het onderzoek viel op hoe versnipperd ook de belastingaangiften binnen de diverse organisatieonderdelen worden gedaan. Bij het Cluster Bedrijf van DGBel of elders in de organisatie ontbreekt een overzicht van het totale aantal belastingaangiften. Ook ontbreekt een totaaloverzicht van medewerkers die aangiften invullen, zo ook op basis van welke administraties zij dit doen en welke gegevens en processen hieraan ten grondslag liggen.

De constatering riep bij het projectteam de vraag op of het geen aanbeveling verdient om het gehele aangifteproces op één plek in de organisatie neer te leggen en dus te centraliseren. In hoofdstuk 6 gaat het projectteam nader op deze aanbeveling in.

3.6

Samenvatting

Het projectteam beschouwt fiscale beheersing als het geheel aan maatregelen (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, processen, administraties en communicatielijnen) die de organisatie treft voor het indienen van een aanvaardbare aangifte. Dit impliceert dat de maatregelen tijdige, juiste en volledige fiscale informatie moeten opleveren. Met deze informatie kan de organisatie transparant aantonen dat zij de fiscale risico's beheerst en dus aanvaardbare aangiften doet, waardoor het toezicht daarop significant kan worden verminderd.

Bij een goede fiscale beheersing (binnen HT) kan de toezichthouder (het behandelteam) erop vertrouwen dat bij de organisatie geen nalevingstekorten zijn en dat resterende onzekerheden in belastingposities aan haar voor worden gelegd.

Het raamwerk voor een goede fiscale beheersing (TCF) kan worden gebouwd met de zes bouwblokken van de OECD, waarbij tussen de bouwblokken samenhang en wisselwerking bestaat. Dit maakt dat het ontwerp, de bouw en het onderhoud van het TCF als één geheel wordt gepland en uitgevoerd over een langere periode, en volgens een cyclisch en iteratief proces.

Een goede fiscale beheersing komt tot uitdrukking in de verwachtingen ervan over beleids- en bestuursbesluiten, financiële planning- en control, HR, ICT en bij de operationele fiscale taken en processen.

Gesteld is dat het TCF onderdeel uitmaakt van het organisatie-brede systeem van interne beheersing. De verwachtingen over een TCF+ raken dus de gehele organisatie. Dit mede gelet op de verwevenheden met de uitvoeringsorganisatie, de bedrijfsvoering en de primaire taken en ondersteunende processen.

De verwachtingen over het gewenste TCF+ dienen zowel helder als robuust te zijn, maar geven tegelijk ook ruimte voor aanpassingen. De verwachtingen moeten tegelijkertijd ook realistisch zijn. Er zullen zich altijd omstandigheden voordoen waarop het TCF op dat moment geen grip heeft, maar wel zo snel mogelijk grip en zicht op wil hebben.

Om deze verwachting waar te kunnen maken moet de fiscale functie worden geformaliseerd en versterkt met specialisten. Deze specialisten dienen te beschikken over de voor deze functie vereiste kennis van en ervaring met fiscale beheersing en de belangrijkste middelen die daarin zijn opgenomen, namelijk loonheffingen, omzetbelasting en vennootschapsbelasting. Vanzelfsprekend moeten zij ook beschikken over bevoegdheden, die toereikend zijn.

De uitvoering van en verantwoordelijkheid voor een goede fiscale beheersing ligt bij de Raad van Bestuur en spreidt zich vervolgens uit over de gehele organisatie.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in en rond de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst voor en vanaf het sluiten van het convenant HT op 31 mei 2011.

4 Chronologisch perspectief

4.1 Afsluiten convenant Horizontaal Toezicht op 31 mei 2011

Het Ministerie van Financiën (MinFin) sloot op 31 mei 2011 een convenant HT met het behandelteam. Het convenant HT werd getekend door plaatsvervangend Secretaris Generaal (plv. SG) van Financiën, [] (namens MinFin) en door plaatsvervangend directeur Belastingdienst/Rijnmond, [] (namens het behandelteam).

Omdat de Belastingdienst (als organisatie) een dienstonderdeel betreft van MinFin maakt zij sindsdien onderdeel uit van dit - brede - convenant.

De Belastingdienst maakte als convenantpartner afspraken met het behandelteam over wederzijds vertrouwen, begrip en transparantie. Dit veronderstelt dat de Belastingdienst (als organisatie) beschikt over actuele informatie over zijn - status van - fiscale beheersing en dat hierover transparant kan communiceren. Daarbij is het van belang dat er binnen de Belastingdienst zicht is op de fiscale- en financiële posities, inclusief de achterliggende bedrijfsprocessen die voorafgaan aan en anderszins betrokken zijn bij deze posities.

4.2 HT-gesprek en een compliance verkenning

In een regulier HT-traject¹⁰ is, voorafgaand aan het afsluiten van een convenant, sprake van een zogenaamd HT-gesprek en een complianceverkenning. Tijdens het HT-gesprek gaat de aandacht vooral uit naar de fiscale cultuur ("toon aan de top") en het gedrag binnen de organisatie. Ook wordt aandacht besteed aan de inrichting van de fiscale functie en de fiscale compliance, beide onderdelen van de fiscale beheersing. Bij een positieve uitkomst volgt een complianceverkenning.

Bij de complianceverkenning stelt het behandelteam samen met de organisatie vast of horizontalisering van het toezicht haalbaar is en of hieraan nadere afspraken worden verbonden.

Het projectteam stelt vast dat het behandelteam, voorafgaand aan tekenen van het convenant HT, geen complianceverkenning uitvoerde. Zij begreep later dat het betreffende convenant was gesloten vanuit voornamelijk politieke motieven. Een zelfstandige verkenning naar de randvoorwaarden ervan werd door de ondertekenaars niet nodig gevonden. Het projectteam begreep ook dat tijdens eerdere gesprekken met de toezichthoudende organen, waaronder met de directie FEZ, de ADR en de ARK, nauwelijks aandacht was voor fiscale beheersing. De aandacht van de toezichthoudende organen ging vooral uit naar de financiële verantwoordingen van de Belastingdienst.¹¹

Het behandelteam gaf voorafgaand aan het tekenen van het convenant een presentatie over HT. Tijdens die presentatie waren aanwezig leden van het MT Belastingdienst, de directies FEZ en Bedrijfsvoering, vertegenwoordigers van de RAD en de toenmalige plv. SG. Laatstgenoemde sprak na afloop van de presentatie de wens uit om nog vóór de zomer (in 2011) een convenant te willen sluiten. In de beleving van de plv. SG moest dit, met wat hulp en advies van het behandelteam, te doen zijn. De aanwezige vertegenwoordiger van het MT Belastingdienst, verantwoordelijk voor fiscaliteit, wees direct op de verschillende rollen van de convenantpartijen en de noodzaak tot het zuiver houden van die rollen. Concreet wees hij op het feit dat het behandelteam, met een toezichthoudende rol (en taak), niet in een positie kan worden gebracht om advies te leveren. Dit zouden leiden tot zelf-toetsing, wat een ongewenste situatie zou opleveren.

Na het tekenen van het convenant (mei-oktober 2011) is binnen DGBel een aantal keer gesproken met het MT Belastingdienst en adjunct-directeuren van de Belastingdienst over de

¹⁰ Zie paragraaf 1.4 van de Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen (editie 2013).

¹¹ Overigens was ten tijde van het sluiten van het convenant sprake van een organisatie waarbij de "besturing & beheersing" sterk versnipperd was ingeregeld en beheersing vaak het "kind van de rekening" was.

gevolgen van het sluiten van een convenant HT. Tijdens die gesprekken maakte DGBel geen melding van het feit dat het convenant al gesloten was. Overigens ging DGBel tijdens die gesprekken ook in op de governance met betrekking fiscaliteit en de discussie rondom het invoeren van de werkkostenregeling.

4.3 Eerste Kaderplan van aanpak fiscale beheersing (2011)

Binnen de Belastingdienst richtte de aandacht voor fiscale beheersing (het TCF) zich eerst op een departementale pilot voor het invoeren van de werkkostenregeling. Aan de Staatssecretaris waren vragen gesteld over de eigen ervaringen van de Belastingdienst met de invoering van de werkkostenregeling. Naar aanleiding hiervan werd eind 2011 gestart met de pilot. Het beoogde doel was een algehele invoering van de werkkostenregeling binnen het Rijk in 2013. In 2012 is uitvoering gegeven aan de pilot. Daarbij werd een heldere opdracht verstrekt, verantwoordelijkheden en rollen werden benoemd. De pilot maakte duidelijk dat fiscale wet- en regelgeving complex is en op onderdelen ruimte geeft aan meerdere interpretaties. De pilot maakte ook duidelijk dat fiscaliteit vanuit de organisatie veel aandacht behoeft.

Echter, in 2011 en 2012 is niet duidelijk door wie en op welke wijze "De Aangiften" van MinFin worden verzorgd. De vraag of MinFin aanvaardbare aangiften indient kan niet worden beantwoord. De aandacht daarvoor blijft structureel achter. De bestede aandacht ligt dan meer in lijn met de titel van een rapport van PwC uit 2009: "Tax is a Black Box III". De titel van dit rapport¹² schetst de fiscale beleving en de positie van de fiscaliteit binnen lagere overheden, waaronder gemeenten en provincies.

Daar staat tegenover dat vanuit FEZ op 10 juni 2011 (versie 0.2) een eerste "Plan van Aanpak Fiscale Beheersing" wordt opgeleverd. Het doel van dit eerste kaderplan was om in 2013 voor de Belastingdienst een goed werkend TCF te hebben geïmplementeerd. In het plan werd gekozen voor een leerweg, waarbij het nadrukkelijk niet de bedoeling was om HT via een strak geregisseerd en gefaseerd traject in te voeren. Omdat de nadere concretisering en effectuering van het plan grotendeels achterwege bleef, strandde het plan vroegtijdig. Betrokkenen zeggen hierover dat de coördinatie op het plan ontbrak, waardoor proceseigenaren onbenoemd bleven.¹³ Verder had men onvoldoende oog voor de complexiteit van de eigen bedrijfsprocessen. Evenzeer was het management niet voldoende betrokken geweest om het plan te doen slagen. Het geformuleerde einddoel (citaat): "*Het ministerie van Financiën draagt zorg voor een systeem van interne beheersing, interne controle en externe controle met als doel het opstellen en indienen van aanvaardbare aangiften, welke voldoen aan wet- en regelgeving, en vrij zijn van materiële fouten*", werd niet behaald.

Het behandelteam bemerkte ook dat het kaderplan een stille dood stierf. In maart 2013 sprak zij hierover tijdens een evaluatiegesprek bij de SG van MinFin. In dit gesprek werd de eerste anderhalf jaar van HT besproken. Het behandelteam sprak haar zorgen over de voortgang van de voorgestelde HT-maatregelen, vooral nu het tempo daarvan significant achterbleef. Verder werd gesproken over de behoefte aan een Fiscaal Loket. Met dit loket werd een fiscaal advies- en voorlichtingspunt gerealiseerd. Het Fiscaal Loket zou tevens de implementatie van HT gaan bevorderen.

¹² Derde uitgave van PwC in de serie 'Tax is a Black Box', met als doel meer inzicht te geven in fiscaliteit bij ondernemingen en instellingen. Fiscaliteit in ondernemingen en instellingen wordt door sommigen immers als een Black Box ervaren (publicatienummer 2009.09.01.28.109)

¹³ Doordat in 2012 en de eerste helft van 2013 vanuit de WKR-implementatie binnen de Belastingdienst op het niveau van bedrijfsvoering veel aandacht ontstond voor de LH-aspecten van het vergoedings- en verstrekkingenbeleid, kwam tevens de behoefte aan duidelijkheid over de Governance/Fiscale Organisatie naar voren. De directie FEZ vulde dit in middels de oprichting van het Fiscaal Loket en het benoemen van een projectleider voor de WKR (en later ook voor de BTW en de VPB), maar binnen DGBel speelde volgens betrokkenen het schisma binnen bedrijfsvoering tussen de CFO-kolom en de CHRO-kolom een nadrukkelijke rol. Op operationeel niveau bestond een steeds groter wordende behoefte aan beheersmaatregelen en het eenduidig beleggen van de interne controlemaatregelen. Op strategisch niveau beleefde de onduidelijkheid bestaan over waar F-Control van was en voor stond, en waar HR-Control begon. Op tactisch niveau is hier pragmatisch invulling aan gegeven middels het samen optrekken van Financieel- en Personeel/HR-collega's binnen gremia's als het Ontwikkeloverleg Personele Processen, en het Risico Beheersingsoverleg (RBO). Beide gremia waren zinvolle platforms van kennisdeling en risico-signalering, maar zonder enige formele status

4.4

Fiscaal geborgd en gecommuniceerd: Een herzien van plan van aanpak (2014)

In september 2013 werd met het behandelteam afgesproken dat de invoering van HT werd geïntegreerd met de opbouw van het Fiscaal Loket. Daartoe verrichtte de coördinator van dit loket een inventarisatie bij de aangesloten dienstonderdelen, waaronder bij de Belastingdienst. Deze inventarisatie resulteerde in: "Fiscaal geborgd en gecommuniceerd: Een herzien plan van aanpak voor voltooiing van Horizontaal Toezicht op de fiscale processen van het ministerie van Financiën". Dit plan (versie 0.1) verscheen in januari 2014, en was opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de directie FEZ. Het plan gaf een nieuwe impuls aan de afspraken over HT.

Na het verschijnen van het herziene plan van aanpak volgde een reeks van periodieke (tussentijdse) bedrijfs- en evaluatiegesprekken met het behandelteam. Aan deze gesprekken namen mede deel de directeur FEZ en de CFO van de Belastingdienst.

Niettemin strandde de uitvoering van het herziene plan eveneens. Desgevraagd geven betrokkenen aan dat de voorgestelde aanpak uit het plan gefrustreerd werd door twee thema-onderzoeken. De thema-onderzoeken vonden plaats in 2014 en 2015. De thema-onderzoeken zagen op een onderzoek naar vermeend privégebruik door medewerkers van Mobility Mixx-kaart en NS Business-kaart. Deze onderzoeken kregen binnen de uitvoeringsorganisatie hoge prioriteit. De tijd die nodig was voor het toetsen op het privégebruik van deze kaarten was volgens de betrokkenen enorm. De betrokkenen geven aan dat de resterende tijd werd besteed aan de forse financiële problematiek waarmee de Belastingdienst eind 2014 werd geconfronteerd en het schrijven van de Investeringsagenda begin 2015.

In de tussentijd ontving het behandelteam signalen waaruit bleek dat de huidige fiscale beheersing binnen de Belastingdienst niet op orde was. De fiscale beheersmaatregelen zouden mogelijk tekortschieten of zelfs ontbreken. Het behandelteam gaf hierop aan onvoldoende comfort te hebben bij de ingediende aangiftes. Verder was het behandelteam in 2015 genoodzaakt geweest om voor het niet correct naleven van de Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting (WVA) naheffingsaanslagen op te leggen voor de loonheffingen, inclusief boetes en heffingsrente.¹⁴

4.5

2015: Uitkomst evaluatiegesprek met het behandelteam op 7 juli 2015

In het evaluatiegesprek van 7 juli 2015 sprak het behandelteam uit niet tevreden te zijn met de voortgang en de stappen tot op dat moment richting een goed werkend TCF. Het behandelteam gaf toen aan dat - in het kader van de gemaakte afspraken in het convenant - concretere stappen van de Raad van Bestuur werden verwacht.

Naar aanleiding van het evaluatiegesprek op 7 juli 2015 besloot de Raad van Bestuur het anders aan te gaan pakken. Op 12 november 2015 sprak zij de ambitie uit om binnen de Belastingdienst een TCF+ te willen implementeren. Daartoe nam zij het besluit om vooruitlopend daarop een projectorganisatie in te richten. Het projectteam van deze organisatie, grotendeels samengesteld uit medewerkers die werkzaam zijn als accountant, EDP-auditor of middelspecialist bij het organisatieonderdeel Belastingen Grote Ondernemingen, kreeg de opdracht om het huidige niveau van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst in beeld te brengen. Daarnaast werd zij verzocht aanbevelingen te doen om de fiscale beheersing te versterken, zodanig dat de uitgesproken ambitie kan worden gerealiseerd.

Op 5 februari 2016 legde het projectteam de Raad van Bestuur een gedetailleerd plan van aanpak ("Project 2016") voor. Voor de inhoud van dit plan wordt verwezen naar bijlage 1 van dit rapport. Daaropvolgend werd het plan van aanpak gedeeld met het behandelteam, en daarna mondeling verder toegelicht.

¹⁴ De uitvoeringsorganisatie heeft uitgebreid aandacht besteed aan dit onderwerp. Het behandelteam is daarbij steeds geïnformeerd over de uitkomsten hiervan. De naheffingsaanslagen hebben binnen de CFO-kolom ook in hoge mate bijgedragen aan het besef dit nooit meer te laten gebeuren en zijn daarmee indirect aanleiding tot Project 2016.

4.6 2016 - heden: Project 2016 en "Opdracht Beheersing Fiscale Processen"

Op 23 maart 2016 keurde de Raad van Bestuur het plan van Project 2016 formeel goed. Het plan werd vervolgens op 8 juni 2016 besproken met de CFO van de Belastingdienst, [redacted]. Tot de datum van het verschijnen van dit rapport voerde het projectteam vele gesprekken over de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Ook bestudeerde zij vele documenten.

Al spoedig werd duidelijk dat de Belastingdienst de eigen fiscaliteit, ondanks vele - veelal lokale - inspanningen, niet beheerst. Als gevolg daarvan loopt de Belastingdienst onverantwoorde risico's. Daarop aansluitend is contact gezocht met de CFO en de CTLO van de Raad van Bestuur. Op 4 april 2016 sprak [redacted] een van de projectleiders van het projectteam, voor het eerst over de ernst van de geconstateerde problemen. Tijdens dit gesprek is geadviseerd om parallel aan Project 2016 een organisatie in te richten, die de aanbevelingen uit dit project zal gaan implementeren. Dit gesprek gaf mede aanleiding tot de "Opdracht Beheersing Fiscale Processen". Deze opdracht is verstrekt aan [redacted] (directeur Bedrijfsvoering) en [redacted] (plv. directeur B/CA).

In de tussentijd en tot aan de datum van het verschijnen van dit rapport zijn met beide opdrachtnemers meerdere gesprekken gevoerd. Deze gesprekken gingen vooral over de wijze waarop de aanbevelingen in dit rapport vertaald kunnen worden naar een concreet implementatieplan, inclusief de verdere uitvoering van dit plan. Parallel daaraan zijn diverse stappen gezet, waaronder de start met de inrichting van de fiscale functie, waarvoor recentelijk de vacaturetekst van een senior tax manager is opgesteld. Een andere stap betreft een onderzoek naar het privégebruik van dienstauto's binnen de Belastingdienst, als ook de mogelijke gevolgen daarvan voor de loonheffingen.

Het projectteam rapporteerde de CFO, optredend namens de Raad van Bestuur, ook tussentijds over de voorlopige bevindingen uit het onderzoek. De belangrijkste tussentijdse bevindingen legde zij vast in het rapport van 3 juni 2016. Tien dagen later werd dit rapport gevolgd door een rapportage over de geconstateerde acute fiscale - formele - issues binnen de omzetbelasting.

4.7 Samenvatting

Het Ministerie van Financiën (MinFin) sloot op 31 mei 2011 een convenant HT met het behandelteam. Voorafgaand aan tekenen van het convenant HT werd geen complianceverkenning uitgevoerd. De ondertekenaars vonden dit niet nodig. Het convenant HT werd gesloten uit voornamelijk politieke motieven. Dit terwijl binnen de Belastingdienst nauwelijks sprake was van een (enige mate van) fiscale beheersing. Latere pogingen om de fiscale beheersing in te richten sneuvelden.

Vanuit de ambitie een TCF+ te willen realiseren verstrekte de Raad van Bestuur in 2015 en 2016 belangrijke opdrachten. De opdrachten, Project 2016 en de Opdracht Beheersing Fiscale Processen, moeten ervoor zorgen dat de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst op orde komt. Daarbij wordt zoveel als mogelijk getracht invulling te geven aan de uitgesproken ambitie. De eerste stappen zijn inmiddels gezet.

5 Zicht op fiscale beheersing (het TCF)

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 van dit rapport is ingegaan op de definitie van en verwachtingen over de fiscale beheersing en het TCF. Daarbij is aangegeven dat de Belastingdienst transparant moet kunnen maken hoe tijdige, juiste en volledige belastingaangiften worden gedaan. De Belastingdienst moet dit doen vanuit corporate governance, zijn maatschappelijke positie en - context, als ook vanuit het gesloten convenant HT

Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen is de noodzaak tot een goede fiscale beheersing bij de Belastingdienst groot, als ook het belang om daarover transparant verantwoording af te kunnen leggen.

5.1.1 Fiscale beheersing

Het projectteam definieert fiscale beheersing als: het geheel aan maatregelen (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, processen, administraties en communicatielijnen) die de organisatie treft voor het indienen van een aanvaardbare aangifte. Dit impliceert dat de maatregelen tijdige, juiste en volledige fiscale informatie moeten opleveren. Deze informatie is ook nodig om grip te houden op tijdig te betalen belastingbedragen dan wel tijdig te verkrijgen belastingteruggaven.

Uit de definitie volgt dat fiscale beheersing geen op zichzelf staand proces is. Fiscale beheersing maakt onderdeel uit van het totale interne beheersingssysteem van de organisatie. Fiscale beheersing omvat ook het proactief adviseren en toetsen van de fiscale mogelijkheden om (bij) te sturen.

De doelstellingen van fiscale beheersing liggen in het verlengde van de algemene beheersingsdoelstellingen van een organisatie.¹⁵

5.1.2 Het TCF volgens de OECD

In hoofdstuk 3 lichtte het projectteam toe dat de term "TCF" voor het eerst werd gebruikt door de Staatssecretaris in zijn brief van april 2005 aan de Tweede Kamer. Geconstateerd werd dat een duidelijke definitie van een TCF in de praktijk ontbreekt en dat de termen fiscale beheersing en het TCF vaak door elkaar heen worden gebruikt, terwijl beide nagenoeg op hetzelfde neerkomen.

Het projectteam gaf aan dat de leidraad "Co-operative Tax Compliance - Building Better Tax Control Frameworks" (2016) van de OECD wel een duidelijke definitie bevat van het TCF. De volgende elementen zijn daaraan ontleend:¹⁶

- a) Definitie
Dat deel van de Interne beheersing dat de juistheid en volledigheid garandeert van de ingediende aangiften, inclusief de toelichtingen daarop. Het TCF speelt een centrale rol in het concretiseren van de uitgangspunten van HT.
- b) Doelstelling
Indien de Belastingdienst, omdat zij participeert in een individueel convenant HT, transparant kan aantonen dat zij een effectief werkend TCF heeft ingeregeld en bereid is volledig transparant te zijn richting het behandelteam en actief alle relevante informatie en fiscale risico's deelt, dan kan de omvang van de beoordelingen en controles vanuit het behandelteam aanzienlijk worden verminderd. In die situatie kan het behandelteam vertrouwen op de ingediende aangiften en dat onzekere fiscale posities en andere

¹⁵ Zie paragraaf 3.1.1 voor een nadere uiteenzetting.

¹⁶ Waarbij de door de OECD gehanteerde uitgangspunten zijn vertaald naar de Belastingdienst als organisatie. Overigens is de leidraad in het Engels. Voor deze rapportage heeft het projectteam een Nederlandse vertaling gemaakt, maar de Engelse teksten zullen vanuit eenduidige toepassing in de praktijk leidend zijn.

problematische fiscale standpunten actief onder de aandacht worden gebracht.

c) Uitgangspunten

De OECD geeft aan dat organisaties tijdens het inrichten van het TCF kunnen uitgaan van algemeen aanvaarde principes. De OECD hanteert zes belangrijke bouwblokken voor het ontwerp en de implementatie ervan.

Het projectteam geeft de zes OECD-bouwblokken hieronder (samengevat en vertaald naar het Nederlands) nogmaals weer:

Bouwblok 1: Gedefinieerde fiscale strategie

De fiscale strategie moet onder verantwoordelijkheid van het senior management (op bestuursniveau) tot stand worden gebracht en worden gedocumenteerd;

Bouwblok 2: Breed werkingsgebied

Het TCF moet alle door de organisatie aangegane transacties afdekken. Dat betekent dat het TCF het volledige scala van activiteiten van de organisatie omvat. Idealiter wordt het TCF ingebed in het dagelijkse beheer van de bedrijfsvoering;

Bouwblok 3: Toegewezen verantwoordelijkheden

Het senior management is verantwoordelijk voor het ontwerp, de implementatie en de effectiviteit van het TCF. De rol van de fiscale afdeling en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het TCF moeten duidelijk worden benoemd en belegd. De fiscale afdeling wordt ondersteund met afdoende middelen;

Bouwblok 4: Gedocumenteerde governance

Het governance proces moet beheerst en gedocumenteerd zijn. Het governance proces waarborgt dat gebeurtenissen en activiteiten (indien relevant) worden beoordeeld ten opzichte van de gedefinieerde (strategische) uitgangspunten. Potentiële risico's op non-compliance moeten daarbij in kaart worden gebracht en gemanaged, waarbij afdoende middelen beschikbaar worden gesteld, zodat het TCF kan worden aangepast op de geformuleerde maatregelen. Periodiek moet de werking van het TCF worden getoetst;

Bouwblok 5: Uitvoering testwerkzaamheden

Het opgestelde beleid en de geformuleerde processen (vertaald in het TCF) dienen periodiek op naleving te worden gemonitord en getoetst, waarbij een leercirkel is ingeregeld (in het kader van onderhoud en versterking);

Bouwblok 6: Assurance

Het TCF moet voorzien in het geven van een redelijke mate van zekerheid ("assurance") aan relevante stakeholders, met inbegrip van externe belanghebbenden zoals het behandelteam. Dit betekent dat het TCF de fiscale risico's in afdoende mate beheerst en dat de output, zoals de belastingaangiften, in voldoende mate betrouwbaar zijn. Het is daarvoor noodzakelijk dat de mate van risicobereidheid is gedefinieerd en het risicomanagement adequaat is ingeregeld. Als gevolg daarvan worden fiscale risico's tijdig onderkend en treft de organisatie maatregelen om deze risico's te mitigeren.

Gesteld is dat de bouwblokken en daarmee het ontwerp, de bouw en het onderhoud van het TCF als één geheel moet worden beschouwd. Eerder gaf het projectteam aan dat de bouw en het onderhoud van het TCF een niet op zichzelf staande gebeurtenis is. Het is een proces dat veelal over een langere periode wordt gepland en uitgevoerd. Bovendien is het proces cyclisch en iteratief. Het projectteam vindt het daarom belangrijk dat de organisatie zicht heeft (en houdt) op de voortgang van dit proces, alsook dat de organisatie daarover op transparante wijze kan communiceren. Uiteindelijk moet op transparante wijze aan de stakeholders verslag kunnen worden gedaan dat de Belastingdienst "aantoonbaar in control is".

5.2

Het TCF uitgewerkt: BT3M

Binnen een TCF zijn verschillende gradaties mogelijk. Dit lijkt ook tot uitdrukking te komen in de uitgesproken ambitie van de Raad van Bestuur om binnen de Belastingdienst een TCF+ te willen implementeren.

Het projectteam vindt het belangrijk dat vooraf duidelijk is wat de verschillende gradaties (of liever volwassenheidsniveaus) van een TCF inhouden. Dit is nodig om aan de "+" uiting te kunnen geven. Ook moet duidelijk zijn waar de Belastingdienst nu staat. Verder moet helder zijn hoe de ambitie van het TCF+ zich vertaalt naar de verschillende bouwblokken van het TCF, inclusief de interventies die nodig zijn om deze ambitie te kunnen realiseren.

De uitkomsten van deze vertaling kunnen worden gebruikt in de (toekomstige) voortgangsrapportages. Met deze voortgangsrapportage kan de Raad van Bestuur (intern alsook aan het behandelteam) duidelijk maken welke stappen in het proces van de fiscale beheersing zijn gezet.

Het projectteam kiest er daarom voor om het (TCF-)volwassenheidsmodel als uitgangspunt te nemen. Het volwassenheidsmodel wordt gehanteerd op Universiteit Nyenrode.¹⁷ Door het toepassen van dit model kan de Raad van Bestuur in haar communicatie erover uiting geven aan de uitgangspunten, zoals die hierboven zijn beschreven. Het volwassenheidsmodel bestaat uit eveneens zes bouwblokken en kent vijf volwassenheidsniveaus. Met het volwassenheidsmodel worden de bouwblokken van de OECD volledig afgedekt. De Belastingdienst voldoet daarmee aan de meest recente (en internationale) richtlijnen voor implementatie van een TCF.

Het volwassenheidsmodel is door het projectteam omgedoopt tot "Belastingdienst Tax Management Maturity Model", ofwel BT3M.

5.3 BT3M: de bouwblokken

Vanuit de definitie van fiscale beheersing en het daaraan te koppelen TCF (als het geheel aan maatregelen die de organisatie treft voor het indienen van een aanvaardbare aangifte) blijken in de praktijk een groot aantal aandachtsgebieden te worden geraakt.

Het projectteam kiest ervoor te werken op twee verdiepingsniveaus binnen het BT3M. Het eerste niveau, zijnde het overzichtsniveau, geeft inzicht in het huidige niveau van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Het betreffende inzicht wordt gegeven vanuit zes bouwblokken. Binnen de zes bouwblokken zijn door het projectteam sub-onderwerpen benoemd. De sub-onderwerpen worden op het tweede niveau verder uitgewerkt, inclusief de nadere concretisering ervan.

In vervolg op de twee verdiepingsniveaus binnen het BT3M adviseert het projectteam om het BT3M naar de toekomst toe aan te vullen met (ten minste) nog één verdiepingsniveau. Het derde verdiepingsniveau ziet op de nadere (en objectieve) uitwerking van de in dit model opgenomen volwassenheidsniveaus (zie § 5.4 voor een nadere toelichting op de volwassenheidsniveaus).

Zes bouwblokken

Het BT3M bestaat op het overzichtsniveau uit zes bouwblokken. Hieronder geeft het projectteam de bouwblokken weer, inclusief de daarin opgenomen subcategorieën, voorzien van een nadere detaillering en een korte toelichting daarop. Het projectteam merkt vooraf op dat het woord "Tax" (fiscaliteit) soms tussen haken is geplaatst. Dit is gedaan om duidelijk te maken dat fiscaliteit onderdeel zou moeten zijn van de bredere interne beheersing (het BCF).

De zes bouwblokken van het BT3M zijn:

¹⁷ Dit model is door Universiteit Nyenrode in samenwerking met PwC ontwikkeld en wordt door PwC commercieel in de markt gezet waarbij de uitgangspunten van het model tot in detail zijn uitgewerkt. Op de Tax Assurance Academy van Universiteit Nyenrode wordt het model gebruikt als "kapstok" voor de relevante elementen van een TCF. Het model is in dat kader vrij te gebruiken en aan te passen. Inmiddels hebben een aantal medewerkers vanuit de Belastingdienst deze opleiding gevolgd.

Bouwblok 1: Business (& Tax) Environment

Subcategorie	Detailering
Bedrijfsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> - Visie en missie - Doelstellingen, KPI's en beloningen - Behartigen van de wensen van stakeholders - Rollen en verantwoordelijkheden - Extern merkbeleid en maatschappelijk verantwoord ondernemen - Middelen en competenties (inclusief IT)
Belastingstrategie	<ul style="list-style-type: none"> - Visie en missie - Mandaat - Doelstellingen, KPI's en beloningen - Behartigen van de wensen van stakeholders - Rol van de fiscale afdeling binnen de onderneming - Middelen en competenties (inclusief IT)
Fiscaal bewustzijn	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis - Training - Communicatie - Belang van fiscaliteit voor de business - Belang van fiscaliteit voor het bestuur
Soft controls	<ul style="list-style-type: none"> - Tone at the Top - Ethiek - Human Resource Management - Incidentmanagement

Toelichting

Aan dit bouwblok zijn de strategische uitgangspunten van de organisatie gekoppeld. De vraag: "Waar is de organisatie van?" staat centraal. De aandacht bij dit bouwblok gaat uit naar het fiscaal bewustzijn en de gewenste houding en gedrag van de organisatie in relatie tot fiscaliteit (of wet- en regelgeving in bredere zin). Verder gaat het bouwblok in op de wijze waarop de organisatie fiscaal succes definieert en wat daarbij de te hanteren uitgangspunten zijn. Vergelijk op dit punt de "Gedefinieerde fiscale strategie" vanuit de OECD richtlijnen.

Bouwblok 2: Business Operations

Subcategorie	Detailering
Bedrijfsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> - Workflow management - Bedrijfscontinuïteit - Human Resource Management - Kwaliteitsbeheer - Changemanagement & projectbeheer - Benchmarks
IT (inclusief informatie en communicatie)	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische IT-planning - Leveren van (toegevoegde) waarde - Beheer van middelen - Risicobeheer - Prestatiemeting (inclusief rapportering)
Kosteninzicht	<ul style="list-style-type: none"> - Interne beheersomgeving - Structuur en Governance - Communicatie en opleiding - Beheersmaatregelen - Budget - IT
Gegevensverzameling	<ul style="list-style-type: none"> - Databeheer - Applicatiegebruik - Chain management - Rollen en verantwoordelijkheden - Jaarafsluiting

Toelichting

Dit bouwblok maakt inzichtelijk dat fiscaliteit de gehele organisatie en alle daarin opgenomen (bedrijfs)processen raakt. Vanuit fiscaliteit is dat een belangrijk aandachtspunt, omdat meestal vanuit de aangifteprocessen wordt gedacht en niet vanuit bedrijfsvoering. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor (de ondersteunende) IT. Het originele volwassenheidsmodel

besteedt in dit bouwblok bijzondere aandacht aan "Transfer pricing". In het BT3M hebben wij deze subcategorie vervangen door "Kosteninzicht". Afsluitend aandachtspunt is het proces van transactie tot aangifte ("Gegevensverzameling"). Vergelijk op dit punt "het brede werkingsgebied" vanuit de OECD richtlijnen.

Bouwblok 3: Tax Operations

Subcategorie	Detailering
Structuur	- Juridische-, operationele - en fiscale structuur - Rapportagestructuur
Fiscale planning	- Visie en doelen - Reputatiemanagement - Rulings/APA's/opinies Belastingdienst - Implementatie - Documentatie - Totale fiscale bijdrage (total tax contribution)
Tax Accounting	- Processen en beheersmaatregelen - Rollen en verantwoordelijkheden - Documentatie - IT
Tax Compliance	- Workflow - Aansluiten en verwerken van de belastingposities - Samenwerking extern dienstverlener (uitwisseling data)

Toelichting

In dit bouwblok gaat de aandacht uit naar de concretisering van de fiscale strategie naar de (fiscale) structuur, de fiscale planning, de fiscale positie in de jaarrekening ("Tax Accounting") en de echte aangifteprocessen ("Tax compliance"). In de praktijk bevat dit bouwblok het specifieke aandachtsgebied van de fiscale afdeling (ten opzichte van de fiscale functie die de gehele organisatie omvat). Hieronder zijn dan ook "Toegewezen verantwoordelijkheden" vanuit de OECD richtlijnen begrepen.

Bouwblok 4: (Tax) Risk Management

Subcategorie	Detailering
Doelstellingen	- Strategie en risicobereidheid van de onderneming - Risicotolerantie - Risicorapportage - Crisis- en incidentmanagement
Identificatie van gebeurtenissen	- Routinematige/niet-routinematige gebeurtenissen - Identificatietechnieken - Onderscheiden van kansen en bedreigingen
Risk assessment	- Inherente en restrisiko's - Vaststellen van impact en kans - Relatie tussen gebeurtenissen
Opvolging van risico's en beheersactiviteiten	- Evalueren van mogelijke reacties - Risico portfolio - Beheersmaatregelen (incl. soorten beheersmaatregelen en IT) - Beleid en procedures
Belangrijkste bedreigingen en kansen	- Overzicht belangrijkste fiscale bedreigingen en kansen

Toelichting

Vanuit de gedefinieerde kaders (strategische keuzes), een overall-zicht op de activiteiten van de organisatie en zicht op de fiscale implicaties daarvan, is binnen een organisatie veel te doen op fiscaal gebied. In de praktijk betekent dit dat keuzes moeten worden gemaakt. Keuzes in het benutten van kansen en mitigeren van bedreigingen die de strategische doelstellingen in de weg kunnen staan. Dit bouwblok maakt het keuzeproces (risicomanagement) inzichtelijk en concreet. Daarbij is aandacht voor de doelstellingen (vertaald vanuit de strategische keuzes), zicht op gebeurtenissen, het risico assessment op zich, alsook de opvolging van onderkende risico's. Belangrijk daarbij is zicht op de meest belangrijke (of urgente) kansen en bedreigingen. Hoewel het onderwerp "gedocumenteerde

governance" vanuit de OECD richtlijnen een breder doel dient kan nadrukkelijk de relatie worden gelegd met risicomangement.

Bouwblok 5: Monitoring/Testing

Subcategorie	Detailering
Intern	<ul style="list-style-type: none"> - Scoping (Inclusief wensen van stakeholders) - Methodologie en tools - Rollen en verantwoordelijkheden - Leercirkel (opvolging en escalatie)
Extern	<ul style="list-style-type: none"> - Scoping (inclusief wensen van stakeholders) - Methodologie - Leercirkel (opvolging en escalatie)
Rapportage	<ul style="list-style-type: none"> - Frequentie - Behartigen van de wensen van stakeholders - Transparantie (intern en extern)

Toelichting

Als sluitstuk van de fiscale beheersing dient naast de opzet en het bestaan ook de werking ervan te worden getoetst. Dit bepaalt immers of de organisatie succesvol is geweest in het realiseren van haar strategische doelstellingen. Dit kan door intern te kijken naar de werking van de beheersmaatregelen. In bredere zin kan daarnaast ook aandacht worden besteed aan andere aspecten van monitoring, waaronder het gebruik van data analyse en/of het gebruik van statistische steekproeven. In het kader van HT en de gemaakte afspraken daarover, wordt op dit onderwerp aandacht verwacht. Overigens kan de organisatie zich op dit onderwerp laten bijstaan door externe specialisten ("extern"). Bijzonder aandachtspunt is de wijze waarop de organisatie uiting geeft aan de uitkomsten van monitoring/testing, inclusief het inregelen van een leercirkel ("Rapportage"). Hier ligt een één op één vergelijk voor de hand met "Uitvoering testwerkzaamheden" vanuit de OECD richtlijnen.

Bouwblok 6: Assurance

Subcategorie	Detailering
Intern	<ul style="list-style-type: none"> - In control statement - Scoping
Extern	<ul style="list-style-type: none"> - Audit of Tax - Scoping - Controle van de financiële verklaringen
Rapportage	<ul style="list-style-type: none"> - Business Reporting process
Toezicht Belastingdienst	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontaal Toezicht - Toezichtarrangement

Toelichting

Een belangrijke vraag is vervolgens hoe aan de fiscale beheersing zekerheid kan worden toegevoegd. Daarom wordt in dit bouwblok aandacht besteed aan het (in- dan wel extern) toevoegen van zekerheid. Ook de wijze waarop daarover wordt gerapporteerd (mogelijk een "tax in control statement") krijgt aandacht. Dit punt is één op één vergelijkbaar met het onderwerp "Assurance" vanuit de OECD richtlijnen.

5.4

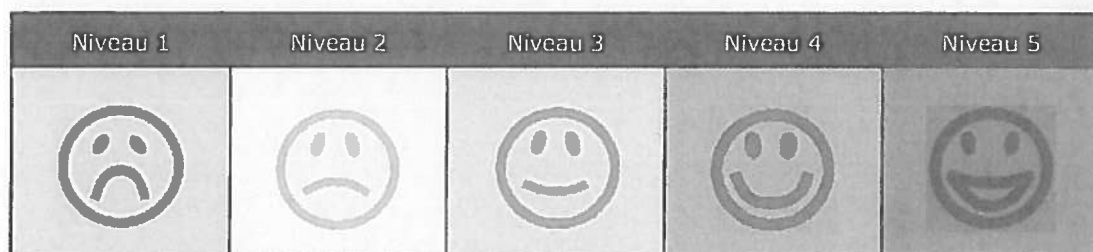
BT3M: de volwassenheidsniveaus

In de praktijk zijn diverse modellen beschikbaar die met behulp van volwassenheidsniveaus inzicht verschaffen in de status van beheersing. Zo geeft bijvoorbeeld CobiT¹⁸ door middel van zes volwassenheidsniveaus inzicht in de status van de IT-beheersomgeving.

BT3M maakt gebruik van vijf volwassenheidsniveaus. Daarbij benadrukt het projectteam dat het (nader) objectiveren van de verschillende volwassenheidsniveaus nog niet heeft

¹⁸ Control Objectives for Information and related Technology (CobIT) is een framework voor het gestructureerd inrichten en beoordelen van een IT-beheersomgeving. CobiT is vanaf 1992 ontwikkeld door het Information Systems Audit and Control Association (ISACA) en het IT Governance Institute (ITGI). CobiT staat momenteel vooral in de vernieuwde belangstelling doordat de huidige versie bij uitstek geschikt is om een organisatie in staat te stellen aan te tonen te voldoen aan de regelgeving zoals die door Sarbanes-Oxley (SOX) en COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) worden gevraagd.
Bron: Wikipedia

plaatsgevonden. Het objectiveren van de verschillende volwassenheidsniveau ligt meer op de weg van de organisatie zelf. Daarom heeft ze aan de vijf volwassenheidsniveaus geen nadere omschrijvingen gegeven. Het projectteam volstaat met duiden van de onderkende volwassenheidsniveaus door middel van het gebruik van verschillende "smileys". Hieronder zijn de smileys bij de vijf volwassenheidsniveaus weergegeven.



Als de Belastingdienst ervoor kiest het BT3M als communicatiemodel verder te gebruiken dan dienen de volwassenheidsniveaus nader te worden geobjectiveerd. De Belastingdienst kan dit doen door voor elk bouwblokken (en subcategorieën) de volwassenheidsniveaus nader te definiëren, voorzien van een benchmark (of norm) per volwassenheidsniveau.

Bij het definiëren van de volwassenheidsniveaus kan de Belastingdienst desgewenst aansluiting zoeken bij beschikbare modellen uit de markt. In de brochure van PwC "Tax Management Maturity Model (T3M) - Meeting tomorrow's tax challenges today - An end-to-end tax risk management methodology" (2015) staat voor Bouwblok 1, subcategorie Belastingstrategie (visie en missie) een prima voorbeeld opgenomen. Het projectteam volstaat ermee om naar dit voorbeeld te verwijzen.

5.5

BT3M: gebruik binnen Project 2016

Het gebruik van BT3M maakt het mogelijk om projectmatig (in kleine stapjes) te werken aan het versterken van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Het gebruik van BT3M draagt voorts bij aan de objectivering van het huidige niveau van de fiscale beheersing. Het gebruik van BT3M concretiseert bovendien de uitgesproken ambitie van de Raad van Bestuur (een TCF+) en maakt de voortgang ervan inzichtelijk. Daarnaast geeft BT3M concreet inzicht in de al ingeregelde bestanddelen van de fiscale beheersing. Zo is het "bewijs" dat de organisatie op een deelaspect een bepaald volwassenheidsniveau van beheersing heeft behaald "te koppelen" aan het aandachtsgebied (met relatief eenvoudige middelen). Bovendien ondersteunt BT3M het eenduidig communiceren (bijvoorbeeld met in- en externe stakeholders).

Door binnen het versterkingsproces van de fiscale beheersing regelmatig de fiscale beheersing te plotten (binnen BT3M) ontstaat een gesloten cirkel van inventarisatie, analyse, koppelen bewijs, overall status huidige situatie, werken aan het ambitieniveau en het (eventueel) toevoegen van zekerheid.

Het projectteam heeft de uitkomsten van haar onderzoek uitgewerkt langs de zes bouwblokken (subcategorieën) van BT3M. Het projectteam geeft in het volgende hoofdstuk de uitkomsten ervan in detail weer. Op grond van de uitkomsten maakte zij op bouwblokniveau een *inschatting* van de huidige status van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. De status van de waargenomen fiscale beheersing koppelde zij vervolgens aan een volwassenheidsniveau, waarbij niveau vier gelijk is gesteld aan de ambitie van het TCF+.¹⁹

¹⁹ In het volwassenheidsmodel van PwC (2015) staat niveau vier gelijk aan "beheerd", terwijl de volwassenheidsniveaus drie en vijf staan voor "gestandaardiseerd" respectievelijk "geoptimaliseerd". Niveau vijf geeft de ultieme status van volwassenheid weer, deze status is in de praktijk vaak lastig te bereiken.













6 Uitkomsten Project 2016: een structureel onvoldoende fiscale beheersing binnen de Belastingdienst

6.1 Inleiding

Het projectteam geeft in dit hoofdstuk weer de uitkomsten van haar onderzoek. De uitkomsten worden uitgezet binnen de structuur van BT3M. Het projectteam vertaalt - per bouwblok - haar waarnemingen in een *inschatting* van het huidige volwassenheidsniveau. Zij baseert de inschattingen op de eigen oordeelsvorming en de ervaringen bij soortgelijke onderzoeken. De inschattingen laten daardoor altijd ruimte over voor nuance- en interpretatieverschillen.

De volgende paragraaf 6.2 bevat op overzichts niveau de inschatting van het huidige niveau van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. Het huidige niveau wordt afgezet tegen het veronderstelde ambitieniveau (TCF+). Een nadere detaillering van de uitkomsten volgt in de paragraaf 6.3.

6.2 Huidige niveau van fiscale beheersing afgezet tegen het ambitieniveau

	Huidig niveau	Ambitieniveau
Business (& Tax) Environment <ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsstrategie • Belastingstrategie • Fiscaal bewustzijn • Soft controls 		
Business Operations <ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsprocessen • IT (inclusief informatie en communicatie) • Kosteninzicht • Gegevensverzameling 		
Tax Operations <ul style="list-style-type: none"> • Structuur • Fiscale planning • Tax Accounting • Tax compliance 		
(Tax) Risk Management <ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen • Identificatie van gebeurtenissen • Risk assessment • Opvolging risico's en beheersactiviteiten • Belangrijkste bedreigingen en kansen 		
Monitoring/Testing <ul style="list-style-type: none"> • Intern • Extern • Rapportage 		
(Tax) Assurance <ul style="list-style-type: none"> • Intern • Extern • Rapportage • Toezicht Belastingdienst 		

De inschattingen van het huidige niveau van de fiscale beheersing laten zien dat de Belastingdienst, ondanks vele - veelal lokale - inspanningen, de eigen fiscaliteit niet beheerst. Als gevolg daarvan kan de Belastingdienst op dit moment niet transparant (op aangifteniveau) aantonen dat wordt voldaan aan de verplichtingen die voortkomen uit de fiscale wet- en regelgeving. De kans dat materiële issues in de ingediende belastingaangiften worden gemist wordt als reëel ingeschat. Feitelijk kan geen uitspraak worden gedaan over de aanvaardbaarheid van de ingediende belastingaangiften.

6.3 Nadere detaillering onderzoeksuitkomsten per bouwblok

In de volgende sub-paragrafen doet het projectteam per bouwblok verslag van de uitkomsten van haar onderzoek naar het huidige niveau van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst.

Per bouwblok wordt een korte samenvatting gegeven van de uitkomsten van het onderzoek, waarbij het projectteam aangeeft wat er aan de hand is. Vervolgens geeft het projectteam aan wat er aan gedaan kan worden. Daarna worden per bouwblok de detailwaarnemingen uit het onderzoek weergegeven, inclusief de voorgestelde interventies.


Het projectteam wenst nogmaals te benadrukken dat een succesvolle versterking en verbetering van de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst pas mogelijk zal zijn als planmatig invulling wordt gegeven aan het op te stellen plan van aanpak, gebaseerd op de voorgestelde interventies uit dit rapport. In dit plan zal een prioriteitstelling van interventies noodzakelijk zijn, waarna de uitvoeringsorganisatie de geprioriteerde interventies op de korte termijn direct (of aansluitend daarop) implementeert.

Het projectteam is zich ervan bewust dat het op orde brengen van de fiscale beheersing, gegeven de structurele en wijdverbreide problemen, een langdurig en soms weerbarstig en complex proces zal zijn. De motivatie om door te gaan, wordt versterkt door herkenbare tussentijdse verbeteringen en resultaten.

Verder merkt het projectteam op dat bij de weergave van de onderzoeksbevindingen, waar mogelijk, gebruik is gemaakt van de letterlijke citaten uit de gehouden interviews en gesprekken. De citaten zijn steeds tussen quotes en in cursief weergegeven. Omwille van de vertrouwelijkheid van de gehouden interviews en gesprekken is bij de citaten geen bronvermelding opgenomen.

6.3.1

Bouwblok 1: Business (&Tax) Environment

Score	Samenvatting bevindingen Business (&Tax) Environment
	<p>De Raad van Bestuur heeft geen fiscale strategie geformuleerd. De uitgangspunten voor de gewenste fiscale beheersing, waaronder de mate van risicobereidheid, zijn niet nader verwoord. Wel is de ambitie uitgesproken te willen komen tot een TCF+. De te beleggen fiscale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ("de fiscale functie") zijn onbenoemd gebleven. Voor de fiscale functie zijn nog geen functieprofielen ontwikkeld, waaronder die van "senior tax manager", de "tax accountant" of "fiscaal specialisten".</p> <p>De communicatie met de stakeholders over de fiscale beheersing, waaronder met het behandelteam, verloopt ad hoc. Een communicatiemodel ontbreekt.</p> <p>Een aantal organisatieonderdelen van de Belastingdienst, waaronder de FIOD en de Douane, hebben een "status aparte". Onder andere hierdoor ontbreekt zicht op "het totaal". Een centrale regie op de fiscale processen ontbreekt.</p> <p>Het fiscaal bewustzijn binnen de Belastingdienst is structureel onvoldoende. Dit geldt voor de Raad van Bestuur, de directies van de organisatieonderdelen, het management en de ambtelijke organisatie in haar totaliteit. Fiscale beheersing lijkt te zijn voorbehouden aan een relatief kleine groep betrokken medewerkers. Deze groep vormt een belangrijke beheersmaatregel, maar loopt tegen de grenzen van het eigen kunnen aan. De groep mist vaak de voor de fiscale onderwerpen vereiste specifieke kennis en ervaring. De organisatie heeft daardoor niet of te laat zicht op de fiscale consequenties van (nieuwe) activiteiten of veranderingen. Een structureel onvoldoende fiscaal bewustzijn uit zich ook in het (te) laat inspelen op wijzingen in wet- of regelgeving.</p> <p>De Raad van Bestuur vult in algemene zin de voorbeeldfunctie die zij vervult in relatie tot het beheersen van fiscaliteit ("toon aan de top") in onvoldoende mate (zichtbaar) in. Recentelijk verstrekte zij echter wel de "Opdracht Beheersing Fiscale Processen". Binnen deze opdracht worden de uitkomsten van dit rapport meegenomen.</p>
<p>Mogelijke interventies met hoge prioriteit</p>	
<p>1</p>	<p>Formuleer een fiscale strategie (inclusief een fiscaal beleidsplan).</p>
<p>2</p>	<p>Richt Belastingdienst-breed de fiscale functie in.</p>
<p>3</p>	<p>Benoem taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig en maak deze organisatie-breed inzichtelijk in een zogenoemde VERI-matrix.</p>
<p>4</p>	<p>Besteed actief aandacht aan fiscaliteit. Laat dit uitdragen door de Raad van Bestuur en overige directieleden, ondersteund door concrete acties en beslissingen.</p>
<p>5</p>	<p>Analyseer de benodigde fiscale kennis, stel een opleidingsplan op en laat dit verzorgen door het (in te richten) Fiscaal Bureau Vaktechniek, als onderdeel van de fiscale functie.</p>

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Bedrijfsstrategie</p> <p>Visie en Missie</p>	<p>De doelstelling van het primaire proces van de Belastingdienst is helder: Doeltreffende en doelmatige uitvoering van fiscale wet- en regelgeving zorgen ervoor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance). De Belastingdienst maakt daarbij op dit moment grote ontwikkelingen door. Er lopen meerdere trajecten in relatie tot de financiële functie ("kolom Financieel"). Sturen op centraal niveau en het herijken en (her) inrichten van de financiële administratie (in SAP) zijn daarbij belangrijke fundamenten. Het uitgangspunt is één geïntegreerde administratie voor het gehele concern, met alle organisatieonderdelen daarin opgenomen.</p> <p>Een complicerende factor bij de beoogde centralisatie is het gegeven dat niet alle organisatieonderdelen meegaan: Douane, FIOD en Switch zouden in ieder geval niet meedoen.</p> <p>De CFO van de Belastingdienst heeft een duidelijke persoonlijke missie op de organisatieontwikkelingen: "Stoeptegels optillen, aanhaken en op orde komen".</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maak uitzonderingen op de centralisatie inzichtelijk en benoem daarbij expliciet de gevolgen voor de opvolging in de keten.
<p>Rollen en Verantwoordelijkheden</p> <p>De organisatie van de Belastingdienst is complex en omvangrijk. De organisatie bestaat uit elf organisatieonderdelen en kent een gelaagde managementstructuur. Bij het opstellen van de Investeringsagenda (2015) is de feitelijke stap gezet naar het creëren van een spiegelbeeldsituatie ten opzichte van de Bestuursraad: De Raad van Bestuur (RvB). Binnen de RvB, het hoogste orgaan binnen het primaire proces, hebben de organisatieonderdelen Douane en FIOD een "status aparte". Naast een Bestuursraad en een Raad van Bestuur kent de organisatie ook de betrokkenheid van de directeur FEZ en van verschillende directieniveaus.</p> <p>Binnen het organisatieonderdeel Belastingen is sprake van een Landelijk Kantoor Belastingen (LKB). Het LKB is het Shared Service Centre (SSC) voor Belastingen. Het LKB bestaat uit drie kolommen, Financieel (F), Human Resources (HR) en Algemeen Beheer en Communicatie (ABC). De Douane heeft een soortgelijk kantoor.</p> <p>Vanuit de complexe organisatie, met de daarin opgenomen een wirwar van onderlinge verwevenheden tussen de organisatieonderdelen, is het lastig zicht te behouden op "het totaal" en leiders verantwoordelijkheden binnen de processen. Daarbij komt dat in de organisatie de taken en daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet expliciet zijn benoemd en belegd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stel een structuurschema op en benoem daarin de verschillende organisatieonderdelen en -afdelingen (zie ook het onderwerp structuur in deze rapportage); • Werk de primaire en ondersteunende processen uit in flowcharts en benoem daarbij de betrokken organisatieonderdelen en -afdelingen ("Swim-lanes"); • Benoem taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig en maak deze inzichtelijk in een zogenoemde VERU-matrix;²⁰ • Integreer in deze VERU-matrix de fiscale functie (zie onderdeel fiscale strategie later in deze rapportage); • Stem de VERU-matrix af binnen de diverse concernonderdelen. 	

²⁰ In een VERU-matrix geeft een duidelijk overzicht van de verantwoordelijkheden binnen de organisatieonderdelen en -afdelingen. In een matrix worden inzichtelijk gemaakt wie verantwoordelijk is (verzorgt de uitvoering), wie eindverantwoordelijk is (voor het resultaat), wie moet worden geraadpleegd en wie moet worden geïnformeerd.

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Bedrijfsstrategie	<p>Extern merkbeleid en maatschappelijk verantwoord ondernemen</p> <p>Een belangrijk aandachtspunt binnen de strategische doelstelling is de maatschappelijke positie die de Belastingdienst als organisatie inneemt. Door het Tweede Kamerlid N. (Norbert) P.M. Klein zijn bijvoorbeeld vragen gesteld hoe de Belastingdienst zelf omgaat met de nieuwe wet DBA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Werk de maatschappelijke positie die de Belastingdienst inneemt uit in kaders die meegeenormen kunnen worden bij het formuleren van de fiscale strategie.
Belastingstrategie	<p><i>Visie en missie</i></p> <p>De Belastingdienst sloot (als onderdeel van MinFin) op 31 mei 2011 een individueel convenant HT met het behandelteam. Daarbij wordt een driedelig doel nagestreefd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De structuur en de beheersing van de fiscale processen bij het MinFin als belastingplichtige zodanig in te richten dat de totstandkoming van belastingafdrachten transparant is en het behandelteam uit kan gaan van de betrouwbaarheid ervan; • Het realiseren van een permanente overlegstructuur tussen het MinFin en het behandelteam waarbinnen mogelijke fiscale knelpunten tijdig worden gesignaleerd en besproken; • Het invulling geven aan de voorbeeldfunctie die het MinFin heeft als het gaat om het voldoen aan de belastingplicht. <p>Binnen de organisatie zijn al een aantal keer Initiatieven genomen om invulling te geven aan de gemaakte afspraken in het convenant. Volgens het behandelteam is echter tot en met 2015 te weinig voortgang geboekt in het proces. Het behandelteam maakte dit kenbaar tijdens meerdere gesprekken. Binnen de RVB heeft dit geleid tot een opdracht om te komen tot een TCF+.</p> <p>De uitgangspunten en gemaakte afspraken over HT ("eigen verantwoordelijkheid" en "aanvaardbaarheid van aangiften") lijken onvoldoende gedragen te worden binnen de organisatie.</p> <p>In de communicatie over en weer met het behandelteam worden fiscale issues soms rechtstreeks geadresseerd bij het behandelteam, waarbij voorbij lijkt te worden gegaan aan de rol die het behandelteam heeft als convenantpartner in het HT-proces: "<i>de behandelteam was niet of slecht bereikbaar, gaf nooit een concreet antwoord en al helemaal niet op papier</i>".</p> <p>Binnen de organisatie is geen sprake van formeel geformuleerd dan wel uitgeschreven fiscaal beleid. Ook heeft zij geen uitgangspunten gedefinieerd over de gewenste fiscale beheersing (dan wel het TCF+).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer workshops waarbij de uitgangspunten van het HT, de wederzijdse verantwoordelijkheden en gemaakte afspraken nogmaals worden toegevoelicht; • Draag tijdens die bijeenkomsten het geformuleerde fiscale beleid uit (zla hieronder) en geef uiting aan de fiscale functie (zie eveneens hieronder). <ul style="list-style-type: none"> • Organiseer workshops en nodig daarbij de sleutelfunctionarissen uit. Bespreek de fiscale uitgangspunten (inclusief gewenste mate van risicobereidheid) en leg deze vast in een fiscale strategie;

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Belastingstrategie	<p>Visie en missie (vervolg)</p> <p>Het informele uitgangspunt is dat DGBel verantwoordelijk is voor het formuleren van het fiscale beleid. De uitvoering van dit beleid zou dan moeten liggen bij IM/UCA. Daar zou nagedacht moeten worden over de consequenties van het fiscaal beleid en hoe die op te vangen. Als voorbeeld is de invoering van de werkkostenregeling (WKR) genoemd. "Dat is best wel goed gegaan, maar wel op het laatste moment". Daarbij wordt aangegeven dat de organisatie in soortelijke situaties "al een aantal keer door het oog van de naald is gegaan".</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Werk de fiscale strategie uit in een concreet fiscaal beleidsplan waarbij aandacht wordt besteed aan de kaders van het TCF+ en de relevante fiscale kritieke prestatie-indicatoren; • Draag het fiscaal beleid actief uit binnen de organisatie.
	<p>Mandaat</p> <p>Binnen de RvB is formeel breed commitment op het onderwerp fiscaliteit. De uitvoering betreffende fiscaliteit is belegd bij de CFO.</p> <p>De RvB verwacht vanuit project 2016 dat "geen enkel blad voor de mond" wordt genomen. Het voorlopig verslag van bevindingen (verstrekt op 3 juni 2016) gaf geen directe aanleiding tot een grote schok. Het verslag wordt gezien als "aankondiging om er iets aan te doen". De RvB verwacht zo gedetailleerd als mogelijk aanbevelingen. Daarbij werd concreet aangegeven dat die aanbevelingen "ook pijn mogen doen".</p> <p>Project 2016 en de opvolging daarvan (Inclusief de relatie met de opdracht "Beheersing Fiscale Processen") hebben de volledige steun en dekking vanuit de RvB en de DG. Ook de rol en betrokkenheid van de projectteamleden wordt gedragen als onderdeel van het verbeterproces. De landelijk directeur van het organisatieonderdeel Belastingdienst Grote Ondernemingen is meegenomen in het verbeterproces.</p> <p>Op dit moment is nog onduidelijk hoe de fiscaliteit het beste vorm kan worden gegeven. Er is nog geen beslissing genomen of dat vorm krijgt vanuit een "directie belastingen dan wel vanuit de huidige organisatie". Ook de positie ten opzichte van de FIOD, Douane en Switch dient daarin meegenomen te worden.</p> <p>Vooruitlopend op de uitkomsten van project 2016 geeft UCA aan het optimaliseren van fiscale processen in ieder geval tot haar aandachtsgebied te rekenen en daar zo goed mogelijk invulling aan te (blijven) geven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Borg bij het verstrekken van de vervolgoopdracht dat opdrachtnemers vanuit de RvB voldoende mandaat meekrijgen om fiscaliteit binnen de gehele organisatie te borgen. • Zowel binnen de RvB als het meegegeven mandaat dient specifieke aandacht besteed te worden aan de "bijzondere organisatieonderdelen" Douane en FIOD.

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Belastingstrategie	<p>Doelstellingen</p> <p>Vanuit de geformuleerde opdracht te komen tot een TCF+ maken medewerkers zich binnen de organisatie zorgen over de beschikbaar gestelde middelen. De "expertise wordt dun". "We zitten al jaren met dezelfde mensen aan tafel, en het worden er steeds minder". Daarbij wordt gewezen op de reguliere uitstroom, Switch (als serieuze bedreiging) en de onmogelijkheid om externe expertise in te huren.</p> <p>Over de fiscaliteit geeft de CFO aan dat in het kader van de ambities op organisatieniveau op fiscaal gebied "alles van scratch af aan moet worden opgebouwd". Het stellen van prioriteiten is daarbij van cruciaal belang.</p> <p>De verwachtingen over de opdracht die werd versterkt aan het projectteam lijken uit elkaar te liggen. In het projectplan "Project 2016" wordt immers gesproken over het doen van aanbevelingen, terwijl de CFO in contact met het behandelteam aangeeft dat sprake is van het invullen/vormgeven van een TCF.</p> <p>Behartigen van de wensen van de stakeholders</p> <p>De Belastingdienst neemt een belangrijke maatschappelijke positie in. Vanuit die positie heeft de Belastingdienst een voorbeeldfunctie als het gaat om compliant gedrag en beheersing van fiscaliteit. Dit is als zodanig ook een belangrijk uitgangspunt geweest om te participeren in een individueel traject HT.</p> <p>In het kader van het traject HT is in 2011 een "Kaderplan van Aanpak" opgesteld. Volgens dit plan zou medio 2013 bij de dienstonderdelen het "stelsel van HT" ingevoerd zijn voor wat betreft de Loonhuisketen, de Omzetbelasting en een tweetal specifieke belastingsoorten: de Motorrijtuigenbelasting en de Dividendbelasting.</p> <p>In maart 2013 heeft tussen het behandelteam en de Secretaris Generaal (SG) van Financiën de evaluatie plaatsgevonden over de eerste anderhalf jaar HT. Geconcludeerd is dat het tempo van de gewenste fiscale beheersing binnen HT achterbleef bij de planning.</p> <p>Daarbij leek binnen de Belastingdienst vooral op managementniveau de aandacht afgenomen: "Fiscale issues kunnen we daar maar met zeer veel moeite kwijt".</p>	<ul style="list-style-type: none"> De rapportage van Project 2016 kan als basis dienen voor een plan van aanpak waarbij de overgenomen "mogelijke interventies" concreet worden gemaakt en vertaald naar acties op de korte, middellange en lange termijn (prioriteiten). Hierbij dient aandacht besteed te worden aan de samenloop met de opdracht "Beheersing Fiscale Processen" en de herinrichting van de nieuwe bedrijfskolom (F en HR-keten)/herijking SAP). Aan het plan van aanpak dient een concreet budget (ondersteunende IT-systemen, aantrekken nieuwe medewerkers en -eventueel- Inhuur externe expertise) gekoppeld te worden.
		<ul style="list-style-type: none"> Reputatiemanagement dient concreet aandacht te krijgen in de nader uit te werken fiscale strategie. Hierbij dient aangegeven te worden wat daarbij de concrete uitgangspunten zijn (in termen van risicobereidheid) en de "scharpte" daarvan. De uitgangspunten voor reputatiemanagement dienen binnen bij de risico-inventarisatie van de diverse bedrijfsprocessen meegewogen te worden en dienen daarbij concreet vertaald naar te worden naar (extra) beheersmaatregelen (opzet) en monitoringactiviteiten (bestaan en werking). De aandacht voor reputatie en het belang daarvan dient actief te worden uitgedragen door de RvB en overige directieleden wat wordt ondersteund door concrete acties en beslissingen.

Business (&Tax) Environment

Onderdeel		Mogelijke interventies
Belastingstrategie	Huidige situatie	
	Behartigen van de wensen van de stakeholders (vervolg)	
	<p>De "buitenwereld" is actief geïnteresseerd in de Belastingdienst als voorbeeldorganisatie als het gaat om fiscale beheersing.²¹ In die context is het cruciaal dat de fiscale beheersing zodanig is ingericht dat de genomen maatregelen adequaat zijn en dat de werking daarvan in de praktijk is getoetst.</p> <p>De organisatie lijkt zich maar beperkt bewust van haar maatschappelijke positie. Zo verschijnen in het recente verleden in de media berichten over maatschappelijk ontoelaatbaar gedrag van bestuurders bij (semi-) publieke organisaties, waaronder het declaratiegedrag van bestuurders. Dergelijke berichten hebben binnen de organisatie echter niet geleid tot een structurele aandacht hiervoor. Op dit punt zijn geen algemene uitgangspunten geformuleerd, niet in relatie tot het eigenaarschap noch in relatie tot verantwoordelijkheid.</p> <p>In brede zin wordt vanuit de RvB aangegeven dat er "pas sinds een half jaar bewustzijn is op fscallitelt".</p>	
	Rol van de fiscale afdeling binnen de organisatie	
	<p>De fiscale rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn binnen de organisatie niet formeel benoemd: "Niemand wil zijn vingers branden". "Centrale aansturing ontbreekt" en "Het vertalen van beleid naar de uitvoering is niet geregeld".</p> <p>Daarbij wordt door geïnterviewden aangegeven dat "je een beetje geluk nodig hebt om op de hoogte te zijn".</p> <p>Alle organisatieonderdelen hebben een eigen staf. "Daar mag je wat van verwachten". De staven zijn zelf verantwoordelijk (is het impliciete uitgangspunt).</p> <p>De fiscale beheersing binnen de Belastingdienst wordt op dit moment informeel gedragen door een relatief kleine groep gedreven medewerkers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Benoem en beleg fiscale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig (fiscale functie). • Richt binnen de fiscale functie op organisatie-niveau zowel een formele fiscale structuur ("fiscale afdeling") als een informele structuur ("shadow tax department") - de fiscale aanspreekpunten binnen de organisatie - in. • "Vertaal" de fiscale functie in de op te stellen VERI-matrix (zie rollen en verantwoordelijkheden) zodat fscallitelt geborgd wordt in het primair proces.

21. Zie onder andere Kamervragen 2016Z09901: Door het Tweede Kamerlid N. (Norbert) P.M. Klein zijn vragen gesteld in het kader van de nieuwe DBA-regeling. Door de staatssecretaris van Financiën is daarop geantwoord: "Zoals ik al heb aangegeven in de antwoorden op de door de heer Klein aangehaalde Kamervragen, hebben de Belastingdienst en het UWV bij de rechtstreekse inhuur van zzp'ers maatregelen getroffen om te bewerkstelligen dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt. Het is echter niet uit te sluiten dat er in individuele gevallen toch sprake is van een dienstbetrekking. De Belastingdienst en het UWV zullen, net als andere opdrachtgevers, in hun processen moeten borgen dat er ook feitelijk geen sprake is van een dienstbetrekking. Door het nieuwe systeem van (model)overeenkomsten is dit eenvoudiger in te richten en te toetsen. Het UWV en de Belastingdienst maken net als andere opdrachtgevers en opdrachtnemers gebruik van de implementatietermijn, die op 1 mei 2017 afloopt."

Onderdeel	Belastingstrategie	Huidige situatie	Mogelijke interventies
	<p>Roi van de fiscale afdeling binnen de organisatie (vervolg)</p> <p>Door deze groep medewerkers is - vaak op eigen initiatief - veel werk verricht, waaronder het schrijven van handleidingen en het inrichten van intranetsites. In de praktijk blijkt dat deze medewerkers tegen de grenzen van het eigen kunnen aanlopen. Feitelijk worden deze medewerkers onvoldoende ondersteund en begeleid. Bovendien schieten zij ondanks de beste bedoelingen inhoudelijk te kort. Het voor de (fiscale) werkzaamheden vereiste kennis- en ervaringsniveau ontbreekt. Voor de fiscale begeleiding en ondersteuning kunnen zij een beroep doen op het "Fiscaal Loket". Dit fiscale loket bestaat op dit moment uit twee medewerkers (fte), waarbij het loket meerdere ministeries bedient. De ondersteunde fiscale functie (mede in het kader van het "three lines of defence"-model) kan daarmee onvoldoende worden ingevuld. Een veel gehoorde klacht bij zowel B/CFD als bij UCA is dat betrokken medewerkers fiscale vragen signaleren (met achterliggende risico's), maar deze vragen niet kwijt kunnen in de organisatie.</p> <p>Het ontbreken van (formeel) kaders op het gebied van rollen, taken en verantwoordelijkheden komt mede tot uiting in de samenwerking tussen B/CA (waaronder UCA/HR-control) en B/CFD. Beiden organisatieonderdelen weten onvoldoende van elkaar welke werkzaamheden worden verricht in het kader van fiscale beheersing. De belangen van B/CA en B/CFD lijken langs elkaar heen te lopen en daarmee is volgens een geïnterviewde een "wangedrocht" gecreëerd. Dit blijkt onder meer uit de fiscale risico's die intern zijn geconstateerd bij het privégebruik van dienstauto's (PGA). Beide organisatieonderdelen lopen "magistraal" voor deze risico's weg".</p> <p>Het behandelteam wordt (naast het "Fiscaal Loket") gezien als "vraagbaak" voor fiscale aandachtspunten. Zo is in relatie tot mogelijk fiscale gevolgen (fiscale component) van de gemaakte personeelsafspraken over het vervoer contact gezocht met het behandelteam. In de praktijk is voor de betrokken medewerkers lang niet altijd duidelijk dat de medewerkers van het behandelteam weliswaar ook werken binnen de Belastingdienst maar dat zij feitelijk niet gezien kunnen worden als directe collega's. Zij vullen vanuit het behandelteam een toezichthoudende taak en kunnen vanuit die optiek niet betrokken worden/zijn bij advisering/inrichting van de fiscale beheersing. In de praktijk geeft deze onduidelijkheid voeding aan frustratie en onbegrip.</p> <p>Bij de definitie van rollen, taken en verantwoordelijkheden dient nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan het borgen van de verschillende belangen ("het borgen van fiscaliteit" versus "operationele taken").</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Besteed bij de samenstelling van de fiscale afdeling aandacht aan het onderscheid tussen processen ("hoe richt ik procesmatig een goed werkend TCF in?"), evenals fiscaal specialisme op het gebied van omzetbelasting, vennootschapsbelasting en loonheffingen. Op dit punt moeten specialisten worden geworven met meerdere jaren ervaring op dit gebied bij grote organisaties (ervaren "tax managers", "tax accountants" en bedrijfsfiscalisten). • Deze afdeling zou gedurende de inrichtings- en implementatiefase een grotere bezetting kunnen hebben dan "going concern". Wij denken invloed aan een senior en junior tax manager, een medior tax accountant en een 3-tal fiscaal specialisten (naast de betrokken medewerkers binnen de informele organisatie). • Deze afdeling brengt de fiscale processen in kaart, wie hiervoor verantwoordelijk is, wie hierover rapporteert en wie de diverse belastingaangiften opstelt (zie ook bouwblok "tax operations"). • Deze afdeling verricht (in de eerste aanleg) Quick scans op de risico's binnen de fiscale processen en stelt hiervoor beheersmaatregelen voor om deze risico's (al dan niet) te mitigeren tot een aanvaardbaar laag niveau. • Overweeg verplichte consultatie van de fiscale afdeling bij niet-routinematige gebeurtenissen voor het opstellen van een fiscale paragraaf (zie ook bouwblok 4, risicomangement). • Voor de zogenoemde "kleine middelen" kan inhuur van specialisten op ad hoc basis benoemd worden. • Communiceer binnen de organisatie op effectieve manier over het bestaan en de verantwoordelijkheden van de fiscale afdeling. 	

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Belastingstrategie	<p>Rol van de fiscale afdeling binnen de organisatie (vervolg)</p> <p>De aanspreekpunten voor de UCA zitten op "M2-niveau" en dus niet op CFO niveau (binnen de organisatieonderdelen). In dat kader wordt opgemerkt dat "de manager beslist". Zo zijn medewerkers in de praktijk belast met het beheer van budgetten en is het de vraag of de belangen die daarmee zijn gemoeid, fiscaal gewenst gedrag ondersteunen: "ik zorg ervoor dat de (...)budgetten altijd worden opgebruikt, desnoods met een vooruit facturering door de (...)aanbieders" en "we willen voorkomen dat voor het volgende jaar onvoldoende geld (...) beschikbaar is". In de dagelijkse praktijk is fiscaliteit geen onderdeel van de bedrijfsprocessen. Kennis en achtergrondinformatie is niet makkelijk toegankelijk.</p> <p>Bij de inrichting van de fiscale beheersing wordt voornamelijk alléén gewerkt met eigen medewerkers (geen inhuur externe deskundigen) mede gezien het risico op reputatieschade.</p>	<p>Richt een centrale intranetsite in waarmee de fiscale afdeling een "smoel" krijgt. Deze site heeft niet alléén een functie in het ontsluiten van alle hande fiscale informatie maar vormt tevens een laagdrempelig loket om in contact te komen met de fiscaal specialisten.</p>
	<p>Middelen en competenties</p> <p>Binnen de organisatie is geen sprake van strategische planning op het gebied van benodigde middelen en competenties. Vanuit de geformuleerde ambitie om te komen tot een TCF+ zijn er zorgen over de beschikbare middelen. Opdracht/ambitie en beschikbare middelen lijken niet met elkaar in balans.</p> <p>In de praktijk blijkt dat de "expertise dun wordt". In dat kader wordt de vertrekregeling in het kader van Switch als een serieuze bedreiging gezien.</p> <p>Bij het inrichten van de fiscale functie is een belangrijke rol weggelegd voor het zogenaamde "shadow tax department". Deze medewerkers hebben in de praktijk niet altijd op signaleringsniveau kennis van fiscaliteit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyseer op basis van het op te stellen plan van aanpak de benodigde middelen en competenties. Zie in dat kader ook onze opmerkingen over de inrichting van de fiscale functie. Vraag op basis van dat plan een budget aan voor de benodigde middelen. Analyseer periodiek de benodigde middelen en competenties en pas het budget daar op aan (het is zeer waarschijnlijk dat de fiscale functie de komende 2 tot 5 jaar significant zwaarder bezet zal zijn dan de jaren erna in verband met de inrichting en implementatie van het TCF+).
Fiscaal bewustzijn	<p>Kennis</p> <p>Er is sprake van complexe wet- en regelgeving (zowel voor de Omzetbelasting als Loonheffing als de nieuw te implementeren wet Vennootschapsbelasting). Het op een juiste wijze interpreteren en implementeren van wet- en regelgeving vereist specialistische kennis (ook op uitvoeringsniveau). Een aantal van de in het proces betrokken medewerkers hebben weliswaar een fiscale achtergrond maar ontberen de benodigde specialistische kennis: "We zijn met de riemen gaan roeien die we hebben" en "We doen alles met de goede bedoelingen maar de kennis zit nergens tussen de oren, die is er ook niet".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Richt op centraal niveau (als onderdeel van de fiscale functie) een "Fiscaal Bureau Vaktechniek" (FBV) in. Het bureau werkt organisatie-breed een bestaand uit (parttime) specialisten LH, OB en Vpb. Het FBV kan door medewerkers uit de organisatie worden geconsulteerd bij complexe fiscale vraagstukken en second opinions.

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Fiscaal bewustzijn</p> <p>Kennis (vervolg)</p> <p>Naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie van het HT-traject werd duidelijk dat de behoefte bestaat aan een fiscaal loket. Met de aanstelling van een fiscaal coördinator in 2013 is een begin gemaakt met de realisatie van het "Fiscaal Loket". Inmiddels bestaat het "Fiscaal Loket" uit twee FTE en werkt het loket Rijksbreed. In relatie tot het brede werkgebied (zowel qua organisatie als aandachtsgebied - alle middelen -) is sprake van een "dunne" bezetting.</p> <p>Door de fiscaal betrokken medewerkers zijn op eigen initiatief onder andere handleidingen en schema's opgesteld. Deze handleidingen en schema's worden gebruikt bij het bepalen van de fiscale gevolgen van bedrijfsmatige handelingen. Zij vervullen daarmee een belangrijke rol in het fiscale proces. Hoewel deze handleidingen en schema's met de beste bedoelingen zijn opgesteld blijken zij fiscaal technisch niet altijd juist te zijn (waaronder gebruik van onjuiste criteria, niet volledig en op onderdelen onduidelijk).</p> <p>Uit diverse waarnemingen blijkt voorts dat niet altijd voldaan wordt aan relevante documentatieverplichtingen (mede in relatie tot een audit-trail en daarmee het aantoonbaar fiscaal in control zijn).</p> <p>Vanuit de organisatie wordt zorg geuit of op CFO-niveau voldoende "bagage" aanwezig is om het belang en de gevolgen van de fiscaliteit, waaronder de uitgangspunten van HT en het daarvoor opgestelde plan van aanpak, te kunnen overzien.</p>	<p>• Laat het FBV de schakelfunctie met het Fiscaal Loket vervullen. Deze structuur waarborgt behoud en verkrijging van kennis. Voor de documentatie van gestelde vragen en verkregen antwoorden dient een "vaktechnische database" ingericht te worden.</p> <p>• Inventariseer de beschikbare fiscale informatie (waaronder de informatie op intranet, beschikbare handleidingen en schema's) en laat deze door het in te richten FBV (periodiek) beoordelen op fiscaal technisch juiste inhoud.</p> <p>• Vanuit de analyse van de bedrijfsprocessen, betrokken medewerkers en benodigde fiscale kennis kan het FBV (periodiek) trainingen op maat verzorgen waarbij de beoordeelde en aangepaste hulpmiddelen gedeeld kunnen worden. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de relevante documentatieverplichtingen.</p> <p>• Laat het FBV trainingen op C-level niveau organiseren zodat op dat niveau begrip voor het belang en vooral de complexiteit van fiscaliteit helder is.</p>	<p>• De fiscale afdeling formuleert heldere uitgangspunten (in lijn met de binnen het fiscaal beleidsplan geformuleerde uitgangspunten) over hoe de interne communicatie vorm krijgt (denk hierbij onder andere aan het gebruik van de VERI-matrix). Daarbij kan aandacht besteed worden aan de vorm (moneuring, schriftelijk, bijeenkomsten) evenals aan de periodiciteit daarvan.</p>
<p>Communicatie</p> <p>De communicatie tussen de fiscaal betrokken medewerkers verloopt ad hoc en is veelal incident gedreven: "De samenwerking is niet briliant en kan beter. Dit is men wel aan het inregelen."</p> <p>Op centraal niveau ontbreekt het zicht op het gehele aanfigproces, waardoor ook niet bekend is welke medewerkers van de betreffende organisatieonderdelen betrokken zijn bij dit proces. Daarnaast ontbreekt het zicht op de onderlinge afstemming en communicatie tussen de medewerkers van de organisatieonderdelen. Het projectteam vraagt zich af of überhaupt afstemming en communicatie plaatsvindt. Niet bekend is geworden of de opgestelde handleidingen en schema's van de UCA organisatie-breed worden gebruikt.</p>		

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Fiscaal bewustzijn</p> <p>Communicatie (vervolg)</p> <p>De afhandeling van enkele fiscale knelpunten is niet altijd even efficiënt verlopen. De communicatie was tussen het behandelteam, FEZ en de organisatie nogal omslachtig, om de schijn van belangenvermenging te vermijden. De rollen zijn in dat traject steeds strikt gescheiden geweest. De onderlinge verwachtingen waren daarbij niet altijd even duidelijk. Dit leidde tot ongestructureerd maar regelmatig overleg tussen FEZ, het behandelteam en de dienstonderdelen (inclusief DGBel).</p>	<p>Belang van fiscaliteit voor de business</p> <p>Het belang van fiscaliteit wordt niet breed gedragen binnen de organisatie en lijkt voorbehouden aan kleine groep van betrokken medewerkers.</p> <p>Zo is er géén planmatige aandacht voor fiscale aspecten binnen de bedrijfsvoering. Daar waar de kleine groep medewerkers fiscale aandachtspunten ziet pakt zij deze op (schrijven van handleidingen, schema's en de handreiking inzake de implementatie van de nieuwe wet VpB). Dit laatste is gebeurd "nadat zij via <i>werden geïnformeerd over de naderende (potentiele) belastingplicht</i>".</p> <p>Ook bij het uitvoeren van de viermaands rapportage (VMR) blijkt dat fiscaliteit geen prioriteit heeft. Regelmatig wordt de benodigde informatie niet of te laat door de organisatieonderdelen opgeleverd. Hierdoor kunnen de bevindingen op de betreffende looncomponenten niet in deze VMR kunnen worden opgenomen. Dit heeft onder andere betrekking gehad op de toelage consignatiedienst, de reis- en verblijfkosten binnenland, de dienstongevallen binnen 4 weken na ontslag en de Mobility Mixx kaart.</p> <p>Een ander voorbeeld betreft het beoordelen van reisregels van de Mobility Mixx kaart. Het verkrijgen van de uitkomsten van de decentrale beoordeling duurt lang (zowel over 2014 als 2015): "Bij twijfel over de reisregel (bijvoorbeeld door de datum ervan te vergelijken met de agenda) wordt aan de managers gevraagd in gesprek te gaan met de medewerker. De uitkomsten van het gesprek (wel/niet oneigenlijk gebruik) wordt vastgelegd in het controleoverzicht (MMIXX-bestand). Het duurt soms maanden voordat de vragen bij de reisers beantwoord zijn." Dit wordt in het proces als verstoring ervaren.</p> <p>Een laatste voorbeeld betreft het Innemen van passen die nodig zijn om gebruik te kunnen maken van de dienstauto. Deze passen worden niet standaard ingenomen en in de praktijk zijn "nog geen verzoeken gedaan bij B/CFD om een dergelijke pas in te trekken, ook niet bij geconstateerd oneigenlijk gebruik van de dienstauto."</p>	<ul style="list-style-type: none"> De uitgangspunten inzake de communicatie dienen effectief bekend te worden gemaakt binnen de fiscale functie zodat alle betrokken medewerkers daarvan op de hoogte zijn.
		<ul style="list-style-type: none"> Bring binnen de dienstonderdelen fiscaliteit nadrukkelijk onder de aandacht. Dit kan onder andere door in overlegstructuren periodiek aandacht te besteden aan fiscaliteit. Het lijkt wenselijk awareness-sessies te organiseren voor het relevante deel van het management waarbij de uitgangspunten van HT, het fiscaal in control zijn en het belang van leiders rol daarbij door of namens het hoger management worden toegelicht. De aandacht voor fiscaliteit krijgt een positieve impuls door het inrichten van de fiscale functie, het inrichten van een intranet-site en het actualiseren en verspreiden van handleidingen en dergelijke. Laat het hoger management de door de fiscale afdeling gemaakte afspraken, in het kader van de door de dienstonderdelen op te leveren informatie, in woord en daad onderschrijven en ondersteunen. Door het FBV kunnen voor het lokaal management cursussen op maat georganiseerd worden zodat de managers "gevoel" krijgen voor het fiscaal relevante deel van hun werkzaamheden (cursussen op signaleringsniveau).

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Fiscaal bewustzijn</p> <p>Belang van fiscaliteit voor het bestuur</p> <p>Na het instellen van een projectteam en het opstellen van een plan van aanpak heeft het projectteam lang gewacht op een reactie vanuit de stuurgroep. Volgens een collega is dit "onvoorstelbaar, maar lag het in de lijn met zijn eerdere ervaringen." De collega geeft aan dat hij de persoonlijke banden tussen (een deel van) de leden van de RvB zorgelijk vindt.</p> <p>Het projectteam heeft moeite gedaan om over het plan van aanpak met de CFO in contact te komen.</p> <p>Het projectteam heeft de indruk dat de RvB zich inmiddels bewust is dat de Belastingdienst "heel kwetsbaar" is als het gaat om het beheersen van fiscale risico's.</p> <p>Met betrekking tot het traject HT wordt aangegeven dat dit van "boven niet goed landt". "Het moet van DGBel afkomen". "De procesgang die je ziet is anders dan de procesgang die je verwacht". Voor de uitvoeringsorganisatie is het "onduidelijk wie waar voor verantwoordelijk voor is".</p> <p>Er is vanuit het bestuur weinig zichtbare aandacht voor fiscaliteit. Dit komt onder andere tot uiting bij het signaleren van fiscale risico's. Zo zijn er vanuit de uitvoeringsorganisatie in een eerder stadium een aantal "spend-analyses" gemaakt door de vergoedingen en verstrekingen van de afzonderlijke organisatieonderdelen met elkaar te vergelijken. Daarbij zijn analyses gemaakt van telefoonkosten (tot op medewerker niveau). Vanuit die analyses is een duidelijk risico in het kader van loonheffing naar voren gekomen, "maar dit heeft in het geheel niet tot vragen geleid in de organisatie."</p>	<p>• Richt op centraal niveau een (permanente) fiscale commissie in. In de fiscale commissie nemen zitting de Directeur Generaal, de CFO en de CTLO namens de RvB, de directeur fiscale afdeling, de directeur(en) van de F- en HR-kolom en (mogelijk) een externe fiscale adviseur. De fiscale commissie komt ten minste vier keer per jaar bij elkaar. Tijdens de commissievergaderingen wordt de impact van de fiscaliteit op de financiële, juridische en operationele gebeurtenissen binnen de Belastingdienst besproken, waaronder de voorgestelde organisatieveranderingen en wijzigingen in fiscale wet- en regelgeving. De fiscale commissie rapporteert over de uitkomsten ervan aan de Bestuursraad en het behandelteam.</p> <p>• Neem fiscaliteit als vast agendapunt op voor beleids- en bestuursvergaderingen, waaronder de overleggen binnen de RvB en Bestuursraad. Het is van groot belang dat fiscaal verantwoordelijken tijdig worden betrokken bij overleg en besluitvorming met mogelijke fiscale gevolgen, waardoor de hieruit voortvloeiende fiscale risico's tijdig door de organisatie worden onderkend en door (eventuele) aanvullende acties worden beheerst. Dit draagt bovendien bij aan een groter fiscaal bewustzijn.</p> <p>• Laat de CFO's in financiële rapportages altijd een paragraaf opnemen over de fiscaliteit (waaronder de aard en omvang van de fiscale posities in deze rapportages).</p> <p>• Maak van fiscaliteit een vast agendapunt tijdens de periodieke CFO-vergaderingen.</p>	


Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Soft controls	<p>Toon aan de top</p> <p>Overigens is sprake van een positieve ontwikkeling op dit punt gegeven de opdracht "Beheersing Fiscale Processen". Deze opdracht heeft de volledige dekking vanuit de RvB en de DG.</p> <p>In de perceptie van direct betrokkenen is de "toon aan de top" bij de absolute top goed. Deze "toon" heeft zich in de afgelopen periode als zodanig ontwikkeld en is gegroeid.</p> <p>Wel wordt vanuit de RvB beperkte communicatie ervaren met de rest van de organisatie. In het traject van Inrichten en toekomstbestendig maken van de organisatie zijn er "ook veel slachtoffers gevallen".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Laat de DG, CFO en CTLO (in woord en daad) actief deelnemen aan de workshops, waarin de fiscale uitgangspunten (inclusief gewenste mate van risicobereidheid) worden benoemd (en vastgelegd). De workshops moeten resulteren in een fiscale strategie die tot op het hoogste niveau wordt gedragen en daarmee de noodzaak wordt gevoeld voor het (formeel) Inrichten van de fiscale functie binnen de Belastingdienst, inclusief kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) en met aandacht voor de (interne) communicatie (belastingstrategie en bewustwording).
	<p>Vanuit de organisatie wordt op het duiden van het belang van aandacht voor fiscaliteit geen positieve bijdrage ervaren vanuit de RvB. Er is "eerder sprake van het scheppen van afstand". In gesprekken en op papier "wordt mooi weer gespeeld (ook richting de toezicht-houders van de Belastingdienst)" en wordt het uitgangspunt gehanteerd van "opgeschreven is opgelost".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Betrek CFO's bij deze workshops. Dat heeft tot gevolg dat de CFO's ook daadwerkelijk op de hoogte zijn (of anders via scholing kennis verkrijgen) van de elementaire fiscale beginselen en relevante onderwerpen (voor loonheffingen, omzetbelasting en de vennootschapsbelasting) alsook de impact ervan in de financiële rapportages waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
	<p>In dat kader wordt ook gewezen op het feit dat bij UCA in korte tijd sprake is van wijzigingen in het management ("er is sprake van vier managers in korte tijd bij de UCA"). Overigens blijkt uit contacten met het management van UCA dat sprake is "van een gebrekkige kennis van en affiniteit met de fiscaliteit en de fiscale risico's die worden gelopen".</p> <p>Deze observaties maken dat de toon "vanuit" de top als "diffuus" wordt ervaren. Deze is "niet altijd hetzelfde".</p> <p>In de beleving van medewerkers heeft dit invloed op de "toon net onder de top".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit de fiscale strategie en het feitelijk handelen in de praktijk (medewerkers ervaren de cultuur aan de hand van signalen zij denken te ontvangen over wat echt belangrijk wordt gevonden: "de werkelijke cultuur") dient een "helder en consistent kompas" te blijken zodat ook in moeilijke omstandigheden (bijvoorbeeld als een fiscaal advies conflicteert met een advies vanuit de lijnorganisaties) eenduidige keuzes gemaakt kunnen worden. Daarnaast dient het "kompas" als richtsnoer hoe te handelen in situaties die nog niet zijn voorzien binnen de fiscale beheersing (TCF).

Business (&Tax) Environment

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Soft controls	<p>Ethiek</p> <p>Binnen de organisatie wordt niet eenduidig uitvoering gegeven aan gewenst gedrag in relatie tot (fiscale) wet- en regelgeving. Dit blijkt onder meer uit een voorbeeld inzake het flatteren van reisregels in relatie tot de Mobility Mixx kaart. Voor de komst van deze kaart konden sommige medewerkers binnen de organisatie ook in de avonden, weekenden en tijdens feestdagen vrij te reizen (als gevolg van de ter beschikking gestelde OV-abonnementen). Met de komst van de MM-kaart is dit veranderd. In de praktijk zijn daarop toezeggingen gedaan aan de betrokken medewerkers dat zij ook bij gebruik van Mobility Mixx-kaart vrij mogen reizen. Daarmee is de (impliciete) arbeidsvoorwaarde op vrij reizen voor deze groep medewerkers niet veranderd. Dit ondanks diverse mededelingen vanuit de organisatie dat privéreizen niet langer met de MM-kaart zijn toegestaan (en ondanks het feit dat de betreffende medewerkers hiervoor ook tekenen bij ontvangst van de kaart). In de praktijk wordt deze werkwijze gefaciliteerd door de vragen vanuit UCA over privéreizen met de MM-kaart (in het controle-overzicht) met een "Ja" (zakelijk) te beantwoorden. De UCA kleurt bij een "Ja" de betreffende reisregels "groen". UCA stelt daarop geen aanvullende vragen meer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> De RvB dient in haar uitingen en eigen handelen nadrukkelijk uiting te geven aan het geformuleerde beleid op gewenst gedrag ten opzichte van wet- en regelgeving. De ethische aspecten van het handelen dienen regelmatig besproken te worden. Gewenst gedrag dient beloofd te worden. Ongegewenst gedrag dient benoemd en besproken te worden. Daar waar noodzakelijk dienen ook passende maatregelen te worden genomen.
	<p>Human Resource Management</p> <p>De organisatie heeft geen actief beleid in relatie tot noodzakelijke bezetting en competenties van medewerkers betrokken bij de fiscale functie. Er zijn bijvoorbeeld geen functieprofielen van de "tax manager", de "tax accountant" of "fiscaal specialisten".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit de te formeren fiscale afdeling dienen taakomschrijvingen en functieprofielen geformuleerd te worden voor de verschillende medewerkers binnen de fiscale functie. Vervolgens kan er actief gestuurd worden op de gewenste bezetting van de fiscale afdeling (werving en selectie). Om medewerkers binnen de fiscale functie op juiste wijze aan te sturen en te belonen moeten er KPI's gedefinieerd worden in lijn met de fiscale strategie en gewenste houding en gedrag.
	<p>Incidentmanagement</p> <p>Vanuit de uitvoeringspraktijk komen soms signalen van "risico's/misstanden" op fiscaal gebied (daarbij zijn meerdere voorbeelden genoemd, waaronder: "buitensporige vergoedingen van uitgaven in relatie tot thuiswerken" waarbij het voorkomt dat "complete dakkapellen en eikenhouten vloeren voor de thuiswerkplek worden vergoed"). Er is echter geen sprake van een cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om deze signalen te melden, door te zetten of bespreekbaar te maken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Houding en gedrag van leidinggevenden binnen de Belastingdienst moeten een context creëren waarin medewerkers zich vrij voelen (vermeende) risico's en misstanden te melden. Het delen van (fiscale) incidenten helpt daarbij evenals het inregelen van een "klokkenluider" regeling.

6.3.2 Bouwblok 2: Business Operations

Score	Samenvatting bevindingen Business Operations
	<p>De Belastingdienst bestede lange tijd weinig aandacht aan de doelmatigheid van zijn bedrijfsprocessen. De primaire en ondersteunende processen, waaronder de processen met fiscale gevolgen, waren versnipperd over de organisatie. De processen zijn veelal nog ad hoc en daardoor onvoldoende beheerst. Een goed zicht op de processen ontbrak, waaronder op de onderlinge samenhang en de verwachtingen ervan.</p> <p>Bij het voeren van de concernadministratie zijn betrokken de B/CFD en de B/CA. In de communicatie tussen beide zit veel ruis. De werkzaamheden worden onderling nauwelijks op elkaar afgestemd. Daarnaast voldoen gebruikte grootboek-applicaties en de onderliggende financiële administraties niet meer aan de huidige (IT-) standaarden.</p> <p>Om hierin verbetering in aan te brengen startte de Belastingdienst met het herinrichten van de concernadministratie. De herinrichtingsoperatie heeft tot gevolg dat de concernadministratie centraal, uniform en geïntegreerd wordt bijgehouden (en beheerd). Met het herinrichten van de concernadministratie beoogt de Belastingdienst de kwaliteit en de continuïteit van de eigen bedrijfsvoering beter te kunnen waarborgen. Dit geldt ook voor de verantwoordingen die daarover worden afgelegd. De relatief hogere score op dit bouwblok is met name gebaseerd op deze herinrichting.</p> <p>De belastingaangiften, inclusief de daaraan onderliggende administraties, maken onderdeel uit van de concernadministratie. Daarbij is (uit hoofde van de Vpb-plicht) aandacht vereist voor de correcte allocatie van kosten.</p>
Mogelijke interventies met hoge prioriteit	
1	Breng de primaire en ondersteunende processen (binnen de afzonderlijke organisatieonderdelen) in beeld en ga na in welke mate sprake is van een fiscaal belang.
2	Breng de automatiseringstoepassingen in beeld die van belang zijn in relatie tot fiscaliteit.
3	Besteed in het plan van aanpak fiscale beheersing aandacht aan het aspect "van transactie naar aangifte". Ga na welke applicaties/datasets daarvoor benodigd zijn. Ga na of daarbij standaarden zijn toe te passen.
4	Stel vast in hoeverre sprake is van IT-audits. Ga daarbij na of in voldoende mate rekening is gehouden met fiscaal relevante aandachtsgebieden.
5	Borg vanuit changemanagement en projectbeheer een directe link met het Fiscaal Bureau Vaktechniek, zodat al in de planningsfase zicht kan worden gegeven op fiscale kansen en bedreigingen.

Business Operations

Onderdeel Bedrijfsprocessen	Huidige situatie Workflow management	Mogelijke interventies
	<p>De Belastingdienst voert de fiscale wetgeving uit van het Rijk. Daarbij worden tal van prestaties aan derden verricht en worden goederen en diensten ingekocht om zijn taken te kunnen uitvoeren. Dagelijks worden bijna € 1 miljard aan inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid geadministreerd.</p> <p>Historisch is "qua planning en beheersing alles ingeregeld tegen de bekende handboeken in". De basis van de beheersing van de bedrijfsprocessen wordt gevormd door "goede mensen die feitelijk de gaten dichtlopen". De gebruikte grootboekapplicatie en de onderliggende financiële administraties voldoen niet meer aan de huidige standaarden.</p> <p>Om hier verbetering in aan te brengen wordt één geïntegreerde administratie voor het hele concern nagestreefd. Deze gestandaardiseerde omgeving (SAP) moet ook de basis gaan vormen voor de fiscale processen.</p> <p>In de praktijk zijn bij de uitvoering van de concernadministratie ten minste twee dienstonderdelen betrokken: B/CFD en B/CA. Vanuit de praktijk blijkt in er in de communicatie "veel ruis zit". "Het zijn eilanden die los van elkaar staan".</p> <p>Bij de diverse organisatieonderdelen worden (decentraal) nog een aantal administraties gevoerd.</p> <p>Vanuit de scope van de opdracht is er geen zicht verkregen op hoe de diverse werkprocessen binnen de organisatie ingericht en gedocumenteerd zijn en in hoeverre daarbij sprake is van een beheerst proces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Steil omvang en samenstelling van de organisatie vast. • Breng hierbinnen de diverse werkprocessen in beeld. Steil vast in hoeverre deze processen gedocumenteerd zijn. • Werk de processen indien nodig uit en documenteer deze (zover als nodig). Overweeg daarbij het gebruik van stroomschema's en borg de integratie met de op te stellen VERI-matrix (zie bouwblok 1). • Steil vast in welke administraties de uitkomsten van de diverse activiteiten worden verantwoord en neem deze op in de documentatie. • Analyseer de processen (binnen de afzonderlijke organisatieonderdelen) en ga na in welke mate sprake is van een specifiek fiscaal belang. Besteed daarbij ten minste aandacht aan de volgende aspecten: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Het subject voor de omzetbelasting is (zie hiervoor bouwblok 4, specifiek risico OB); ◦ Inventarisatie activiteiten voor de Vpb (zie hiervoor bouwblok 4, specifiek risico Vpb); ◦ Samenstelling personeelsbestand en personeelsadministratie P-Direkt; ◦ Mogelijkheden vergoedingen en verstrekkingen aan personeel buiten de centrale processen (P-Direkt) om (zie hiervoor bouwblok 4, specifiek risico LH); ◦ Feitelijke inhuur derden (zie hiervoor bouwblok 4, specifiek risico LH). • Gebruik de uitkomsten van de bovenbeschreven inventarisatie bij de analyse van fiscaal relevante processen (bouwblok 3).

Business Operations

Onderdeel Bedrijfsprocessen	Huidige situatie Bedrijfscontinuïteit	Mogelijke interventies
	<p>Als gevolg van scope en uitvoering van Project 2016 is bedrijfscontinuïteit niet uitgebreid aan bod gekomen. Vanuit het projectteam is wel aangegeven dat binnen de Belastingdienst aandacht wordt besteed aan de bedrijfscontinuïteit (zie ook crisis- en incidentmanagement). Rollen en verantwoordelijkheden zijn in ieder geval binnen Belastingen benoemd en scenario's zijn daar in kaart gebracht en "vastgelegd" in een speciaal ontworpen App. Ook zijn (bijna) gecertificeerde BC Managers actief (DGBel en directe Bedrijfsvoering).</p> <p>Onderdeel van de bedrijfscontinuïteit zijn de zogenaamde kritische functies, waarbij het gaat om specifieke kennis, specifieke verantwoordelijkheden of een beperkte bezetting. Deze functies worden voor de hele organisatie in kaart gebracht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zie het bouwblok 4, onderdeel crisis- en incidentmanagement voor de mogelijke interventie.
	<p>Human Resource Management</p> <p>De Belastingdienst als organisatie wordt geconfronteerd met grote uitdagingen bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Het betreft dan zowel de technologische ontwikkelingen (automatisering van de werkprocessen en informatie gestuurd toezicht) evenals de samenstelling van het huidige personeelsbestand (kennisseniveau en leeftijdsopbouw). Denk in dit kader aan de ontwikkelingen rondom de investeringsagenda en bijvoorbeeld het organisatieonderdeel Switch.</p> <p>De komende jaren zal sprake zijn van grote mutaties in het personeelsbestand wat een grote druk zal leggen op de medewerkers betrokken bij HRM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Breng rollen en verantwoordelijkheden rondom HRM duidelijk in beeld. Borg vanuit HRM een directe link met het FBV (specialist LH) zodat al in de planningsfase van personeelsbesluiten zicht kan worden gegeven op fiscale kansen en bedreigingen. Zie in dit kader ook bouwblok 1 (rollen en verantwoordelijkheden FBV) en 4 (risicomanagement).
	<p>Kwaliteitsbeheer</p> <p>Als gevolg van scope en uitvoering van Project 2016 is dit onderwerp niet (uitgebreid) aan bod gekomen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Kwaliteitsystemen leveren doorgaans input voor aanpassingen in de organisatie. Beoordeel in hoeverre daarbij aandacht wordt besteed aan fiscale aspecten en onderneem indien nodig actie.
	<p>Changemanagement & projectbeheer</p> <p>Bij (grote) wijzigingen binnen de organisatie wordt veelal projectmatig gewerkt. In relatie tot Project 2016 kan in dat kader al verwezen worden naar het eigen Project 2016, het programma "Stabiele Bedrijfsvoeringsondersteuning" en de ontwikkelingen rondom Switch.</p> <p>Mogelijk als gevolg van een laag fiscaal bewustzijn (zie bouwblok 1) wordt niet standaard fiscaal advies ingewonnen, ook niet in die projecten waar voorzienbaar vergoedingen aan het personeel aan de orde zijn (Switch). In geval van Switch heeft dat niet alléén fiscaal technische impact (strafheffing RVU) maar raakt deze fiscale component de gehele uitvoering van Switch (de impact op de beschikbaar gestelde middelen).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Borg vanuit changemanagement en projectbeheer een directe link met het FBV zodat al in de planningsfase van projecten zicht kan worden gegeven op fiscale kansen en bedreigingen. Zie in dit kader ook bouwblok 1 (rollen en verantwoordelijkheden FBV) en 4 (risicomanagement).

Business Operations

Onderdeel Bedrijfsprocessen	Huidige situatie Benchmarks	Mogelijke interventies
	<p>Als gevolg van scope en uitvoering van Project 2016 is benchmarken niet (uitgebreid) aan bod gekomen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Overweeg bij de inrichting van de fiscale beheersing het gebruik van self assessments en het plotten van de uitkomsten daarvan in dashboards (bijvoorbeeld aan de hand van BT3M). Dat maakt het mogelijk organisatieonderdelen onderling vergelijkbaar te maken.
<p>IT (inclusief informatie en communicatie)</p>	<p>Algemeen</p> <p>In de opzet van het BT3M is bij IT onderscheid gemaakt in de volgende aandachtsgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strategische IT-planning; - Leveren van (toegevoegde) waarde; - Beheer van middelen; - Risicobeheer; - Prestatiemeting (Inclusief rapportering). <p>Als gevolg van scope en uitvoering van Project 2016 is niet uitgebreid ingegaan op de IT. Wel kan vastgesteld worden dat binnen veel (zo niet alle) processen van de Belastingdienst gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerde toepassingen, zo ook voor wat betreft de fiscaliteit.</p> <p>De volledigheid van de primaire registraties (en daarmee de volledigheid van de aangiften) wordt geborgd binnen de bedrijfsprocessen (in vakjargon, de onvervangbare maatregelen van interne beheersing). Daarbij wordt voor een belangrijk deel gesteund op controle-technische functiescheidingen (en read-, write- en create-bevoegdheden) in de automatiseringsomgeving.</p> <p>Aandacht voor en zicht op de mate van beheersing van de IT-omgeving is vanuit fiscaal perspectief van groot belang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Breng de automatiseringstoepassingen in beeld die van belang zijn in relatie tot fiscaliteit. Het betreft dan zowel de relevante financiële systemen (grootboekadministraties), logistieke systemen (urenregistraties), salarisadministratie (als onderdeel van de financiële administraties) evenals extracomptabele toepassingen zoals aangifteprogramma's (bijvoorbeeld omdat niet rechtstreeks vanuit de financiële administratie een aangifte kan worden gegenereerd), relevante Excel sheets (mo-geelijk gebruikt bij het samenstellen van aangiften OB) en dergelijke. • Ga na in hoeverre binnen de strategische IT-planning (indien opgesteld) rekening wordt gehouden met fiscaal relevante aandachtspunten (denk bijvoorbeeld aan beschikbaarheid en bewaartarmijnen). • Ga na in hoeverre binnen het beheer van IT sprake is van gestructureerd risicomanagement. Leg daarbij een relatie met overall risicomanagement (zie ook bouwblok 4). Ga na in hoeverre fiscaal relevante risico's daarin worden meegenomen. • Borg een directe link tussen het beheer van IT en de fiscale afdeling, mede in relatie tot het identificeren van fiscaal relevante risico's.

Business Operations


Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
IT (inclusief informatie en communicatie)	<p>Algemeen (vervolg)</p> <p>Overigens bieden de ontwikkelingen binnen de IT kansen om het beheer van fiscaliteit te optimaliseren. Zicht op die ontwikkelingen en de concrete vertaling naar toepassingsmogelijkheden binnen de organisatie vergt dan ook continue aandacht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stel vast in hoeverre sprake is van IT-audits. Ga daarbij na in welke mate binnen die IT-audits rekening gehouden wordt met fiscaal relevante aandachtsgebieden (waaronder in ieder geval de general IT-controls). Maak de uitkomsten hiervan concreet (mede in relatie tot monitoring en testing activiteiten (zie ook bouwblok 5). • Borg vanuit de fiscale afdeling een rechtstreekse link met de IT-specialisten uit de organisatie. Organiseer ten minste twee keer per jaar brainstormsessies waarbij medewerkers vanuit de bedrijfsprocessen, IT-specialisten en fiscaal verantwoordelijken met elkaar de ontwikkelingen bespreken en kansen benoemen. • Vertaal de uitkomsten van bovengenoemde werkzaamheden in de onderscheiden aandachtsgebieden IT binnen BT3M
Kostendoorbelastingen	<p>Algemeen</p> <p>Door het van kracht worden van de nieuwe wet Vpb (zie ook bouwblok 4, specifiek risico Vpb) is aandacht voor en beheersing van kostenallocatie met ingang van 2016 fiscaal relevant.</p> <p>Dit aandachtspunt is één op één verweven met de feitelijke handelingen (en dus de primaire registraties daaromtrent) zodat op dit niveau (de bedrijfsprocessen) uiting wordt gegeven aan het bepalen van de hoogte en het beheer van de allocatie van kosten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zie bouwblok 4, risico Vpb voor een concrete toelichting en uitwerking van dit aandachtsgebied.
Gegevensverzameling	<p>Algemeen</p> <p>In de opzet van het BT3M is in het kader van onderdeel Gegevensverzameling (binnen IT) onderscheid gemaakt in de volgende aandachtsgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Databeheer; - Applicatiegebruik; - Chain management; - Rollen en verantwoordelijkheden; - Jaarafsluiting. 	<ul style="list-style-type: none"> • Besfeed in het op te stellen plan van aanpak fiscale beheersing aandacht aan het aspect "van transactie naar aangifte". Ga na welke applicaties/datasets daarvoor benodigd zijn. Ga na of daarbij standaarden zijn toe te passen (denk hierbij bijvoorbeeld aan consolidatievraagstukken in het kader van de aangifte vennootschapsbelasting).

Business Operations

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Gegevensverzameling	Algemeen (vervolg) Als gevolg van het feit dat op centraal niveau geen zicht bestaat op de relevante aangiften en daarmee de onderliggende administraties is dit onderwerp niet nader aan de orde gekomen tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. Vanuit Project 2016 is dan ook geen zicht verkregen hoe het data-management-proces is ingericht. Eveneens bestaat geen zicht op het gebruik van applicaties, ketenmanagement (inclusief rollen en verantwoordelijkheden) en het afstemmen van rapporteringsstandaarden en het gebruik Standaard Business Reporting (zoals XBRL) in het kader van rapportages.	<ul style="list-style-type: none">• Benoem rollen en verantwoordelijkheden (zodat benodigde data juist, volledig en tijdig beschikbaar zijn).

6.3.3

Bouwblok 3: Tax Operations

Score	Samenvatting bevindingen Tax Operations
	<p>Binnen de Belastingdienst bestaat op centraal niveau geen zicht op (de alignment tussen) de formeel juridische-, organisatorische- en fiscale structuur. Hierdoor kan niet (goed) worden vastgesteld welke organisatieonderdelen van de Belastingdienst (en van het MinFin) moeten worden aangemerkt als de belastingplichtige entiteit, wat leidt tot acute fiscale -formele- issues binnen de omzetbelasting.</p> <p>Op centraal niveau is eveneens geen zicht op de processen die leiden tot een belastingaangifte, een fiscale afdeling ontbreekt. Onvoldoende is bekend welke organisatieonderdelen en -activiteiten in potentie aangifteplichtig zijn.</p> <p>Als gevolg hiervan ontbreekt het zicht op de kwaliteit van de belastingaangifteprocessen, op de omvang en de samenstelling van de belastingafdrachten en - daarmee - op de compliance-status van de Belastingdienst op enig moment.</p> <p>Een structurele rapportagestructuur, waarmee periodiek zicht wordt gegeven op de (fiscale) compliance-status is niet ingericht. De communicatie op fiscale onderwerpen is ad hoc en incident gedreven. Een communicatiemodel is niet beschikbaar.</p> <p>De Belastingdienst heeft geen gestructureerd proces gevolgd of ingeregeld op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken over de potentiële Vpb-belastingplicht. Deze belastingplicht geldt vanaf 1 januari 2016.</p>
Mogelijke interventies met hoge prioriteit	
1	Maak de aansluiting tussen de formeel juridische-, organisatorische- en fiscale structuur inzichtelijk. Stel vast welke organisatieonderdelen en -activiteiten (in potentie) aangifteplichtig zijn.
2	Beschrijf de aangifteprocessen bij de afzonderlijke organisatieonderdelen.
3	Ga na in hoeverre centralisatie van de aangifteprocessen wenselijk is en onderdeel kan zijn van de herinrichting van de financiële kolom en positionering van de fiscale afdeling.
4	Stel voor de Vpb een "closing calendar" op. De kalender geeft zicht op de relevante (verrichte en nog te verrichten) werkzaamheden en het te volgen tijdpad.
5	Richt voor de Vpb een proces in waarbinnen de "tax accountant" de fiscale positie in de jaarrekening berekent en vaststelt.

Tax Operations

Onderdeel Structuur	Huidige situatie Juridische-, operationele - en fiscale structuur	Mogelijke interventies
	<p>De organisatie van de Belastingdienst kent een complexe structuur. Overzichten waaruit deze structuur (dienstonderdelen, organisatieonderdelen, segmenten, verbanden, afdelingen, e.d.) blijkt zijn niet beschikbaar. Dat maakt dat vanuit het gesloten convenant HT en de daarbij betrokken dienstonderdelen (Kerndepartement, Belastingdienst en Directie roerende zaken) geen aansluiting is te maken met de achterliggende organisatie en fiscale structuur.</p> <p>Op centraal niveau (MinFin) heeft de organisatie geen zicht op: "de relevante aangiften, de relevante verantwoordelijkheden en de relevante administraties."</p> <p>Daarnaast heeft de organisatie geen aandacht voor de fiscale kasstromen of belastingposities. Dit terwijl de totale fiscale kasstroom € 680 miljoen bedroeg in 2014. Feitelijk weet niemand hoe die kasstroom is samengesteld en hoe de afzonderlijke organisatieonderdelen daaraan bijdragen.</p> <p>"Voor zover er een fiscale functie is, is deze verspreid over de organisatieonderdelen". Betrokken medewerkers spreken daarover hun zorg uit: "De fiscaliteit is voor de RvB niet sexy genoeg". Door het ontbreken van aandacht voor fiscaal beleid heeft de RvB "geen zin in het erkennen van de fiscale risico's die worden gelopen" en "De fiscale risico's worden berekend als los zand weggekeken, terwijl dit een duin blijkt te zijn".</p> <p>Bij B/CA ontbreekt een totaaloverzicht van de potentiële belastingplicht van de afzonderlijke organisatieonderdelen en de aangiften die (wel/of niet) worden gedaan.</p> <p>Als gevolg van het ontbreken van inzicht in de structuur kan niet (goed) worden vastgesteld welke organisatieonderdelen van de Belastingdienst (en van het MinFin) aangemerkt moeten worden als de belastingplichtige entiteit. De administratieplicht, de aangifteplicht en de fiscale risico's die daarmee samenhangen gelden in het bijzonder voor de btw-belastingplicht. Nu is het niet helder wie de formele belastingplichtige voor de omzetbelasting is: de Staat of het MinFin of de Belastingdienst of ieder organisatieonderdeel van de Belastingdienst afzonderlijk.</p> <p>Vanuit die onzekerheid is het niet mogelijk de afzonderlijke btw-administraties te benoemen (en diensgevolge de opzet van het TCF). Dit heeft tot gevolg dat op dit moment geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of btw verschuldigd is over de prestaties en de geldstromen tussen de hierboven genoemde onderdelen (binnen de overheid). Zie hiervoor verder Bouwblok 4, verbijzondering BTW-risico's.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Besteed in het op te stellen plan van aanpak aandacht aan de volgende aspecten: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zicht op de juridische structuur; ◦ Zicht op de organisatiestructuur (operationeel); ◦ Zicht op de fiscale structuur (zie ook btw-risico); • Zicht op achterliggende financiële (en overige relevante) administraties; • De relevante aangiften (op niveau van organisatieonderdelen); • Zicht op fiscale kasstromen en belastingposities • Zicht op betrokken medewerkers en verantwoordelijkheden (VERI-matrix, zie bouwblok 1). <ul style="list-style-type: none"> • Besteed hierbij aandacht aan de mogelijkheid om vanuit SAP zicht te krijgen op administraties en kasstromen. • Voor wat betreft zicht op de LH kan aandacht besteed worden aan de upload van data aan P-Direkt.

Tax Operations


Onderdeel Structuur	Huidige situatie	Mogelijke interventies
	<p>Juridische-, operationele - en fiscale structuur (vervolg)</p> <p>Binnen de Belastingdienst is een groot aantal medewerkers actief die in hun dagelijks handelen betrokken zijn bij activiteiten met een fiscaal aspect. Er worden dan ook veel - veelal lokale - activiteiten uitgevoerd. Daarbij zijn in ieder geval medewerkers van DGBel (waaronder Cluster Bedrijfsvoering) en UCA (als onderdeel van B/CA en dus niet ressorterend onder het Cluster Bedrijfsvoering van DGBel) betrokken. Daarnaast heeft elk organisatie-onderdeel (waaronder Belastingen, FIOD, Douane; in totaal 11) een eigen "UCA" (met eigen staven (CFO) en controllers). In totaal zou het gaan om 1.200 medewerkers: "Dit is een waterhoofd".</p> <p>Zoals vermeld bij bouwblok 1 is binnen Belastingen en de Douane sprake van een Landelijk Kantoor Belastingen (LKB). Hoe die kantoren onderling samenwerken en vervolgens samenwerken met de B/CFD, B/CA en de andere organisatieonderdelen voor wat betreft uitvoering van de organisatie (waaronder de concernadministratie) is niet helder geworden. Betrokkenen spreken hun zorg uit over de bemensing van deze kantoren en het daarmee beoogde Shared Service Centre (SSC): "In potentie gaat het om een organisatie van 1.200 medewerkers, terwijl 350 medewerkers voldoende is" en "Voor iedereen wordt wel weer een plekje gevonden".</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zie eerdere opmerkingen in het kader van de VERI-matrix. Besteed bij het opstellen aandacht aan de omvang van het beoogde SCC. Beoordeel in dat kader de mogelijkheid van een efficiëntere inrichting, mede in relatie tot de inrichting van de fiscale afdeling (en de bekostiging daarvan).
	<p>Rapportagestructuur</p> <p>Op dit moment is op centraal niveau binnen de Belastingdienst geen sprake van een gestructureerde rapportagestructuur waarmee op zicht bestaat op de fiscale en compliance positie. De communicatie rondom fiscale onderwerpen is ad hoc en incident gedreven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definieer een rapportagestructuur en implementeer deze effectief binnen de organisatie.
<p>Fiscale planning</p>	<p>Algemeen</p> <p>In de opzet van het BT3M is in bij fiscale planning onderscheid gemaakt in de volgende aandachtsgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visie en doelen; - Reputatiemanagement; - Rulings/APA's/opties Belastingdienst; - Implementatie; - Documentatie; - Totale fiscale bijdrage (total tax contribution). <p>Nu binnen de organisatie geen sprake is van geformuleerd fiscaal beleid en ook informeel geen sprake is van een heldere fiscale strategie is dit onderwerp niet nader aan de orde gekomen bij de uitvoering van onze werkzaamheden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Besteed in het plan van aanpak aandacht aan de vertaalslag van de fiscale strategie (zie bouwblok 1) waarbij aandacht wordt besteed aan de binnen BT3M genoemde aandachtsgebieden. • Geef heldere kaders mee voor te voeren "vooroverleg". Bij een "volwassen fiscale beheersing" hoort (vanuit het werken vanuit eigen verantwoordelijkheid) een bewuste afweging over wat en wat niet af te stemmen met het behandelteam. In de praktijk bestaat een zekere neiging alles te willen afstemmen.

Tax Operations

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Tax Accounting</p> <p>Algemeen</p> <p>In de opzet van het BT3M is bij Tax Accounting onderscheid gemaakt in de volgende aandachtsgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processen en beheersmaatregelen; - Rollen en verantwoordelijkheden; - Documentatie; - IT. <p>Met ingang van 1 januari 2016 wordt de Belastingdienst op onderdelen belastingplichtig voor de Vpb. Dat maakt dat het onderwerp tax accounting (bepalen fiscale positie in de jaarrekening) van groter belang wordt voor de organisatie. Overigens zullen de ondernemingen binnen de Belastingdienst "opgaan" in de aangifte Vpb op ministerieniveau. Zie op dit punt ook bouwblok 4, verbijzondering Vpb-risico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neem in het implementatieplan Vpb dit aandachtspunt mee. • Bij de inrichting van de fiscale afdeling dient rekening gehouden te worden met de positie van "tax accountant". Zie hiervoor ook bouwblok 1. • Stel (in overleg met de betrokkenen bij de overige dienstonderdelen van de aangifte Vpb van MinFin) een "closing calendar" op dat zicht geeft op relevante werkzaamheden en tijdspad in het proces. Benoem daarin rollen en verantwoordelijkheden en te gebruiken ondersteunende IT. 	
<p>Tax Compliance</p> <p>Workflow</p> <p>Binnen de organisatie bestaat geen (centraal) zicht op de aangifteprocessen. Vanuit UCA is op eigen initiatief ("zorg om eigen uitval") een korte werkinstructie gemaakt van de stappen die worden gezet in het aangifteproces btw. Hoewel deze handleiding beschikbaar is gesteld aan de controllers van de diverse organisatieonderdelen is er geen zicht op het feitelijk gebruik ervan. Voor wat betreft inhoudelijke aandachtspunten van deze werkinstructie wordt verwezen naar bouwblok 4, verbijzondering btw-risico.</p> <p>Een algemeen gevoel (en zorg) bij de direct betrokkenen is dat de compliance-activiteiten afhankelijk zijn van (slechts) enkele personen.</p> <p>De relatie met DGBel is vanuit UCA een tijd lang stabiel geweest. De relatie is echter veranderd als gevolg van het "schuiven van de Belastingdienst, de afkalving van DGBel en een niet heldere lijnverantwoordelijkheid."</p> <p>Voor de loonheffingen is een belangrijke rol weggelegd voor P-Direkt, ook in de (finale) afwikkeling van Jaaraangiften.</p> <p>Aansluiten en verwerken van de belastingposities</p> <p>Als gevolg van het ontbreken van centraal zicht op aangifteprocessen en fiscale kasstromen is de organisatie niet in staat de belastingposities aan te sluiten op de onderliggende administraties en de positie in de jaarrekening.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijf de aangifteprocessen bij de afzonderlijke organisatieonderdelen. • Maak de daarbij gehanteerde automatiseringstoepassingen inzichtelijk. • Analyseer de verschillende processen en optimaliseer deze (zoveel als mogelijk vanuit een eenduidig aangifteproces per belastingmiddel) waarbij ook aansluiting wordt gezocht met de op te stellen VERI-matrix (zie bouwblok 1). • Ga na in hoeverre centralisatie van deze processen wenselijk is en onderdeel kan zijn van de herinrichting van de financiële kolom en positionering van de fiscale afdeling. • Regel een proces in waarbij in ieder geval de aansluiting gemaakt wordt tussen de aangiften, de onderliggende - financiële - administraties en de jaarrekening ("rondrekening"). Documenteer de aansluitingen ("verbandcontroles") en verklaar eventuele verschillen. 	

Tax Operations

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Tax Compliance	<p>Aansluiten en verwerken van de belastingposities (vervolg)</p> <p>De Belastingdienst is vanaf 1 januari 2016 belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. In de jaarrekening moet als gevolg van een (eventuele) fiscale winst uit ondernemingsactiviteiten een verplichting worden opgenomen en toegelicht. Daarbij moet een aansluiting worden gemaakt met de fiscale cijfers (fiscale jaarrekening, vermogensopstelling). Hiervoor is nog geen proces ingeresteld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Richt een proces in waarbinnen door de Tax accountant de fiscale verplichting in de jaarrekening (en de toelichting daarop) wordt berekend en vastgesteld. Besteed in dat proces aandacht aan de aansluiting met de (in te dienen) aangifte vennootschapsbelasting.
	<p>Samenwerking extern dienstverlener</p> <p>Als gevolg van overwegingen vanuit reputatiemanagement kiest de organisatie ervoor vooralsnog geen gebruik te maken van extern dienstverleners, ook niet in het kader van de aangifteprocessen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Besteed in de fiscale strategie aandacht aan de inhuur van extern specialisten. Definieer en beschrijf de condities waaronder inhuur van externe dienstverleners is toegestaan (en mogelijk zelfs verplicht is). Bepaal kaders waaraan de extern dienstverleners moeten voldoen om ingehuurd te kunnen worden door de Belastingdienst. Denk hierbij onder andere aan geformuleerde uitgangspunten inzake houding en gedrag, inclusief betrokkenheid bij "scherpe advisering". Definieer het profiel waaraan de externe dienstverlener dient te voldoen.

Score	Samenvatting bevindingen (Tax) Risk Management
	<p>De Belastingdienst heeft risicomangement niet gestructureerd ingeregeld.</p> <p>Op centraal niveau ontbreekt een integraal proces voor risicomangement, waarin de fiscaliteit is meegenomen. Eerdere pogingen om risicomangement te implementeren en duurzaam te verankeren zijn mislukt. Veelal is sprake van reactief handelen, ad hoc en incident gedreven.</p> <p>Door het ontbreken van een gestructureerd risicomangement laat de organisatie - mogelijk - kansen onbenut. Urgente bedreigingen, met soms grote financiële gevolgen worden niet of pas laat gesignaleerd.</p> <p>Fiscale doelstellingen zijn niet helder belegd, ook niet in relatie tot risicomangement. De fiscale aandacht voor niet-routinematige gebeurtenissen, waaronder nieuwe projecten en organisatieonderdelen, is zeer beperkt en ongestructureerd. Eigenaarschap ontbreekt en niemand is aanspreekbaar.</p> <p>De aandacht voor fiscale risico's is zeer beperkt. Het begrip "aanvaardbare aangifte" is niet nader geconcretiseerd. Er is geen proces ingeregeld, waarbij fiscale risico's systematisch worden geïdentificeerd en vervolgens geanalyseerd. Effectieve beheersmaatregelen ontbreken, zo ook het zicht op de meest urgente fiscale risico's. Een risicorapportage, waaronder een risico-portfolio, mist eveneens.</p> <p>Het concreet invullen de afspraken in het convenant HT, waaronder het actief en transparant melden van onderwerpen met een fiscaal belang aan het behandelteam, staat daarmee ernstig onder druk.</p>
Mogelijke interventies met hoge prioriteit	
1	Richt risicomangement geïntegreerd in en sluit daarbij aan op de inzichten die zijn verkregen uit de eerdere projecten.
2	Bespreek de gewenste mate van risicobereidheid (risicotolerantie, inclusief te hanteren materialiteit) tijdens de strategieworkshops en leg deze vast binnen de fiscale strategie.
3	Geef binnen het TCF zicht op de inherente risico's, de gemaakte keuzes (risicoreactie), de (eventueel) getroffen mitigerende maatregelen en het restrisico.
4	Koppel (fiscale) risico's aan een gebeurtenis binnen het proces of een ontwikkeling/trend. Geef daarbij aan hoe het risico zich mogelijk manifesteert en welke consequenties (kwalitatief en kwantitatief) eraan verbonden zijn.
5	Maak binnen het proces tot versterking van de fiscale beheersing bewuste keuzes welke risico's als eerste gemitigeerd moeten worden, gebruik daarbij een "heatmap".

(Tax) Risk Management

Onderdeel Doelstellingen	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Strategie en risicobereidheid van de onderneming</p> <p>Binnen de Belastingdienst is op centraal niveau geen sprake van een ingeregeld risicomanagement. Er wordt incident gedreven en dus reactief gereageerd. Inzage in de meest belangrijke risico's, waaronder de fiscale risico's, ontbreekt. Naar aanleiding van een aantal incidenten is in het verleden de gedachte opgekomen "het kleed verder op te tillen" en daarbij na te gaan welke problemen en risico's er mogelijk nog meer door de organisatie werden gelopen, "waarna men het kleed al snel weer liet vallen".</p> <p>Bij enkele organisatieonderdelen wordt op "standalone" basis aan risicomanagement gedaan.</p> <p>De afgelopen jaren zijn meerdere pogingen ondernomen om risicomanagement te implementeren en duurzaam te verankeren. De laatste poging is een traject geweest in samenwerking met PwC. Deze samenwerking liep van 2008 tot en met 2010.</p> <p>Het projectteam constateert dat ondanks deze initiatieven op het gebied van risicomanagement de onderlinge samenhang ontbreekt. Verder werd op verschillende wijzen vormgegeven aan risicomanagement. Binnen de organisatie is daardoor nog geen sprake van een gestructureerd en duurzaam risicomanagement.</p> <p>In 2014 is op voorspraak van de CFO een strategisch project gestart. Dit project startte onder de naam "Karavaan op koers" en heeft als doel zicht te krijgen op de oorzaken van het niet slagen van implementatie van risicomanagement en het (opnieuw) adviseren gericht op een duurzame implementatie.</p> <p>Het project "Karavaan op koers" leidde tot nieuwe inzichten. Deze nieuwe inzichten gaan gebruikt worden om risicomanagement (opnieuw) een impuls te geven. Daarbij wordt het onderwerp gekoppeld aan de Investeringsagenda en de inrichting van de F-kolom, evenals aan het opzetten van een nieuw Management Control Framework (MCF). In de tweede helft van 2016 word hieraan projectmatig gevolg gegeven. Het daarbij gehanteerde uitgangspunt is dat risicomanagement het management in staat moet stellen om op een effectieve wijze om te gaan met onzekerheden en de bedreigingen en kansen die daaruit voortkomen, waarbij nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de factor mens als belangrijke actor in het proces.</p> <p>De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de sturing en de realisatie van de (fiscale) doelstellingen zijn niet helder binnen de organisatie belegd (ook niet in relatie tot risicomanagement). Het eigenaarschap ontbreekt, niemand is aanspreekbaar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Richt risicomanagement geïntegreerd in. Sluit daarbij aan op de inzichten die zijn verkregen uit de genoemde projecten. • Richt het risicomanagement zodanig is dat het management in staat is gefundeerde keuzes te maken en bijdraagt aan verbeterde besluitvorming (in relatie tot het realiseren van de (fiscale) strategie). • Zorg voor eigenaarschap op het gebied van risicomanagement (als basis voor de intrinsieke motivatie om de risico's te managen). Benoem de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en verwerk deze in de op te stellen VERI-matrix (zie bouwblok 1). • Draag deze inzichten uit als basis voor het risicobewustzijn (awareness) in de organisatie en meer specifiek ten aanzien van de beheersing van fiscale risico's. • Bestaand in de communicatie en te houden workshops aandacht aan "de factor mens" zodat de medewerkers zich bewust worden dat zij risicomanagement (kunnen) beïnvloeden en hier een bijdrage kunnen/moeten leveren. • Formuleer de TCF-doelstellingen ten aanzien van risicomanagement specifiek en helder (SMART). Benoemd daarbij de mogelijke consequenties als de doelstellingen niet worden gerealiseerd. 	

(Tax) Risk Management

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Doelstellingen</p> <p>Risicotolerantie</p> <p>Binnen de Belastingdienst is de mate van risicobereidheid (risicotolerantie) niet nader gedefinieerd. Ook niet naar aanleiding van het gesloten HT-convenant. De gemaakte afspraak in het HT-convenant om (uiteindelijk) "aanvaardbare aangiften" in te dienen is niet nader geconcretiseerd of vertaald in organisatiedoelstellingen.</p> <p>Het ontbreken van een formeel vastgestelde risicotolerantie heeft ook effect op het proces van het bepalen van eventuele beheersmaatregelen. Nu deze ontbreekt kan, objectief gezien, geen juiste keuze gemaakt worden in beheersmaatregelen (waarbij in algemene zin de stelregel opgaat dat hoe lager de risicotolerantie is, hoe ingrijpender de benodigde maatregelen zijn, zowel in organisatorische zin als in financiële zin).</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Bespreek de gewenste risicotolerantie tijdens de te strategieworkshops (zie bouwblok 1). • Benoem daarbij de te hanteren materialiteit²² waarbij aandacht besteed moet worden aan: <ul style="list-style-type: none"> ◦ De algemene inrichtingsmaterialiteit; ◦ Specifieke materialiteit (denk hierbij bijvoorbeeld aan beloningen voor bestuurders inclusief onkostenvergoeding, mede in relatie tot de bijzondere maatschappelijke positie die de Belastingdienst inneemt); ◦ Goedkeuringsmaterialiteit (waarbij een relatie gelegd moet worden met de gemaakte afspraken in het kader van het HT-convenant). • Leg de besproken risicotolerantie (inclusief te hanteren materialiteit) vast binnen de fiscale strategie (mede ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen dan wel ten behoeve van het afleggen van verantwoording).
<p>Risicorapportage</p> <p>Binnen de Belastingdienst is geen gestructureerd proces ingeregeld waarmee periodiek inzage gegeven kan worden in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de beoordeling van (al dan niet formeel gedefinieerde) (fiscale) risico's; - de gedefinieerde beheersmaatregelen werken en nog voldoen; - nieuwe (fiscale) risico's; - de potentiële financiële impact van actuele (fiscale) risico's. 		<ul style="list-style-type: none"> • Richt een formeel risico rapportageproces in. Hou daarbij expliciet rekening met de wensen van de diverse in- en externe stakeholders (zoals het behandelteam). • Varieer binnen dat proces met de periodiciteit, afhankelijk van het niveau waarop het risico zich voor kan doen en de maatregelen die zijn genomen. Doorgaans is de frequentie op strategisch niveau lager dan de frequentie op operationeel niveau. • Overweeg een relatie met de begrotingscyclus zodat actueel rekening kan worden gehouden met de financiële impact van (fiscale) risico's.

²² Materialiteit is een maatstaf in auditing en accounting die bepaalt of een bepaald bedrag (en de onderliggende handeling) al dan niet significant is. De concrete invulling is afhankelijk van de context.

(Tax) Risk management

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Doelstellingen</p> <p>Crisis- en incidentmanagement</p> <p>Binnen de Belastingdienst wordt aandacht besteed aan crisis- en incidentmanagement; het voorbereid zijn op calamiteiten. Crisis- en incidentmanagement is bij alle organisatieonderdelen ingericht. De wijze waarop is evenwel verschillend, alsook de mate van volwassenheid.</p> <p>Een onderdeel van de continuïteitsdoelstelling zijn de zogenaamde kritische functies. Daarbij gaat het om de beschikbaarheid van specifieke kennis, specifieke verantwoordelijkheden of een specifieke bezetting.</p> <p>De kritische functies worden momenteel (via het BCM-proces) voor de hele organisatie in kaart gebracht, zo ook in relatie tot de fiscale functie (TCF+).</p>	<p>Routinematige/niet routinematige gebeurtenissen</p> <p>Binnen de Belastingdienst wordt niet bewust omgegaan met het onderscheid routinematige - en niet routinematige gebeurtenissen.</p> <p>Informeel zijn de routinematige gebeurtenissen beter in beeld. Vanuit een betrokken groep medewerkers zijn - veelal uit eigen initiatief - met betrekking tot die gebeurtenissen al een aantal hulpmiddelen opgesteld (waaronder handleidingen, schema's en dergelijke).</p> <p>Binnen de organisatie is, zeker vanuit fiscale optiek, geen structurele aandacht voor niet-routinematige gebeurtenissen. Zo zijn geen bindende afspraken gemaakt hoe fiscaal verantwoordelijken en/of fiscaal specialisten betrokken moeten worden bij het opzetten en inrichten van nieuwe projecten of organisatieonderdelen. Het gevolg hiervan is dat bij dit soort projecten een goed zicht ontbreekt op de fiscale kansen en bedreigingen (met soms een grote financiële impact tot gevolg). Een goed voorbeeld hiervan is het recentelijk inrichten van Switch organisatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoewel het in kaart brengen van de kritische functies een standaard stap is en op enig moment in beeld komt voor het team dat zich richt op de fiscale functie/TCF+ verdient het de voorkeur in het plan van aanpak fiscale beheersing direct rekening te houden met het in kaart brengen van de kritische functies.
<p>Identificatie van gebeurtenissen</p>	<p>Binnen de organisatie gestructureerd aandacht aan de risico's binnen de bestaande werkprocessen (denk hierbij onder andere aan een periodieke evaluatie van de bedrijfsprocessen - bouwblok 2 -), de analyse van risico's daarbinnen en de betrokkenheid van de fiscale functie die tot uiting komt in de VERU-matrix (bouwblok 1).</p> <p>Bestaat binnen de organisatie gestructureerd aandacht aan nieuwe gebeurtenissen (activiteiten, veranderingen e.d.), het zogenaamde "event management".</p> <p>Overweeg verplichte consultatie van de fiscale afdeling bij gebeurtenissen met een financiële impact (bijvoorbeeld vanaf een bepaald bedrag), zodat bij belangrijk besluit altijd een fiscale paragraaf wordt opgenomen.</p> <p>Stuur bewust op een omgeving waarbij de aandacht voor fiscaliteit "de normaalste zaak van de wereld is". Daarbij is fiscaal bewustzijn een belangrijk aandachtspunt (zie bouwblok 1). Houding en gedrag van het (hoger) management zijn daarbij bepalende factoren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Besteed binnen de organisatie gestructureerd aandacht aan de risico's binnen de bestaande werkprocessen (denk hierbij onder andere aan een periodieke evaluatie van de bedrijfsprocessen - bouwblok 2 -), de analyse van risico's daarbinnen en de betrokkenheid van de fiscale functie die tot uiting komt in de VERU-matrix (bouwblok 1). • Bestaat binnen de organisatie gestructureerd aandacht aan nieuwe gebeurtenissen (activiteiten, veranderingen e.d.), het zogenaamde "event management". • Overweeg verplichte consultatie van de fiscale afdeling bij gebeurtenissen met een financiële impact (bijvoorbeeld vanaf een bepaald bedrag), zodat bij belangrijk besluit altijd een fiscale paragraaf wordt opgenomen. • Stuur bewust op een omgeving waarbij de aandacht voor fiscaliteit "de normaalste zaak van de wereld is". Daarbij is fiscaal bewustzijn een belangrijk aandachtspunt (zie bouwblok 1). Houding en gedrag van het (hoger) management zijn daarbij bepalende factoren.

(Tax) Risk Management

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Identificatie van gebeurtenissen</p>	<p>Identificatietechnieken</p> <p>Het identificeren van (fiscale) risico's is niet gestructureerd ingeregeld. Zo ontbreekt vanuit actuele ontwikkelingen, trends en gebeurtenissen zicht op de mogelijke (fiscale) consequenties ervan. Bedreigingen en kansen worden niet of niet tijdig gesignaleerd.</p> <p>De Belastingdienst staat voor grote veranderingen (mede als gevolg van de uitvoering van de Investeringsagenda). Hij is zich onvoldoende bewust van de (fiscale) risico's die met de veranderingen samen kunnen gaan. Er is onvoldoende kennis en capaciteit beschikbaar voor de identificaties van (fiscale) risico's bij deze veranderingen.</p> <p>Binnen Project 2016 zijn goede ervaringen opgedaan met de identificatie van LH-risico's met behulp van een al beschikbare presentatie. De presentatie wordt gegeven aan ondernemingen die wensen te participeren in een HT-traject. Tijdens die presentatie komen een groot aantal processen/aandachtspunten aan bod. Naar aanleiding van deze presentatie heeft het projectteam verscheidene fiscale risico's onderkend. Deze risico's kunnen nader worden uitgewerkt.</p> <p>Overigens vindt ook een "spontane" identificatie van fiscale risico's plaats. Zo heeft als gevolg van de nieuwe wet Vpb al een inventarisatie plaatsgevonden van mogelijk belaste prestaties. De inventarisatie werd begeleid vanuit UCA. Hierbij was sprake van een pragmatische aanpak. De betrokken medewerkers hebben informeel een goed gevoel overgehouden over deze inventarisatie en vervolgens implementatie. Dit gevoel staat haaks op het gevoel van deze medewerkers richting de organisatie: <i>"Er is geen sprake van één organisatie en daarom is de Vpb zelf opgepakt, dit is niet in de lijn belegd"</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaal hoe vaak, op welk niveau en welke wijze risk-assessments worden uitgevoerd en wie daar toe het initiatief neemt. • De (fiscale) risico's moeten op een eenduidige manier worden geformuleerd en gerelateerd aan een gebeurtenis binnen het proces of de ontwikkeling/trend. Daarbij moet aangegeven worden hoe het risico zich mogelijk manifesteert en welke consequenties hieraan zijn verbonden. • Breng betrokkenen rondom bijvoorbeeld een proces of een thema uit het TCF planmatig periodiek bijeen, indien nodig gefaciliteerd door een adviseur.
<p>Risk assessment</p>	<p>Inherente en restrisico's</p> <p>Binnen de Belastingdienst is nog geen breed bewustzijn op het inherent beoordeelen van risico's. Risico's worden normaliter besproken en beoordeeld met de risico beperkende maatregelen in het achterhoofd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een belangrijke doelstelling van een TCF is inzicht geven in de beheersing van fiscale risico's. Geef vanuit die optiek zicht in de inherente risico's, de gemaakte keuzes (risicoreactie), de (eventueel) getroffen mitigerende maatregelen en het restrisico. • In het kader van het restrisico dient een nadrukkelijke relatie te worden gelegd met de strategische uitgangspunten (risicotolerantie en materialiteit) en de activiteiten in het kader van monitoring en testing (werking fiscale beheersing).

(Tax) Risk management

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Risk assessment	<p>Vaststellen van impact en kans</p> <p>Voor zover risico's worden geïdentificeerd worden deze risico's niet nader geanalyseerd en vervolgens geprioriteerd met behulp van een kans- en een impactscore. Nu uitgegaan van "persoonlijke beleving en onderbuik".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definieer een objectief systeem waarmee risico's gewogen kunnen worden. Geef inzicht in deze weging door bijvoorbeeld gebruik te maken van zogenoemde "heatmaps". Weeg en prioriteer de geïdentificeerde risico's binnen het TCF op systematische wijze. Een voorbeeld van een heatmap is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.
Opvolging van risico's en beheersactiviteiten	<p>Relatie tussen gebeurtenissen</p> <p>Omdat een systematisch zicht op de bedrijfsprocessen en de daarin voorkomende individuele risico's ontbreekt, is het onderkennen van een mogelijke relatie tussen gebeurtenissen en het categoriseren daarvan (nog) niet opportuun.</p> <p>Evaluëren van mogelijke reacties</p> <p>Binnen de informele benadering van (fiscale) risicobeheersing wordt niet bewust nagedacht over hoe om te gaan met het risico. Er vindt geen bewuste standpuntbepaling plaats of het risico wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Geaccepteerd (geen mitigerende maatregelen treffen); Gemitigeerd (maatregelen nemen om de kans te verlagen dat het risico zich manifesteert en/of de impact van een risico te beperken al het zich manifesteert); Overgedragen (bijvoorbeeld als blijkt dat de organisatie niet in staat is invloed uit te oefenen op het risico); Geëlimineerd (bijvoorbeeld door het stopzetten van de activiteit bij een onacceptabel risico). 	<ul style="list-style-type: none"> Besteed bij het beoordelen van gebeurtenissen en het onderkennen van risico's aandacht aan de onderlinge relaties en de impact daarvan. Na het in kaart brengen en wegen van de risico's dient een bewust proces plaats te vinden hoe met de risico's zal worden omgegaan (passend binnen de gedefinieerde risicotolerantie). Maak binnen het proces tot versterking van de fiscale beheersing bewuste keuzes welke risico's als eerste gemitigeerd moeten worden (mede op basis van de gebruikte "heatmap"). Hierbij speelt de mate van risicobereidheid van het management eveneens een belangrijke rol. Documenteer gemaakte keuzes en gehanteerde afwegingen zorgvuldig zodat ze makkelijk reproduceerbaar zijn op het moment van heroverwegingen of als bijvoorbeeld een toezichthouder hiernaar vraagt. Indien noodzakelijk en gewenst kan per organisatieonderdeel inzicht worden gegeven in het risicoportfolio.
	<p>Risico portfolio</p> <p>Omdat geen sprake is van systematisch zicht op risico's ontbreekt een "risicoportfolio" op organisatieniveau of per organisatieonderdeel.</p>	

(Tax) Risk Management

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Opvolging van risico's en beheersactiviteiten</p>	<p>Beheersmaatregelen (inclusief soorten beheersmaatregelen en IT)</p> <p>De UCA besteedt ("informeel") al veel tijd en energie in de analyse van fiscale risico's. In dat kader zijn al een groot aantal kaders en richtlijnen opgesteld die worden gecommuniceerd via een intranetsite:</p> <p>http://intranet.belastingdienst.nl/bedrijfsvoering/gebruikersdocumentatie/financieel/handleidingen-manuals/</p> <p>Het gehanteerde uitgangspunt daarbij is dat "het beleid c.q. wet-/regelgeving wordt vertaald naar te hanteren werkwijzen voor de Belastingdienst".</p> <p>Deze kaders en richtlijnen zouden voor alle organisatieonderdelen van toepassing moeten zijn "zodat er eenduidig kan worden gewerkt conform geldende wet-/regelgeving en dat cijfers consolideerbaar/vergelijkbaar zijn."</p> <p>Door het op deze manier invulling geven aan kaders en richtlijnen wordt beoogd invulling te geven aan de "P" uit de PDCA-cirkel²³ in relatie tot "Oordelijk Financieel Beheer" (OFB).</p> <p>Bij deze opzet is bewust voor gekozen "de wet niet over te doen, maar om te vertalen hoe hiermee om te gaan binnen de Belastingdienst". Daarbij is als communicatiekanaal gekozen voor het gebruik van een aparte website (die door UCA zelf wordt beheerd). Dat de website benaderbaar is voor alle medewerkers en het versiebeheer in eigen hand is wordt als belangrijke voordeel gezien.</p> <p>Op de site wordt bewust een geïaagdheid gehanteerd: "Van Handboek Financieel Beheer Bedrijfsvoering - HFBB (meer beleidsmatig/overkoepelend/algemeen), naar handleidingen (concretisering, afdalend naar SAP-wijzers en bijlagen) waarbij zoveel als mogelijk een logische clustering/opbouw wordt gehanteerd (bijvoorbeeld handleidingen die worden gegroepeerd naar de onderdelen Budget, Realisatie, Prognose - Indeling herkenbaar voor controllers - en Personeel (HR))".</p> <p>De beheersmaatregelen op het (voorkomen van) oneigenlijk gebruik van de Mobility Mixx-kaart is een ander voorbeeld. Deze beheersmaatregelen zijn vastgelegd in het IC-plan Vervoer. Dit is een Rijksbreed plan en bestaat uit een fase 1 (huidig) en een nieuwe fase 2 (toekomst).</p>	<p>Het benoemen en uitwerken van beheersmaatregelen dient onderdeel te zijn van het gestructureerde risicomangementproces.</p> <p>Geformuleerde maatregelen kunnen worden gekoppeld aan het proces (VERI-matrix en flow-charts), met aandacht voor de "de 5 W's en 1 H" (Wie doet Wat, Waarom, Wanneer, Waarmee en Hoe?).</p> <p>Het plaatsen van kaders en richtlijnen op een algemene site dragen bij aan het (fiscaal- of risico) bewustzijn maar dragen ook bij aan het syndroom O = O (Opgeschreven = Opgelost).</p> <p>Bij de implementatie van maatregelen verdient het de voorkeur om bijzondere aandacht te besteden aan de communicatie hierover en de rol van het management daarin. Daarbij kunnen drie fasen worden onderscheiden:</p> <ul style="list-style-type: none"> o het opzetten van de beheersingsmaatregel; o het implementeren ervan (bestaan); o het toetsen van de werking van de beheersingsmaatregel. <p>Binnen de benoemde beheersmaatregelen kan onderscheid worden gemaakt in "Key-controls" (cruciaal voor de beheersing van het risico) en "Non-Key-controls" (ondersteunend aan de beheersing van de risico's). Van de "Key-controls" kan vervolgens de werking te worden vastgesteld. Dit vormt een verbindende schakel tussen "risicomanagement" en "monitoring en testing".</p>

²³ P(plan): opstellen/beheren kaders/richtlijnen (via de site; handboek/handleidingen e.d.)
D(o): uitvoering door bedrijfsonderdelen
C(heck): handhaving/monitoring van de kaders/richtlijnen
A(ct): (bij) sturen

(Tax) Risk Management

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Opvolging van risico's en beheersactiviteiten</p>	<p>Beleid en procedures Documentatie en communicatie vindt op dit moment veelal plaats "op eigen initiatief". Terzake is geen formeel beleid geformuleerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definieer beleid op het gebied van documentatie en communicatie inzake geformuleerde beheersmaatregelen (mede in het kader van beheersbaarheid en audit-trail). Bij de communicatie van de beheersmaatregelen is het belangrijk bij de betrokkenen in de organisatie (management en uitvoerenden) aandacht te besteden aan het "hoe en waarom" van de beheersmaatregelen. Dit omdat het begrijpen van het "opzet en bestaan" van de maatregel bijdraagt aan een consequente toepassing ("werking") daarvan.
<p>Belangrijkste bedreigingen en kansen</p>	<p>Overzicht belangrijkste fiscale bedreigingen en kansen Op dit moment wordt veel aandacht besteed aan het opnieuw inrichten van de organisatie, maar: "Er is te veel losgetrokken, waardoor een grote kloof is ontstaan tussen visie en werkelijkheid" en "er gebeurt er teveel, in te korte tijd op teveel plaatsen". Daardoor raakt de Belastingdienst het totaal overzicht kwijt en is "out-of-control".</p> <p>De Belastingdienst heeft geen zicht op de fiscaal meest belangrijke kansen en bedreigingen. Binnen Project 2016 is vanuit de meest relevante middelen (OB, LH en Vpb) een verkenning uitgevoerd op de bedreigingen en kansen. Deze zijn weergegeven in een aparte beschrijving. Daarbij is per middel een onderscheid gemaakt in de volgende risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> Inherente risico's vanuit het middel; Inherente risico's vanuit de organisatie; administratieve en formele risico's; risico's die samenhangen met de inrichting van de organisatie; fiscaal technische risico's. <p>Bij de beoordeling van de fiscaal technische risico's is zicht op de relevante bedrijfsprocessen van groot belang (relatie bouwboek 2). In dit kader is het voorbeeld aangehaald van "ICT'ers die Internationale beurzen bezoeken" (zie beeldkrantbericht van 7 maart 2016, bezoek Mobile World Congress 2016 in Barcelona). De vraag is of deze activiteiten in beeld zijn bij de fiscaal verantwoordelijken (mede in relatie tot strategische uitgangspunten op reputatiegebied).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Voor een overzicht van de fiscale kansen en bedreigingen per middel wordt verwezen naar de separate beschrijvingen. De beschrijvingen zijn opgenomen in de volgende sub-paragrafen van dit rapport. Bij de inrichting van het TCF kan vanuit de integrale beoordeling van de bedrijfsprocessen geanalyseerd te worden of dit overzicht op korte termijn aangepast moet worden. Zodra risicomangement binnen de organisatie een meer gestructureerd karakter krijgt dan heeft de organisatie steeds de beschikking over een actueel overzicht van de belangrijkste fiscale bedreigingen en kansen.

6.3.4.1 (Tax) Risk Management: Loonheffing
In overeenstemming met het opgestelde plan van aanpak zijn enkele meest urgente LH risico's in kaart gebracht.

Het projectteam wenst te benadrukken dat geen volledig overzicht wordt verstrekt van risico's voor de loonheffingen, evenmin wordt een volledige analyse verstrekt van de hierna behandelde risico's.

De uitkomsten van het onderzoek naar de loonheffingen zijn hierna in detail opgenomen. De uitkomsten bevatten ook de uitkomsten van het onderzoek bij Switch, waaronder de wijze waarop de fiscaliteit bij de totstandkoming van Switch een rol heeft gespeeld.

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Risk assessment Loonheffing</p>	<p>Inherente risico's vanuit het middel</p> <p>Voor de Belastingdienst als inhoudingsplichtige voor loonheffingen (loonbelasting en premies volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet) gelden een groot aantal wettelijke verplichtingen. Deze reiken verder dan de verplichtingen ten opzichte van "eigen personeel". Denk hierbij onder andere aan de "inhuur van derden".</p> <p>Voor wat betreft het "eigen personeel" dient loonheffing ingehouden te worden op het loon ("alle voordelen genoten uit de dienstbetrekking"). Dit betreft zowel het "reguliere" salaris als alle overige (incidentele en structurele) vergoedingen en verstrekkingen (voor zover fiscaal niet vrijgesteld).</p> <p>Uitgaande van de "transacties" met het personeel dient zicht verkregen te worden op de volledigheid van deze transacties, alsook de juiste fiscale vertaalslag daarvan.</p> <p>Voor wat betreft de volledigheid van transacties kan niet worden volstaan met een beoordeeling van de salarisadministratie (P-Direkt), maar zal ook gekeken moeten worden naar de financiële administratie in brede zin (SAP) en de juiste labeling daarbinnen van vergoedingen en verstrekkingen aan het personeel (en vervolgens de fiscaal juiste afhandeling daarvan binnen P-Direkt (op medewerker-niveau) of op aangifte-niveau (lump sum afhandeling)).</p> <p>Voor wat betreft de fiscaal juiste vertaalslag zal (na een juiste labeling en daarmee in overeenstemming zijnde verwerking) voornamelijk gesteund worden op de juiste parameterisering binnen de salarisadministratie (en de inrichting en werking van de general IT-controls).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van de LH dient een proces ingeregeld te zijn waarbij wijzigingen in wet- en regelgeving worden vertaald in aanpassingen in P-Direkt op het niveau van regelingen (nieuwe of juist ingetrokken wet- en regelgeving) als op het niveau daaronder (aanpassingen parameters binnen bestaande regelingen - stamgegevens in P-Direkt zoals percentages en WGA premies -). Vergelijk op dit punt "identificatie van gebeurtenissen" binnen het bouwblok (Tax) Risk Management. • Beoordeel de juistheid van de aanpassing van P-Direkt aan de hand van het in detail controleren van een aantal salarisstroken. • Stel vast dat binnen de scoping van IT-audit (dan wel IT-beheersing in brede zin) aandacht wordt besteed aan de voor de LH-relevante systemen als P-Direkt en SAP waarbij specifiek aandacht is besteed aan de juiste inrichting en werking van de general IT-controls. • Stel voor de uitvoeringspraktijk heldere kaders op hoe vergoedingen en verstrekkingen binnen de financiële administratie kunnen worden onderkend en juist gelabeld. Fiscaal bewustzijn (bouwblok 1) en zicht op processen (bouwblok 2) zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. • Administreer zoveel als mogelijk vergoedingen en verstrekkingen binnen één systeem (P-Direkt). • Binnen de monitoring en testing cyclus (bouwblok 5) dient aan de hand van de fiscaal juiste verwerking van de kasstromen vastgesteld te worden dat bovengenoemde aspecten in voldoende mate hebben gewerkt.

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Risk assessment Loonheffing</p>	<p>Inherent risico's vanuit de organisatie</p> <p>Het projectteam constateert dat de leidinggevenden die (de uitkomsten van) processen moeten goedkeuren in P-Direkt dit veelal blindelings doen. De leidinggevenden zijn zich daarbij niet bewust van de noodzaak tot een correcte naleving van de fiscale wetgeving, alsook de consequenties ervan (naheffingen en boetes) voor de organisatie.</p> <p>In de LH keten wordt in belangrijke mate gebruik gemaakt van de diensten van een externe service provider, het Shared Service Center P-Direkt. Een deel van de werkzaamheden wordt in eigen beheer uitgevoerd, omdat de organisatie gebruik maakt van een geïntegreerde administratie bedrijfsvoering in SAP (ERP-omgeving).</p> <p>P-Direkt ondersteunt een deel van de LH processen systeemtechnisch. Daarnaast "draait" een deel op het eigen systeem van de Belastingdienst. Medewerkers (inclusief betrokken managers) van de diverse organisatieonderdelen muteren, voor wat betreft de HR processen, via het Portaal P-Direkt rechtstreeks in het SAP systeem van P-Direkt of het SAP-systeem van de Belastingdienst.</p> <p>De uitbesteding van (een deel van) de werkzaamheden ontslaat de organisatie als inhoudingsplichtige niet van de verantwoordelijkheid tot het doen van aanvaardbare aangiften LH. Omdat de controle op de processen van P-Direkt bij de Rijksoverheid ligt en dus "te ver weg is" ziet UCA een eigen rol en verantwoordelijkheid in dat proces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zie op dit punt de voorgestelde interventies zoals opgenomen bij bouwblok 1; "fiscaal bewustzijn". • Bepaal op basis van de fiscale strategie uitgangspunten waaraan externe service providers dienen te voldoen (naast de eisen vanuit bedrijfsvoering). Hierbij dient minimaal aandacht te worden besteed aan volledigheidaspecten (primaire registratie van de "werkelijkheid") en juistheidsaspecten (Integer, betrouwbaar, tijdig en in lijn met wet en regelgeving). • Analyseer de opgestelde SNA (Service Niveau Overeenkomst) met P-Direkt en stel vast in hoeverre aandacht wordt besteed aan de geformuleerde uitgangspunten. • Overweeg het opvragen van een zogenaamde ISAE 3402 type II verklaring op de juiste werking van de bij P-Direkt gebruikte systemen (in lijn met de geformuleerde uitgangspunten/opgestelde SNA). • Beoordeel in hoeverre eigen aanvullende werkzaamheden nodig zijn op de eigen systemen (en betrek deze in de scoping van de monitoring/testing werkzaamheden, zie ook bouwblok 5, Monitoring/Testing).

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Mogelijke interventies
<p>Risk assessment Loonheffing</p> <p>Huidige situatie Administratieve en formele risico's</p> <p>Vaste kostenvergoedingen die onbelast worden uitgekeerd dienen periodiek te worden onderbouwd. Voor zover bekend ontbreken de onderbouwingen (op directeuren- en managers niveau). Overigens is onbekend of de vaste kostenvergoedingen worden geboekt ten laste van de vrije ruimte van de WKR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeel aan wie en tot welk niveau (directeuren, managers en overige) vaste kostenvergoedingen worden verstrekt en wat de hoogte van de kostenvergoedingen zijn. • Stel vast of de (verschillende) vaste kostenvergoedingen zijn onderbouwd (met bewijsstukken uit periodieke onderzoeken) en in hoeverre die onderbouwingen toereikend zijn. Stel vast in hoeverre de betaalde vergoedingen zijn geboekt ten laste van de vrije ruimte van de WKR. Indien de onderbouwingen niet aanwezig/ontoereikend zijn dient op korte termijn alsnog een onderbouwing opgesteld te worden gebaseerd op een actueel onderzoek. Op basis van de actuele bevindingen dient beoordeeld te worden of naar het verleden toe actie moet worden ondernomen. Stel daartoe een "plan de campagne" op, voor dit uit en stem de uitkomsten af met het behandelteam waarbij afspraken gemaakt kunnen worden naar de toekomst. • Zorg ervoor dat de bestaande en nieuw te sluiten contracten voor de inhuur van derden DBA-proof zijn, inclusief het proces van coördinatie van en de afstemming met de verschillende opdrachtnemers. Binnen de huidige systematiek is het mogelijk om rechtstreeks in te huren en deze inhuur via de financiële administratie te laten lopen. Dit gebeurt nog buiten het bovenvermeld proces. <p>Inhuur van derden via brokers en het Rijk De Belastingdienst maakt voor zijn processen gebruik van inhuur van derden. De procedure voor inhuur van derden is ingeregeld in P-Direkt en valt onder de verantwoordelijkheid van B/CFD. De inhuur van derden wordt administratief ondersteund door het Inkoop Uitvoerings Centrum (IUC) van B/CFD. Voor de inhuur van consultants (vanaf schaal 10) sloot de Belastingdienst een drietal contracten af met brokers. De bestaande contracten lopen af in december 2016. Het projectteam stelde vast dat deze contracten niet voldoen aan eisen van de Wet DBA. Het projectteam begreep dat de brokers aan het uitzoeken zijn hoe de contracten met de Belastingdienst DBA-proof kunnen worden gemaakt. Daarnaast sloot de Belastingdienst in februari 2016 Rijksbrede contracten af voor de inhuur van derden. Deze contracten voldoen eveneens niet aan de eisen van de Wet DBA.</p> <p>Op het voldoen aan de eisen van de Wet DBA bij de inhuur van derden is vanuit de organisatie geen fiscale coördinatie of ondersteuning op dit proces. In antwoord op Kamervragen heeft de Staatssecretaris aangegeven dat voor het einde van de implementatieperiode op 1 mei 2017 de Belastingdienst de DBA in haar processen heeft geborgd (Beantwoording Kamervragen 2015Z21359, 2016Z0991 en 2016Z12321).</p>

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Risk assessment Loonheffing</p>	<p>Risico's die samenhangen met de inrichting van de organisatie</p> <p>De risico's op een onjuiste, onvolledige en niet tijdige invoer (en verwerking) van de salarismutaties in P-Direkt worden ondervangen door "workflow-management". Binnen de processen is het niet altijd duidelijk wie voor welk (sub)proces verantwoordelijk is, en wie welke taak of rol daarbij heeft. Dit is mede een gevolg van het gevolgde "zelfbedieningsconcept" bij de verdeling van werkzaamheden over medewerkers van de voormalige P&O-afdeling bij de aansluiting op P-Direkt.</p> <p>De Belastingdienst maakt naast P-Direkt (salarisadministratie) ook gebruik van SAP. De salarisgegevens moeten tussen de beide systemen worden uitgewisseld. Voor de correcte verwerking van die gegevens is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het projectteam constateert dat onduidelijkheden bestaan over deze verantwoordelijkheid.</p> <p>Op dit moment loopt een project "Opheffen Knlp". Dit project ziet op de overdracht in 2017 van de processen Verlof en Verzuim (inclusief roosterplanning) naar P-Direkt. De verwachting is dat de overdracht van deze processen een groot deel van onduidelijkheden in de verantwoordelijkheden reduceert.</p> <p>Verder loopt het project "Herijking en herinrichting SAP". Het is niet duidelijk of dit project wijzigingen aanbrengt op de wijze van salarisverwerking, inclusief de verwerking van mutaties daarbinnen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor welk (sub)proces binnen de salarisadministratie (en -verwerking). • Benoem per (sub)proces een eigenaar, die verantwoordelijk is voor de rechtmatigheidsaspecten en het fiscaal up-to-date houden van dat (sub)proces. Denk hierbij aan te op te stellen VERI-matrix (zie bouwblok 1) • Maak binnen de processen zoveel als mogelijk gebruik van geprogrammeerde controles (ook in relatie tot fiscale/rechtmatigheidschecks en de overdracht van gegevens over de systemen). Maak daarbij bij "kritieke" mutaties gebruik van informatieschermen voordat mutaties kunnen worden ingevoerd of goedgekeurd. • Analyseer de effecten van de projecten "Opheffen Knlp" en "Herijking en herinrichten SAP" en verwerk deze op dat moment in de opgestelde VERI-matrix.

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Mogelijke interventies
<p>Risk assessment Loonheffing</p> <p>Huidige situatie</p> <p>Fiscaal/technische risico's: Vergoedingen en verstrekingen aan medewerkers (inclusief vaste kostenvergoedingen)</p> <p>Buiten de verwerking van vergoedingen en verstrekingen binnen de systematiek van P-Direkt worden ook rechtstreeks vergoedingen en verstrekingen verleend aan medewerkers. Deze vergoedingen en verstrekingen worden verleend op basis van ingediende rekeningen en worden rechtstreeks (en dus buiten P-Direkt om) in de financiële administratie geboekt.</p> <p>De uitgaven door leidinggevenden met een pinpas van de Belastingdienst worden verwerkt in SAP. Over het aantal pinpassen in omloop, de omvang van de pin-uitgaven en de wijze waarop deze uitgaven intern worden bewaakt en gemonitord heeft het projectteam onvoldoende zicht gekregen. Zo is onduidelijk gebleven of de instructies voor het boeken van de uitgaven op juiste werkkosten-rekeningen (WKR) worden nageleefd (inclusief de monitoring daarop).</p> <p>De Belastingdienst verstrekt zijn directeuren en managers (op M0- en M1-niveau) vaste kostenvergoedingen. Op centraal niveau ontbreekt een overzicht van deze vergoedingen. Zo is niet duidelijk aan wie en tot welk niveau vaste kostenvergoedingen worden verstrekt. Daarnaast ontbreken (voor zover bekend) de noodzakelijke onderbouwingen van (de hoogte van) de vaste kostenvergoedingen (op directeuren- en managers niveau). Daarbij ontbreekt voorts een declaratiereglement. Een declaratiereglement is noodzakelijk om een samenloop van vaste kostenvergoedingen met declaraties uit te sluiten. Verder is onbekend hoe de vaste kostenvergoedingen worden verwerkt in het kader van de WKR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Borg dat rechtstreeks gedeclareerde kosten door de financiële administratie niet uitbetaald zullen worden als de mogelijkheid bestaat deze kosten binnen P-Direkt op te voeren. • Stel een instructie op voor de rechtstreekse declaratie van incidentale kosten (Inclusief toestemming van het bevoegd gezag) waarbij specifieke aandacht wordt besteed aan de WKR-instructie. • Stel een (controle)overzicht op van het aantal pinpassen in omloop en stel duidelijke instructies op over het toegestane gebruik van pinpassen, inclusief de fiscale gevolgen ervan. • Indien (bijvoorbeeld vanuit reputatiemanagement) extra aandacht voor het gebruik van pinpassen en/of onkostenvergoedingen noodzakelijk wordt geacht dient hier invulling aan gegeven te worden binnen de MT-activiteiten. Bepaal daarvoor de uitgangspunten en neem deze op in de MT-kalender (zie bouwblok 5 Monitoring/Testing), waarbij de kennis van de bij de audit betrokken medewerkers wordt versterkt (en onderhouden). • Maak een declaratiereglement, waarin expliciet staat vermeld welke kosten (aard en omvang) gedeclareerd kunnen worden en welke kosten al vallen onder de vaste kostenvergoeding. • Stel vast of bij directeuren en managers sprake is geweest van een samenloop van ingediende declaraties met vaste kostenvergoedingen, met aandacht voor de rechtmatigheid van ingediende declaraties. Geadviseerd wordt om op dit punt geen risico's (doublures) te accepteren.

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Risk assessment Loonheffing	<p>Fiscaal technische risico's: <u>Inhuur van derden</u> <u>Rechtstreekse inhuur van derden</u></p> <p>In antwoord op de Kamervragen gaf de Staatssecretaris aan dat 111 personen <u>rechtstreeks</u> (dus zonder tussenkomst van de eerder vermelde brokers of het Rijk) zijn ingehuurd door de Belastingdienst en 21 door MinFin. Volgens de Staatssecretaris vielen deze personen onder de vrijwaredende werking van de VAR. Het projectteam is niet bekend welke acties de Belastingdienst onderneemt om de contracten die doorlopen na 1 mei 2016 onder de werking van de DBA te brengen. Voorts is onbekend of in het verleden de VAR-verklaringen uit de inhuur van derden in de administratie werd bewaard. Duidelijk is geworden dat geen fiscale/inhoudelijke toets plaatsvindt op de inhuur van derden. De inhuur van derden wordt door UCA wel gemonitord, waarbij de UCA bij betalingen op facturen met dezelfde naam en die zes maal of meer voorkomen de B/CFD verzoekt de (aanbestedings)procedure voor inhuur van derden te volgen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel een duidelijke (fiscale geaccepteerde en financiële) visie op de rechtstreekse inhuur van derden.
	<p><u>Inhuur van derden, niet zijnde ondernemers</u></p> <p>De Belastingdienst (UCA/HR-control en B/CFD) is onbekend met IB 47. Volgens het Handboek loonheffingen moeten uitbetalingen aan derden die niet in (fictieve) dienstbetrekking staan tot de inhoudingsplichtige, en die geen ondernemer zijn jaarlijks aan de Belastingdienst te worden opgegeven met een IB 47-formulier. Deze verplichting volgt uit de Informatieverplichtingen van de AWR. Maatschappelijk gezien kan de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie niet aan andere administratieplichtigen verplichten deze informatie te verstrekken zonder zelf te voldoen aan deze verplichting. De Belastingdienst voldoet als administratieplichtige waarschijnlijk niet aan de Informatieverplichting van het IB 47 formulier. Er bestaat geen sanctie voor het niet vrijwillig aanleveren van deze informatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Draag in voorkomende situaties zorg voor een proces waarmee wordt geborgd dat de Belastingdienst (als administratieplichtige) voldoet aan de Informatieverplichting die voortvloeit uit de AWR en ziet op het IB 47-formulier.

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Risk assessment Loonheffing	<p>Fiscaal technische risico's: Privé gebruik auto</p> <p>De Belastingdienst heeft ongeveer 1.530 auto's in gebruik. Daarbij is het volgende onderscheid te maken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ongeveer 850 werkauto's: onder deze categorie vallen onder andere de uiterlijk kenbare Douane-auto's. Deze auto's mogen niet privé worden gebruikt. • Ongeveer 80 poolauto's: deze auto's mogen niet privé worden gebruikt. • Ongeveer 600 persoonsgebonden auto's: hiervan worden ongeveer 300 auto's privé gebruikt. <p>Over deze laatste auto's vindt "bijtelling" plaats in het kader van privégebruik. Om een dienstauto te kunnen gebruiken heeft de medewerker op dit moment een zogenaamde GRA-pas nodig. Er zijn circa 11.000 zogenaamde GRA-passen in omloop. Het projectteam stelt vast dat GRA-passen na gebruik niet worden ingenomen. Verder worden de autorisaties (rechten op het gebruik van een dienstauto) bij wijzigingen niet aangepast. Dit heeft tot gevolg dat het gebruik van een dienstauto door een medewerker niet op een juiste en/of volledige wijze in de daartoe verplichte administratie terecht komt.</p> <p>De medewerkers die de dienstauto's ook privé mogen gebruiken, moeten volgens de daarop van toepassing zijnde regeling (verklaring privégebruik) vooraf een inschatting maken van de jaarlijkse privékilometers. Per privékilometer is een eigen bijdrage verschuldigd. Volgens de regeling vindt achteraf een eindafrekening plaats. De eindafrekening is gebaseerd op het werkelijke aantal verreden privékilometers. Het projectteam kon niet vaststellen dat de eindafrekening over het gereden aantal privékilometers (in elk geval daadwerkelijk plaatsvindt).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementeer een adequaat autorisatiesysteem voor het gebruik van dienstauto's waarbij duidelijk is wie wanneer geautoriseerd is tot het gebruik. • Monitor de autorisaties voor het gebruik van een dienstauto en acteer op wijzigingen. • Stel periodiek overzichten op van gebruikers die volgens het geautomatiseerde rittenregistratiesysteem meer dan 500 kilometer met een dienstauto hebben gereden. • Stel leidinggevenden (en medewerkers) verplicht eenduidig te reageren op de uitvragen (van de UCA) naar het gereden aantal privékilometers met dienstauto's waarbij in voorkomende gevallen een sluitende rittenregistratie kan worden verlangd. • Kies voor een rittenregistratiesysteem met fiscaal keurmerk. Vanaf medio 2017 neemt de Belastingdienst een nieuw rittenregistratiesysteem (Fleet Logic, met keurmerk) in gebruik. • Zet de standaardinstelling van een rit op "privé" zodat de gebruiker een bewuste keuze moet maken de rit als zakelijk aan te merken. • Beoordeling van het privé gebruik dient niet beperkt te blijven tot die auto's waarvoor een overeenkomst privégebruik is gesloten. In generieke zin dient de zakelijkheid van als zodanig geregistreerde kilometers te worden aangetoond (door middel van agenda's, SAP-tijden, etc.). Dit verdient bijzondere aandacht in die situaties dat een gebruiker meer dan 500 km heeft gereden. • Borg dat de controles op het privégebruik van de dienstauto's voldoende omvang hebben. Stem waar nodig de omvang af met het behandelteam.

(Tax) Risk Management: Loonheffingen

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Risk assessment Loonheffing</p>	<p>Fiscaal technische risico's: Organisatieonderdeel Switch</p> <p>Het organisatieonderdeel Switch startte officieel op 1 februari 2016. Switch komt voort uit de Investeringsagenda (IA) en valt bestuurlijk rechtstreeks onder de DG. Switch ziet toe op de uitvoering van het Van-Werk-Naar-Werk-beleid (VWNW), een met de vakbonden overeengekomen voorziening. De voorziening is bedoeld voor medewerkers van wie het werk verminderd dan wel verdwijnt, of die vrijwillig willen werken aan een nieuw perspectief.</p> <p>Switch kent enkele specifieke risico's voor de loonheffingen. Deze risico's zien op de fiscale gevolgen van de stimuleringspremie, waaronder onduidelijkheid over het mandaat en de verantwoordelijkheid bij de gemaakte (en te maken) afspraken (inclusief de fiscale gevolgen) over deze premie. De onduidelijkheid wordt volgens het projectteam mede veroorzaakt door het ontbreken van een geformuleerde en gecommuniceerde fiscale strategie, duidelijk belegde verantwoordelijkheden en het gebrek aan fiscaal bewustzijn binnen de organisatie (zie ook de toelichting op bouwblok 1).</p> <p>Duidelijk is geworden dat bij variant A van de stimuleringsregeling Switch verantwoordelijk is voor het tekenen van de individuele vaststellingsovereenkomsten met medewerkers. Verder verricht Switch controles op het becijferde (totaal) bedrag aan stimuleringspremies. Dit bedrag werd bij aanvang berekend door Programma ORIA.²⁴ Switch is evenwel geen budgethouder voor de toekenning (en uitbetaling van) de stimuleringspremies. Switch is dan ook niet verantwoordelijk voor (de totale omvang van) de stimuleringspremies. De stimuleringspremies komen ten laste van de organisatieonderdelen, waar de medewerkers die gebruik maken van variant A werkzaam waren. De geïnterviewden van Switch gaven aan dat zij zich ook niet verantwoordelijk voelen voor de eindheffing van artikel 32ba Wet op loonbelasting 1964, die nu blijkt moet worden afgedragen als gevolg van stimuleringspremies.</p> <p>De geïnterviewden lichten toe dat Switch wel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de overige varianten (B, C en D) van de stimuleringsregeling. Verder gaven zij aan dat Switch is opgezet als een "romp"-organisatie met de mogelijkheid tot flexibele opschaling (en afschaling). Daartoe worden consultants ingehuurd via brokers. Switch heeft daartoe een rechtstreeks contract met het IUC en maakt verder geen gebruik van de dienstverlening van B/CFD op dit gebied.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stel voor variant A van de stimuleringsregeling vast wat de hoogte van de eindheffing door toepassing van artikel 32ba Wet op de loonbelasting 1964 moet zijn. • Bepaal hierop zelfstandig op welke wijze een naheffing ervan kan geschieden en stem dat standpunt eventueel af (individueel vooroverleg met het behandelteam). • Maak voor de andere varianten van de stimuleringsregeling (B, C en D) een gedegen analyse op de (eventuele) fiscale consequenties van de afzonderlijke varianten. Stem de consequenties (eventueel) ervan vooraf af met het behandelteam (individueel vooroverleg). <p><i>NB: Inmiddels zijn bovenstaande aanbevelingen al vertaald in een concrete opdracht.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Laat Switch aansluiten op het centrale (nog in te formaliseren) beleid (en achterliggende processen) dat ziet op de naleving van de Wet DBA (zie ook het fiscaal technische risico: Inhuur van derden).

²⁴ Programma Ondersteuning Reorganisaties Investerings Agenda (voorlopige werknaam; hierna: Programma ORIA), is een tijdelijke werkgroep die voortvlopend op de definitieve oprichting van de directie HR van de Belastingdienst i.o. als opdracht krijgt, regie te voeren op de personele aspecten die voortkomen uit de ondernemings- en organisatiebesluiten die worden ontwikkeld in het kader van de uitrol van de IA. Het betreft dan al die (voorgenomen en definitieve) besluiten (zoals UP = uitgangspostie, plaatsing e.a.), die nodig zijn om de medewerkers waar nodig te verplaatsen naar een nieuwe functie en/of plaats in de organisatie. Het Programma ORIA zal ook alle procedurele en administratieve HR-aspecten van het plaatsingsproces (zie ook onderdeel 1.7b PUB) en het aanvraag- en behandelproces van de VWNW-voorzieningen verzorgen. Hierbij ondersteunt zij de werkzaamheden van Switch op het terrein van arrangementen en voorzieningen VWNW. Daarnaast is zij faciliterend en ondersteunend aan de Plaatsingsadviescommissie(s).

6.3.4.2 (Tax) Risk Management: Omzetbelasting
In overeenstemming met het opgestelde plan van aanpak zijn urgente risico's voor de omzetbelasting in kaart gebracht.

De uitkomsten zijn hierna in detail opgenomen.

(Tax) Risk Management: Omzetbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Omzetbelasting</p> <p>Inherente risico's vanuit het middel</p> <p>De Belastingdienst is in juridisch opzicht onderdeel van het publiekrechtelijke lichaam "Staat der Nederlanden". De Belastingdienst heeft binnen dat publiekrechtelijke lichaam een zekere zelfstandigheid. De vervolgvraag is hoe zelfstandig de verschillende organisatie-onderdelen zijn. Voor de btw-heffing geldt een zelfstandig criterium voor het begrip "belastingplichtige" dat geheel kan afwijken van het subject van andere belastingsoorten.²⁵ Om vast te kunnen stellen of en in hoeverre prestaties binnen de staat (zoals uitlenen van personeel) voor de btw belast zijn, in welke mate er aftrek van voorbelasting geclaimd moet worden en op welke wijze de administratie moet worden ingericht, is eerst en vooral nodig om de omvang van de entiteit/belastingplichtige vast te stellen.</p> <p>Dat belang komt tot uiting in de juiste tenaamstelling van de aangiften en in de opbouw van de onderliggende gegevens.</p> <p>Daarnaast is de bepaling van de omvang van de entiteit (mede) bepalend voor de vraag of btw is verschuldigd over prestaties. Als bijvoorbeeld de FIOD personeel uitleent aan CKC (en de FIOD vraagt daarvoor een vergoeding) dan is er btw verschuldigd als de FIOD en CKC niet tot dezelfde entiteit behoren. Als bijvoorbeeld de Belastingdienst voor alle onderdelen die ressorteren onder de huidige RVB als één belastingplichtige wordt aangemerkt leidt de uitlening van personeel niet tot verschuldigdheid van btw. Wel leidt in die situatie de uitlening van personeel aan bijvoorbeeld het Ministerie wel tot btw-verschuldigdheid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In verband met de mogelijkheid dat op dit moment doorlopend foutieve aangiften worden ingediend dient met hoge prioriteit vastgesteld te worden wat het subject voor de btw-heffing is. • Daarvoor dient een onafhankelijk en diepgaand onderzoek uitgevoerd te worden, waarbij aandacht wordt besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> ◦ de juridische structuur van de Belastingdienst, MinFin en de Staat als geheel; ◦ de (onderlinge) bestuurlijke relaties; ◦ de wijze waarop de Belastingdienst en MinFin naar buiten toe willen optreden. • Dit onderzoek dient bij voorkeur uitgevoerd te worden door ten minste één btw-specialist en één accountant, ondersteund door een jurist (staatsrecht) die: <ul style="list-style-type: none"> ◦ uitgebreide kennis en ervaring hebben met (btw bij) overheidsorganisaties; ◦ beschikken over een hoge mate van omgevings-sensitiviteit en politiek bewustzijn; ◦ beschikken over strategisch denkvermogen; ◦ inzage krijgen in de juridische documenten van de Belastingdienst, het Ministerie van Financiën en de Staat de Nederlanden; ◦ vrij mogen spreken met beleidsbepalende medewerkers. • Voor zover dit onderzoek wordt uitgevoerd door Belastingdienstmedewerkers dient aandacht besteed te worden aan hun mandaat en positie binnen de organisatie. 	

²⁵ Binnen de regelgeving en jurisprudentie voor de btw is het subject niet duidelijk gedefinieerd. De wet OB (artikel 7) spreekt alleen over 'ieder' die btw-prestaties verricht. Dat kan dus allerlei verschijningsvormen hebben. Uit de jurisprudentie volgt dat moet gaan om een entiteit die zelfstandig aan derden (dus personen die niet tot die entiteit behoren) prestaties verricht.

(Tax) Risk Management: Omzetbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Omzetbelasting	<p>Inherente risico's vanuit het middel (vervolg)</p> <p>Inherente risico's vanuit de organisatie</p> <p>De UCA verzorgt de btw-aangifte met sub-nummer <input type="text"/>. Het sub-nummer <input type="text"/> valt onder de "hoofdaangifte" van het fiscale nummer <input type="text"/>. Dit nummer staat op naam van de Staat der Nederlanden en betreft het MinFin. Onder sub-nummer <input type="text"/> neemt de UCA de aangiftegegevens over van de volgende nummers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <input type="text"/> DG Bel; <input type="checkbox"/> Belastingdienst CKC; <input type="checkbox"/> Belastingdienst Blauw (LKB); <input type="checkbox"/> Belastingdienst Centrale Administratie; <input type="checkbox"/> Belastingdienst Toestagen; <input type="checkbox"/> Belastingdienst Beltel; <input type="checkbox"/> Belastingdienst FIOD; <input type="checkbox"/> Belastingdienst Douane. <p>Deze organisatieonderdelen verrichten zelf de btw-technische kwalificatie en geven (maandlijks/per kwartaal) aan de UCA door welke gegevens in de aangifte moeten worden opgenomen.</p> <p>De UCA stelt niet vast of de aangeleverde gegevens in fiscaaltechnisch opzicht volledig en juist zijn.</p> <p>Naast de UCA (onder sub-nummer <input type="text"/>) doen enkele organisatieonderdelen onder het fiscale nummer <input type="text"/> zelfstandig btw-aangifte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van onafhankelijkheid dient de uitvoering van de opdracht bij voorkeur rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de RVB plaats te vinden. • Op basis van dit onderzoek dient door de fiscale afdeling zelfstandig een fiscaal standpunt ingenomen te worden. • Dit standpunt dient in het kader van vooroverleg afgestemd te worden met het behandelteam. <ul style="list-style-type: none"> • Benoem ten aanzien van het aangifteproces (en onderliggende bedrijfsprocessen) eenduidig taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. • Verwerk deze in de op te stellen VERI-matrix (zie bouwblok 1). • Beleg de eindverantwoordelijkheid van de aangiften btw van alle dienstonderdelen (die of zelfstandig aangifte doen of zelfstandig gegevens aan de UCA gegevens aanleveren voor het doen van een aangifte) bij de fiscale afdeling op concern niveau.

(Tax) Risk Management: Omzetbelasting

Onderdeel	Mogelijke interventies
<p>Omzetbelasting</p> <p>Huidige situatie</p> <p>Inherente risico's vanuit de organisatie (vervolg)</p> <p>Het betreft de volgende organisatieonderdelen (onder verwijzing naar het sub-nummer):</p> <ul style="list-style-type: none"> o Belastingdienst CICT; hieronder vallen CIE en cao; o Kerndepartement Financiën; o Directie Financiële Markten; o Belastingdienst CFD; o Belastingdienst CA; Eurovignetten; o Douane en Belastingmuseum. <p>De UCA is niet betrokken bij deze btw-aangiften. Het projectteam verkreeg geen zicht over de wijze waarop de organisatieonderdelen aangiften doen. Van de aangiften met sub-nummers [] is, uitgaande van de tenaamstelling, voorstelbaar dat die aangiften buiten de verantwoordelijkheid van UCA vallen. Echter van de sub-nummers [] is dat niet direct voorstelbaar.</p> <p>De Belastingdienst (als subject) is bij het behandelteam bekend onder het klantnummer [] Onder het klantnummer staan nog meer entiteiten geregistreerd. Uitgaande van de tenaamstelling van deze entiteiten lijken [] (Stichting historische verzamelingen) en [] (Harmonie) raakvlakken te hebben met de aangifte van de Staat der Nederlanden en betreffende het MinFin. Voorts is het nog mogelijk dat andere organisatieonderdelen binnen de Belastingdienst of MinFin btw-aangiften doen die niet zijn opgenomen onder het klantnummer [] van het behandelteam.</p> <p>Als gevolg van de bovenbeschreven werkwijze is de UCA niet in staat om de btw-technische behandeling van de geldstromen binnen de btw-entiteit Belastingdienst te controleren en te waarborgen. Op dit punt is de Belastingdienst als organisatie "niet in control".</p> <p>Daarbij zijn er zorgen over het herkennen van de fiscale duiding in de dagelijkse uitvoering. Er is sprake van een complexe organisatie waarbinnen een omvangrijke hoeveelheid transacties met een groot financieel belang moeten worden afgehandeld. De juiste fiscaal technische duiding vanuit btw-perspectief vergt specialistische kennis. Binnen UCA is slechts één persoon actief die enigszins btw-technisch is onderlegd. Deze medewerker wordt op afstand ondersteund ("Fiscaal Loket"). Daarnaast zijn binnen UCA handelingen en stroomschema's beschikbaar. In de praktijk blijkt dat de handelingen summiër en fragmentarisch zijn. Daarnaast zijn in de handleiding enkele onjuistheden gesignaleerd en bevatten de schema's enkele onjuiste "criteria".</p> <p>Voor een organisatie van deze omvang (zowel qua complexiteit als financieel belang) is op dit punt sprake van een te "magere invulling" van de fiscale functie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat bij het aangifteproces btw meerdere (ten minste twee) btw-specialisten doorlopend betrokken zijn. • Breng voor ieder organisatieonderdeel in beeld hoe de btw-technische kennis bij de uitvoerenden is gewaarborgd. • Zet een verbeteringstraject in voor de handleiding en schema's en stem deze voor zover als nodig af met de competente inspecteur in het kader van vooroverleg.

(Tax) Risk Management: Omzetbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Omzetbelasting</p>	<p><u>Administratieve en formele risico's</u></p> <p>Iedere btw-belastingplichtige of rechtspersoon (niet ondernemer) is op grond van artikel 34 Wet OB verplicht een btw-administratie te voeren. Deze administratie moet, kort samengevat, duidelijk en overzichtelijk zijn ingericht, zodat de verschuldigde btw, aftrekbare inkoop-btw, de intracommutaire verwervingen en de verlegde btw direct te bepalen zijn. Artikel 31 Uitvoeringsbeschikking OB stelt hieraan duidelijke eisen. De eisen zien op de belastingplichtige <i>als geheel</i>.</p> <p>Het projectteam constateert dat voor de organisatieonderdelen die aangifte doen onder het sub-nummer [] sprake is van een administratie. Deze administratie bevindt zich bij het Shared Service Centre (van de B/CFD), met uitzondering van sub-nummer [] DG Bel. Of deze administratie voldoet aan de wettelijke eisen heeft het projectteam niet vastgesteld. Duidelijk is wel dat de UCA (of een ander intern orgaan) de administratie niet heeft beoordeeld op de eisen van artikel 31 Uitvoeringsbeschikking.</p> <p>Van de organisatieonderdelen die onder een nader sub-nummer aangifte doen (zie hierboven), is niets bekend over een btw-administratie, althans niet bij het projectteam of de UCA.</p> <p>Het projectteam constateert dat in ieder geval geen sprake is van een btw-administratie die voldoet aan de specifieke eisen als het gaat om de btw-belastingplichtige "de Belastingdienst" als geheel.</p> <p><u>Bewaarplicht</u></p> <p>Een btw-belastingplichtige heeft een bewaarplicht voor de administratie en de daartoe behorende bescheiden. Voor het bewaren van elektronische facturen bestaan bijzondere voorwaarden. Binnen de scope van het project is niet vastgesteld of de Belastingdienst (en de daartoe behorende organisatieonderdelen) voldoet aan de eisen van de bewaarplicht.</p> <p><u>Factuurvereisten</u></p> <p>Een btw-belastingplichtige heeft ook een plicht om facturen uit te reiken die voldoen aan de specifieke factuurvereisten van artikel 35a Wet OB. Binnen de scope van het project is niet vastgesteld of de Belastingdienst op dit onderdeel "in control" is.</p> <p><u>Risico's die samenhangen met de inrichting van de organisatie</u></p> <p>Het projectteam heeft vastgesteld dat er geen beheerst proces ingeregeld is waariangs de verschillende organisatieonderdelen btw-aspecten afhandelen en aangiften doen. Het is zeer waarschijnlijk dat verschillende aangiften als gevolg daarvan formeel onjuist zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Richt een btw-administratie in die voor alle dienst-onderdelen van de Belastingdienst geldt en onder de eindverantwoordelijk één persoon valt. • Besteed in het op te stellen plan van aanpak fiscale beheersing aandacht aan het feit in hoeverre de Belastingdienst voldoet aan zijn wettelijke be-waarplicht van zijn financiële administratie en de daarbij behorende bescheiden. • Besteed in het op te stellen plan van aanpak fiscale beheersing aandacht aan het feit of de Belastingdienst voldoet aan de wettelijke factuur-vereisten.

(Tax) Risk Management: Omzetbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Omzetbelasting</p>	<p>Risico's die samenhangen met de inrichting van de organisatie (vervolg)</p> <p>Mogelijk is ten onrechte wel of ten onrechte geen btw gefactureerd over prestaties die tussen de verschillende onderdelen plaatsvinden.</p> <p>De aangiften onder het subnummer [] worden door UCA verzorgd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de opgestelde handleidingen en schema's. Hoewel de handleidingen en schema's beschikbaar zijn gesteld aan de rest van de organisatie is, mede als gevolg van de decentrale inrichting, niet bekend in hoeverre de overige organisatieonderdelen deze gebruiken. Daarnaast is onduidelijk of specialistische btw-kennis beschikbaar is.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definieer het aangifteproces btw. • Regel een proces in dat voorziet in een regelmatige update en beschikbaarstelling van handleidingen en schema's. • Organiseer regelmatig opleidingen om benodigde btw-kennis actueel te houden (waarbij helder zicht is op welke btw-kennis waar in het proces nodig is).
	<p>Fiscaal/technische risico's: Verschuldigde btw</p> <p>De Belastingdienst is pas btw verschuldigd als hij prestaties verricht aan een natuurlijke- of rechtspersoon die niet tot de Belastingdienst behoort. Het projectteam gaf bij de inherente risico's aan dat onvoldoende vaststaat welke organisatieonderdelen behoren toe het btw-subject "De Belastingdienst". Als gevolg daarvan is het ook onduidelijk wanneer de Belastingdienst btw verschuldigd wordt over zijn prestaties aan derden.</p> <p>De meest voorkomende redenen dat de Belastingdienst btw verschuldigd wordt, lijken te zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het uitlenen van personeel aan organisaties buiten de Belastingdienst; - De verleggingsregeling bij inkoop van diensten bij van een ondernemer die buiten Nederland is gevestigd; - De intracommunautaire verwerving van goederen; en - Invoer van goederen <p>De UCA neemt in de btw-aangifte de bedragen op die de organisatieonderdelen (ressortrend onder het sub-nummer [] vermelden op de grootboekrekening "Verschuldigde btw" in SAP. Hierbij is van belang vast te stellen dat in de praktijk de vereiste fiscale kennis niet aanwezig is om vast te kunnen stellen of bij prestaties (transacties e.d.) btw is verschuldigd. Het projectteam kon, binnen de uitvoering van de opdracht, onvoldoende vaststellen of gewaarborgd is dat de organisatieonderdelen terecht bedragen op deze grootboekrekening boeken dan wel bedragen onterecht boeken.</p> <p>Het projectteam heeft voorts geen zicht op de vraag of de andere organisatieonderdelen die onder de andere sub-nummers aangifte doen de verschuldigde btw terecht aangeven of terecht geen verschuldigde btw aangeven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat binnen het aangifteproces gewaarborgd is dat door de organisatieonderdelen wordt herkend wanneer (bij welke prestaties, transacties) sprake is van het verschuldigd worden van btw. • Besteed in het uit te voeren onderzoek naar het subject van de btw-plicht aandacht aan de actuele behandeling van btw-verschuldigdheid op de verschillende transacties. • Beoordeel aan de hand van het actuele onderzoek of sprake is van alsnog af te dragen btw en in welke omvang daarvan sprake is. • Indien de uitkomst van het actuele onderzoek daar aanleiding toe geeft (er is sprake van een materieel bedrag en het is waarschijnlijk dat de fout zich ook in een eerdere periode heeft voorgedaan) dient een herrekening van al ingediende aangiften plaats te vinden. • Verwerk de uitkomsten van die herrekening in een suppletieaangifte en bespreek de uitkomsten daarvan met het behandelteam.

(Tax) Risk Management: Omzetbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Omzetbelasting	<p>Fiscaal technische risico's: Aftrek inkoop-btw</p> <p>De Belastingdienst heeft recht op aftrek van inkoop-btw (of wel voorbelasting) voor zover de ingekochte prestaties worden gebruikt voor belastbare uitgaande prestaties. De UCA gaf aan voor de aangifte met sub-nummer <input type="checkbox"/> nimmer inkoop-btw te claimen. Dat lijkt een begrijpelijk en juist standpunt, omdat er weinig inkoop-btw zal zien op de eerder beschreven btw-belaste prestaties.</p> <p>Voor het privégebruik van goederen door medewerkers wordt in voorkomende gevallen geen aangifte gedaan. Dat lijkt ook redelijk, omdat geen inkoop-btw wordt teruggevraagd. Formeel is dit overigens niet helemaal juist.</p> <p>Binnen de uitvoering van de opdracht is door het projectteam voor de andere sub-nummers geen aandacht besteed aan het al dan niet aftrekken van inkoop-btw.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaal een nader fiscaal standpunt op het niet aftrekken van inkoop-btw. • Doe dit ook in verband met het niet aangeven van privé gebruik van goederen. • Besteed in het uit te voeren onderzoek naar het subject van de btw-plicht aandacht aan deze aspecten (op basis van het nader ingenomen standpunt). • Beoordeel aan de hand van het actuele onderzoek of sprake is van alsnog te verrekenen btw en in welke omvang daarvan sprake is. • Indien de uitkomst van het actuele onderzoek daar aanleiding toe geeft (er is sprake van een materieel bedrag en het is waarschijnlijk dat de verrekening ook in een eerdere periode mogelijk is) dient een herrekening van al ingediende aangiften plaats te vinden. • Verwerk de uitkomsten van die herrekening in een suppletaangifte en bespreek de uitkomsten daarvan met het behandelteam.

6.3.4.3 (Tax) Risk Management: Vennootschapsbelasting
In overeenstemming met het opgestelde plan van aanpak zijn urgente Vpb-risico's
in kaart gebracht.

De uitkomsten zijn hierna in detail opgenomen.

(Tax) Risk Management: Vennootschapsbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Vennootschapsbelasting</p>	<p>Inherente risico's vanuit het middel</p> <p>Per 2016 is de Wet op de vennootschapsbelasting gewijzigd. Op grond van deze wijziging worden publiekrechtelijke lichamen voor zover zij een onderneming (in fiscaalrechtelijke zin) drijven, in beginsel belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (Vpb). Voor het publiekrechtelijk lichaam "de Staat" is de belastingplicht belegd op het niveau van ieder ministerie. Het MinFin, waaronder de Belastingdienst, dient derhalve te inventariseren in hoeverre zij belastingplichtig wordt voor de Vpb.</p> <p>Ten behoeve hiervan is het noodzakelijk dat eerst een inventarisatie (van alle activiteiten) plaatsvindt en gekeken wordt in hoeverre activiteiten gezamenlijk beoordeeld dienen te worden (voor de zogenoemde ondernemingstoets). Vervolgens dient getoetst te worden of sprake is van ondernemingsactiviteiten en zo ja, of mogelijk een vrijstelling toepassing kan vinden. De ondernemingsactiviteiten dienen vervolgens meegenomen te worden in de aangifte Vpb van het MinFin. Omdat de toets plaatsvindt op het niveau van de fiscale activiteit kan binnen de aangifte Vpb van MinFin sprake zijn van verschillende fiscale ondernemingen waarbij verschillende organisatieonderdelen betrokken kunnen zijn.</p> <p>De conclusie of sprake is van ondernemerschap voor de Vpb is afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen per jaar verschillend zijn. Dat maakt dat periodieke toetsing aan de fiscale criteria noodzakelijk is.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Richt een proces in zodat jaarlijks getoetst wordt of er zich wijzigingen hebben voorgedaan in de feiten en omstandigheden ten aanzien van de beoordeelde activiteiten en eventuele nieuwe activiteiten.
<p>Inherente risico's vanuit de organisatie</p> <p><u>Onvoldoende regie:</u></p> <p>Uit het gesprek met de UCA is gebleken dat het opstellen van een handleiding voor de potentiële Vpb-plicht op initiatief van de geïnterviewde medewerkers is geschied. De UCA was "via via" geïnformeerd over de naderende (potentiële) belastingplicht. Op de vraag of dit via het management was gelopen luidde het antwoord dat dit niet het geval was. De gesprekspartners gaven (voorzichtig) aan dat het management eerder niet op de hoogte was van de problematiek over de potentiële Vpb-plicht. Van enige aansturing (regie) van bovenaf is daarom geen sprake geweest. Dit leidt tot de vraag wat er met de inventarisatie gebeurt als de geïnterviewden zouden wegvallen. Hierop werd aangegeven dat: "een en ander dan simpelweg zou omvallen". Voor de Vpb is dit overigens minder erg, zo gaven zij zelf aan, omdat daarvoor tot op het moment van het interview minder werk is gedaan.</p> <p>Uit het bovenstaande volgt ook dat (slechts) enkele personen zich binnen de organisatie bezighouden met de potentiële Vpb-plicht van de Belastingdienst.</p> <p>Daarbij wordt aangegeven dat "de toon aan de absolute top" goed lijkt te zijn maar het de vraag is "of deze toon ook goed is op het niveau daaronder".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Laat de (continu) beoordeling van de potentiële Vpb-plicht (inclusief de opzet en inrichting van de fiscale processen die een aanvaarbare aangifte moeten borgen) onderdeel zijn van de taken, voegdheden en verantwoordelijkheden van de fiscale afdeling (zie Bouwblok 1). Binnen deze afdeling moet ten minste één middelspecialist Vpb actief zijn, alsook een tax accountant. Hou in de taakomschrijvingen rekening met: <ul style="list-style-type: none"> Inrichting en uitvoering van de (Vpb)processen; opstellen (fiscale) balans en winst-en-verliesrekeningen; opstellen aangifte Vpb; opstellen/actualiseren interne handreikingen. 	

(Tax) Risk Management: Vennootschapsbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Vennootschapsbelasting</p> <p>Inherente risico's vanuit de organisatie (vervolg)</p> <p><u>Onvoldoende fiscale kennis:</u></p> <p>De geïnterviewden van de UCA gaven aan dat zij weliswaar een fiscale achtergrond hebben, maar dat ten tijde van het bekend worden van de potentiële belastingplicht niet beschikken over enige kennis van de Vpb. Op de vraag of het (actuele en specifieke) kennisniveau van de Vpb op dit moment voldoende was, "kwam voorzichtig een ontkenkend antwoord". Dat neemt niet weg dat geïnterviewden zich met veel inzet hebben verdiept in de problematiek van de potentiële Vpb-plicht.</p> <p>Overigens werden de beschikbare SVLO-producten over de kwalificatie van de potentiële Vpb-plicht van activiteiten bij overheidsbedrijven niet door de UCA-medewerkers gebruikt. De geïnterviewden waren wel op de hoogte van het bestaan ervan. Zij hadden daartoe in de door hen opgestelde handleiding een link opgenomen die verwees naar de website van de Belastingdienst waar deze producten zijn terug te vinden.</p> <p>De UCA heeft de (concept-)handleiding potentiële Vpb-plicht voorgelegd aan het "Fiscaal Loket". Het fiscale loket heeft de handleiding goedgekeurd. Desgevraagd gaven de betrokkenen aan dat het "Fiscaal Loket" eveneens niet de beschikking had over de vereiste Vpb kennis.</p> <p>Na lezing van de handleiding rees bij het projectteam de vraag of het voor de lezer van het stuk duidelijk is wat er nu precies in kaart moet worden gebracht. Dit gevoel is versterkt door de kennisname van de eerste resultaten van de inventarisatie van de Vpb-belaste activiteiten die het projectteam heeft bekeken, in combinatie met de daarover gehouden gesprekken.</p> <p>Het blijkt dat dat binnen de uitvoeringsorganisatie onvoldoende Vpb deskundigheid aanwezig is: "We zijn met de riemen gaan roelen die we hebben. Je ziet dat er ondertussen elders externen worden ingehuurd. We doen alles met de goede bedoelingen. De kennis zit nergens tussen de oren, die is er ook niet".</p>	<p>Administratieve en formele risico's</p> <p>Vanuit de beoordeling van alle activiteiten is het noodzakelijk zicht te krijgen op de (jaarlijkse) inventarisatie van de activiteiten en de analyse daarvan (inclusief clustering en de beoordeling van de criteria voor het fiscaal ondernemerschap). Deze inventarisatie en analyse dient dusdanig gedocumenteerd te worden dat de aansluiting gemaakt kan worden tussen de onderliggende activiteiten en de ingediende aangifte Vpb (of indien geen sprake is van fiscaal ondernemerschap, het niet indienen van een aangifte Vpb).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Raadpleeg de beschikbare SVLO-producten bij het opstellen (en actualiseren) van de interne handleiding en ga na of de handleiding in lijn is met deze producten en de daarin geformuleerde uitgangspunten. • Borg adequate Vpb-kennis (ook ten aanzien van de SVLO-producten) binnen de fiscale afdeling. Zie ook de eerdere interventies in relatie tot de fiscale afdeling. • Laat de intern opgestelde handleiding eventueel voor een second opinion toetsen door een externe Vpb-deskundige.
		<ul style="list-style-type: none"> • Documenteer het proces en onderbouw conclusies. • Gebruik de "tool analyse" vanuit de SVLO-samenwerking (of een soortgelijke tool) om dit proces te ondersteunen.

(Tax) Risk Management: Vennootschapsbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Vennootschapsbelasting</p>	<p>Risico's die samenhangen met de inrichting van de organisatie</p> <p>De Belastingdienst kent (als onderdeel van MinFin) een complexe organisatiestructuur.²⁶ Daarbij komt dat de als fiscaal gekwalificeerde ondernemingen binnen de Belastingdienst opgenomen moeten worden in de aangifte Vpb. Deze aangifte ziet op het gehele ministerie. Een gestructureerde aanpak is vanuit die optiek essentieel.</p> <p>In dat kader is de "handleiding potentiële Vpb-plicht" verstuurd naar alle CFO's binnen de Belastingdienst. De CFO's hebben de vraag (uit de handleiding) om de activiteiten en potentiële belastingplicht in kaart te brengen vervolgens lager binnen hun organisatieonderdeel belegd. Bij het projectteam bestaat de indruk dat ledere CFO dit naar eigen inzicht heeft gedaan. Bij wie dit precies binnen het organisatieonderdeel is belegd en hoe dit verder is gecoordineerd, is niet duidelijk geworden. Zo heeft het projectteam geen zicht gekregen op wie de centrale regie houdt, wie voor de inventarisatie verantwoordelijk is, wie controleert wat er gebeurd en hoe dit gebeurt. Van een uniforme inventarisatie binnen de organisatieonderdelen lijkt daarom geen sprake te zijn. Dit maakt het moeilijk om de fiscale risico's voor de Vpb goed in beeld te brengen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Richt organisatie-breed (en op centraal niveau) processen in die blijvend waarborgen dat dat alle activiteiten van de Belastingdienst gezamenlijk en uniform worden beoordeeld (voor de zogenoemde ondernemingsstoets) en vervolgens wordt getoetst of sprake is van ondernemingsactiviteiten en zo ja, of mogelijk een vrijstelling toepassing vindt. • Doe binnen de organisatieonderdelen van de Belastingdienst (en MinFin) een (her)inventarisatie van de activiteiten, zodanig dat eenduidig zicht ontstaat op de inventarisatie en analyse van de activiteiten alsmede de overige fiscale aspecten (ondernemerschap, vrijstellingen, fiscale openingsbalans aspecten, kostprijsberekeningen en dergelijke).
	<p>Fiscaal technische risico's: Duiding activiteit</p> <p>Bij het lezen van de "handleiding potentiële Vpb-plicht" rees bij het projectteam de vraag of het voor de lezer van het stuk duidelijk is wat en op welke wijze activiteiten nu precies in kaart moet worden gebracht. De interne handreiking is op een aantal punten onduidelijk, onvolledig en op sommige punten zelfs onjuist.</p> <p>Dit leidt in potentie tot een risico. Immers, indien voor de lezer niet duidelijk is wat met bijvoorbeeld een activiteit of met "clustering" bedoeld wordt, kan de uniforme uitvoering van de inventarisatie in het gedrang komen. Dat maakt het moeilijk om de fiscale risico's goed in beeld te brengen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Laat de fiscaal specialist van de fiscale afdeling de interne handreiking opnieuw beoordelen. Pas de handreiking zodanig aan dat deze in lijn is met (de uitgangspunten van) de SVLO-producten. • Laat de interne handreiking eventueel voor een second opinion toetsen door een externe Vpb-deskundige. • Organiseer workshops waarbij de bij de inventarisatie en analyse betrokken medewerkers aan de hand van de aangepaste interne handreiking aan de slag gaan met het onderwerp. Tijdens de workshop kan de "tool analyse" worden geïntroduceerd zodat in het (verdere) proces sprake is van een duidelijke onderbouwing en vastlegging.

26 Zie hiervoor graag paragraaf 3.5 van deze rapportage.

(Tax) Risk Management: Vennootschapsbelasting


Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Vennootschapsbelasting</p>	<p>Fiscaal/technische risico's: Duiding activiteit (Vervolg)</p> <p>Het roept bij het projectteam de volgende vragen op: hoe zijn de activiteiten in beeld gebracht? Waarom is wel of niet geclusterd? Over welke activiteiten loopt de Belastingdienst in het geheel geen risico? Waarom niet? Welke criteria zijn daarbij onderscheiden? Zou ten aanzien van het criterium of deelgenomen worden aan het economisch verkeer zou mogelijk gekeken kunnen worden naar wijze waarop een bepaalde activiteit voor de BTW behandeld wordt? Zo ja, waarom, zo nee waarom niet? Hoe is er omgegaan met het winsttoegmerk? Hoe is omgegaan met de kostentoe rekening? Is een en ander beoordeeld bezien door de zogenoemde "fiscale bril"? Deze vragen zouden binnen de organisatie beantwoord moeten kunnen worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Laat de inventarisatie en analyse van de activiteiten onderdeel zijn van de Interne Monitoring en Testing cyclus zodat zicht verkregen wordt op de juiste toepassing van de uitgangspunten.
<p>Fiscaal/technische risico's: Beoordeling fiscaal relevante elementen</p> <p>In het verdere implementatietraject van de Vpb binnen de organisatie dient (onder andere) aandacht besteed te worden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fiscale openingsbalans (Inclusief waarderingsvraagstukken); - Kostprijsberekening en/of Intercompany transacties (andere ministeries e.d.); - Toepassing vrijstellingen. <p>Hiervoor zijn de uitkomsten van de analyse van geïnventariseerde activiteiten mede bepalend.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Borg de benoemde elementen in het op te stellen en uit te werken plan van aanpak "Implementatie Vpb". • Analyseer in samenspraak met de fiscaal specialist Vpb (FBV) welke elementen verder nog van belang zijn. • Vertaal deze in de relevante aandachtsgebieden zoals opgenomen in bouwblok 2: business operati- ons. <ul style="list-style-type: none"> o Interne beheersomgeving (bewustzijn op het onderwerp, "TP-documentatie" voor handen); o Structuur en Governance (er zijn duidelijke doelstellingen in lijn met de "TP-documenta- tie"); o Communicatie en opleiding (medewerkers zijn opgeleid); o Beheersmaatregelen (monitoring van feitelijke kostenallocatie in relatie tot "TP-docu- mentatie"); o Budget (waar zijn de kostenallocaties op gebaseerd). o IT (Is er sprake van ondersteunende IT). 	

(14x) Risk Management: Vennootschapsbelasting

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Vennootschapsbelasting	<p>Fiscaal technische risico's: Beoordeling fiscaal relevante elementen (vervolg)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van "communicatie en opleiding" kunnen opleidingen/workshops voor betrokken medewerkers binnen de organisatie worden georganiseerd zodat zij afdoende op de hoogte zijn van de achterliggende wettelijke bepalingen/uitgangspunten.
	<p>Fiscaal technische risico's: Aangifteproces</p> <p>Tot op heden is geen actie ondernomen ten aanzien van het inregelen van een proces ten behoeve van de jaarlijkse aangifte Vpb. Als gevolg hiervan bestaat het risico dat over 2016 niet tijdig aangifte kan worden gedaan (nog los van de inhoudelijke juistheid van de aangifte).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat tijdig een specialist Vpb en tax accountant wordt geworven als medewerkers van de fiscale afdeling. • Stel tijdig taakomschrijvingen op waarbij het aangifteproces als zodanig is meegenomen. • Stel een plan van aanpak op zodat de aangifte 2016 tijdig kan worden ingediend. • Richt een proces in voor het boekjaar 2017 en verder (en vertaal dat in de op te stellen VERI-matrix, zie hiervoor ook bouwblok 1).

6.3.5

Bouwblok 5: Monitoring/Testing

Score	Samenvatting bevindingen Monitoring/Testing
	<p>Monitoring vindt binnen de Belastingdienst ad hoc plaats, zonder een overkoepelend plan van aanpak of uitgangspunten. Een doelmatige en efficiënte monitoring- en testing cyclus ontbreekt. Fiscale beheersmaatregelen zijn grotendeels onbenoemd gebleven, een "leercirkel" is niet ingeregeld.</p> <p>De gemaakte afspraken over monitoring/testing in het convenant HT zijn niet nader geconcretiseerd. Wel bestaan initiatieven daartoe, waaronder de "Loonhuis Control Matrix" en de "Omzetbelasting Control Matrix". Echter, structuur en afstemming ontbreken, rollen en verantwoordelijkheden zijn niet expliciet benoemd. Een compleet beeld op de uitkomsten van deze monitoring/testing-activiteiten ontbreekt eveneens.</p> <p>De Belastingdienst gaat voorbij aan de essentie van monitoring/testing: de bevestiging dat de organisatie binnen de gedefinieerde kaders, de strategische (fiscale) doelstellingen realiseert en dus aantoonbaar "in control" is. De Belastingdienst kan op dit moment geen uitspraken dan doen over de mate waarin de ingediende belastingaangiften aanvaardbaar zijn.</p> <p>Met aandacht is gekeken naar de beheersing en monitoring op de Mobility Mixx-kaart (MM-kaart). Daarbij is beoogd gebruik te maken van een geïntegreerde statistische steekproef. Binnen Project 2016 vond de steekproef uiteindelijk geen doorgang. De verkenningen daarentegen leverden de overtuiging op dat steekproeftechnieken (maar ook data-analyse en process mining) bij monitoring/testing prima zijn toe te passen.</p>
<p>Mogelijke interventies met hoge prioriteit</p>	
<p>1</p>	<p>Formuleer vanuit de fiscale strategie uitgangspunten voor monitoring en testing, waaronder een definitie van "fiscaal succes".</p>
<p>2</p>	<p>Vertaal de uitkomsten van een inventarisatie van alle monitoring/testing werkzaamheden, gevolgd door een analyse en mapping, in een monitoring en testing kalender ("M&T-kalender").</p>
<p>3</p>	<p>Besteed binnen de inrichting van monitoring/testing-werkzaamheden aandacht aan rollen en verantwoordelijkheden en breng deze tot uiting in de M&T-kalender</p>
<p>4</p>	<p>Vertaal de uitgangspunten voor monitoring/testing in een geïntegreerde aanpak: de "single audit". Betrek bij de single audit een statistical auditor.</p>
<p>5</p>	<p>Doe door middel van meerdere pilots, waaronder bij de MM-kaart, ervaring op met het gebruik van de single audit-technieken als onderdeel van de monitoring en testing cyclus</p>

Monitoring/Testing

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Intern	<p>Scoping (inclusief wensen van stakeholders)</p> <p>Monitoring (in de brede zin van het woord) is ad hoc ingeregeld, dat wil zeggen zonder een overkoepelend plan van aanpak of uitgangspunten. Op strategisch niveau is geen sprake van planmatige aandacht voor de wensen van de verschillende stakeholders, waaronder het behandelteam. De met het behandelteam gemaakte afspraken over HT, onder andere over de aanvaardbaarheid van aangiften, zijn niet concreet vertaald in uitgangspunten voor het Monitoring/Testing proces.</p> <p>Op het gebied van Monitoring/Testing bestaan binnen de organisatie evenwel initiatieven en werkzaamheden. Zo is sprake van de "Loonhuys Control Matrix" en "Omzetbelasting Control Matrix". UCA en B/CFD spelen binnen deze initiatieven en werkzaamheden een actieve rol. Echter, structuur en afstemming ontbreken, waaronder gedefinieerde uitgangspunten en een daarop gebaseerde overall aanpak voor Monitoring.</p> <p>Tijdens de werkzaamheden wordt gefocust op de inhoudelijke (fiscale) risico's (zoals "uitkering bij overlijden", "overwerkvergoeding" en "fiscale bijtelling auto van de zaak"). Daarmee wordt voorbij gegaan aan de essentie van monitoring/testing: de bevestiging dat de organisatie, binnen de gedefinieerde kaders, de strategische (fiscale) doelstellingen heeft gerealiseerd en dus "in control" is.</p> <p>Als gevolg van het ontbreken van strategische kaders en een gestructureerde monitoring daarop kan de organisatie op dit moment geen afspraken doen over de aanvaardbaarheid van de ingediende belastingaangiften.</p> <p>Het projectteam constateert niettemin een omslag in werken en denken. Zo was de organisatie voor wat betreft de LH-gevolgen voor het privé gebruik auto vooral gericht op die auto's waarbij de gebruiker heeft aangegeven de auto privé te zullen gebruiken. Vanuit beheersingsperspectief is nu de vraag opgekomen of voor de auto's waarvoor bijtelling achterwege is gebleven, de bijtelling terecht achterwege is gelaten.</p> <p>Vanuit het projectplan van Project 2016 is aandacht besteed aan de beheersing en monitoring op de Mobility Mixx-kaart (MM-kaart). De aandacht richtte zich op het vaststellen of geen oneigenlijk gebruik van deze kaart wordt gemaakt. Hoewel door de organisatie veel werk wordt verricht, kunnen geen sluitende conclusies worden getrokken. Het maximale effect van deze werkzaamheden is "dat collega's het gevoel hebben dat er veel aandacht voor is, en dat voorkomt misbruik". In een afzonderlijke toelichting gaan wij in meer detail in op onze bevindingen bij de MM-kaart.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuit de te formuleren fiscale strategie moeten uitgangspunten geformuleerd worden op het gebied van monitoring en testing. Bepalend voor die kaders zal de definitie van "fiscaal succes" zijn. Betrek hierbij de in het kader van HT gemaakte afspraken in relatie tot de aanvaardbaarheid van aangiften. • Analyseer overige uitgangspunten die relevant zijn voor de inrichting van het proces rondom monitoring en testing werkzaamheden. Besteed hierbij in ieder geval aandacht aan elementen vanuit bedrijfsvoering (inclusief de MM-kaart) en risicomangement (met name key-controls). • Betrek in bovenstaande analyse de geformuleerde uitgangspunten inzake reputatiemanagement. • Vertaal genoemde uitgangspunten zoveel als mogelijk in een geïntegreerde aanpak: de "single audit". Betrek bij de single audit een (externe) statistical auditor. Binnen de single audit wordt fiscale monitoring gecombineerd met het kwantificeren van niet fiscale onderwerpen (spearpunten). In brede zin worden zwakke plekken in de AO/IB blootgelegd.

Monitoring/Testing

Onderdeel Intern	Huidige situatie Methodologie en tools	Mogelijke interventies
<p>Voor de LH en btw zijn ketens benoemd waarbinnen de monitoringactiviteiten een plek hebben. Voor wat betreft de LH is de Loonhuis Control Matrix benoemd: "De processen binnen de Loonhuisketen kennen een aantal items: Loonbelasting, belasting op aanvullende regelingen voor groepen van - of individuele werknemers, werkkostenregeling, bijverdiens en vacatiegelden. Om deze processen zodanig te borgen dat de afdrachten aan de Fiscus juist, volledig en tijdig zullen plaatsvinden is de Loonhuis Control Matrix (LCM) het aangewezen instrument. Deze matrix bevat een stelsel van processen, -beschrijvingen en de bijbehorende interne control structuur. Met behulp van de LCM worden de processen periodiek getoetst en wordt zo nodig, in samenwerking met de betrokken onderdelen, een verbeter-programma opgesteld, uitgevoerd en gemonitord."</p> <p>Voor wat betreft de btw is de Omzetbelasting Control Matrix (OCM) benoemd: "Deze matrix bevat een stelsel van processen, -beschrijvingen en de bijbehorende interne control structuur. Met behulp van de OCM worden de processen periodiek getoetst en wordt zo nodig, in samenwerking met de betrokken onderdelen, een verbeterprogramma opgesteld, uitgevoerd en gemonitord."</p> <p>De uitgangspunten moeten voor beide matrixen nog nader worden geconcretiseerd en uitgewerkt. Met name het borgen van de organisatie ("in samenwerking met de betrokken onderdelen") en de zogenoemde leercirkel ("...periodiek getoetst en wordt zo nodig... een verbeterprogramma opgesteld, uitgevoerd en gemonitord.") vormen daarbij belangrijke aandachtspunten. Een direct betrokken medewerker zei: "Er is op dit punt geen sprake van een gestructureerde monitoring."</p> <p>Het gebruik van specifieke tooling en data analyse staat nog in de kinderschoenen.</p> <p>Ook maakt de organisatie nog geen gestructureerd gebruik van statistische technieken. Binnen project 2016 is voor de beoordeling van de MM-kaart beoogd gebruik te maken van een statistische steekproef. Door direct betrokkenen wordt over het gebruik ervan het volgende opgemerkt: "Een dergelijke steekproef (vanuit de monitoringfunctie op het TCF) heeft alleen zin als de follow up ervan gewaarborgd is door een goed georganiseerde fiscale organisatie. Deze organisatie ontbreekt nu volledig. De steekproef zou daardoor leiden tot een eenmalige exercitie."</p> <p>De vraag die opkomt is of de monitoring op de meest effectieve en efficiënte manier is ingericht. Ook komt de vraag op of steeds het meest gereede organisatieonderdeel betrokken is bij de uitvoering van de monitoringwerkzaamheden. Deze vragen hangen onder andere samen met de beschikbaarheid van data en toegang tot specifieke systemen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inventariseer alle binnen de organisatie uitgevoerde monitoring en testing (M&T) werkzaamheden (zowel gericht op de volledigheid van primaire registratie van uitgevoerde transacties evenals de juiste "vertaling" daarvan) en breng deze gestructureerd in kaart. Geef daarbij aan wie binnen de organisatie bij de uitvoering van diverse werkzaamheden betrokken is. • Map de diverse uitgangspunten (onderdeel scoping) en uitgevoerde werkzaamheden. • Overweeg bij de inrichting van de M&T werkzaamheden het gebruik van specifieke tooling en data analyse. Borg hierbij de interactie met IT en de ontwikkelingen op IT-gebied. • Ga na (eventueel met behulp van een statistical auditor/specialist statistical sampling) op welke wijze binnen de monitoring en testing activiteiten gebruik kan worden gemaakt van statistische technieken (waarbij een relatie gelegd kan worden met de - fiscale - kasstromen). Zie ook de nadere uitwerking van "de steekproef" bij de mogelijke interventies bij de uitwerking van de MM-kaart. • Besteed aandacht aan de mogelijkheid binnen een uit te voeren steekproef gebruik te maken van de reductie van gegevensgerichte werkzaamheden (zie ook de notitie CAB van de Belastingdienst). • Vertaal de uitkomsten van de inventarisatie, analyse en mapping van werkzaamheden in M&T-kalender. • Richt een proces in (eventueel met gebruik van specifieke software, zoals B-wise) waarmee uitvoering gegeven kan worden aan de M&T-kalender. 	

Monitoring/Testing

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Intern	<p>Methodologie en tools (vervolg)</p> <p>Daarnaast volgen uit het onderzoek een aantal bijzondere aandachtsgeschieden. De bijzondere aandachtsgeschieden zijn: communicatie ("Ze doen controles die helemaal niet kloppen met de afspraken daarover"), formele bevoegdheden ("wellicht ook controles die uit privacy wellicht niet mogen") en kennis van het proces ("de UCA kent het reisproduct niet").</p> <p>De voorgestelde werkwijze wordt op de werkvloer niet als optimaal beleefd. In de beleving van medewerkers gaat het soms om "enkele center" waarbij de context en achtergrond lang niet altijd bekend is. In de praktijk levert dat meer dan eens reacties op in de trant van "wij kunnen onze mensen hier toch niet alsnog mee lastig vallen", "dit is echt zonde van de tijd die we er nog aan moeten besteden en totaal niet efficiënt" en "UCA schiet haar doel voorbij".</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de inrichting van de M&T-kalender kan "klein" worden begonnen. Denk hierbij aan een organisatieonderdeel of bepaalde periode. Vanuit de uitvoering van deze stappen kan langzaam aan uitbreiding van organisatieonderdelen of periodes plaatsvinden. Op deze manier kan de organisatie en haar medewerkers meegenomen worden in het M&T-proces en de geformuleerde uitgangspunten. • De praktijk leert dat dit proces het meest succesvol en bestendig is indien zoveel als mogelijk daadwerkelijk sprake is van een zogenoemde sin-gle audit.
	<p>Rollen en verantwoordelijkheden</p> <p>De rollen en verantwoordelijkheden voor monitoring en testing zijn binnen de organisatie niet expliciet benoemd. Daarentegen is fiscaliteit binnen de controlwerkzaamheden van UCA wel expliciet benoemd, waarbij de UCA aan geeft te streven naar "het beste jongste in de klas". UCA staat daarbij een centrale aanpak voor de gehele organisatie voor. Dit omdat de controle op P-Direkt bij de Rijksoverheid ligt en dus "te ver weg is". Daarbij ziet UCA een eigen rol en verantwoordelijkheid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Besteed binnen de inrichting van M&T-werkzaamheden aandacht aan de rollen en verantwoordelijkheden (met zicht op betrokken organisatieonderdelen en medewerkers). • Bespreek rollen en verantwoordelijkheden met de betrokken medewerkers. • Breng benoemde rollen en verantwoordelijkheden tot uitdrukking in de M&T-kalender. • Overweeg in dit kader de inrichting van een specifieke internal audit functie (rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de CFO).
	<p>Leercirkel (opvolging en escalatie)</p> <p>Hoewel binnen de uitgangspunten van de LCM en OCM is opgenomen dat processen periodiek worden getoetst en dat zo nodig (in samenwerking met de betrokken organisatieonderdelen) een verbeterprogramma wordt opgesteld lijkt daaraan in de praktijk slechts beperkte mate invulling te worden gegeven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Om daadwerkelijk sprake te laten zijn van een lerende organisatie dient (naast het formele proces hoe melding te maken van de bevindingen vanuit het M&T-proces) aandacht besteed te worden om de cultuur binnen de organisatie. Een actieve houding vanuit het hoger management is hierbij alles bepalend. Zie hiervoor bouwblok 1.

Monitoring/Testing

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Extern	<p>Algemeen</p> <p>De Belastingdienst kiest er voornamelijk bewust voor om geen gebruik te maken externe deskundigen bij het versterken van zijn fiscale beheersing. Dat geldt evenzeer voor M&T werkzaamheden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Besteed in de fiscale strategie aandacht aan de inhuur van extern specialisten. Definieer en beschrijf de condities waaronder inhuur van externe dienstverleners is toegestaan (en mogelijk zelfs verplicht is). • Bepaal kaders waaraan de extern dienstverleners moeten voldoen om ingehuurd te kunnen worden door de Belastingdienst. Denk hierbij onder andere aan geformuleerde uitgangspunten inzake houding en gedrag, inclusief betrokkenheid bij "scherpe advisering". Definieer met andere woorden het profiel waaraan de externe dienstverlener dient te voldoen.
Rapportage	<p>Frequentie</p> <p>Binnen de Belastingdienst bestaan verschillende rapportageprocessen. Binnen deze processen wordt aandacht besteed aan de uitkomsten van monitoring en testing activiteiten. Een belangrijke rapportage betreft de 4-maandsrapportage HR-controle. Bij het tot stand komen van deze rapportage wordt rekening gehouden met de wensen en eisen van de verschillende stakeholders.</p> <p>De afzonderlijke rapportages maken echter geen onderdeel uit van een gestructureerd en bewust proces waar (met een bepaalde frequentie) aandacht wordt besteed aan de uitkomsten van het monitoring proces op deze rapportages. Hierbij rekening houdend met de verschillende wensen van betrokken stakeholders.</p> <p>Een overall beeld op de uitkomsten van de monitoringactiviteiten ontbreekt derhalve.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analyseer de verschillende rapportageprocessen en de ordenwerpen waarover gerapporteerd wordt. • Bepaal vanuit de (te formuleren) strategische doelstellingen voor de verschillende stakeholders (intern en extern) de informatiebehoefte(n). • Analyseer de verschillen en stel de definitieve informatiebehoefte(n) vast. • Definieer een rapportageformat en proces (inclusief frequentie) waarin gerapporteerd moet worden in het kader van de M&T-activiteiten.
	<p>Behartigen van de wensen van stakeholders</p> <p>Binnen de Belastingdienst is geen sprake van een bewust en beheerst proces om de wensen (en mogelijk eisen) van de diverse stakeholders in kaart te brengen en te vertalen in rapportage-eisen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Breng de wensen (en mogelijk eisen) van de diverse stakeholders in beeld (denk aan reputatiemanagement en het HT-convenant) en neem deze mee in de overwegingen bij de inrichting van het MT-proces en het op te stellen rapportageformat.

Monitoring/Testing

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Rapportage	<p>Transparantie (intern en extern)</p> <p>De Belastingdienst heeft in het kader van het HT-convenant weliswaar aan het behandelteam aangegeven transparant te zullen zijn over de strategie en fiscale risico's maar maakte dat uitgangspunt in de praktijk niet concreet. Er is derhalve geen format of proces ingeregeld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaand binnen de (fiscale) strategie aandacht aan de mate van gewenste transparantie en "vertaal" dit naar de uitgangspunten van de M&T-rapportage. • Overweeg daarbij inzicht te geven in de mate waarin fiscaliteit wordt beheerst (en het op te stellen plan van aanpak en de voortgang daarin). • Hou regie op het proces in de afstemming met behandelteam (de wensen/elsan van het behandelteam zijn meegewogen in het kader van reputatiemanagement).

6.3.5.1 Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

In overeenstemming met het opgestelde plan van aanpak is specifieke aandacht besteed aan het verkrijgen van inzicht in de actuele status van de risico's LH als gevolg van een onzakelijke gebruik van de Mobility Mixx-kaart. Daarbij is getracht door middel van een statistische steekproef inzicht te verkrijgen in de omvang (in aantallen en euro's) van onzakelijk gebruik van de Mobility Mixx-kaart.

De uitkomsten zijn hierna in detail opgenomen.

Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Mobility Mixx-kaart</p>	<p>Algemeen</p> <p>Binnen het plan van aanpak van Project 2016 is specifieke aandacht besteed aan de fiscale risico's LH in relatie tot de MM-kaart. In het plan gaat de aandacht uit naar een statistische steekproef, met een tweeledig doel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • positioneren van de statistische steekproef als middel om monitoring en testing "handen en voeten" te geven; • Inzicht verkrijgen in de omvang van het onzakelijk gebruik van de MM-kaart. <p>In verband hiermee hebben een tweetal gesprekken plaatsgevonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesprek met UCA: verantwoordelijk voor de Interne beheersing op het gebruik van de MM-kaart; • Gesprek met B/CFD: verantwoordelijk voor het product Mobility Mixx, inclusief de beoordeling van de kostenfacturen, het jaarverslag vervoer en het aanleveren van de detailgegevens aan UCA/HR-Control (voor controleoelinden). <p>Daarnaast zijn diverse documenten ingezien, waaronder het Rijksbrede IC-plan Vervoer. In dit plan zijn de interne beheersmaatregelen opgenomen om het oneigenlijk gebruik van de MM-kaart te mitigeren.</p> <p>Uiteindelijk heeft de voorgenomen steekproef op de MM-data geen doorgang gevonden. Hoewel daarmee de primaire doelstelling op dit onderwerp niet is gerealiseerd, zijn tijdens het onderzoek bij de MM-kaart enkele aandachtspunten naar voren gekomen. Voor deze aandachtspunten stelt het projectteam interventies voor.</p>	<p>Kaders interne beheersing MM-kaart algemeen</p> <p>Het IC-plan Vervoer (genoemd: "Interne controleplan (departementaal) Mobiliteitskaart Rijkssoeverheid, 1^e fase") ziet op de controle van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van MM-uitgaven. De beheersmaatregelen uit dit plan zien ook op het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de MM-kaart.</p> <p>Bij de totstandkoming van het IC-plan Vervoer is de ADR betrokken geweest. De ADR beoordeelde het plan als toereikend.</p> <p>Het projectteam constateert met betrekking tot dit IC-plan Vervoer dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> o onduidelijk is gebleven of dit document formeel betekenis heeft als norm voor de interne beheersing van de MM-kaart; o de fiscale gevolgen voor de LH met betrekking tot oneigenlijke gebruik van de MM-kaart niet zijn uitgewerkt.
		<p>Betekent in het op te stellen plan van aanpak fiscale beheersing aandacht aan de mogelijkheid tot het gebruik van een statistische steekproef in het kader van monitoring.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nu binnen Project 2016 geen ervaring is opgedaan met de statistische steekproef is het raadzaam binnen het op stellen plan van aanpak een pilot op te nemen. Binnen de pilot kan kennis opgedaan worden over de toe te passen techniek, de uitvoering en daarbij naar voren komende vraagstukken. Het is goed te realiseren dat voor een dergelijke pilot de detailgegevens van de aangifte bekend en beschikbaar moeten zijn. • De ervaringen vanuit de pilot kunnen worden gebruikt om binnen de monitoring/testing werkzaamheden op gestructureerde wijze gebruik te maken van de statistische steekproef. • Zie ook de uitgangspunten zoals geformuleerd bij bouwblok 5: Monitoring en testing algemeen.
		<ul style="list-style-type: none"> • Betrek het IC-plan Vervoer in de analyse van de activiteiten in het kader van monitoring (zie ook bouwblok 5 algemeen, onderdeel scoping). • Werk uit welke interne beheersmaatregelen nodig zijn om de gezamenlijke doelstellingen te behalen. Doe dit als onderdeel van regulier risicomanagement (zie bouwblok 4). • Monitoringactiviteiten documenteren en vertalen in de op te stellen M&T-kalender (zie ook bouwblok 5 algemeen, onderdeel methodologie en tools). • Werk uit wat de fiscale gevolgen zijn voor de LH bij (de verschillende soorten van) oneigenlijk gebruik van de MM-kaart.

Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Mobility Mixx-kaart</p> <p>Opzet en bestaan interne beheersing MM-kaart</p> <p><u>Algemeen</u></p> <p>Bij de interne beheersmaatregelen rondom de MM-kaart zijn zowel B/CFD als UCA betrokken. Daarbij is aangegeven dat UCA uitsluitend repressieve controles verricht op oneigenlijk gebruik van de MM-kaart. B/CFD is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de aangeleverde reisgegevens, inclusief een correcte facturering door MM. Hieronder worden (samengevat) weergegeven de bevindingen bij de beheersmaatregelen rondom de MM-kaart.</p> <p><i>a) Beheer van het MM-contract</i></p> <p><u>Verantwoordelijkheden</u></p> <p>B/CFD is verantwoordelijk voor de aanbesteding en het contract met MM. De Belastingdienst betaalt op Jaarbasis circa € 25,7 miljoen (in 2015) aan MM. Het aantal MM-kaarten bij de Belastingdienst in omloop bedraagt circa 30.000. Met deze kaarten worden op Jaarbasis ruim 5 miljoen reizen gemaakt (aantal check-ins/check outs).</p> <p><u>Bevindingen t.a.v. de interne beheersing</u></p> <p>Het projectteam constateert een ongewenste samenloop van (controle technische) functies bij de budgethouder van de MM-kaart. Het projectteam vindt het ongewenst dat de budgethouder zelf betrokken is bij de contractonderhandelingen met MM en bij de (totstandkoming van) de interne beheersmaatregelen rondom de MM-kaart.</p> <p><i>b) Uitgifte en Inname MM-kaarten</i></p> <p><u>Verantwoordelijkheden</u></p> <p>B/CFD is verantwoordelijk voor de uitgifte en de inname van de MM-kaarten.</p> <p><u>Bevindingen t.a.v. de interne beheersing</u></p> <p>B/CFD steunt voor de in- en uitdienstmutaties op de betrouwbaarheid van de mutaties in P-Direkt. Niet duidelijk is geworden hoe B/CFD zekerheid verkrijgt over de volledigheid van de fysiek ingenomen MM-kaarten. Dit geldt in het bijzonder voor medewerkers die uit dienst zijn getreden.</p> <p>B/CFD verkrijgt de detailgegevens van de reisebewegingen (met de MM-kaart) met onder meer de SAP-nummers (via een interface met P-Direkt) en de teams van de betreffende kaarthouders. B/CFD stelt daarbij maandelijks vast dat alle door MM gefactureerde reisebewegingen afkomstig zijn van SAP-nummers van de Belastingdienst. Eventuele afwijkingen worden uitgezocht en verklaard.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De beheersing rondom de MM-kaart dient vorm te krijgen vanuit integraal risicomangement. Zicht op het proces en betrokken partijen is daarbij essentieel. • Werk het "reisproduct" uit in werkprocessen en indien nodig flowcharts. • Maak binnen de flowcharts gebruik van zogenoemde "swim lanes" om betrokken partijen in het proces zichtbaar te maken. • Bepaal de prioriteit van het risico (kans op schade, kans op voorkomen, rekening houdend met reputatiemangement). • Doe dit als onderdeel van het regulier risicomangement. <ul style="list-style-type: none"> • Benoem vanuit regulier risicomangement beheersmaatregelen om te borgen dat van ledere uitdienst tredende medewerker de MM-kaart fysiek wordt ingenomen. 	

Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Mobility Mixx-kaart</p>	<p>Opzet en bestaan interne beheersing MM-kaart (vervolg)</p> <p>c) <i>Gebruik van MM-kaarten</i></p> <p><i>Verantwoordelijkheden</i></p> <p>B/CFD is verantwoordelijk voor het importeren en bekijken van de detailgegevens van de reisbewegingen. De detailgegevens zijn door MM vastgelegd in het MM-web-portal. De detailgegevens zijn afkomstig van TransLinkSystems (TLS). MM heeft een rol in de eerste controle op de betrouwbaarheid van de detailgegevens en het koppelen van SAP-gegevens aan de kaartnummers met deze detailgegevens. Ook heeft MM een taak in de archivering van de detailgegevens.</p> <p>De centrale crediteurenadministratie van de Belastingdienst (te Groningen) ontvangt maandelijks de kostenfactuur van MM. Bij de factuur is een de bijlage opgenomen met (eveneens) de detailgegevens van de reisbewegingen in de betreffende maand. De MM-kostenfactuur wordt automatisch binnen zes dagen betaald.</p> <p>UCA voert op basis van de door B/CFD voorbereekte detailgegevens van reisbewegingen waarschijnlijkheidscontroles uit op het ongemijne gebruik van de MM-kaart.</p> <p><i>Bevindingen t.a.v. de interne beheersing</i></p> <p>B/CFD steunt bij het gebruik van de detailgegevens volledig op de waarborgen die door TLS, respectievelijk MM zijn ingebouwd. De getroffen waarborgen worden jaarlijks door een extern bureau getoetst en akkoord bevonden. B/CFD doet zelf geen onderzoek naar de kwaliteit van deze waarborgen.</p> <p>B/CFD haalt de detailgegevens met de reisbewegingen op uit het MM-web-portal. Dit doet zij met behulp van Internet Explorer, waarna de detailgegevens worden opgeslagen in een Excel-format.</p> <p>B/CFD verricht op de detailgegevens bewerkingen met behulp van onder meer MS Access. De back-up en recovery van de detailgegevens zijn gewaarborgd, omdat deze gegevens worden opgeslagen binnen de werkomgeving van de Belastingdienst.</p> <p>De crediteurenadministratie betaalt de MM-kostenfactuur zonder voorafgaande afstemming met de budgethouder (tevens productmanager B/CFD). Deze is verantwoordelijk is voor de bewaking van het beschikbare jaarbudget.</p> <p>De kosten van de MM-kaart worden in de financiële administratie (SAP) geboekt op drie kostensoorten, waarbij voorts een allocatie van de kosten plaatsvindt naar interne orders. Over het gebruik van de MM-kaart ontbreken gegevens die de aard van de gemaakte reis (met name woon-werk versus gewone dienstreis) kunnen verklaren. De boekingen op de drie kostensoorten is niet helder geworden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het gedeelte verantwoordelijkheid met betrekking tot de interne beheersing rondom de MM-kaart op door een eenduidige definitie en vervolgens scheiding van functies (zie ook eerdere opmerking over gebruik van "swim lanes" in op te stellen schema's). • Vraag de ADR om haar oordeel op de kwaliteit van de interne beheersing van de MM-organisatie, mogelijk met gebruik van de ISAE 3402. • Draag zorg voor een goede ondersteuning, inrichting en tooling, waarmee de detailgegevens uit het MM-web-portal kunnen worden opgehaald, bewerkt en opgeslagen. • Richt een procedure in die de afstemming van de crediteurenadministratie met B/CFD afdwingt, alvorens de kostenfactuur aan MM wordt betaald. • Draag zorg voor een procedure (inclusief instructie) waarbij de kosten van de MM-kaarten eenduidig worden vastgelegd in de financiële administratie (op de daarvoor bestemde kostensoorten en onder vermelding van de correcte interne orders).

Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

Onderdeel Mobility Mixx-kaart	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Opzet en bestaan interne beheersing MM-kaart: (vervolg)</p> <p>B/CFD controleert maandelijks de aansluiting tussen de kostenfactuur van MM met de in de bijlage van de factuur opgenomen detailgegevens van de reisbewegingen, waaronder de kosten van deze reisbewegingen. De uitkomsten van deze controle wordt door B/CFD niet zichtbaar vastgelegd.</p> <p>B/CFD doet maandelijks een globale controle op de verwerking van de MM-facturen in de financiële administratie (SAP). Daarbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de kosten in de opeenvolgende maanden, dat vervolgens wordt opgenomen in het jaaroverzicht Vervoer. De (globale) controlewerkzaamheden worden door B/CFD niet gedocumenteerd met onderliggende bewijsstukken.</p> <p>UCA (onderdeel HR-Control) voert maandelijks een controle uit op het oneigenlijk gebruik van de MM-kaart (waaronder gebruik 1^o klas voor woon/werkverkeer) aan de hand van:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Een random selectie van 0,5% van de SAP-nummers; o Een selectie van alle reizen in het weekend; o Een selectie van alle reizen op feestdagen. <p>Deze selecties worden door B/CFD gemaakt met behulp van MS Excel en vervolgens aan UCA verstrekt voor verdere behandeling.</p> <p>Van de SAP-nummers die in de random selectie vallen dienen volgens het IC-plan Vervoer alle reisregels van de betreffende maand te worden gecontroleerd, waarbij afstemming ervan plaatsvindt met zowel de medewerker als met de leidinggevende. In de beleving van B/CFD is UCA alleen een "doorgeefluik".</p> <p>UCA voert op de door B/CFD geselecteerde SAP-nummers waarschijnlijkheidscontroles uit. De waarschijnlijkheidscontroles verricht zij slechts bij een deel van de geselecteerde SAP-nummers. Alleen de reisregels zonder SAP-tijd (waaronder weekend reizen en reizen tijdens feestdagen) en/of zonder dienstrooster (bij Douane) worden ter verdere controle voorgelegd aan de leidinggevenden van de medewerkers (die corresponderen met de geselecteerde SAP-nummers). De waarschijnlijkheidscontroles van UCA wijken daardoor af van wat is opgenomen in het IC-plan Vervoer. De waarschijnlijkheidscontroles worden door UCA vastgelegd op een controleoverzicht (het "MMIX-bestand" in Excel) en aldus voorgelegd aan de betreffende leidinggevende. UCA bewaakt nadien de terugkoppeling ervan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Draag zorg voor een volledige controle op genoemde aansluitingen en een deugdelijke documentatie daarvan. • Draag zorg voor een sluitende controle op de juiste verwerking van de MM-facturen en een deugdelijke documentatie daarvan. • Draag zorg voor een ongedeelde verantwoordelijkheid voor de interne controle (en monitoring) op het gebruik van de MM-kaarten. Het lijkt voor de hand te liggen UCA hiervoor verantwoordelijk te stellen. • Heroverweeg de te controleren reisregels vanuit de gestructureerde aanpak van monitoring activiteiten. • Draag zorg voor een deugdelijke ondersteuning, inrichting en tooling van de interne monitoring (een adequate IT-omgeving), waaronder het uitzetten van te controleren reisregels en een volledige terugkoppeling van de uitkomsten daarvan. • Zorg voor kaders omtrent de controle, zoals beschreven in het IC-plan Vervoer onverkort worden toegepast, mits deze worden bevestigd door de Belastingdienst. • Zorg voor een (wellicht statistische) onderbouwing van de geselecteerde deelwaarneming van 0,5% van SAP-nummers voor de controle op oneigenlijk gebruik. 	


Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Mobility Mixx-kaart</p>	<p>Opzet en bestaan interne beheersing MM-kaart (vervolg)</p> <p>Over de controle van reisregels en de terugkoppeling ervan door leidinggevenden markt de UCA op: <i>"Bij twijfel over de reisregel wordt de leidinggevende gevraagd in gesprek te gaan met de betreffende medewerker. Soms duurt het maanden voordat de gesprekken hebben plaatsgevonden en vervolgens vragen bij de reisregels op het controleverzicht zijn beantwoord."</i> Dit wordt in het proces als zeer verstrend ervaren.</p> <p>Over het geconstateerd oneigenlijke gebruik bij enkele medewerkers van een organisatieonderdeel merkt een leidinggevende op: <i>"vervolgen te zijn over de uitgezette acties door UCA".</i> De leidinggevende kreeg voor 25 (...) medewerkers, die privéreizen maakten met de MM-kaart, het verzoek om ook het btw-bedrag bij hen terug te gaan vragen. De leidinggevende licht toe dat het BTW-bedrag niet vermeld stond in de controleoverzichten van UCA. Daardoor is het BTW-bedrag bij de terugbetaling van de privéreizen over het hoofd gezien. Omdat het soms om "enkele centen" gaat de leidinggevende de btw-bedragen niet alsnog verhalen op de medewerkers. <i>"Wij kunnen onze mensen hier toch niet plaatsgevonden", "Dit is echt zonde van de tijd die we er nog aan moeten besteden en totaal niet efficiënt", "UCA schiet haar doel voorbij"</i> en <i>"UCA had vooraf beter moeten communiceren dat de bedragen voor het terugbetalen van de privéreizen verhoogd moeten worden met het btw-bedrag"</i>.</p> <p>Het projectteam constateert dat de mogelijkheden voor UCA om een reisregel (gekoppeld aan een SAP-nummer) te controleren op oneigenlijk gebruik beperkt zijn. De in- en uitchechtijden zijn omwille van privacy overwegingen verwijderd. Als gevolg daarvan kan UCA geen controle verrichten op het oneigenlijke gebruik van de MM-kaart tijdens lunchtijden, avondreizen en combinaties met verlof: deeltijd dagen, pasdagen, ouderschapsverlof, etc.</p> <p>Daarnaast controleert UCA de samenloop niet van het gebruik van de MM-kaart met andere voor vervoer verstekte (vaste en variabele) vergoedingen, waaronder declaraties van dienstreizen met de eigen auto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bevraag (in lijn met het IC-plan Vervoer) medewerkers ook rechtstreeks bij vermeend oneigenlijk gebruik van de MM-kaart. • Verricht analyses op SAP-nummerniveau (achteraf) op het constateerde oneigenlijke gebruik. De kans dat een medewerker waarbij oneigenlijk gebruik is geconstateerd opnieuw wordt geselecteerd is binnen de huidige controleyclusus gering, er bestaat geen zicht op recidive. • Betrek in de interne controles op oneigenlijk gebruik van de MM-kaart ook de eventuele combinatie / samenloop met (vaste/variabele) vergoedingen voor woon-werkverkeer en/of een declaratie van een dienstreis (met bijvoorbeeld eigen auto). • Zorg voor een adequate IT-tooling gericht op het uitzetten van vragen, de vastlegging van de reactie en recapitulatie van de bevindingen.

Monitoring/Testing: Mobility Mixx-kaart

Onderdeel Mobility Mixx-kaart	Huidige situatie Werking interne beheersing MM-kaart (Monitoring/Testing)	Mogelijke interventies
	<p>Op dit moment is geen sprake van een onafhankelijke toetsing van de werking van de interne beheersmaatregelen rondom de MM-kaart.</p> <p>Zoals eerder aangegeven was het de bedoeling binnen Project 2016 de controle op het gebruik van de MM-kaart vorm te geven aan de hand van een geïntegreerde statistische steekproef.</p> <p>Deze poging is niet succesvol geweest als gevolg van het uitblijven van de daarvoor noodzakelijke gegevens. De verkenningen die hebben plaatsgevonden hebben evenwel de overtuiging opgeleverd dat de inzet van de geïntegreerde steekproef voor het toetsen van de werking van de interne beheersing rondom het gebruik van de MM-kaart een begaanbare weg is.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Overweeg het inrichten van een onafhankelijk orgaan dat direct onder verantwoordelijkheid van de CFO audits uitvoert op de door UCA uitgevoerde controles / interne beheersmaatregelen (de internai audit functie). • Het toetsen van de werking van de interne beheersmaatregelen kan worden ingericht met behulp van de geïntegreerde statistische steekproef. Hiervoor is nodig: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Een IT-omgeving toereikend voor het trekken van een statistische steekproef; ◦ Een uitgewerkte lijst met controlemeetpunten waarop de getrokken euro dient te worden beoordeeld, aansluitend bij de controlebeestelling; ◦ Een IT-omgeving die het mogelijk maakt om de gevraagde informatie uit te zetten en de terugkoppeling in weer te geven; ◦ Detail informatie m.b.t. de getrokken euro afkomstig van degene die de kosten heeft gemaakt en geaccordeerd door zijn leidinggevende; ◦ Een vooraf afgesproken reactie-termijn, welke daadwerkelijk wordt bewaakt. • De uitkomsten van de geïntegreerde steekproef en de evaluatie daarvan kunnen worden banut om: <ul style="list-style-type: none"> ◦ de bedrijfsprocessen (verder) te optimaliseren. ◦ aanpassingen in de interne beheersorganisatie door te voeren ◦ nader onderzoek in te stellen naar de gecontroleerde periode met als doel ontstane (fiscale) schade (verder) in kaart te brengen en te herstellen.

6.3.6 Bouwblok 6: (Tax) Assurance

Score	Samenvatting bevindingen (Tax) Assurance
	<p>De Belastingdienst beheerst de eigen fiscaliteit niet. De vraag hoe aan de fiscale beheersing zekerheid kan worden toegevoegd en vervolgens op welke wijze daarover kan worden gerapporteerd ("in control statement") is op dit moment niet aan de orde. Een gestructureerd proces daartoe ontbreekt, zowel intern als extern. De verwachtingen over het toevoegen van zekerheid aan de fiscale beheersing zijn niet concreet gemaakt.</p> <p>De Belastingdienst heeft eveneens geen proces ingeregeld waarbinnen gestructureerd aandacht wordt besteed aan de fiscale posities in financiële verantwoordingen, waaronder de jaarrekening. Het bewustzijn lijkt onvoldoende aanwezig dat het vaststellen van de aard en omvang van fiscale posities een belangrijk en complex gebied is. Een gebied dat voorafgaand aan de financiële audit door de ADR moet worden gemonitord en getest. Overigens zou de ADR tijdens auditwerkzaamheden überhaupt geen aandacht besteden aan fiscale posities. Daarom kan geen zekerheid worden ontleend aan de fiscale posities in financiële verantwoordingen van de Belastingdienst.</p> <p>Binnen de dienstonderdelen van MinFin bestaat over en weer geen zicht op de vorm en de status van de fiscale beheersing. Een daarop afgestemde benchmark ontbreekt.</p> <p>Met de oplossingen uit Project 2016, kan de Belastingdienst nu concrete en noodzakelijke stappen zetten om de eigen fiscale beheersing op orde te brengen. Ze geven een nieuwe impuls aan de afspraken in het convenant HT. Voor het behandelteam kunnen de stappen redenen geven om de intensiteit van het toezicht op de Belastingdienst te (gaan) reduceren.</p>
<p>Mogelijke interventies met hoge prioriteit</p>	
<p>1</p>	<p>Inventariseer en analyseer de rapportageprocessen, zoals die nu binnen de Belastingdienst vorm hebben gekregen.</p>
<p>2</p>	<p>Ga op basis van een analyse na in hoeverre de financiële en fiscale informatiebehoefte van interne en externe stakeholders (waaronder de belastingaangiften) zijn te combineren.</p>
<p>3</p>	<p>Analyseer hoe een interne controle functie respectievelijk de ADR als auditors betrokken kunnen worden om periodiek een oordeel te geven over het "in control zijn" van de fiscale processen (mede in relatie tot HT).</p>
<p>4</p>	<p>Stel door middel van voorgestelde interventies in dit rapport een concreet plan van aanpak op ("Opdracht Beheersing Fiscale Processen").</p>
<p>5</p>	<p>Stem het plan van aanpak af met het behandelteam en vraag bij de implementatie ervan om aanpassing van het toezicht arrangement (vastgelegd in het Strategische Behandelplan).</p>

(Tax) Assurance

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Intern	<p>In control statement</p> <p>Het MinFin besteedt op een gestructureerde wijze aandacht aan de bedrijfsvoering, althans dit blijkt uit het jaarslag 2014 van het MinFin (IXB) en nationale schuld (IXA). Sprake is van een planning- en controlcyclus en een interne governance, waaronder een Audit Committee. De Audit Committee wordt gevormd uit een externe voorzitter en een meerderheid aan externe leden. Op basis van de periodieke informatie over de beleids- en bedrijfsvoeringprocessen (en de risico's die daarbij aan het licht komen), wordt systematisch bewaakt of het ministerie zijn doelstellingen realiseert. Indien nodig wordt tussentijds bijgestuurd.</p> <p>Het projectteam constateert dat het op 31 mei 2011 gesloten HT-convenant voor het ministerie geen driver was om binnen de bedrijfsvoering gestructureerd aandacht te gaan besteden aan fiscale beheersing. Wel is een eerste instantie voor fiscale beheersing een plan van aanpak opgesteld. Het plan van aanpak is in 2014 is herzien. In het herziene plan van aanpak wordt een onderscheid aangebracht naar drie elementen: LH, BTW en departement specifieke elementen.</p> <p>UCA pakt in de uitvoering en beoordeling van de fiscale beheersing zaken (vaak op eigen initiatief) zelfstandig op, waarbij UCA zelf de status van de "beheersing" in beeld brengt.</p> <p>De eerdergenoemde 4-maandsrapportage HR control is op dit moment het "kanaal" waarlangs UCA Inzage verstrekt in de status van de (fiscale) beheersing LH. Ieder organisatieonderdeel ontvangt in een eigen rapportage vanuit UCA. In die rapportages licht UCA de bevindingen uit de controleperiode toe en worden organisatieonderdelen aangesproken bij bevindingen. Deze bevindingen zien vooral betrekking op het onvoldoende naleven van wet- en regelgeving, het onvoldoende vastleggen van afspraken in het P-dossier en een te late oplevering van de gevraagde reacties. UCA is actief betrokken bij deze 4-maandsrapportages.</p> <p>Uit de voorgaande bouwblokken volgt dat bij de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst geen sprake is van (aandacht voor) een gestructureerd proces. Een zogenaamd "in control statement" als uitvloeisel van een goede fiscale beheersing kan niet door de Belastingdienst worden afgegeven. Het proces om tot een dergelijk statement te kunnen komen, bijvoorbeeld met het gebruik van Control Self assessments (CSA's) ontbreekt.</p> <p>Overigens wordt wel een "in controle verklaring" afgegeven in het kader van informatiebeveiliging.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Richt een goed gedocumenteerd en effectief proces in om te komen tot een fiscaal "in control statement". • Overweeg in dat proces gebruik te maken van Control Self Assessments (CSA's). Bij deze CSA's kan het gebruik van BT3M als communicatiemodel worden overwogen. • Betrek in dit proces en de gebruikte CSA's de relevante wensen, behoeften en betrokkenheid van interne stakeholders en de ADR.

(Tax) Assurance

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
Intern	<p>Scoping</p> <p>Er is nog geen sprake van gestructureerde afstemming inzake de scoping van werkzaamheden voor het kunnen afgeven van een In control statement. De controlewerkzaamheden in het kader van de jaarafsluiting zijn daarbij ook nog niet in kaart gebracht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyseer de relevante vraagstukken met betrekking tot de bedrijfs- en fiscale strategie waarbij de focus ligt op de Interne wensen en behoeften (inclusief de - toekomstige - rol van internal audit en de ADR).
Extern	<p>Audit of Tax</p> <p>Op dit moment is binnen de Belastingdienst geen proces ingeregeld waarbinnen aandacht wordt besteed aan de fiscale positie in de jaarrekening. Er lijkt nog geen bewustzijn op het felt dat dit een belangrijk en complex gebied is, dat moet worden gemonitord en getest voorafgaand aan de financiële audit.</p> <p>Volgens de geïnterviewden besteedt de ADR tijdens haar controlewerkzaamheden geen specifieke aandacht aan fiscaliteit: "de ADR heeft geen enkele betrokkenheid op de belastingafdracht". Bovendien hebben zij het beeld dat de ADR niet voldoende kritisch is tijdens hun controlewerkzaamheden, "zij nemen te makkelijk iets voor waar aan".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zeker in relatie tot de Vpb-plicht en de daarmee samenhangende belastingpositie in de jaarrekening dient geanalyseerd te worden in hoeverre behoeften bestaan aan zekerheid in het "fiscaal proces" (zie bouwblok 1 voor betrokkenheid van een "tax accountant"), eventueel met behulp van een "tax assurance provider" (een mogelijke rol voor de ADR).
	<p>Scoping</p> <p>Binnen de Belastingdienst bestaat geen proces waarmee wordt voorzien dat interne stakeholders concreet maken wat zij verwachten van (bijvoorbeeld) een interne controle functie dan wel de ADR als het gaat om fiscale zekerheid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyseer hoe een interne controle functie/ADR als auditors betrokken kunnen worden om perfoonlek een oordeel te geven over het in control zijn van de fiscale processen (mede in relatie tot HT). Bespreek daarbij de wenselijke/geëliste matelektheid en documenteer deze.
	<p>Controle van de financiële verklaringen</p> <p>Als gevolg van scope en uitvoering van Project 2016 is niet uitgebreid ingegaan op controle van financiële verklaringen in algemene zin.</p> <p>Tijdens de verrichte werkzaamheden kwam naar voren dat bij P-Direkt een (goedkeurende) ISAE3402 verklaring is verstrekt op de verwerking van de salarisgegevens.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zie onderdeel scoping hierboven.
Rapportage	<p>Business Reporting process</p> <p>Als gevolg van scope en uitvoering van Project 2016 is niet uitgebreid ingegaan op de rapportagestromen binnen de Belastingdienst in brede zin.</p> <p>Tijdens de verrichte werkzaamheden is zicht gekregen op de 4-maandsrapportage HR-control van UCA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseer en analyseer de rapportage en aangifreprocessen binnen de Belastingdienst waarbij aandacht wordt besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> combinatie van financiële en fiscale informatie-behoeften van interne en externe stakeholders. "Standard Business Reporting" (zoals XBRL).

(Tax) Assurance

Onderdeel	Huidige situatie	Mogelijke interventies
<p>Toezicht Belastingdienst</p>	<p>Horizontaal Toezicht</p> <p>De Belastingdienst als organisatie participeert in het convenant HT. Eerder werd vermeld dat het convenant HT ziet op meerdere dienstonderdelen (MinFin, Belastingdienst en Dienst onroerende zaken). Het convenant is getekend door de Plv SG (hoofd FEZ). De landelijk directeur GO was daarbij aanwezig, evenals een vertegenwoordiger van het toenmalige MT Belastingdienst.</p> <p>Het projectteam constateert dat binnen de dienstonderdelen die participeren in het convenant over en weer geen zicht bestaat op de vorm en status van de fiscale beheersing. Intern is geen sprake van een afgestemde benchmark of een "in control statement". Dit heeft tot gevolg dat binnen het convenant geen zicht kan worden gegeven op de mate waarin de Belastingdienst als organisatie de fiscaliteit beheerst.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zie hiervoor uitgebreid bouwblok 1.
	<p>Toezichtarrangement</p> <p>Omdat de Belastingdienst als organisatie de mate waarin de fiscaliteit wordt beheerst niet transparant kan maken, kan het behandelteam in de aanpassing van het toezicht hierbij geen rekening mee houden.</p> <p>Het behandelteam heeft in de voorbije jaren veel energie gestopt in het bespreekbaar maken van de noodzakelijke stappen die de Belastingdienst als organisatie moet zetten.</p> <p>Er lijkt sinds een aantal maanden sprake van een kentering in de mate van belang dat aan de beheersing van fiscaliteit wordt gehecht. Recentelijk zijn een aantal belangrijke stappen gezet in relatie tot de beheersing van fiscaliteit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geef invulling aan de "Opdracht Beheersing Fiscale Processen". • Stel op basis van de in dit rapport voorgestelde interventies een concreet plan van aanpak op. • Stem dit plan af met het behandelteam • Vraag aan het behandelteam de uitvoering van plan van aanpak te verwerken in het interne Strategisch Behandelplan (SBP), waarbij zoveel als mogelijk afstemming wordt gezocht tussen de acties vanuit het plan van aanpak en voorgestelde interventies in het SBP, zodat invulling gegeven kan worden aan een effectieve en efficiënte samenwerking ("toezichtarrangement"), waarbij de regie zoveel als mogelijk ligt bij de Belastingdienst als organisatie (als eerst verantwoordelijke in de beheersing van fiscaliteit).

7 Verantwoording van de projectopdracht

7.1 Verloop van de projectopdracht

Op 12 november 2015 gaf de Raad van Bestuur opdracht Project 2016 uit te voeren. Nadat het projectteam was samengesteld, ging het projectteam in december 2015 van start met het vooronderzoek. Het projectteam heeft tijdens het vooronderzoek documenten vanaf 2011 over de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst verzameld, geselecteerd en geanalyseerd. Het doel van het vooronderzoek was om de geformuleerde onderzoeksvragen nader uit te werken, aan te vullen en om de scope van de projectopdracht te definiëren. In maart 2016 ging de Raad van Bestuur akkoord met de voorgestelde aanpak.

Vanaf januari 2016 is het projectteam gestart met het hoofdonderzoek. Hiertoe verrichtte zij bronnenonderzoek, waarbij (nadere) documenten over fiscale beheersing zijn opgevraagd, bekeken en geanalyseerd. Tevens heeft het projectteam gesprekken gevoerd met medewerkers die direct of indirect betrokken zijn bij (onderdelen van) de fiscale beheersing binnen de Belastingdienst. De medewerkers zijn werkzaam bij verschillende organisatieonderdelen, waaronder bij DGBel (Cluster Bedrijf), B/CA, B/CFD en Switch. Daarnaast heeft het projectteam op 8 juni 2016 gesproken met de CFO. Nadien zijn gesprekken geweest met de directieleden van Bedrijfsvoering en B/CA. De gevoerde gesprekken (waaronder interviews), alsook de daarop ontvangen commentaren waren zeer nuttig. Het projectteam spreekt daarvoor haar dank uit.

Het projectteam wenst te vermelden dat zij niet in staat is geweest om alle actoren in beeld te brengen die betrokken zijn bij de fiscale beheersing en hoe de actoren zich tot elkaar verhouden. Op het centrale niveau ontbreekt een totaal overzicht van de medewerkers die betrokken zijn bij de fiscale processen. Daarnaast is niet bekend geworden wie binnen welk organisatieonderdeel belastingaangiften verzorgt. Het projectteam kan daarom niet garanderen dat zij, in relatie tot de projectopdracht, alle relevante fiscale informatie boven water heeft gekregen.

De oorspronkelijk planning was om het eindrapport in juli 2016 te publiceren. De omvang en complexiteit van het onderzoek en de gesprekken met betrokkenen, waaronder een feitencheck en een gesprek met de opdrachtgever over de inhoud van het concept-rapport (v0.31), hebben ertoe geleid dat het projectteam meer tijd heeft moeten nemen voor een adequate verwerking ervan. De projectteam heeft in de zomer 2016 de presentatie van haar rapport bijgesteld naar oktober 2016.

7.2 De informatievoorziening

Het projectteam verkreeg de gevraagde informatie (waaronder antwoorden op vragen, verslagen, rapporten en analyses) op een vlotte wijze van de medewerkers uit de organisatie. Over het algemeen werd de gevraagde informatie binnen één werkweek aangeleverd. De gevraagde informatie werd daarbij zonder voorbehoud verstrekt. Het projectteam bedankt de medewerkers nu voor de prettige en constructieve samenwerking.

7.3 Vertrouwelijkheid

De omgang met vertrouwelijkheid speelde bij Project 2016 een belangrijke rol. Door het soms vertrouwelijke en persoonlijke karakter van informatie, heeft het projectteam met betrokkenen afspraken gemaakt om de verkregen informatie te anonimiseren. Dit was nodig om de informatiebehoefte naar tevredenheid in te kunnen vullen. Het projectteam hecht zeer aan het beschermen van deze afspraken. Daarom heeft zij onder meer geen bronvermelding opgenomen bij de letterlijke citaten in dit rapport.

7.4 Aandachtspunten buiten de scope van de projectopdracht

Het projectteam is in haar onderzoek tegen zaken aangelopen die niet verder zijn onderzocht en/of opgenomen in dit rapport. Het projectteam constateert in haar onderzoek dat problemen in de fiscale beheersing en de oorzaken voor de tekortkomingen ook gerelateerd zijn aan ICT, het personeelsbeleid en de (aansturing en beheersing van) primaire- en ondersteunende

processen van de Belastingdienst. Het projectteam heeft zich gericht op de relatie van deze processen met de fiscale beheersing. Het projectteam heeft de bredere problemen en verbeteringsmogelijkheden in de processen, ICT en personeelsbeleid niet nader onderzocht. De aanbevelingen van het projectteam ter verbetering van de fiscale beheersing, waaronder de fiscale functie, kunnen in bredere zin bijdragen aan verbetering van de bedrijfsvoering.

Bijlage 1

Plan van Aanpak Project 2016



Belastingdienst

Project 2016

Plan van Aanpak Tax Control Framework
Belastingdienst

Versie
0.5

22-02-2016
Concept

Colofon

Project	Project 2016 Plan van Aanpak – Tax Control Framework Belastingdienst
Versienummer	0.5
Opdrachtgever	<input type="text"/> CFO Belastingdienst
Projectleiders	<input type="text"/>
Contactpersoon	<input type="text"/> Secretaris Projectgroep <input type="text"/> Directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel)/ Cluster Bedrijf Korte Voorhout 7 2511 CW Den Haag Postbus 20201 2500 EE Den Haag
Bijlage(n)	4
Auteurs	<input type="text"/>

Inhoud

Colofon—3

1 Ambitie, achtergrond en projectopdracht—7

- 1.1 Ambitie—7
- 1.2 Achtergrond—7
- 1.3 Projectopdracht en projectorganisatie—7
- 1.4 Afbakening en reikwijdte van de projectopdracht—8
- 1.5 Mandaat—9
- 1.6 Vertrouwelijkheid—9

2 Inrichting project—10

- 2.1 Uitgangspunten project—10
- 2.2 Organisatiestructuur en herinrichting—10
- 2.3 Schematische weergave project—11
- 2.4 Uitwerking en fasering projectactiviteiten—12
 - 2.4.1 Activiteit 1: Inzicht in de fiscale organisatie—12
 - 2.4.2 Activiteit 2: Inventariseren en analyseren van fiscale risico's en fiscale beheersing—13
 - 2.4.3 Activiteit 3: Fiscale risico's voor de loonheffingen bij Switch—14
 - 2.4.4 Activiteit 4: Fiscale risico's uit de VPB-plicht voor overheidsondernemingen—15
 - 2.4.5 Activiteit 5: Fiscale risico's voor de loonheffingen bij de Mobility Mixx-kaart—16
 - 2.4.6 Activiteit 6: Doen van aanbevelingen om de fiscale beheersing te versterken—18
 - 2.4.7 Activiteit 7: Opstellen eindrapportage—19
- 2.5 Planning en resources—20
- 2.6 Overige zaken voor het uitvoeren van het project—20
 - 2.6.1 Tijdsverantwoording—20
 - 2.6.2 Secretariële ondersteuning—20
 - 2.6.3 Openheid leden van het projectteam—20

Bijlage 1: Samenstelling projectteam—22

Bijlage 2: Overzicht fiscale kasstromen—23

Bijlage 3: Organisatie Belastingdienst—24

Bijlage 4: Toelichting Switch—25

1 Ambitie, achtergrond en projectopdracht

1.1 Ambitie

Het Managementteam van het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel) heeft uitgesproken dat zij de ambitie heeft om binnen de Belastingdienst een Tax Control Framework+ te realiseren. De ambitie volgt uit de strategische keuze om op dit punt een voorbeeldrol te willen laten vervullen. Vanuit de maatschappelijke positie en -context moet de Belastingdienst als organisatie transparant kunnen maken hoe zij tijdige, juiste en volledige belastingaangiften waarborgt. Mogelijke reputatieschade bij het niet naleven van fiscale wet- en regelgeving wordt beschouwd als een te groot en daarom onacceptabel risico. Bovendien zijn op dit punt concrete afspraken gemaakt in het gesloten convenant met de Belastingdienst (als toezichthouder).

1.2 Achtergrond

Het Ministerie van Financiën (MinFin) sloot op 31 mei 2011 een convenant Horizontaal Toezicht (HT) met de Belastingdienst Rotterdam Rijnmond (in haar rol van toezichthouder). Omdat de Belastingdienst (vanuit het perspectief van de organisatie) een dienstonderdeel betreft van MinFin maakt zij onderdeel uit van dit - brede - convenant.

Naar aanleiding van het gesloten convenant is in 2011 een eerste plan van aanpak opgesteld. Dit plan had als doel om in 2013 voor de Belastingdienst een goed werkend Tax Control Framework (TCF) te hebben geïmplementeerd.

In de tussentijd ontving het behandelteam Rotterdam Rijnmond aanwijzingen waaruit bleek dat de fiscale beheersing van de Belastingdienst niet op orde was. De fiscale beheersmaatregelen zouden mogelijk tekortschieten of zelfs ontbreken. Het behandelteam gaf hierop aan onvoldoende comfort te hebben. Verder was het behandelteam genoodzaakt geweest om in het voorbije jaar voor het niet correct naleven van de Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting (WVA) naheffingsaanslagen voor de loonheffingen op te leggen (inclusief boete en heffingsrente).

Het behandelteam voert, als onderdeel van het HT-traject, regelmatig evaluatiegesprekken met de Belastingdienst. In die gesprekken wordt steeds gesproken over de ervaringen in de klantbehandeling en de voortgang bij de uitvoering van het (herziend) plan van aanpak. In het evaluatiegesprek van 7 juli 2015 sprak het behandelteam uit (mede naar aanleiding van de opgedane ervaringen) niet tevreden te zijn met de voortgang en de stappen tot op dat moment richting een goed werkend TCF. Zij gaf aan dat er - in het kader van de in het gesloten convenant gemaakte afspraken - concretere stappen worden verwacht. Deze stappen zijn noodzakelijk, wil sprake zijn een verdere continuering van het convenant.

1.3 Projectopdracht en projectorganisatie

Op 12 november 2015 is door het Managementteam van DGBel een projectorganisatie ingericht. De projectorganisatie kreeg een 2-ledige opdracht mee:

- *Breng de huidige fiscale beheersing van de Belastingdienst in beeld;*
- *Geef aanbevelingen voor het versterken ervan, zodanig dat de uitgesproken ambitie, een TCF+, kan worden gerealiseerd.*

Bij de inrichting van de projectorganisatie is gekozen voor een stuurgroep en een projectteam.

De stuurgroep bestaat uit:

- [] (MT-lid CFO)

Het projectteam wordt aangestuurd door:

- [] (CFO van de FIOD) en
- [] (registeraccountant bij Grote Ondernemingen).

Voor een nadere toelichting op de samenstelling van het projectteam wordt verwezen naar bijlage 1.

De eerste aanzet van het plan van aanpak is op 16 november 2015 door de projectleiders schriftelijk voorgelegd aan de stuurgroep. In dat plan is uiteengezet dat de projectopdracht langs drie sporen vormgegeven kan worden. In hoofdlijnen komen die sporen neer op:

- Spoor 1: Inventarisatie en analyse van fiscale risico's gericht op het (indien nodig) treffen van adequate fiscale beheersmaatregelen;*
- Spoor 2: Gebruik en toepassingsmogelijkheden van een statistische steekproef (voor analyseren en toepassen);*
- Spoor 3: Het verzamelen en geven van aanbevelingen gericht op de realisatie van de uitgesproken ambitie van het TCF+.*

De stuurgroep heeft ingestemd met een aanpak langs deze 3 sporen. Daarbij is afgesproken de sporen meer concreet uit te werken in een (detail) plan van aanpak. Dit plan van aanpak bevat die concretisering.

1.4

Afbakening en reikwijdte van de projectopdracht

Voor het plan van aanpak is het belangrijk dat de reikwijdte van de projectopdracht (het project) voor alle partijen duidelijk is.

Het realiseren van de fiscale beheersing (TCF+) zal in stappen worden uitgevoerd. Het projectteam maakt daarbij onderscheid tussen enerzijds de algemene kaders van een TCF en anderzijds een risicogericht ontwerp per belastingmiddel. Dit laatste mede in verband met de opdracht op korte termijn concrete acties te benoemen en uit te voeren. Dit is van belang om richting het behandelteam zichtbaar te maken dat het nu "menens" is.

Volgtijdelijk wordt daarom aandacht besteed aan de belastingmiddelen:

- a) Loonheffingen (LH);
- b) Omzetbelasting (OB);
- c) Vennootschapsbelasting (VPB; belastingplicht vanaf 1 januari 2016)

De keuze voor belastingmiddelen LH, OB en VPB is gebaseerd op kasafdrachten.

Een uitgesplitst overzicht van de kasafdrachten van de Belastingdienst over 2012 tot en met 2014 is opgenomen in bijlage 2.

De overige belastingmiddelen krijgen pas eerst aandacht, nadat zij in het project in beeld komen (bijvoorbeeld naar aanleiding van testwerkzaamheden).

1.5 Mandaat

Gegeven de reikwijdte en de aard van de opdracht (adviserend) heeft de stuurgroep geconcludeerd dat een bijzonder mandaat voor het project niet nodig is.

1.6 Vertrouwelijkheid

Omwille van het borgen van de vertrouwelijkheid hanteert de projectleiding de naam: Project 2016.

2 Inrichting project

2.1 Uitgangspunten project

Uitgangspunt van het project is de ambitie van de organisatie om een TCF+ te realiseren. De eerder afgestemde drie sporen vormen daarbij de basis. Deze notitie bevat een verdere concretisering van deze sporen uitgewerkt in een aantal concrete acties.

Op basis van onze werkzaamheden zullen wij conclusies trekken en hierover rapporteren. Daarbij zullen wij voorstellen doen tot interventies. De interventies zijn gericht op het realiseren van de geformuleerde ambitie: het TCF+.

Hoewel daarmee een belangrijke stap is gezet in het (uiteindelijk) realiseren van een TCF+, is de organisatie er dan nog niet. Beheersing van fiscaliteit is een voortdurend proces. Een goede fiscale beheersing, inclusief de monitoringfunctie, zorgt ervoor dat de Belastingdienst in continuïteit de fiscale risico's tijdig signaleert en beheerst. Dit vereist een goede fiscale organisatie met duidelijke communicatiestructuren, waarbij ook de fiscaal verantwoordelijken bekend en aangesloten zijn.

Voor de uitvoering van het project is het belangrijk dat het Managementteam het TCF+ nader concretiseert. Relevante elementen daarbij zijn:

- Concrete fiscale strategie;
- Concrete fiscale doelstellingen;
- Concreet zicht op de risicobereidheid;
- Concreet zicht op de maximaal toegestane fout in een belastingaangifte;
- Eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor de borging van het TCF (fiscale functie) in de organisatie, nu en in de toekomst.

Het projectteam denkt graag mee over deze aspecten.

2.2 Organisatiestructuur en herinrichting

De Belastingdienst is een complexe organisatie.¹ Dat maakt dat bij de uitvoering van het project een groot aantal afdelingen wordt betrokken. Dat is dan ook de reden dat voor het project medewerkers zijn genoemd van DGBel Bedrijfsvoering en van de Centrale Administratie (Unit UCA), registeraccountants, EDP-auditors en middelspecialisten werkzaam bij de segmenten Grote Ondernemingen en MKB.

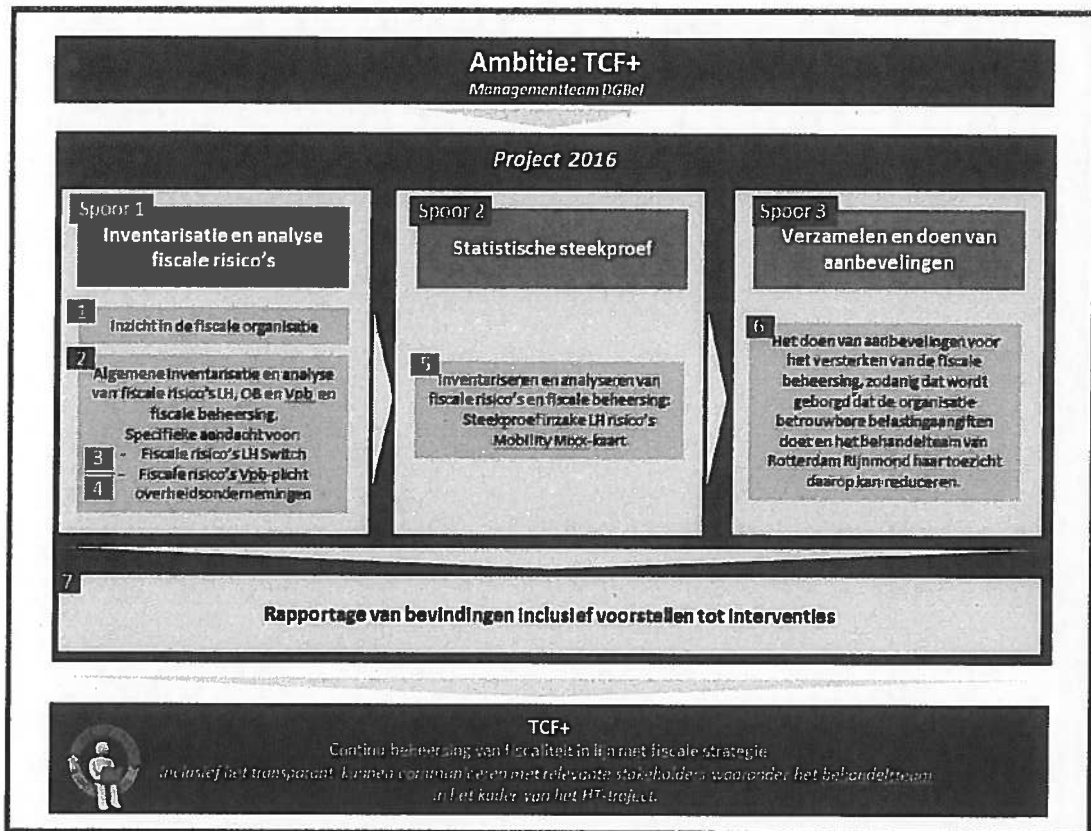
De Belastingdienst is ook een organisatie die continue in beweging is. Vanuit het project zien we dan ook een kans om de uitkomsten ervan te positioneren binnen de Concernkaders van het programma 'Herijking en herinrichting bedrijfsvoeringslandschap' (programmamanager). We begrepen dat dit programma ziet op de centralisatie van de kolommen Financieel en HR binnen de organisatieonderdelen van de Belastingdienst, met uitzondering van de FIOD, Douane en Switch. Het programma zal gereed zijn op 1 januari 2018.

¹ In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de organisatiestructuur binnen de Belastingdienst.

2.3

Schematische weergave project

Hieronder is een schematische weergave opgenomen van de afzonderlijke sporen in het project. In de volgende paragrafen worden de afzonderlijke sporen nader uitgewerkt en toegelicht, inclusief de op te leveren producten met een concreet tijdpad. In de uitwerking komen de activiteiten en thema's aan bod waarmee het projectteam directe resultaten wil bereiken. De activiteiten en thema's komen overigens voort uit een gehouden brainstormsessie binnen het projectteam.



Een korte toelichting op de activiteiten (en thema's) uit het projectplan:

1. Het in beeld brengen van de fiscale organisatie, waaronder: de fiscale strategie en mate van risicobereidheid, de afzonderlijke organisatieonderdelen en de relevante fiscale processen en (IT)communicatiestructuren binnen deze onderdelen, de inrichting van de fiscale functie, de wijze waarop verbeterpunten in de fiscale beheersomgeving worden gesignaleerd en aangepakt;
2. Het inventariseren en analyseren van de meest urgente fiscale risico's op nalevingstekorten (en -overschotten) in belastingaangiften voor de loonheffingen, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting;
3. Het in beeld brengen van de opzet en het bestaan van de bestaande fiscale beheersmaatregelen met betrekking tot fiscale risico's LH inzake Switch. Waar noodzakelijk worden maatregelen benoemd om de fiscale risico's tot een aanvaardbaar laag niveau te mitigeren;

4. Het in beeld brengen van de opzet en het bestaan van de bestaande fiscale beheersmaatregelen met betrekking tot de potentiële belastingplicht inzake de VPB (wetgeving inzake overheidsondernemingen). Waar noodzakelijk worden maatregelen benoemd om de fiscale risico's tot een aanvaardbaar laag niveau te mitigeren;
5. Het testen van de effectieve werking van de bestaande fiscale beheersmaatregelen (inclusief de monitoring daarop) inzake het gebruik van de Mobility Mixx-kaart met behulp van een statische steekproef. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het gebruik van statistische technieken in het kader van monitoring in brede zin;
6. Het doen van aanbevelingen voor het versterken van de fiscale beheersing, zodanig dat wordt geborgd dat de organisatie betrouwbare belastingaangiften doet en het behandelteam van Rotterdam Rijnmond haar toezicht daarop kan reduceren. De aanbevelingen worden nader uitgewerkt in een conceptrapportage. De conceptrapportage stemmen wij af met de stuurgroep/opdrachtgever en het behandelteam;
7. Uitkomst van ons project zal zijn een definitieve rapportage, met daarin opgenomen onze bevindingen, een evaluatie en aanbevelingen (inclusief mogelijke interventies). Deze rapportage zal zodanig concreet zijn dat de organisatie er direct mee aan de slag kan op weg naar de realisatie van het TCF+.

De activiteiten (en thema's) 1 tot en met 6 passen in de drie eerder afgestemde sporen.

2.4 Uitwerking en fasering projectactiviteiten

In deze paragraaf worden de activiteiten van het project nader uitgewerkt. In de uitwerking komen ook de thema's aan bod waarmee het projectteam directe resultaten wil bereiken. De betreffende thema's komen voort uit een eerste inventarisatie van meest urgente fiscale risico's tijdens de brainstormsessie van het projectteam. De activiteiten 3,4 en 5 zien op deze thema's.

2.4.1 Activiteit 1: Inzicht in de fiscale organisatie

Voor een goed zicht op de actuele status van het fiscale beheersingsproces en het optimaliseren ervan, besteden wij eerst aandacht aan de fiscale organisatie binnen de Belastingdienst.

Bij de fiscale organisatie is van belang dat de Belastingdienst de fiscale structuur van haar organisatieonderdelen scherp in beeld heeft, als ook de relevante fiscale processen en (IT)communicatiestructuren van die onderdelen. Ook moet de fiscale organisatie (en fiscale functie) zekerheid verschaffen over de fiscale posities van de organisatieonderdelen. Hierbij gaat het om de fiscale belastbaarheid van activiteiten binnen deze organisatieonderdelen.

Wij werken activiteit 1 als volgt uit:

Activiteit 1 Inzicht in de fiscale organisatie	Wie/ Doorlooptijd
Inhoud / opleverpunten	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De fiscale strategie en daaruit afgeleide fiscale doelstellingen ▪ De mate waarin de organisatie bereid is fiscale risico's te lopen (risicobereidheid) ▪ De mate van overeenstemming tussen de fiscale doelstellingen en 	Namens het projectteam: <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 20px; margin-top: 5px;"></div>

<p>organisatiedoelstellingen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De organisatiestructuur en de fiscale structuur, inclusief de te onderkennen organisatieonderdelen en daarin opgenomen relevante fiscale processen (in relatie tot het gesloten convenant van 31 mei 2011) ▪ De omvang van de kasafdrachten per belastingmiddel (en per organisatieonderdeel) ▪ De inbedding van de fiscale organisatie binnen de Belastingdienst ▪ De wijze waarop taken en bevoegdheden aan medewerkers zijn toebedeeld en hoe zicht wordt gehouden op het functioneren van de medewerkers; ▪ Wie verantwoordelijk is (of zijn) voor de fiscale processen, wie hierover rapporteert en wie de diverse belastingaangiften opstelt ▪ De bezetting van de fiscale organisatie (in fte) en kennis- en opleidingsniveaus ▪ Hoe geborgd is dat de organisatie tijdig op de hoogte is van alle fiscaal relevante gebeurtenissen ▪ De overlegvormen waarin financiële, juridische en operationele gebeurtenissen worden besproken, waarbij de fiscaal verantwoordelijken zijn aangesloten ▪ Hoe geborgd is dat de fiscaal verantwoordelijken tijdig worden betrokken bij overleg en besluitvorming met mogelijke fiscale gevolgen, waardoor de hieruit voortkomende fiscale risico's tijdig door de organisatie worden onderkend en door (eventueel) aanvullende acties worden beheerst (fiscaal bewustzijn) ▪ De communicatie over de fiscale strategie en de wijze waarop deze gestalte krijgt (bevorderen fiscaal bewustzijn) ▪ De rol die de geautomatiseerde gegevensverwerking en organisatie (IT) heeft binnen de fiscale processen van de relevante organisatieonderdelen; ▪ De rol die de IT (als geïntegreerd onderdeel van het bedrijfsproces) heeft voor de verwezenlijking van de fiscale doelstellingen; en ▪ De wijze waarop de fiscale posities van de diverse belastingmiddelen zijn opgenomen in de boekhouding ▪ De wijze waarop verbeterpunten in de fiscale beheersomgeving worden signaleerd en aangepakt ▪ Inzicht in "toon aan de top" in woord en daad. 	<div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 40px; margin-bottom: 10px;"></div> <p><i>Verwachte doorlooptijd:</i></p> <p>2 maanden (begin april 2016)</p>
<p>Output: Naar aanleiding van de uitkomsten van activiteit 1 doet het projectteam aanbevelingen om het fiscale beheersingsproces en daarmee samenhangend de fiscale organisatie te versterken.</p>	

2.4.2

Activiteit 2: Inventariseren en analyseren van fiscale risico's en fiscale beheersing

Voor een goed zicht op de actuele status van het fiscale beheersingsproces is het ook van belang dat de meest urgente fiscale risico's in beeld worden gebracht. Om dit te bereiken zullen wij (het gehele projectteam) per belastingmiddel een uitgebreide risico-inventarisatie en -analyse verrichten. Daarbij gaat onze aandacht zowel uit naar de actuele situatie (LH en OB) als naar de toekomstige situatie (VPB).

Wij werken activiteit 2 als volgt uit:

<p>Activiteit 2 Inventariseren en analyseren van fiscale risico's en het beheersen ervan (Risk assessment)</p>	
<p>Inhoud / opleverpunten</p>	<p>Wie/ Doorlooptijd</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkrijgen van inzicht in de attentiepunten uit de tussentijdse evaluatie- en 	<p><i>Het gehele</i></p>

<p>voortgangsgesprekken met het behandelteam Rotterdam Rijnmond</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In kaart brengen van de fiscale risico's op organisatieniveau (uit activiteit 1) ▪ In kaart brengen van de fiscale risico's voor de middelen LH, OB en VPB met behulp van een risicomatrix ▪ Analyseren van de fiscale risico's naar kans en impact (uitgedrukt in euro's), met aandacht voor de kwalitatieve risico's; ▪ Scheppen van kaders voor de prioritering van de fiscale risico's naar de meest urgente risico's die direct aandacht behoeven (top 10); ▪ Documenteren keuzes van de urgente fiscale risico's en daarmee de mogelijke fiscale vraagstukken ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de beheersmaatregelen (in opzet en bestaan) per urgent fiscaal risico ▪ Signaleren van mogelijke afwijkingen in de ingediende belastingaangiften van de Belastingdienst (uitgedrukt in euro's; <i>toets op geld</i>) ▪ Afzetten van de urgente fiscale risico's en de actuele status van fiscale risicobeheersing ('IST') tegen het gewenste niveau van fiscale risicobeheersing volgens de fiscale strategie (met in achtname van de risicobereidheid) ('SOLL') ▪ Bepalen en formuleren (indien nodig) van de gewenste fiscale beheersmaatregelen die de urgente fiscale risico's mitigeren tot een aanvaardbaar laag niveau ▪ Benoemen kernbestanden en IT controls 	<p><i>projectteam</i> (inclusief de UCA-medewerkers)</p> <p><i>Middel LH:</i> []</p> <p><i>Middel OB:</i> []</p> <p><i>Middel VPB:</i> []</p> <p><i>Risico-management:</i> []</p> <p><i>Verwachte doorlooptijd:</i> 4 maanden (begin juni 2016)</p>
<p>Output:</p> <p>De organisatie van de Belastingdienst is uiterst complex. Dit heeft tot gevolg dat het signaleren van <u>alle</u> daarin voortkomende fiscale risico's complex is. Bovendien is de risico-inventarisatie zeer arbeidsintensief. Op basis van de eerste inventarisatie zijn <u>drie thema's</u> benoemd die concreet worden uitgewerkt.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscale risico's voor de loonheffingen bij Switch (activiteit 3); 2. Fiscale risico's uit de VPB-plicht voor overheidsondernemingen (activiteit 4); en 3. Fiscale risico's voor de loonheffingen bij de Mobility Mixx-kaart en het testen van bestaande beheersmaatregelen met de statistische steekproef. (activiteit 5) <p>De thema's maken onderdeel uit van de brede fiscale risico-inventarisatie en -analyse op organisatieniveau.</p> <p>Op basis van de brede inventarisatie zal een zogenoemde heat-map worden opgesteld. Deze heat-map geeft zicht op de fiscaal meest urgente risico's.</p>	

2.4.3

Activiteit 3: Fiscale risico's voor de loonheffingen bij Switch

Toelichting op Switch

Switch is een nieuw organisatieonderdeel van de Belastingdienst. Switch start officieel op 1 februari 2016. Voor een toelichting op Switch verwijzen wij graag naar bijlage 4.

Bij het in beeld brengen van de fiscale risico's voor loonheffingen bij Switch toetsen wij de actuele situatie door:

<p>Activiteit 3 Fiscale risico's LH bij Switch (Risk assessment)</p>	<p>Wie/ Doorlooptijd</p>
--	--

Inhoud / opleverpunten	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkrijgen van inzicht in het organisatieonderdeel Switch (samenstelling management, organisatiestructuur, deelorganisaties, uitvoering- en besluitvormingsprocessen en communicatielijnen) ▪ Beoordelen uitvoerings-, besluitvormings- en (financiële) rapportageprocessen, waaronder de stimuleringsregelingen en -afspraken met medewerkers, op hun gevolgen voor de LH ▪ Documenteren van de beoordelingen van de voorgestelde stimuleringsregelingen en -afspraken met medewerkers en daarmee de mogelijke LH-vraagstukken ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de fiscale risico's op onjuiste, onvolledige en/of ontijdige aangifte LH uit de activiteiten, processen en afspraken uit Switch ▪ Analyseren van de LH-risico's uit de activiteiten, processen en afspraken Switch naar kans en impact (uitgedrukt in euro's), met aandacht voor de kwalitatieve risico's. De analyse zal waarschijnlijk leiden tot een lijst met de meest urgente LH-risico's die direct aandacht moeten krijgen ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de beheersmaatregelen (in opzet en bestaan) per urgent LH-risico binnen (of buiten) Switch, ▪ Afzetten van de urgente LH-risico's en de actuele status van fiscale risicobeheersing ('IST') tegen het gewenste niveau van fiscale risicobeheersing volgens de fiscale strategie (met in achtname van de risicobereidheid) ('SOLL') ▪ Bepalen en formuleren (indien nodig) van de gewenste fiscale beheersmaatregelen die de urgente LH-risico's bij Switch mitigeren tot een aanvaardbaar laag niveau 	<p>Namens het projectteam:</p> <div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div> <p>Verwachte doorlooptijd:</p> <p>2 maanden (begin april 2016)</p>
<p>Output: Analyse IST en SOLL fiscale beheersing LH Switch met daaraan gekoppelde aanbevelingen.</p>	

2.4.4 *Activiteit 4: Fiscale risico's uit de VPB-plicht voor overheidsondernemingen*

Toelichting op de VPB-plicht voor overheidsondernemingen
De Belastingdienst is met ingang van 1 januari 2016 potentieel belastingplichtig voor de VPB. Dit volgt uit de Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen. Op basis van deze wet dienen overheidsondernemingen per activiteit te beoordelen of met de uitoefening van de betreffende activiteit een onderneming in fiscaalrechtelijke zin wordt gedreven. Het samenwerkingsverband tussen de Belastingdienst en de koepels VNG, IPO en UvW (SVLO) geeft een richtsnoer waarlangs de overheidsondernemingen zelfstandig kunnen bepalen voor welke activiteiten zij belastingplichtig zijn en wat de omvang van het daarbij behorende fiscale resultaat is. Daartoe bevat het handvatten om in twee stappen tot een fiscaal acceptabele afbakening van activiteiten te komen.

Bij het in beeld brengen van de fiscale risico's uit mogelijk VPB-belaste activiteiten maken wij in (eerste instantie) gebruik van de rapportage van de werkgroep VPB. Deze rapportage verscheen op 10 december 2015 (versie 3.3). De rapportage omvat een eerste inventarisatie naar mogelijk VPB-belaste activiteiten bij de Belastingdienst. [] (namens de UCA en lid van het projectteam) nam aan deze inventarisatie deel.

Wij werken activiteit 4 als volgt uit:

Activiteit 4 Fiscale risico's VPB-plicht (<i>Risk assessment</i>)	Wie/ Doorlooptijd
Inhoud / opleverpunten <ul style="list-style-type: none"> ▪ In kaart brengen van de activiteiten (van de organisatieonderdelen van) de Belastingdienst ▪ Beoordelen per activiteit of met de uitoefening van de activiteit een onderneming wordt gedreven in fiscaalrechtelijke zin; ▪ Documenteren beoordeling van wel en niet VPB-belaste ondernemingsactiviteiten (van de afzonderlijke organisatieonderdelen) en de mogelijke VPB-vraagstukken die ermee samen kunnen vallen ▪ Per belastingplichtige ondernemingsactiviteit bepalen wat de verwachte omvang is (in euro's) van het daarbij behorende fiscale resultaat, inclusief de verwachte kasafdracht VPB ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de fiscale risico's op een onjuiste, onvolledige en/of ontijdige aangifte VPB per belaste ondernemingsactiviteit ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de beheersmaatregelen (in opzet en bestaan) per belaste ondernemingsactiviteit ▪ Bepalen van de meest urgente fiscale VPB-risico's ▪ Afzetten van de urgente fiscale VPB-risico's en de actuele status van fiscale risicobeheersing ('IST') tegen het gewenste niveau van fiscale risicobeheersing volgens de fiscale strategie (met in achtname van de risicobereidheid) ('SOLL') ▪ Bepalen en formuleren (indien nodig) van de gewenste fiscale beheersmaatregelen die de urgente VPB-risico's bij de belaste ondernemingsactiviteiten mitigeren tot een aanvaardbaar laag niveau 	<p><i>Namens het projectteam:</i></p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 30px; margin: 5px 0;"></div> <p><i>Verwachte doorlooptijd:</i></p> <p>2 maanden (begin april 2016)</p>
Output: Analyse IST en SOLL fiscale beheersing VPB-plicht ondernemingsactiviteiten Belastingdienst met daaraan gekoppelde aanbevelingen.	

2.4.5 *Activiteit 5: Fiscale risico's voor de loonheffingen bij de Mobility Mixx-kaart*

Toelichting op de Mobility Mixx-kaart

Sinds 1 januari 2014 bezitten alle medewerkers een mobiliteitskaart voor woon-werkverkeer en dienstreizen. De mobiliteitskaart wordt gebruikt voor al het openbare vervoer met de trein, de metro, de tram en de bus. De mobiliteitskaart (Mobility Mixx-kaart) wordt aangeboden door Mobility Mixx. De kaart bevat persoonlijke reisproducten. Een belangrijk verschil ten opzichte van de vorige vervoerskaarten is dat medewerkers met de Mobility Mixx-kaart bij iedere reis (en overstap van vervoerder) moeten in- en uitchecken, vergelijkbaar met de OV-chipkaart. De Mobility Mixx-kaart mag alleen worden gebruikt voor woon-werkverkeer en dienstreizen. Het gebruik van de kaart voor privédoeleinden (onzakelijk gebruik) is niet toegestaan.

Bij deze activiteit maken we gebruik van het 'Control Framework HR-processen Belastingdienst' met het daarin opgenomen controleplan voor de HR-processen. Dit plan stelde de UCA in samenwerking met de ADR op. De UCA rapporteert in haar 4-maandelijkse rapportage over de uitkomsten van het controleplan. De uitkomsten zien ook op het gebruik van de Mobility Mixx-kaart.

Uit een waarschijnlijkheidscontrole in 2015 bleek dat de decentrale beoordeling van het onzakelijke gebruik van de Mobility Mixx-kaart niet van de grond kwam.

De UCA gaf aan als gevolg daarvan geen zekerheid te kunnen verschaffen over de financiële omvang van het onzakelijke gebruik.

De uitvoering van de statistische steekproef dient in eerste instantie ter bevestiging dat de gehanteerde beheersingsmaatregelen rondom het proces, inclusief de fiscale gevolgen bij een onjuiste naleving, hebben gewerkt. Het gaat hierbij dus om een toetsingsvraagstuk, waarbij de hoeveelheid controlewerk wordt bepaald door de gehanteerde betrouwbaarheid en materialiteit. Het is binnen de accountancy gebruikelijk om te werken met een betrouwbaarheid van 95%. Voor wat betreft de hoogte van de materialiteit geldt dat deze moet worden vastgesteld op het hoogste niveau binnen de organisatie.

Indien de steekproef onverhoopt tot bevindingen leidt, zal dat aanleiding zijn om analyses uit te voeren teneinde de oorzaken van deze bevindingen te achterhalen. Op basis van de uitkomsten daarvan dient de interne beheersing binnen de bedrijfsprocessen, waar de onvolkomenheden zijn ontstaan, (verder) te worden versterkt. Voor de versterking van de interne beheersing is de proceseigenaar verantwoordelijk. Daarnaast biedt de steekproef de mogelijkheid om ingeval van bevindingen het financiële belang van die bevindingen op populatieniveau te kwantificeren. Daarbij kan het gaan om zowel fiscale als niet-fiscale aspecten. De statistische steekproef willen wij trekken uit een populatie van positieve bedragen op de kostenrekening(en) van de Mobility Mixx-kaart in 2015. Het uitgangspunt hierbij is een 0-foutenverwachting. In de populatie worden aselect een aantal geldeenheden (en daarmee corresponderende reisrecords) aangewezen. De boekingen waarvan deze geldeenheden deel uitmaken worden door ons op zakelijkheid en juistheid gecontroleerd en vormen tezamen de grondslag voor het oordeel over de populatie als geheel.

Wij werken activiteit 5 als volgt uit:

Activiteit 5 Fiscale risico's LH bij de Mobility Mixx-kaart (Risk assessment) Inhoud / opleverpunten	Wie/ Doorlooptijd
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de risico's LH als gevolg van een onjuist/onzakelijke gebruik van de Mobility Mixx-kaart ▪ Verkrijgen van inzicht in de omvang (in aantallen en euro's) van onzakelijk gebruik van de Mobility Mixx-kaart door middel van een statische steekproef in 2015. Aandachtspunten/randvoorwaarden hierbij zijn: <ul style="list-style-type: none"> - Bepalen populatieomvang; - Beschikbaarheid elektronische gegevens uit de geautomatiseerde administratie; - Toegankelijkheid van de kostenfacturen Mobility Mixx (elektronisch/hard copy); - Bepalen bedrag aan materialiteit; - De gekozen mate van betrouwbaarheid (95%) en uitvoeringstolerantie; - De omvang van de steekproef interval (controle intensiteit); - Voor elke geselecteerde boeking het verstrekken van de onderliggende bescheiden en toelichtingen op grond waarvan de getrokken geldeenheden kan worden goedgekeurd; - Conclusies bij elk van de geselecteerde boekingen; - Evalueren van de steekproefuitkomsten en de betekenis van de steekproefuitkomsten voor de populatie als geheel, in relatie toe de maximaal toegestane fout (materialiteit); - Maken van een berekening van de zogenaamde foutprojectie; dat is de beste schatting van het totaalbedrag aan fouten in de populatie (en in 	<p data-bbox="1158 1375 1340 1435"><i>Namens het projectteam:</i></p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div> <p data-bbox="1158 1760 1340 1821"><i>Verwachte doorlooptijd:</i></p> <p data-bbox="1158 1850 1340 1910">2 maanden (begin april 2016)</p>

<p>2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkrijgen van inzicht in de actuele status van de preventieve en repressieve beheersmaatregelen (in opzet en bestaan) die het onjuist/onzakelijke gebruik van de Mobility Mixx-kaart mitigeren ▪ In beeld brengen van de meest urgente LH-risico's uit hoofde van de Mobility Mixx-kaart ▪ Afzetten van de urgente fiscale risico's en de actuele status van fiscale risicobeheersing ('IST') tegen het gewenste niveau van fiscale risicobeheersing volgens de fiscale strategie (met in achtneming van de risicobereidheid) ('SOLL') ▪ Bepalen en formuleren van (indien nodig) de gewenste fiscale beheersingsmaatregelen die de urgente LH-risico's bij gebruik van de Mobility Mixx-kaart mitigeren tot een aanvaardbaar laag niveau. 	
<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie van de steekproef met een schatting van de meest waarschijnlijke fout in de populatie • Voorstel hoe te handelen indien de maximale fout groter is dan de gedefinieerde materialiteit • Analyse IST en SOLL positie fiscale beheersing van de meest urgente LH-risico's die voortkomen uit onzakelijk gebruik van de Mobility Mixx-kaart met daaraan gekoppelde aanbevelingen • Voorstel hoe het gebruik van statistische steekproeven binnen de reguliere monitoringfunctie een plek kan krijgen 	

2.4.6

Activiteit 6: Doen van aanbevelingen om de fiscale beheersing te versterken

Uit de activiteiten 1 tot en met 5 komen aanbevelingen voort. In activiteit 6 verzamelen wij de aanbevelingen en werken deze nader uit. Bij het nader uitwerken van de aanbevelingen brengen wij een tweedeling aan.

a) Inrichten fiscaal beheersingsproces

Het eerste deel ziet op de aanbevelingen voor de (verdere) inrichting van het fiscale beheersingsproces. De aanbevelingen (uit activiteit 1) brengen mogelijk bestuurlijke veranderingen met zich mee. De aanbevelingen spitsen wij toe op de deelprocessen: de fiscale organisatie en daarin opgenomen fiscale functie en -structuur, tax risk management, communicatie, IT, monitoring, fiscale boekhouding en fiscale compliance. Een robuuste inrichting van het fiscale beheersingsproces is cruciaal. Het stelt de organisatie blijvend in staat om fiscale risico's, als gevolg van organisatiewijzigingen of aanpassingen van wet- en regelgeving, tijdig te signaleren en te beheersen. Het fiscale beheersingsproces voorziet ook in een tijdige, juiste en volledige beschikbaarheid van fiscale informatie. Deze informatie is nodig voor het indienen van betrouwbare belastingaangiften. Dat wil zeggen belastingaangiften met foutenmarge van nagenoeg 0%. Dit doel stemt overeenkomst met de uitgesproken ambitie van een TCF+. Het fiscale beheersingsproces dient voortdurend te worden gemonitord. De uitkomsten van de monitoring dragen bij aan het verder versterken van het TCF ('De leercirkel'). Het fiscale beheersingsproces schept ook de randvoorwaarden voor de beheersing van fiscale risico's uit het tweede deel van de aanbevelingen. Het voorkomt dat deze aanbevelingen niet stranden op een eenmalige exercitie. Het schept de kaders voor de verdere invulling van het ontwerp en implementeren van de gewenste fiscale beheersing ('risk response'), inclusief de monitoring daarop.

b) Gewenste beheersmaatregelen voor de meest urgente fiscale risico's

Het tweede deel ziet op het verzamelen van de maatregelen die de meest urgente fiscale risico's (LH, OB en VPB) beheersen en mitigeren tot een aanvaardbaar laag

niveau ('Risk response'). Daarbij wordt ook gekeken naar financiële risico's ('toets op geld'). Het projectteam wil met deze maatregelen directe resultaten bereiken.

Wij werken activiteit 6 als volgt uit:

Activiteit 6 Doen van aanbevelingen voor het versterken van de fiscale beheersing (Risk response)	Wie/ Doorlooptijd
Inhoud / opleverpunten <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verzamelen input uit de activiteiten 1 t/m 5 van het project ▪ Uitwerken van de aanbevelingen voor de verdere inrichting (en positionering) van het fiscale beheersingsproces naar deelprocessen ▪ Schrijven deelrapportage met aanbevelingen voor een goed fiscaal beheersingsproces, met aandacht voor bestuurlijke veranderingen, organisatorische aanpassingen en wijziging van wet- en regelgeving ▪ Uitwerken van de aanbevelingen over de gewenste beheersmaatregelen voor de meest urgente fiscale risico's (top 10) voor de LH, OB en VPB ▪ Schrijven deelrapportage met aanbevelingen voor de gewenste beheersmaatregelen voor de meest urgente fiscale risico's LH, OB en VPB ▪ Samenvoegen van de deelrapportages naar een concept rapportage; ▪ Afstemmen concept rapportage met de stuurgroep/opdrachtgever; ▪ Afstemmen concept rapportage met het behandelteam Rotterdam Rijnmond (en eventuele andere stakeholders) 	<i>Het <u>gehele</u> projectteam</i> <i>Verwachte doorlooptijd:</i> 3 maanden (van begin april tot begin juli 2016)
Output: Concept eindrapportage	

2.4.7 *Activiteit 7: Opstellen eindrapportage*

Na het afstemmen van de concept rapportage met de stuurgroep/opdrachtgever en het behandelteam wordt de concept rapportage uitgewerkt tot de definitieve rapportage. De definitieve rapportage bevat onze bevindingen, een evaluatie en aanbevelingen, inclusief de mogelijke interventies op korte termijn. Zoals eerder gezegd, zal deze rapportage zodanig concreet zijn dat de organisatie er direct mee aan de slag kan op weg naar de realisatie van het TCF+.

Wij werken activiteit 7 als volgt uit:

Activiteit 7: Opstellen eindrapportage	Wie/ Doorlooptijd
Inhoud / opleverpunten <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schrijven eindrapportage en het doen van voorstellen voor het eventuele vervolg (in een nieuwe projectopdracht). Zie de nader toelichting bij 'Output' ▪ Presenteren eindrapportage (en verzenden eindrapportage) 	<i>Het <u>gehele</u> projectteam</i> <i>Verwachte doorlooptijd:</i> 1 maand (juli 2016)
Output: In de definitieve eindrapportage zullen in ieder geval de volgende aanbevelingen worden meegenomen: Statistische steekproef:	

Voer een statistische steekproef uit op de uitgaven en ontvangsten van de Belastingdienst over een nader te bepalen periode. Verondersteld wordt dat dan een goed zicht bestaat op de actuele status van de fiscale beheersing, inclusief de diverse organisatieonderdelen en de relevante fiscale processen en informatiesystemen binnen deze onderdelen. Bovendien kunnen de ervaringen die zijn opgedaan bij de steekproef op de kosten van de Mobility Mixx-kaart erbij worden betrokken. De steekproef heeft als doel:

- (a) het testen van het bestaan en de werking van het huidige TCF en
- (b) het opsporen van eventuele hiaten in de tot dan toe gesignaleerde fiscale risico's uit de activiteiten 2 t/m 5, inclusief de omvang van eventuele nalevingstekorten die hiermee samenhangen. Concrete aanbevelingen over de statistische steekproef zullen in de definitieve eindrapportage worden opgenomen.

Communicatie:

Gegeven de bijzondere positie van de organisatie Belastingdienst is het transparant verantwoording kunnen afleggen aan alle relevante stakeholders over de inrichting en realisatie van de geformuleerde ambitie (een TCF+) een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast is ook de interne communicatie tussen de diverse dienstonderdelen op dit punt een belangrijk aandachtspunt. Het hanteren van een gemeenschappelijke taal waarin uiting kan worden gegeven aan de huidige en gewenste status van het TCF+ is daarbij onontbeerlijk. In onze eindrapportage zullen wij dit punt nader adresseren en een voorstel voor een dergelijke "taal" doen. Onze rapportage zal dan ook in deze "taal" vorm krijgen.

2.5 Planning en resources

Het project vraagt een flinke investering (in tijd) van de organisatie. Dit geldt in het bijzonder voor de leden van het projectteam. De leden leveren op meerdere onderdelen hun bijdrage aan de realisatie van het project. De geplande doorlooptijden voor de werkzaamheden bij de activiteiten 1 tot en met 7 zijn al opgenomen in paragraaf 2.4.

Gelet op het unieke karakter van dit project is het niet mogelijk om binnen de geplande doorlooptijden vooraf een indicatie af te geven over de verwachte tijdsbesteding per activiteit. Wij gaan ervan uit dat het commitment van het Managementteam voor de realisatie van het project hoog is, alsook dat zij zich sterk maakt voor het beschikbaar stellen van voldoende resources (mensen en middelen).

2.6 Overige zaken voor het uitvoeren van het project

2.6.1 Tijdsverantwoording

De leden van het projectteam schrijven de bestede en nog te besteden uren aan het project niet op een toezichtcode van de Belastingdienst. In de plaats daarvan schrijven zij hun uren op SAP-code '0008 Overig indirect', met Project 2016 als omschrijving, voorzien van een korte toelichting op de verrichte werkzaamheden.

2.6.2 Secretariële ondersteuning

Het projectteam kan voor secretariële ondersteuning een beroep doen op [redacted] [redacted] is de secretaresse van [redacted]. Zij is via de mail bereikbaar op het e-mailadres [redacted] en is telefonisch bereikbaar op [redacted].

2.6.3 Openheid leden van het projectteam

Voor het succesvolle verloop van het project vinden wij het groot belang dat de leden van het projectteam in alle openheid en zonder enige terughoudendheid hun gedachten en ideeën over het project met elkaar kunnen uitwisselen. Tijdens de projectactiviteiten kunnen zij vrijuit met elkaar discussiëren en vrijuit hun

zienswijzen en standpunten geven. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat organisatie- of politiekgevoelige onderwerpen daarbij worden vermeden. Wij vinden het ook belangrijk dat de betrokken leden realiseren dat zij hun werkzaamheden verrichten in de rol van adviseur van de Belastingdienst. De opdrachtgever/stuurgroep zal de betreffende leden bij deze werkzaamheden altijd steunen.

Bijlage 1: Samenstelling projectteam

Bij de samenstelling van het projectteam is gebruik gemaakt van hulpstructuren. De hulpstructuren waarvan gebruikt is gemaakt betreffen:

- Cluster Bedrijf (DGBel);
- Unit Concerncontrol & Analyse (UCA) (Belastingen/Centrale Administratie)
- Kwaliteitszorg en risicomangement (Stafdirectie Bedrijfsvoering);
- Middelspecialisten LH, OB en VPB (Belastingen Grote Ondernemingen en MKB);
- Specialisten Statistical Audit en EDP-audit (Belastingen Grote Ondernemingen); en
- Registeraccountants (Belastingen Grote Ondernemingen)

Op 28 januari 2016 bestaat het projectteam uit 17 medewerkers. Deze medewerkers zijn:

<i>Naam</i>	<i>Rol in het projectteam</i>	<i>Segment / dienstonderdeel</i>
	Projectleider	
	Projectleider	
	Secretaris Projectgroep	
	Ondersteunend secretaresse	
	Accountant TCF	
	Accountant/specialist Statistical Audit	
	EDP-auditor	
	Middelspecialist Loonheffingen	
	Middelspecialist Loonheffingen	
	Middelspecialist Loonheffingen	
	Middelspecialist Omzetbelasting	
	Middelspecialist Omzetbelasting	
	Middelspecialist Vennootschapsbelasting	
	Adjunct directeur Cluster Bedrijf (bedrijfsvoering)	
	Adviseur Bedrijfsvoering - Unit Concerncontrol & Analyse (UCA)	
	Adviseur Bedrijfsvoering - Unit Concerncontrol & Analyse (UCA)	
	Strategisch adviseur Kwaliteitszorg en risicomangement	

Het projectteam zal voor de projectopdracht tevens gebruik maken van de beschikbare informatie, kennis en expertise aanwezig bij:

- de CFO's van de verschillende organisatieonderdelen;
- de coördinator fiscaliteit van MinFin
- het behandelteam en specifiek de klantcoördinator (
); en
- de Auditdienst Rijk (ADR).

Voor het verrichten van de uitvoerende werkzaamheden wordt, indien nodig, gebruik gemaakt van andere medewerkers, hieronder begrepen medewerkers UCA, medewerkers EDP-audit en controlespecialisten LH en OB.

Bijlage 2: Overzicht fiscale kasstromen

De keuze voor belastingmiddelen LH, OB en VPB is gebaseerd op kasafdrachten. De kasafdrachten van de Belastingdienst over 2012 tot en met 2014 geven het volgende beeld (bedragen in euro's):

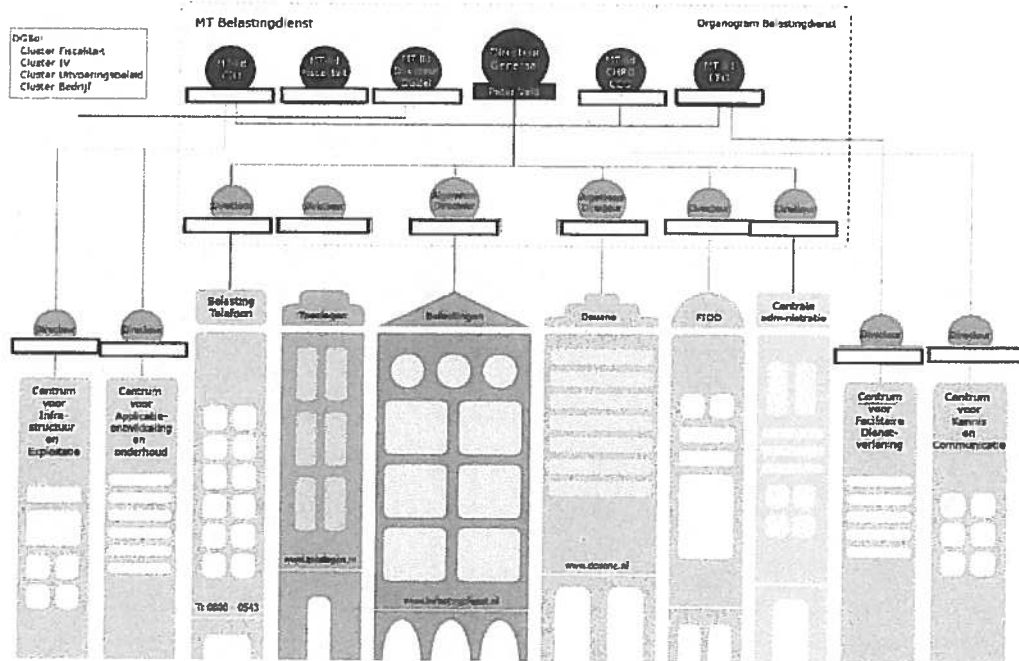
Kasafdrachten	2014	2013	2012
Loonheffingen	419.197.086	672.905.173	535.492.541
Omzetbelasting	3.655.988	7.657.670	11.436.036
Motorrijtuigenbelastingen	9.832	22.871	29.680
Overige belastingen	20.645	29.486	248.050
	422.883.551	680.615.200	547.206.307
Bron: Kasafdrachten Belastingdienst (fiscaal nummer <input type="text"/>) volgens Klantbeeld			

Bijlage 3: Organisatie Belastingdienst

De organisatieonderdelen van Belastingdienst zijn:

- Belastingen
- Douane
- FIOD
- Toeslagen
- Belastingtelefoon
- Centrale Administratie (B/CA)
- Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (B/CIE)
- Centrum voor Applicatieontwikkeling en onderhoud (B/CAO)
- Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD)
- Centrum voor Kennis en Communicatie (B/CKC)

Organogram (1 januari 2015):



Aanvullingen schema:

Op 1 januari 2016 het organisatieonderdeel Switch aan het organogram van de Belastingdienst toegevoegd. Verder heeft Hans Leijten in 2015 de positie van Directeur Generaal overgenomen van Peter Veld.

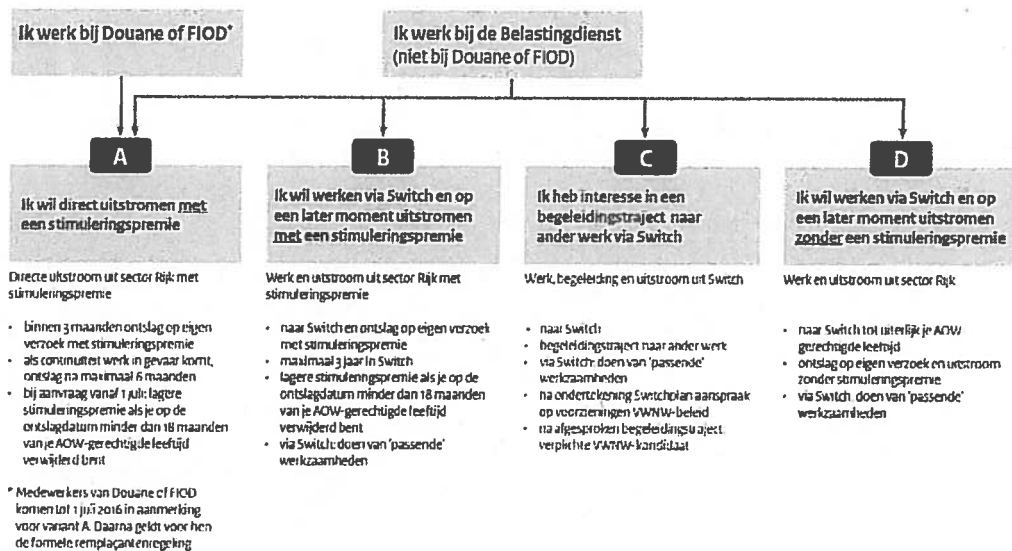
Bijlage 4: Toelichting Switch

Switch betreft een nieuw organisatieonderdeel binnen de Belastingdienst. Switch valt bestuurlijk rechtstreeks onder de Directeur Generaal van de Belastingdienst, Hans Leijten.

Switch is opgericht voor medewerkers van wie door de Investeringsagenda het werk vermindert dan wel verdwijnt, of die vrijwillig willen werken aan een nieuw perspectief. Als gevolg van de Investeringsagenda verdwijnen ongeveer 5.000 banen.

Om gebruik te maken van het Van-Werk-Naar-Werk-beleid (VWNW), een voorziening die met de vakbonden is overeengekomen en met Switch samenvalt, kunnen de medewerkers zich met ingang van 1 februari 2016 vrijwillig aanmelden bij Switch. Daar kunnen zij kiezen voor een stimuleringspremie voor vrijwillig vertrek. Daartoe bestaan vier verschillende varianten. De varianten zijn als volgt weer te geven.

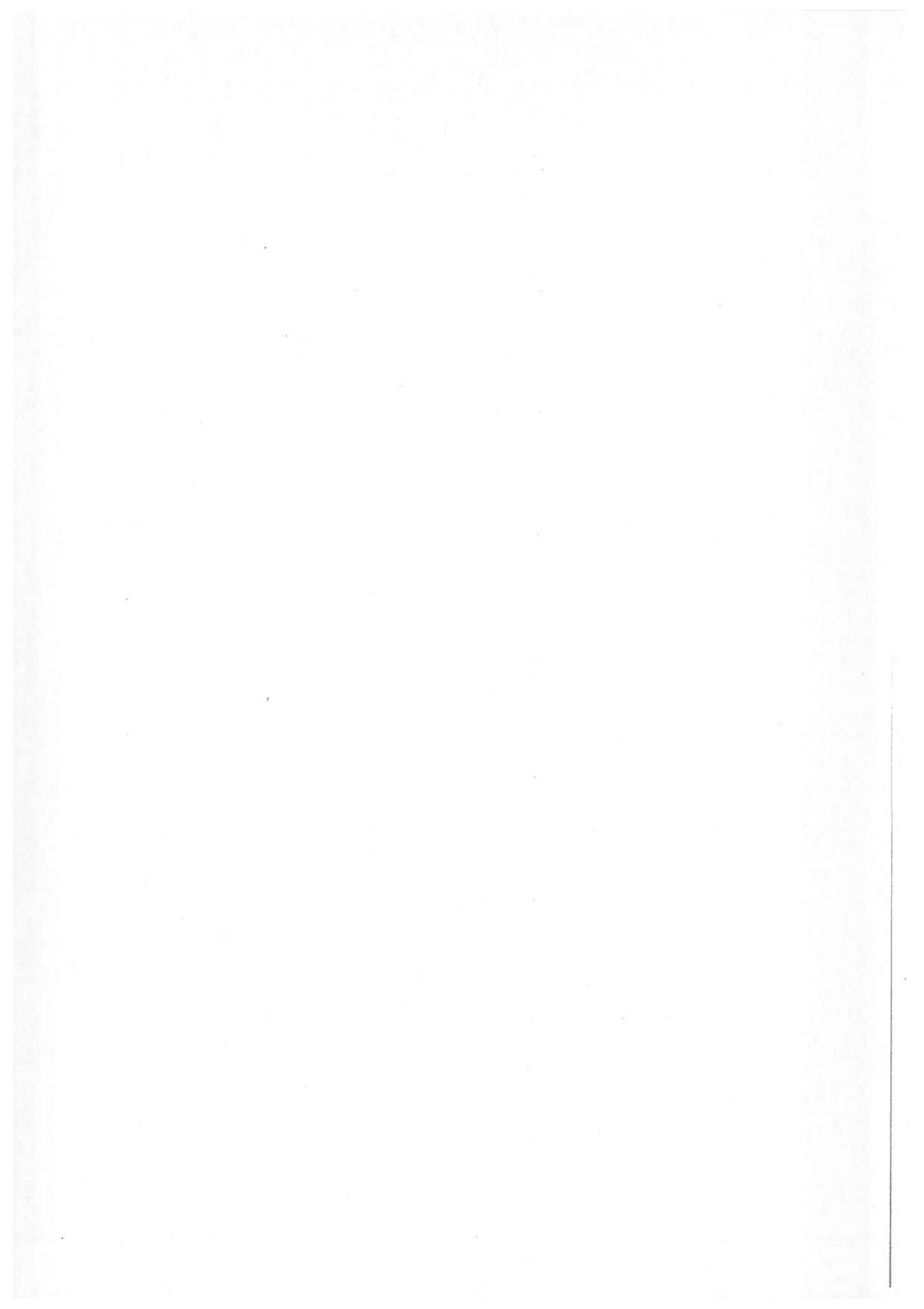
Vrijwillige fase (VWNW) Investeringsagenda



Na de vrijwillige fase (medio 2016) volgt een verplichte fase voor de begeleiding naar ander werk.

Bijlage 2

Voorbeeld van een heatmap



Voorbeeld Heatmap

Risicomatrix

