



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

# Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het jaarverslag

2018





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

*Rapport bij het jaarverslag*





## Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in de jaarverslagen afleggen over het geld dat ze besteden, de bedrijfsvoering, en het beleid. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanwege onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op [www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek).

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>11</b>
3.1	Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie	11
3.2	Oordeel over de financiële informatie	12
3.3	Rechtmatigheid verplichtingen en uitgaven remplaçantenregeling	13
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>15</b>
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	15
4.2	Ontwikkelingen bij het kerndepartement	18
4.3	Ontwikkelingen bij de Belastingdienst	18
4.4	Oordeel over de bedrijfsvoering	19
4.5	Onvolkomenheden kerndepartement	20
4.6	Onvolkomenheden Belastingdienst	25
4.7	Opgeloste onvolkomenheden	37
4.8	Aandachtspunten bedrijfsvoering kerndepartement	38
4.9	Aandachtspunten bedrijfsvoering Belastingdienst	43
4.10	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	45
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	<b>46</b>
5.1	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	46
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>47</b>
6.1	Reactie minister van Financiën	47
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	49
	<b>Bijlage 1</b>	
	<b>Over het verantwoordingsonderzoek</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlage 2</b>	
	<b>Literatuur</b>	<b>52</b>
	<b>Bijlage 3</b>	
	<b>Eindnoten</b>	<b>53</b>



## 1 Onze conclusies

De problemen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën waren in 2017, vergeleken met de situatie in 2016, onverminderd groot. Vooral bij de Belastingdienst speelden nog steeds diverse knelpunten. Er is het afgelopen jaar zowel bij het kerndepartement als bij de Belastingdienst volop gewerkt aan het uitwerken en implementeren van de maatregelen die het kabinet in 2016 had geformuleerd naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst. De contouren van de nieuwe bedrijfsvoeringsstructuur zijn inmiddels zichtbaar, maar het gaat, zowel aan de kant van het kerndepartement als aan de kant van de Belastingdienst, nog wel enige tijd kosten voordat de nieuwe structuur ook volledig werkt zoals het de bedoeling is.

### Vertraging bij uitvoering Investeringsagenda

De uitvoering van het meerjarige veranderprogramma dat de minister ten behoeve van de Belastingdienst in 2015 heeft ingezet, de zogenoemde Investeringsagenda, heeft in 2017 opnieuw vertraging opgelopen. In 2017 is een aanzet gegeven om de oorspronkelijke Investeringsagenda uit 2016 te herijken. De staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer in september 2017 hierover geïnformeerd (Financiën 2017a). De verdere invulling van de herijking van de Investeringsagenda en de effectuering van de benodigde randvoorwaarden is aangekondigd voor begin 2018.

De staatssecretaris gaf in september aan dat de Investeringsagenda moet worden omgeven met meer waarborgen. De afgelopen maanden is in dat kader:

- een onafhankelijke toetsing uitgevoerd op de aanpak van de Investeringsagenda en in het bijzonder op de ICT-component in alle deelprojecten van de Investeringsagenda;
- een proces ingericht en gevolgd om projectvoorstellen *vooraf* te beoordelen (dat wil zeggen: voordat er budget beschikbaar wordt gesteld), om de *voortgang* ervan te bewaken en hierover te *rapporteren*.

Het externe bureau dat de onafhankelijke toetsing heeft uitgevoerd stelde in februari 2018 vast dat nog niet aan alle waarborgen is voldaan. Ook concludeerde het bureau dat het met de huidige opzet van de herijking niet mogelijk is om de voorgenomen besparingen bij de Belastingdienst op het voorgenomen tijdstip (2023) te realiseren.

De vertraging van de dringend noodzakelijke procesvernieuwingen bij de Belastingdienst heeft als consequentie dat de geplande 'werkpakkettenreductie' (het vervallen van functies

die door de nieuwe werkwijze niet langer nodig zijn) in 2017 onvoldoende op gang is gekomen, terwijl wel al veel medewerkers vooruitlopend hierop zijn uitgestroomd.

### **Risico's voor continuïteit primaire processen door personeelstekort**

De werving van nieuwe medewerkers voor de Belastingdienst is in 2017 achtergebleven bij de planning. Dit was deels het gevolg van de krappe arbeidsmarkt, maar deels ook van het feit dat achteraf het beschikbare budget te behoudend was geraamd<sup>1</sup>. En dat had weer te maken met de hierboven beschreven problemen in de bedrijfsvoering: er werd niet voldaan aan de randvoorwaarden die in het kader van de Investeringsagenda gelden voor het verkrijgen van budgetten.

De tekorten aan personeel geven, in combinatie met de achterblijvende werkpakkettenreductie, aanleiding tot zorgen over oplopende risico's voor de continuïteit van de primaire processen bij de Belastingdienst.

De Belastingdienst zal – samen met de nieuw gevormde hoofddirectie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) - stevig aan de slag moeten om zodanig invulling te geven aan de randvoorwaarden dat de uitvoering van de Investeringsagenda niet nog meer vertraging oploopt.

### **Forse opgaven op het gebied van sturing en beheersing**

De huidige problemen bij de Belastingdienst zijn mede ontstaan als gevolg van de ruime vertrekregeling in 2016, die tot gevolg had dat meer personeel de dienst heeft verlaten dan beoogd werd. Die gebeurtenis had, samen met al langer spelende problemen in de bedrijfsvoering, tot gevolg dat de Belastingdienst onder verscherpt toezicht is gesteld. De staatssecretaris van Financiën gaf in oktober 2016 de Commissie Onderzoek Belastingdienst de opdracht om de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst te onderzoeken. De commissie deed in januari 2017 op basis van haar onderzoek een groot aantal aanbevelingen om de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst te verbeteren en om de checks-and-balances binnen de dienst te verbeteren. Het kabinet heeft alle aanbevelingen van de commissie overgenomen en waar nodig maatregelen genomen.

In 2017 hebben zowel het kerndepartement als de Belastingdienst volop gewerkt aan het uitwerken en implementeren van de door het kabinet geformuleerde maatregelen. De contouren van de nieuwe bedrijfsvoeringsstructuur zijn inmiddels zichtbaar, maar het werkend krijgen ervan gaat nog wel enige tijd kosten – zowel aan de kant van het kerndepartement, waar het vooral gaat om de invulling van de rollen van eigenaar en opdrachtgever, als aan



de kant van de Belastingdienst, de opdrachtnemer, waar het gaat om de uitvoering. Daarbij gaat het niet alleen om een structuurwijziging, maar ook om verandering van cultuur. De nog gebrekkige sturing en beheersing binnen de Belastingdienst doet zich gelden op diverse onderdelen van de bedrijfsvoering: in de reguliere processen, in het personeelsbeheer, de Investeringsagenda en de modernisering van de verouderde IT-systemen. Het is van belang dat de nieuwe topstructuur bij de Belastingdienst in de praktijk vorm krijgt (functiescheiding tussen beleid, control en uitvoering) en dat de planning- en controlcyclus binnen de Belastingdienst wordt versterkt. Dit zijn randvoorwaarden om de kwaliteit van de managementinformatie te verbeteren. Daarbij speelt ook een rol dat de administratie (nog) niet is ingericht op het vastleggen van alle benodigde gegevens.

Om de beoogde resultaten van de Investeringsagenda te realiseren ligt er de komende jaren dus nog een forse opgave bij de minister van Financiën. De sturing en beheersing zullen op orde moeten komen, zowel binnen het kerndepartement en de Belastingdienst afzonderlijk, als tussen beide organisaties.

### **Relatie met eerder door ons gesignaleerde onvolkomenheden**

De afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer op een toenemend aantal deelterreinen zorgen geuit over de voortgang van het verbeterproces in de bedrijfsvoering, over de kwaliteit van de informatievoorziening en over de gebrekkige sturing en beheersing. Deze zorgen vertaalden zich in onze rapporten in een oplopend aantal onvolkomenheden. Veel van die onvolkomenheden hadden in oorsprong een technisch of operationeel karakter. Bij vervolgonderzoek hebben wij uiteraard steeds ook de relevante context van managementinformatie en sturing betrokken.

In dit rapport hebben wij al onze bevindingen op het vlak van managementinformatie en sturing gecombineerd. Daarnaast geven wij een afzonderlijk oordeel over de inhoudelijke problematiek bij de in 2016 gesignaleerde onvolkomenheden.

### **Verder in het rapport**

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie op totaalniveau rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven. Op artikelniveau is ons oordeel dat de informatie rechtmatig en deugdelijk is weergegeven.

- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het kerndepartement en de Belastingdienst. In 2017 zijn er 8 onvolkomenheden geconstateerd. Dat is geen verbetering ten opzichte van 2016, toen waren er eveneens 8 onvolkomenheden.
- Hoofdstuk 5, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 26 april 2018 ontvingen van de minister van Financiën. De minister van Financiën geeft in zijn reactie aan dat hij de in het rapport opgenomen analyses en conclusies herkent en deelt. Ook onderschrijft de minister onze aanbevelingen.





## 2 Feiten en cijfers

De minister van Financiën zorgt met de Belastingdienst (onderdeel van het ministerie) voor het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid en ziet toe op een doelmatige besteding van het geld door de rijksoverheid. De minister van Financiën draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van onder meer:

- de goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsdeelnemingen en het beheer van deelnemingen in bedrijven;
- het begrotingsbeleid en de doelmatige besteding van overheidsgeld;
- het financieringsbeleid;
- de strategie en de ontwikkeling van het beleid van de Belastingdienst;
- het heffen, controleren en innen van belastingen op basis van solide fiscale regelgeving;
- een aantal rijksbrede functies, zoals de auditfunctie en het beheer van roerende zaken.

De artikelen 11 (Financiering staatsschuld) en 12 (Kasbeheer) van hoofdstuk IX hebben specifiek betrekking op de Nationale Schuld. De onderstaande bedragen voor de verplichtingen en uitgaven zijn inclusief de rentekosten, de ontvangsten zijn exclusief de rentebaten.

De minister van Financiën (inclusief Nationale Schuld) heeft in 2017 uitgaven gedaan voor € 62.551,8 miljoen. Hiervan heeft € 55.827,4 miljoen betrekking op de Nationale Schuld, inclusief rentekosten € 6.905,0 miljoen. Er zijn verplichtingen aangegaan voor € 74.798,2 miljoen (€ 55.827,4 miljoen voor de Nationale Schuld en € 18.970,8 miljoen voor het kerndepartement). De ontvangsten bedroegen € 189.628,9 miljoen. Deze ontvangsten bestaan voor € 136.288,1 miljoen uit belastingontvangsten, € 11.749,6 miljoen aan ontvangsten kerndepartement en € 41.591,2 miljoen uit ontvangsten Nationale Schuld, inclusief rentebaten van € 1.588 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van Financiën beslaan 24,34 % van de totale rijksuitgaven over 2017 (exclusief rente).

*Ministerie van Financiën in cijfers (in miljoenen €)*

	2015	2016	2017
Verplichtingen	10.102,5	- 22.047	18.970,8
Uitgaven	7.932,3	9.967,6	6.724,4
Ontvangsten	10.794,3	11.388,9	11.749,6
Belastingontvangsten	117.090,1	121.876,1	136.288,1

### Nationale Schuld in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	66.983,9	45.348,8	55.827,4
Uitgaven	66.983,9	45.348,8	55.827,4
Ontvangsten	64.493,9	49.308,2	41.591,2
Fte's	30.992	29.738	29.321

De grote verschillen in de verplichtingenstand van het Ministerie van Financiën tussen 2016 en 2017 wordt onder meer veroorzaakt door enkele grote mutaties in de garantieverplichtingen. In 2016 zijn enkele grote garantieverplichtingen vervallen. Voorbeelden hiervan zijn de garantstelling voor een bilaterale lening van De Nederlandsche Bank aan het Internationaal Monetair Fonds van € 13,6 miljard en het naar beneden bijstellen van het garantieplafond voor het Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF) met € 15,5 miljard. In 2017 heeft De Nederlandsche Bank een nieuwe bilaterale lening verstrekt aan het Internationaal Monetair Fonds van € 13,6 miljard waarvoor de Nederlandse Staat garant staat.

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën. Dit omvat de verantwoordingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de verantwoordingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2017.

We geven in § 3.2 een oordeel over:

- de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

### 3.1 Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de rechtmatige totstandkoming en getrouwe weergave van de financiële informatie in het jaarverslag. Bij het Ministerie van Financiën zijn onze oordelen positief. Wel geven wij een voorbehoud bij onze oordelen. Bij de verantwoording van de belastingontvangsten bestaat een inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten. Bij de toeslagenregelingen bestaat een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Deze onzekerheden doen echter geen afbreuk aan onze oordelen.

Er blijft een inherente onzekerheid bestaan over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de (toeslag)uitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbenden verstrekte informatie aan de Belastingdienst.

De achtergrond hiervan is dat er bij de toepassing van controles en inspecties ook rekening moet worden gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Deze onzekerheid doet geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie, omdat het stelsel aan maatregelen – om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk te beperken – voldoende werkt. Ten aanzien van dit stelsel van maatregelen hebben wij bij de belastingmiddelen die worden aangeduid als ‘kleine belastingmiddelen’ wel opmerkingen. Zie hiervoor § 4.6.6.

## 3.2 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017).

### 3.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2017 in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

#### Vorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën is opgenomen omvat in totaal € 23,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 6 en 12. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 29,2 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 5, 6 en 12. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

### 3.2.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

### 3.2.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven. Wij hebben in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën geen fouten en onzekerheden geconstateerd die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

### 3.3 Rechtmatigheid verplichtingen en uitgaven remplaçantenregeling

In het verantwoordingsonderzoek 2016 hebben we aandacht besteed aan de rechtmatigheid van de vertrekregeling die de Belastingdienst in het kader van de Investeringsagenda in 2016 met de bonden was overeengekomen. Wij concludeerden dat de vertrekregeling past binnen de regels die het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) stelt aan van-werk-naar-werkregelingen (VWNW-regelingen).

De vertrekregeling was in 2016 van toepassing op alle medewerkers die een vaste aanstelling of een aanstelling met een proeftijd hebben bij de Belastingdienst, met uitzondering van medewerkers van Douane en FIOD. Medewerkers van Douane en FIOD konden wel gebruikmaken van de zogenoemde ‘remplaçantenregeling’ (artikel 49xx van het ARAR). Op basis van de remplaçantenregeling kunnen aanspraken uit het VWNW-beleid worden toegekend aan andere ambtenaren dan VWNW-kandidaten. Het ARAR verbindt aan de toepassing van de remplaçantenregeling de voorwaarde dat als er een medewerker gebruikmaakt van de VWNW-voorzieningen, er sprake moet zijn van de plaatsing van een VWNW-kandidaat, of dat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling.

In het *rapport bij het jaarverslag 2016* constateerden wij dat er bij het toepassen van de remplaçantenregeling voor medewerkers van Douane en FIOD geen sprake was van een directe plaatsing van een VWNW-kandidaat. Het ARAR stelt echter geen termijn aan het moment waarop een VWNW-kandidaat moet zijn geplaatst. Wij concludeerden dan ook dat toepassing van de remplaçantenregeling voor medewerkers van Douane en FIOD mogelijk lijkt, als ervan wordt uitgegaan dat er op enig moment sprake is van de plaatsing van een VWNW-kandidaat. Doordat medewerkers van Douane en FIOD gebruik konden maken van de remplaçantenregeling zonder dat daar op voorhand plaatsing van VWNW-kandidaten tegenover stonden, zal op een andere wijze door de Belastingdienst moeten worden voorzien in de plaatsing van VWNW-kandidaten. Dat kan bijvoorbeeld door op een openstaande vacature (op een andere plek in de Dienst) een VWNW-kandidaat te plaatsen, waarbij er ook sprake kan zijn van een keten: een medewerker die intern doorstroomt en een vacature achterlaat waarop een VWNW-kandidaat wordt geplaatst.

De Belastingdienst hanteert een wijze van administreren die niet goed aansluit bij het op individueel niveau monitoren van de voorwaarden voor de uitvoering van de remplaçantenregeling, waardoor de Belastingdienst niet inzichtelijk kan maken hoe invulling wordt



gegeven aan de voorwaarden voor toepassing van de remplaçantenregeling. De staatssecretaris heeft daarom in de 20e halfjaarsrapportage d.d. 29 november 2017 gemeld te stoppen met het volgen van en het rapporteren over de plaatsing van VWNW-kandidaten.

Dit betekent dat wij niet kunnen beoordelen of de remplaçantenregeling voor medewerkers van Douane en FIOD juist is toegepast, omdat wij niet kunnen vaststellen dat aan de voorwaarden van de regeling is voldaan. Dat betekent dat wij de rechtmatige toepassing van de remplaçantenregeling niet kunnen vaststellen. Als gevolg daarvan hebben wij ook onzekerheid over de rechtmatigheid van de stimuleringspremies die aan de medewerkers van Douane en FIOD zijn uitbetaald.

In totaal hebben 383 fte gebruikgemaakt van de remplaçantenregeling. Het bedrag aan uitbetaalde stimuleringspremies bedraagt € 39,9 miljoen, waarvan € 5,4 miljoen in 2017 is uitbetaald.

## 4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën (§ 4.1). Wij gaan afzonderlijk in op de bedrijfsvoering van het kerndepartement (§ 4.2) en de bedrijfsvoering van de Belastingdienst (§ 4.3). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.4). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail en vermelden we majeure risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Financiën in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.10).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De problemen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën waren in 2017, vergeleken met de situatie in 2016, onverminderd groot. Vooral bij de Belastingdienst speelden nog steeds diverse knelpunten. Er is het afgelopen jaar zowel bij het kerndepartement als bij de Belastingdienst volop gewerkt aan het uitwerken en implementeren van de maatregelen die het kabinet in 2016 had geformuleerd naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst. De contouren van de nieuwe structuren voor de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst zijn inmiddels zichtbaar, maar het gaat zowel aan de kant van het kerndepartement, waar het vooral gaat om de invulling van het toezicht en de ondersteuning, als aan de kant van de Belastingdienst, waar het gaat om de uitvoering, nog wel enige tijd kosten voordat de nieuwe structuren ook volledig werken zoals het de bedoeling is.

De uitvoering van het meerjarige veranderprogramma dat de minister ten behoeve van de Belastingdienst in 2015 heeft ingezet, de zogenoemde 'Investeringsagenda', heeft in 2017 opnieuw vertraging opgelopen. In 2017 is een aanzet gegeven om de oorspronkelijke investeringsagenda uit 2016 te herijken. In september heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Financiën 2017a). De verdere invulling en (voorbereiding van de) effectuering van de benodigde randvoorwaarden is aangekondigd voor begin 2018.

De staatssecretaris zal naar verwachting eind april 2018 de Tweede Kamer informeren over zijn zienswijze over de verdere uitvoering van de Investeringsagenda na herijking.

In ons verantwoordingsonderzoek 2016 hebben wij gesignaleerd dat er bij de Belastingdienst sprake is van een stapeling van elkaar versterkende problemen en afhankelijkheden. Zo beïnvloedt de vertraging bij de uitvoering van de Investeringsagenda:

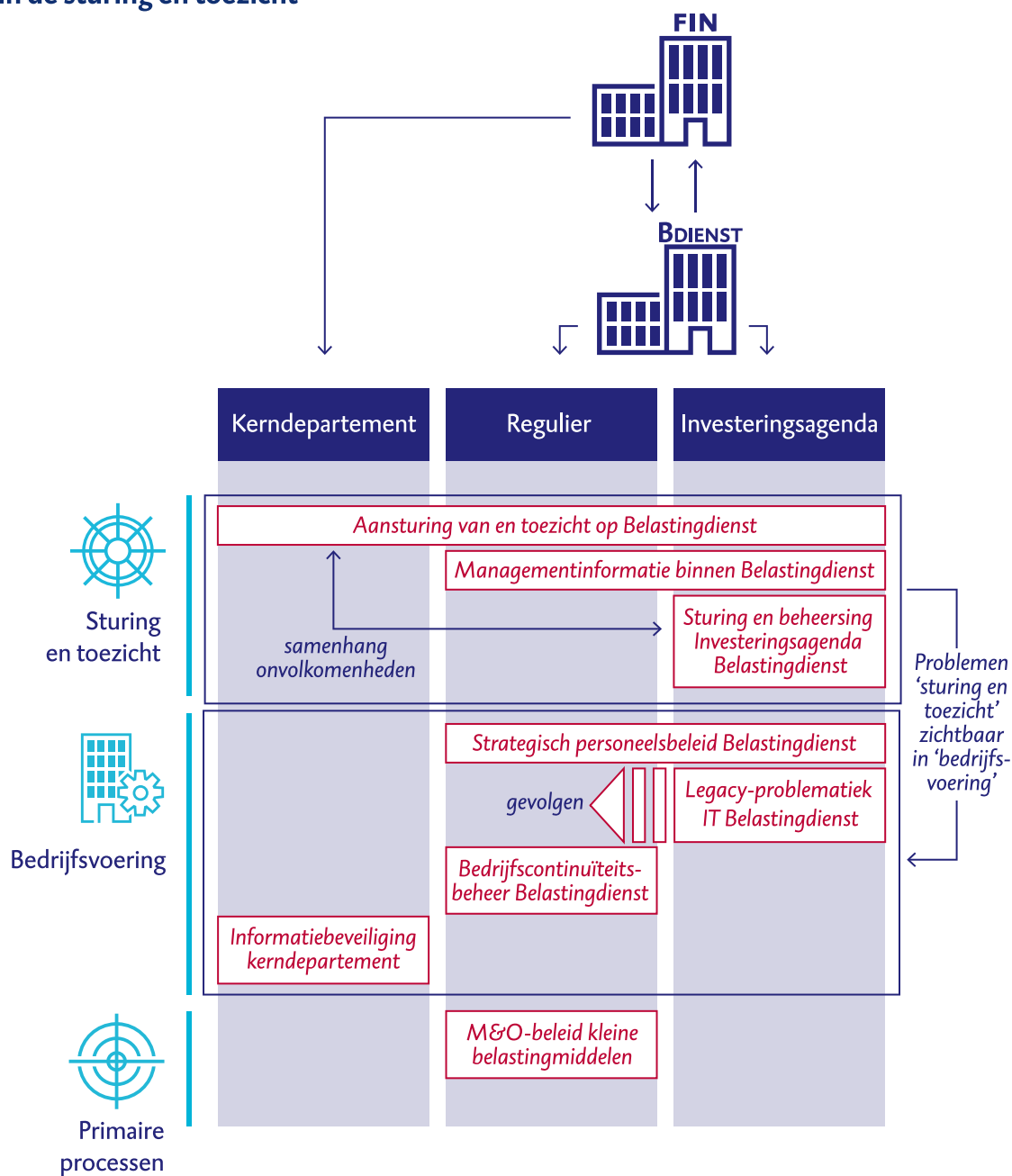
- het oplossen van de problemen in de personele bezetting door het realiseren van de noodzakelijke ‘werkpakkettenreductie’ dat wil zeggen het laten vervallen van functies die door de nieuwe werkwijze niet langer nodig zijn;
- de voortgang in de aanpak van de problemen rond de sterk verouderde essentiële IT-systemen die de Belastingdienst in gebruik heeft, de zogenoemde ‘legacy-problematiek’.

Het gebrek aan toereikende managementinformatie en de constatering dat de sturing en beheersing onder de nieuwe ‘Topstructuur Belastingdienst’ (die inhoudt dat er een functiescheiding wordt aangebracht tussen beleid, control en uitvoering) nog niet volledig zijn ingevoerd, beïnvloeden de sturing en beheersing binnen de dienst in negatieve zin. Deze complexe situatie vormt een risico voor de continuïteit van de bedrijfsvoering, en daarmee van de primaire processen binnen de Belastingdienst op de middellange termijn.

Vanwege de veelheid van met elkaar verweven problemen bij de Belastingdienst hebben wij er in ons oordeel over 2017 voor gekozen om het aspect ‘governance’ (managementinformatie en sturing) als één onderwerp te beschouwen. Daarmee is de aard van de problematiek uiteraard niet veranderd.

In onderstaande figuur wordt deze situatie schematisch weergegeven.

## Onvolkomenheden in de bedrijfsvoering hangen samen met onvolkomenheden in de sturing en toezicht



**Figuur 1** Onvolkomenheden in de bedrijfsvoering Ministerie van Financiën en Belastingdienst

## 4.2 Ontwikkelingen bij het kerndepartement

In 2017 is opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst. De aansturing van de Belastingdienst is vormgegeven via het reguliere 'dg-model'. Dit houdt in dat de aansturing plaatsvindt door middel van de driehoek eigenaar (de secretaris-generaal), opdrachtgever (het directoraat-generaal Fiscale Zaken) en uitvoerder (het directoraat-generaal Belastingdienst). De ondersteuning van de secretaris-generaal is op drie manieren versterkt:

1. door de taken en verantwoordelijkheden van de directie Bestuursondersteuning uit te breiden;
2. door de positie en taken van de nieuwe hoofddirectie Financieel-economische Zaken (HDFEZ) te versterken en hieraan ook een afdeling eigenaarsondersteuning toe te voegen;
3. door een plaatsvervangend secretaris-generaal aan te stellen die de bedrijfsvoering in portefeuille heeft.

Met het doorvoeren van deze maatregelen is de bedrijfsvoering bij het kerndepartement in 2017 in opzet verbeterd.

De beheersing van de informatiebeveiliging bij het kerndepartement is echter nog onvoldoende. Ook het beheer van de IT-systemen voor onder meer het beheer van de staats-schuld en het Schatkistbankieren voldoet nog niet aan de gestelde eisen. In 2018 zal een deel van het beheer worden uitbesteed. Wat dat zal betekenen voor de kwaliteit van het beheer is nog onduidelijk.

## 4.3 Ontwikkelingen bij de Belastingdienst

Als uitvloeisel van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst, is er in 2017 een nieuwe topstructuur voor de Belastingdienst ontwikkeld. De implementatie daarvan is eind 2017 gestart. Binnen de nieuwe topstructuur krijgen de lijnmanagers de primaire verantwoordelijkheid voor de integrale bedrijfsvoering. Daarnaast is er voor iedere keten een directeur als ketenvoorzitter verantwoordelijk. Tevens is er per keten een ketenmanager aangesteld. Onderdeel van de nieuwe topstructuur is het inrichten van een onafhankelijke controlorganisatie binnen de Belastingdienst. Ondersteunende processen worden gecentraliseerd in shared serviceorganisaties. Daarnaast wordt de planning- en controlcyclus verbeterd en in lijn gebracht met die van het kerndepartement.



In 2017 is een aanzet gegeven tot herijking op hoofdlijnen van het programma Investeringsagenda. De besluitvorming over de concrete invulling van het programma na herijking moet nog plaatsvinden. Zowel de overkoepelende businesscase die aan de Investeringsagenda ten grondslag ligt, als de businesscases voor de projecten die in 2018 zouden starten voldoen nog niet aan alle voorwaarden. Het gevolg hiervan is dat nog nauwelijks nieuwe projecten zijn opgestart en de uitvoering van de modernisering van processen en IT-systemen opnieuw vertraging oploopt.

De benodigde kennis en expertise, alsmede het noodzakelijk inzicht in het IT-landschap om de legacy-problematiek aan te pakken, is aanwezig. De modernisering van verouderde systemen en applicaties is op gang gekomen, maar de voortgang wordt vertraagd door de nog ontoereikende onderbouwing van de budgetaanvragen.

#### 4.4 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 8 onvolkomenheden.

Onderwerp	2015	2016	2017
<b>Kerndepartement</b>			
Aansturing van en toezicht op Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging kerndepartement			Onvolkomenheid
<b>Belastingdienst</b>			
Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers	Onvolkomenheid		
Legacy-problematiek IT Belastingdienst	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Managementinformatie binnen Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Sturing en beheersing Investeringsagenda Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
M&O-beleid kleine belastingmiddelen		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid

## 4.5 Onvolkomenheden kerndepartement

### 4.5.1 Maatregelen voor verbeteren aansturing van en toezicht op de Belastingdienst in opzet uitgewerkt

#### Algemeen

In 2016 werd duidelijk dat de interne checks-and-balances van het Ministerie van Financiën onvoldoende hebben gefunctioneerd. Zowel de sturende rol van het kerndepartement richting de Belastingdienst als de interne toezichthoudende functies binnen het ministerie functioneerden onvoldoende. Door de informele cultuur bij de Belastingdienst en een te weinig corrigerende houding vanuit het ministerie ten opzichte van de Belastingdienst, ontstond ruimte waardoor de problemen bij de Belastingdienst indertijd (verder) hebben kunnen escaleren.

Medio oktober 2016 hebben de minister en de staatssecretaris van Financiën de Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB) ingesteld met de opdracht om onderzoek te doen naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismen die daaraan ten grondslag lagen. De commissie concludeerde in januari 2017 dat er een gebrek is geweest aan regie en tegenspraak bij het ontwikkelen van de Investeringsagenda en de vertrekregeling. Daardoor waren risico's ontstaan voor de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten, aldus de commissie. Verbetering van de checks-and-balances binnen de Belastingdienst en in relatie met het departement noemde de commissie dringend noodzakelijk. De gang van zaken rond de vertrekregeling was geen incident maar vormde een illustratie van een breder probleem, aldus de commissie. De commissie heeft dertien aanbevelingen gedaan. Het kabinet heeft op de conclusies en aanbevelingen van de commissie gereageerd en deze alle onderschreven (Financiën 2017b). Zeven van de dertien aanbevelingen van de commissie hebben een relatie met de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst door het kerndepartement. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Bij het directoraat-generaal Belastingdienst verdienen zowel de topstructuur, als de gelaagde opbouw van het directoraat-generaal aandacht. Het zicht door de top op het primaire proces moet verbeterd worden en er is een expliciete scheiding van beleid, uitvoering en control gewenst;
- Sturing op zowel 'going concern' als vernieuwing is alleen mogelijk als er adequate en samenhangende informatie beschikbaar is over budget, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen. Op dit terrein is een forse inhaalslag geboden;

- Er is de noodzaak voor formele vormen van communicatie en besluitvorming binnen de Belastingdienst, met de leiding van het departement en met de verantwoordelijke bewindspersonen;
- Op het niveau van het departement dienen sturingsarrangementen ontwikkeld te worden waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven worden voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal;
- Essentiële toezichtfuncties op het niveau van de leiding van het departement moeten versterkt worden binnen alle onderdelen van het departement. De toerusting van de secretaris-generaal moet uitgebreid en versterkt worden, zowel wat betreft de staf rond de secretaris-generaal, als wat betreft de positie en samenstelling van de directie FEZ.

### **Eind 2016 en begin 2017 veel maatregelen aangekondigd**

In het najaar van 2016 heeft de staatssecretaris, naar aanleiding van de commotie over de vertrekregeling, de financiële besluitvorming van de Belastingdienst onder verscherpt toezicht gesteld van de Inspectie Rijksfinanciën. Verder is besloten om de aansturing van de Belastingdienst terug te brengen tot een dg-model, in plaats van een Raad van Bestuur-model. Er is een project-plaatsvervangend secretaris-generaal aangesteld om de ‘ophanging’ van de Belastingdienst binnen het kerndepartement versneld aan te passen.

### **Ontwikkelingen in 2017 ten aanzien van de aansturing van en toezicht op de Belastingdienst**

In 2017 zijn veel zaken in gang gezet om de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst te verbeteren. Zowel aan de kant van het kerndepartement, als aan de kant van de Belastingdienst is flink gewerkt om de aanbevelingen van de commissie te implementeren.

#### **Kerndepartement**

Op basis van de aanbevelingen van de COB is besloten om de aansturing van het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBD) overeenkomstig de gebruikelijke aansturing van andere directoraten-generaal in te richten. Het sturingsarrangement op DGBD is volgens het driehoeksmodel ingericht met de secretaris-generaal (sg) in de rol van eigenaar, het directoraat-generaal Fiscale Zaken (DGFZ) in de rol van opdrachtgever en het directoraat-generaal Belastingdienst in de rol van opdrachtnemer. Er is een driehoeksoverleg (DGFZ, DGBD, sg) ingesteld dat minimaal viermaal per jaar bijeenkomt om de sturing van de Belastingdienst te bespreken. Op dit moment is er nog sprake van een groeimodel, zowel inhoudelijk als wat rollen betreft.

De nieuwe structuur waarbij de Belastingdienst volledig functioneert als een normaal directoraat-generaal en als opdrachtnemer, vraagt van de eigenaar en de opdrachtgever een andere taakinvulling dan gebruikelijk. In 2017 is de positie van de sg versterkt. De topstructuur van het departement is uitgebreid met een plaatsvervangend sg, die verantwoordelijk wordt voor de bedrijfsvoering binnen het departement. Het Bureau Bestuursondersteuning wordt uitgebreid en omgevormd tot een directie. Ook worden de rol en positie van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) de komende jaren uitgebreid en versterkt, vooral op het gebied van de control ten aanzien van het kerndepartement en de Belastingdienst. De directie FEZ is daartoe omgevormd tot een hoofddirectie met vier afdelingen (Eigenaarsondersteuning, Kaderstelling, Beleidscontrol en Begrotingszaken), waarbij de afdeling Eigenaarsondersteuning een prominente rol krijgt bij de ondersteuning van de sg als eigenaar.

De implementatie van de wijzigingen is begin oktober 2017 gestart. Op dit moment is deze nog in volle gang. Daarbij gaat het niet alleen om een structuurwijziging, maar ook om verandering van cultuur.

### **Belastingdienst**

Voor de Belastingdienst is ook een nieuwe topstructuur vastgesteld. In de topstructuur is functiescheiding aangebracht tussen beleid, control en uitvoering, wat moet bijdragen aan betere interne checks-and-balances. Voor de (nieuw) te vormen directies zijn kwartiermakers/beoogd directeuren aangesteld. De aan te stellen directeuren krijgen een integrale verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Elk van hen wordt ook verantwoordelijk voor een keten en is verantwoordelijk voor de samenwerking binnen die keten.

Op concernniveau komt er een nieuwe hoofddirectie Control en Financiën (HDC&F). Het is de bedoeling dat de inrichting van HDC&F binnen de Belastingdienst gespiegeld wordt aan de inrichting van de organisatie van HD FEZ bij het kerndepartement. Beide hoofddirecties zijn nog in oprichting. Aan zaken als wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe de verdeling van taken verloopt en zorgen voor voldoende functiescheiding en tegenkrachten wordt nu door het ministerie en door de Belastingdienst gewerkt.

De verbinding tussen het kerndepartement en de Belastingdienst wordt vormgegeven via drie koppelvlakken: de beleidscyclus, de planning en controlcyclus en de bedrijfsvoering. Deze verbinding moet bijdragen aan een goede verankering van de Belastingdienst binnen het ministerie.



Eind 2016 is de Belastingdienst is onder verscherpt toezicht geplaatst voor wat betreft de financiële besluitvorming. Het verscherpt toezicht had betrekking op vier onderdelen: verplichtingen, stukkenstroom, de planning- en controlcyclus en de Investeringsagenda, en geldt tot de besluitvorming binnen de Belastingdienst blijvend is verbeterd. In 2017 is uitvoering gegeven aan het verscherpt toezicht. Er is begin 2018 een evaluatie gestart naar het verscherpt toezicht. Op basis van de stand van zaken en de voortgang op de vier onderdelen zal het verscherpt toezicht naar verwachting binnenkort op de eerste drie onderdelen worden verminderd.

### Conclusie

Het verbeteren van zowel de aansturing van, en het toezicht op de Belastingdienst, als van de interne beheersing binnen de Belastingdienst is nog in ontwikkeling. De diverse maatregelen zijn in opzet beschreven, op onderdelen uitgewerkt en deels geïmplementeerd. De werking van de maatregelen moet de komende jaren blijken. Wij handhaven daarom vooralsnog de onvolkomenheid, maar stellen vast dat er een goede basis is gelegd voor het verbeteren van de aansturing van en toezicht op de Belastingdienst.

#### 4.5.2 Informatiebeveiliging kerndepartement

##### Toenemend belang informatiebeveiliging

De ICT bij de rijksoverheid bestaat uit zowel systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen). Door een toenemend gebruik van ICT ontstaan er ook meer potentiële kwetsbaarheden. De hacks van Cozy Bear op de democratische partij in de Verenigde Staten, de WannaCry-ransomware die wereldwijd spoorwegen, bedrijven en ziekenhuizen trof en de DDoS-aanvallen op banken en de Belastingdienst zijn zomaar drie recente voorbeelden waarbij democratische processen zijn beïnvloed, burgers en instellingen zijn gechanteerd en de dienstverlening werd ontregeld. Met de toegenomen digitale mogelijkheden doen ook nieuwe bedreigingen zich voor en daardoor is het belang van informatiebeveiliging nu nog duidelijker. Doordat de samenleving in hoge mate afhankelijk is van diensten van de rijksoverheid en de rijksoverheid daarnaast een kaderstellende functie heeft, staat zij in een uitzonderlijke positie. Deze positie vereist dat de rijksoverheid haar informatiebeveiliging zelf goed op orde heeft en daarmee het goede voorbeeld geeft.

Gegeven het toenemende belang van een goede informatiebeveiliging doen wij hier jaarlijks onderzoek naar. Dit jaar hebben we daarbij vooral gekeken naar de voortgang op de bevindingen van vorig jaar, met name de versteviging van de centrale sturing. Die is



belangrijk omdat wij denken dat informatiebeveiliging een zaak is van de departementale top; daar zou zicht op, en zo nodig grip op, de maatregelen, risico's, incidenten et cetera. die decentraal spelen moeten bestaan.

### **Centrale sturing is niet op orde bij het kerndepartement**

Bij de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Financiën is om te beginnen de capaciteit zeer beperkt. Sinds april 2017 is er een nieuw geworven Chief Information Security Officer (CISO) in dienst gekomen. De CISO is verantwoordelijk voor het implementeren van, en toezicht houden op het informatiebeveiligingsbeleid binnen het departement. De eindverantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging is belegd bij de plaatsvervangend secretaris-generaal (tevens Chief Information Officer (CIO) Financiën). Verder zien we dat de minister van Financiën niet beschikt over een duidelijk ingericht proces voor verbeterplannen, opvolging en monitoring van risico's. Sinds halverwege 2017 zijn zeven nieuwe informatiebeveiligingsprojecten voor het kerndepartement gestart door de CISO. Een eerste voortgangsrapportage over de verbeteracties wordt eind januari 2018 opgesteld. De minister van Financiën beschikt over een I-strategie maar daarin ontbreekt een link met visie en langetermijndoelen voor informatiebeveiliging. De inrichting van informatiebeveiliging is op relatief veel aspecten niet geformaliseerd. Procedures en beleidsnotities, een implementatieplan en businessimpactanalyses op het terrein van informatiebeveiliging zijn verouderd. Als deze wel geactualiseerd zijn, zijn de documenten slechts in conceptstatus beschikbaar. Ook wanneer het gaat om de voortgang op de verbetermaatregelen bij de vorig jaar onderzochte kritieke systemen kan de minister van Financiën ons geen inzicht verschaffen.

Met het ontbreken van richtinggevende documenten mist het departement een vaste, gedeelde structuur om beheersmaatregelen en verbetertrajecten te prioriteren. Hierdoor loopt de minister van Financiën het risico dat hij incidentele keuzes maakt op het gebied van informatiebeveiliging. De beperkt aanwezige capaciteit wordt mogelijk niet aangewend voor het oplossen van problematiek die Financiën eigenlijk zou moeten prioriteren.

### **Conclusie en aanbeveling**

We constateren dat de capaciteit voor informatiebeveiliging bij Financiën beperkt is. De CISO is vanaf medio 2017 in dienst. Door de wisselingen heeft Financiën minder gerealiseerd van de beoogde verbetertrajecten en zijn er nog veel zaken met betrekking tot informatiebeveiliging niet op orde. Om die reden kwalificeren wij de informatiebeveiliging bij Financiën als een onvolkomenheid.

We bevelen de minister van Financiën aan werk te maken van informatiebeveiliging op departementaal niveau. Nu er een CISO is aangesteld is het zaak deze te faciliteren zodat er een verbeterslag wordt gerealiseerd. Belangrijke aandachtspunten zijn een duidelijk ingericht proces om te komen tot verbeterplannen, opvolging en monitoring van risico's, en een formalisatie van richtinggevende documenten die het departement een vaste, gedeelde structuur bieden om beheersmaatregelen en verbetertrajecten te prioriteren.

## 4.6 Onvolkomenheden Belastingdienst

### 4.6.1 Verbeteren managementinformatie Belastingdienst

De afgelopen jaren ontbrak het bij de Belastingdienst aan toereikende managementinformatie om goed te kunnen sturen en beheersen. De kwaliteit van de managementinformatie bij de Belastingdienst stelde het management onvoldoende in staat om een afweging te maken tussen ambities, tijd, mensen en middelen. In 2014 stelde de commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (commissie-MIBB) vast dat de managementinformatie een samenhangende en consistente analyse ontbeert, die de samenhang tussen hoofddoelstellingen, prestatie-indicatoren en de allocatie van budgetten en verantwoordelijkheden helder maakt.

In 2015 is de Belastingdienst gestart met het uitvoeren van de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2014 en met de aanbevelingen van de commissie-MIBB. Wij bevelen in het verantwoordingsonderzoek onder meer aan om meer uniformiteit aan te brengen in de instrumenten die op de verschillende organisatieniveaus gebruikt worden, om daarbij aandacht te besteden aan ambities, beschikbare tijd, mensen, middelen en beschikbaar budget, en om risico's inzichtelijk te maken en te voorzien van beperkende maatregelen.

Om inzicht te bieden in de uitgaven op procesniveau, is de Belastingdienst in 2016 gestart met het ontwikkelen van een processenmodel, dat op verschillende niveaus de processen weergeeft die de Belastingdienst uitvoert. Ook werd een aanvang gemaakt met het beschrijven van de doelenhiërarchie.

De informatie in het uitgavenmodel kan op dit moment nog slechts voor een deel ontleend worden aan de (financiële) administratie, namelijk de materiële en personele uitgaven per dienstonderdeel. De gegevens die nodig zijn om deze informatie te kunnen verbijzonderen voor de overige assen van de zogenoemde "informatiekubus", moeten nog handmatig worden toegevoegd. Om ook deze informatie 'intra-comptabel' te kunnen genereren is een aanpassing van het administratieve systeem nodig. Vanwege de enorme klus die de

handmatige verwerking van de gegevens is, wordt het uitgavenmodel nu nog alleen één keer per jaar, na afloop van het begrotingsjaar, gevuld. Om daadwerkelijk ‘in de actualiteit’ te kunnen (bij)sturen, moet de informatie eerst intra-comptabel beschikbaar komen. De budgetmodule is nog in ontwikkeling, maar zal volgens de Belastingdienst voor het eerst kunnen worden gebruikt bij het opstellen van de begroting 2019.

Zowel het uitgavenmodel als de budgetmodule moeten nog formeel worden vastgesteld. Dit heeft ermee te maken dat een aantal zaken zal moeten worden aangepast aan de nieuwe organisatie in het kader van de implementatie van de topstructuur. Zo moet het processenmodel nog worden gekoppeld aan de indeling volgens de topstructuur en moeten de (nieuwe) directeurs de kritieke prestatie-indicatoren nog formuleren, waarvan de meetwaarden onderdeel uitmaken van de budgetmodule.

Het gebrek aan toereikende managementinformatie en een nog tekortschietende sturing doet zich voor op een aantal deelterreinen in de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst. Op het gebied van de sturing en beheersing van de Investeringsagenda zijn weliswaar in opzet maatregelen opgesteld om deze te verbeteren, maar die moeten grotendeels nog worden geïmplementeerd. Ook bij de uitvoering van het programma Modernisering IV, dat verantwoordelijk is voor de modernisering van de verouderde IT-systemen, is de sturing het knelpunt voor een voortvarende aanpak. Ten slotte ontbreekt het aan goede managementinformatie en een toereikende governancestructuur bij het personeelsbeheer. De nieuwe topstructuur van de Belastingdienst moet de basis zijn voor geïntegreerde informatievoorziening en integrale sturing.

### **Conclusie**

In 2017 zijn verdere stappen gezet om de managementinformatie bij de Belastingdienst te verbeteren. Om voor de sturing en beheersing daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de informatie uit de uitgavenmodule en de budgetmodule, zal de informatie eerst intra-comptabel beschikbaar moeten komen. Hiervoor zal eerst het administratieve systeem moeten worden aangepast.

Wij handhaven daarom de onvolkomenheid op het gebied van managementinformatie en bezien deze in samenhang met de tekortkomingen in de sturing en beheersing van de Investeringsagenda, de aanpak van de legacy-problematiek en het personeelsbeheer.

#### 4.6.2 Sturing en beheersing Investeringsagenda Belastingdienst

De Investeringsagenda Belastingdienst uit mei 2015 is gericht op het moderniseren van de primaire processen en de ondersteunende systemen, door onder meer gebruik te maken van nieuwe en innovatieve manieren van toezicht en inning. Hij is daarmee van groot belang voor het realiseren van een toekomstbestendige Belastingdienst. Om de dienst beter, goedkoper en meer *in control* te krijgen, achtte de staatssecretaris van Financiën het noodzakelijk dat gedurende meerdere jaren omvangrijke investeringen worden gedaan in de Belastingdienst.

De Algemene Rekenkamer heeft tijdens het verantwoordingsonderzoek 2016 geconstateerd dat de Belastingdienst ten aanzien van de Investeringsagenda er niet in geslaagd is om duidelijk te maken wat de relatie is tussen de beoogde doelen en de benodigde middelen. De onderbouwing was 'gebrekkig'. Het sturings- en beheersingsinstrumentarium voor het programma Investeringsagenda, zoals de PDCA-cyclus (plan, do, check, act), was nog onderontwikkeld. Gezien het maatschappelijke, politieke en financiële belang van de Investeringsagenda, is de sturing en beheersing ervan door ons vorig jaar aangemerkt als een onvolkomenheid.

##### Herijking Investeringsagenda

Op 27 januari 2017 kondigde de staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer een herijking van de Investeringsagenda aan (Financiën 2017c). Op 19 september 2017 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer over de aanpak van deze herijking geïnformeerd (Financiën 2017a). Volgens de staatssecretaris laat de beoogde herijking zien dat de richting van de Investeringsagenda de juiste is, maar dat de aanpak beter moet. De staatssecretaris schrijft in de brief over de herijking: 'Nadrukkelijk moet worden gemeld dat er wordt doorgewerkt aan verdere concretisering en voorbereiding van realisatie van de benodigde voorzieningen en de implementatie. Dit zal leiden tot implementatieplannen, waarin o.a. beoogde doelen, mijlpalen en risico's en beheersmaatregelen worden opgenomen. De werkpakkettenreductie is in kaart gebracht voor de zes meest kansrijke primaire processen. Als onderdeel van de nadere detaillering en uitwerking (najaar 2017) wordt voor de processen in beeld gebracht welke investeringen noodzakelijk zijn.'

De nieuwe aanpak van de Investeringsagenda is volgens de staatssecretaris behoedzamer, gericht, volgtijdlijker: 'De verandering is ditmaal meer gedragen en gedreven door de werkvloer. De Commissie Onderzoek Belastingdienst concludeert dat de Investeringsagenda nog even urgent is, en dat blijkt ook uit de herijking. Het is aan een volgend kabinet om te bepalen hoe hiermee door te gaan.'



De staatssecretaris geeft aan dat: 'welke keuzes een volgend kabinet ook maakt, de Investeringsagenda te allen tijde moet worden omringd door waarborgen. Er wordt een infrastructuur opgebouwd om projectvoorstellen vooraf te beoordelen, middelen vrij te geven, de voortgang te bewaken en hierover te rapporteren. Onafhankelijke toetsing wordt onderdeel van de projectaanpak, in het bijzonder waar het gaat om de beoordeling van de ICT component in alle deelprojecten.'

### Onderzoek Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer specifiek onderzoek gedaan naar de (herijking van de) Investeringsagenda. Dit heeft op 11 oktober 2017 geleid tot de publicatie van het rapport *Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst* (Algemene Rekenkamer 2017). In dit rapport is over de sturing en beheersing van het programma Investeringsagenda het volgende opgenomen:

'Hoewel de Belastingdienst in 2017 heeft gewerkt aan verbeteringen in de sturing en beheersing van het programma van de Investeringsagenda, komt uit ons onderzoek naar voren dat verdere versterkingen nodig zijn. Het gaat daarbij vooral om:

- de verankering van de Investeringsagenda in de financiële administratie van de Belastingdienst, zodat de beschikbare budgetten en gerealiseerde uitgaven van dit programma op betrouwbare wijze uit deze financiële administratie kunnen worden afgeleid;
- een zorgvuldige registratie van de verwachte en gerealiseerde besparingen op de organisatie, zodat batenmanagement kan plaatsvinden en de businesscase geëvalueerd kan worden;
- een adequate informatievoorziening over de extra belastinginkomsten als gevolg van de Investeringsagenda;
- een systematische en gestructureerde externe verantwoording over de voortgang en resultaten van de Investeringsagenda aan het parlement, gebaseerd op de op bovenstaande punten verbeterde interne informatie.

Als deze versterkingen niet worden gerealiseerd, zal de realisatie van de businesscase voor het programma van de Investeringsagenda, ook na de herijking, nauwelijks te volgen zijn. Dat zou betekenen dat onduidelijk zal blijven wat de Investeringsagenda heeft gekost en heeft opgeleverd. Om de businesscase vanaf de herijking goed te kunnen volgen, bevelen we aan de hierop gerichte versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en bijsturing van het programma op korte termijn te realiseren, parallel aan het dringend noodzakelijke verdere herijkingswerk.'





## Ontwikkelingen sinds oktober 2017 ten aanzien van de sturing en beheersing van de Investeringsagenda

In de bijlage bij de brief waarmee de staatssecretaris van Financiën op 19 september 2017 de Tweede Kamer over de herijking van de Investeringsagenda heeft geïnformeerd (Financiën 2017d), zijn voor de sturing en beheersing ervan veel maatregelen en waarborgen aangekondigd. Deze waarborgen omvatten onder andere de elementen: implementatieplan, gefaseerde vrijgave van middelen, voortgangsrapportages per kwartaal, second opinion, inrichten governance en uitwerking programmamanagement. De maatregelen en waarborgen die voortvloeien uit de herijking van de Investeringsagenda moeten ervoor zorgen dat de sturing en beheersing ervan verbetert. Uit de herijkingsdocumenten blijkt niet wanneer deze waarborgen gerealiseerd (moeten) zijn.

Sinds oktober 2017 is er op het gebied van de sturing en beheersing van de Investeringsagenda gewerkt aan verbeteringen en zijn er maatregelen getroffen. Er wordt gewerkt aan het inrichten van de governance, de topstructuur van de Belastingdienst is vastgesteld en wordt verder uitgewerkt en geïmplementeerd (zie ook § 4.5.1), het implementatieplan voor de Investeringsagenda wordt uitgewerkt en er zijn verbeteringen aangebracht voor een systematische en gestructureerde rapportage en verantwoording (intern en extern) over de stand van zaken (voortgang) en resultaten van de Investeringsagenda. Ook op het punt van de financiële administratie van de uitgaven van de Investeringsagenda is vooruitgang geboekt. Een deel van de projectuitgaven is inmiddels verankerd in de financiële administratie. In de loop van 2018 moeten daar nog verdere stappen in worden gezet. Tegelijkertijd is de onderbouwing van de Investeringsagenda met businesscases, waarmee inzicht wordt geboden in de totale kosten en besparingen over de gehele looptijd van de Investeringsagenda, nog gebrekkig. Ook is het risicomanagement voor de Investeringsagenda nog niet ingericht. Risicomanagement zal voor de Belastingdienst als geheel worden ingericht; de Investeringsagenda vormt daar een onderdeel van.

De Belastingdienst was eind 2017 nog volop bezig met het inrichten van de PDCA-cyclus voor de Investeringsagenda.

In 2017 is ongeveer € 20,5 miljoen minder uitgegeven voor de Investeringsagenda dan gebudgetteerd, zie de tabel hieronder. Bedenk daarbij overigens dat het initiële budget voor 2017 in de oorspronkelijke businesscase van de Investeringsagenda € 346 miljoen bedroeg en neerwaarts is bijgesteld tot uiteindelijk € 232,8 miljoen. Dit vormt een bevestiging van de conclusies in het rapport *Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst* dat minder is uitgegeven voor het programma van de Investeringsagenda dan oorspronkelijk in mei 2015 was voorzien en dat vooral de besteding van de budgetten voor het onderdeel projecten is achtergebleven bij de planning.

**Tabel 1:** budget en uitgaven Investeringsagenda 2017

Budget en uitgaven Investeringsagenda 2017 (bedragen x € 1 miljoen)	Budget	Uitgaven
Instroom nieuw personeel	38,0	35,1
Randvoorwaardelijke voorzieningen*	52,8	50,8
Projecten	51,0	35,4
Switch	91,0	91,0
<b>Totaal</b>	<b>232,8</b>	<b>212,2</b>

Bron: Belastingdienst, Bureau Investeringsagenda (BIA); Voortgangsrapportage IA, bijlage 2.

\* Randvoorwaardelijke voorzieningen hebben betrekking op activiteiten van de organisatieonderdelen Informatievoorziening/IV-Accent, Data & Analytics en Belastingen/Implementatie Ondersteuning. Deze drie organisatieonderdelen maken informatiegestuurd werken mogelijk en zijn randvoorwaardelijk voor vrijwel alle Investeringsagendaprojecten. Zij ontwikkelen, produceren en beheren (IT-) producten en analysesystemen om 'slimmer' te werken.

Een van de waarborgen die geschetst is in de bijlage van de Kamerbrief van 19 september 2017 van de staatssecretaris (Financiën 2017d), is het laten uitvoeren van een second opinion door een extern bureau op de herijkte Investeringsagenda. Op verzoek van de minister van Financiën heeft een extern bureau de second opinion (QuickScan) uitgevoerd. De QuickScan is in drie fasen uitgevoerd in de periode november 2017 tot en met februari 2018. Het is naar het oordeel van het externe bureau niet mogelijk om met de huidige opzet van de herijking van de Investeringsagenda de voorgenomen werkpakkettenreductie (2.407 werkpakketten) op het voorgenomen tijdstip (2023) te realiseren. Het externe bureau signaleert aanzienlijke risico's bij alle onderbouwingen van de projecten die het heeft beoordeeld op de aspecten projectbesturing, samenwerking en architectuur. Ten aanzien van de projectsturing concludeert het externe bureau dat er voornemens zijn om de projectbesturing, governance en risicobeheersing te verbeteren, maar dat deze begin 2018 nog niet zijn geoperationaliseerd.

### Conclusie

Sinds oktober 2017 zijn er maatregelen getroffen om de sturing, beheersing en uitvoering van de Investeringsagenda te verbeteren. Aan het inrichten van een volwaardige PDCA-cyclus wordt gewerkt. Uitwerking van de maatregelen en implementatie van de PDCA-cyclus moeten grotendeels nog plaatsvinden.

Op dit moment vindt er nog besluitvorming plaats over de (wijze van) voortzetting van de Investeringsagenda. De staatssecretaris van Financiën heeft toegezegd hierover vóór het meireces een brief aan de Tweede Kamer te sturen. Wij zullen in de loop van 2018 volgen

of deze maatregelen leiden tot verbetering van de sturing en beheersing van de Investeringsagenda. Dit aspect beschouwen wij in samenhang met de onvolkomenheid 'Managementinformatie binnen de Belastingdienst' (zie § 4.6.1).

Onder andere als gevolg van de nog ontoereikende sturing is de voortgang van de Investeringsagenda in 2017 achtergebleven bij de plannen. Wij handhaven dan ook de onvolkomenheid.

#### 4.6.3 Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst

In het verantwoordingsonderzoek 2017 constateerden wij dat de Belastingdienst geen beschikking had over bruikbare informatie om zich een goed en overkoepelend beeld te kunnen vormen van de medewerkers die de dienst instromen als gevolg van werving, medewerkers die intern doorstromen naar een andere functie en medewerkers die de dienst verlaten. Daardoor was de Belastingdienst niet goed in staat om te sturen op de in-, door- en uitstroom van personeel (er werken circa 30 duizend mensen bij de Belastingdienst). Ook was er onvoldoende informatie beschikbaar over de kennis en expertise van toezichtmedewerkers versus de behoefte daaraan.

Om te kunnen sturen op instroom, doorstroom en uitstroom van personeel (IDU), is het noodzakelijk dat een aantal randvoorwaarden is ingevuld. Zo is het van belang om te weten wat wordt verstaan onder (verschillende vormen van) instroom, doorstroom en uitstroom, moet de administratie voorzien in de behoefte aan informatie en moet er een governancestructuur bestaan om de verschillende processen te sturen en beheersen.

Het voorstel van de werkgroep voor een governancestructuur is eind 2016 aan het toenmalige managementteam Bedrijfsvoering aangeboden, maar toen door het managementteam Bedrijfsvoering niet vastgesteld. Bovendien raakte het voorstel van de werkgroep in september 2017 achterhaald door de invoering van de Topstructuur Belastingdienst. Op dit moment wordt er op basis van de Topstructuur een nieuwe governancestructuur uitgewerkt. Het plan om de gegevens over IDU samen te brengen in een centrale database is nog niet gerealiseerd, waardoor de informatie over IDU nog grotendeels handmatig uit de verschillende datasets moet worden gedistilleerd.

De in het kader van de topstructuur aangestelde kwartiermakers/beoogd directeuren (zie § 4.5.1) hebben de opdracht gekregen om een contourennota en een organisatie- en formatierapport op te stellen. De organisatie- en formatierapporten moeten inzicht geven in de beoogde formatie met de daarbij behorende kennis en expertise.



## Werving

In 2016 heeft een groter aantal medewerkers dan aanvankelijk was voorzien de vrijwillige fase van het van-werk-naar-werkbeleid aangegrepen om gebruik te maken van de mogelijkheid om de Belastingdienst te verlaten. Hierdoor is een gat ontstaan tussen de werkelijke uitstroom en de beoogde uitstroom. Dit geldt zowel voor de omvang van de uitstroom, de hoeveelheid fte, als voor de kwaliteit van de uitstroom, de mensen op specifieke individuele functies of in functiegroepen. De Belastingdienst schatte in 2016 dat als gevolg van het gat ongeveer 20% van de te hoge uitstroom (omgerekend circa 980 fte) zou moeten worden vervangen om de continuïteit te waarborgen. Aanvankelijk zou hiervoor in 2017 350 fte worden geworven. Om de continuïteit te waarborgen zijn aanvullend extra middelen vrijgemaakt binnen de begroting van Financiën, zodat er in 2017 voor in totaal 490 fte kon worden geworven.

Eind 2017 maakte de staatssecretaris bekend dat hij verwachtte van deze 490 fte per jaareinde daadwerkelijk in totaal 355 fte voor werving open te kunnen hebben gesteld. Dit zijn er in 2017 in totaal 322 geworden. De overige 33 zullen in 2018 worden opengesteld. De werving voor deze 355 fte heeft in 2017 vertraging opgelopen, omdat de werving van met name fiscalisten en ICT'ers meer tijd vergde dan voorzien. Vanwege de vertraging is besloten om het restant van 135 fte niet meer in 2017 open te stellen.

De daadwerkelijke werving voor de in totaal 490 fte is in 2017 dus achtergebleven bij wat was beoogd. In de 20e halfjaarsrapportage uit november 2017 meldt de Belastingdienst dat dit vooralsnog geen invloed heeft op de continuïteit, omdat de reguliere werving voorliep op de planning, waardoor medewerkers konden worden doorgeschoven naar functies die van belang zijn om de continuïteit te borgen. In hoeverre er nog sprake is van (op termijn oplopende) tekorten die een bedreiging vormen voor de continuïteit kan niet worden vastgesteld, omdat informatie hierover ontbreekt.

De in het kader van de Investeringsagenda te werven medewerkers (in totaal circa 1500 hoger opgeleiden) heeft in 2017 eveneens vertraging opgelopen als gevolg van de herijking van de Investeringsagenda. Aanvankelijk was het de verwachting om 398 fte open te stellen voor werving, maar dat zijn er in 2017 in totaal 154 geworden. Pas als de herijking is afgerond kan er (mogelijke weer) budget worden vrijgegeven voor de overige nog te werven medewerkers.

## Conclusie

Er is nog geen sprake van een toereikende sturing en beheersing (governance) van de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. Ook ontbreekt het nog aan voldoende bruikbare informatie over de benodigde formatie met de daarbij behorende kennis en expertise. Dit aspect beschouwen wij in samenhang met de onvolkomenheid 'Management-informatie binnen de Belastingdienst' (zie § 4.6.1).

De onvolkomenheid blijft gehandhaafd.

### 4.6.4 Voortgang aanpak legacy-problematiek IT Belastingdienst moet beter

#### Algemeen

De Belastingdienst heeft in 2017 voortuitgang geboekt bij de aanpak van de verouderde IT-systemen, de zogenoemde 'IT-legacy'. De kennis over de kwaliteit en de samenhang van het totale IT-landschap, dat de Belastingdienst in 2016 heeft ondergebracht in een database, wordt actueel gehouden. Het programma Regie Modernisering IV-landschap (MIV), dat verantwoordelijk is voor het moderniseren van de verouderde IT-systemen, gebruikt het inzicht in het totale IT-landschap om de wijzigingen die moeten worden doorgevoerd op systematische wijze in te plannen. De effecten van veranderingen op het landschap zijn beter voorspelbaar en de risico's zijn beter te schatten en te beheersen. De voorgenomen plannen zijn uitgewerkt en worden actueel gehouden. De samenhang in de aanpak is inzichtelijk. Het is mogelijk om prioriteiten te stellen voor de te nemen stappen en de inzet van budget, mensen en middelen.

Oude applicaties worden opnieuw gebouwd. Vervolgens wordt de nieuwe applicatie in gebruik genomen en de oude applicatie uitgefaseerd. Na de omzetting is het weer mogelijk om wijzigingen aan te brengen, waardoor de wendbaarheid is vergroot. In 2017 zijn op die manier 17 applicaties vervangen. De aanpak die het programma MIV voor het ontwikkelen van nieuwe applicaties heeft gekozen, beoogt om de onderhoudslasten te verminderen en de wendbaarheid toe te laten nemen. Het aantal vervangen applicaties had echter groter kunnen zijn als er voor 2017 eerder budget was vrijgegeven. Door het laat beschikbaar stellen van budget heeft de aanpak van de verouderde IT-systemen vertraging opgelopen.

Een van de oorzaken voor het niet tijdig beschikbaar stellen van middelen komt doordat eind januari 2017 het Investment Committee is opgeheven. Het opheffen van het Investment Committee, dat was ingesteld om aanvragen voor het vrijgeven van middelen voor de Investeringsagenda te voorzien van een advies, was een van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst. Het opheffen heeft tot een vertraging geleid. Een andere belangrijke oorzaak is gelegen in de kwaliteit van de businesscases die ten

grondslag liggen aan budgetaanvragen. In november 2017 is in opdracht van de minister door een extern bureau een second opinion uitgevoerd op 25 urgente budgetaanvragen in het kader van de Investeringsagenda, waaronder die voor het programma MIV. Naar aanleiding daarvan is voor 2018 vooralsnog slechts 5/12e van het aangevraagde budget vrijgegeven. Het externe bureau adviseerde om begin 2018 alleen die projecten te financieren die randvoorwaardelijk zijn voor het succes van de herijkte Investeringsagenda. Ook werd geadviseerd om voor financiering van de andere projecten op zo kort mogelijke termijn, bij voorkeur ook vóór 1 april 2018, de financiële doelen – met name de te realiseren besparingen op onderhoudskosten – concreet te maken, zodat deze projecten ook op doeltreffendheid en doelmatigheid beoordeeld kunnen worden.

### Sturing en beheersing

Het knelpunt bij de voortgang van de aanpak van de verouderde IT-systemen is dus vooral gelegen in het meetbaar maken van de businesscases van de projecten en veranderingen. De businesscases van de projecten en veranderingen zijn niet of nauwelijks meetbaar gemaakt. Het is daardoor onduidelijk of, en, zo ja, hoe de beoogde baten worden gerealiseerd. Het gaat hierbij niet alleen om financiële baten, zoals meer en eerdere belastinginning tegen lagere kosten, maar ook om kwalitatieve verbeteringen, zoals snellere aangifte, de mogelijkheid processen efficiënter uit te voeren, kortere wachttijden, minder fouten en vragen bij belastingplichtigen. Daarnaast kan het uitfaseren van verouderde IT-systemen nog meer voordelen opleveren, zoals lagere onderhouds- en licentiekosten, hogere wendbaarheid en meer gebruikersvriendelijkheid.

Noch het management van de Belastingdienst, noch dat van het ministerie sturen op baten, terwijl daarvoor wel veel gegevens beschikbaar zijn. Het effect is dat de minister, die de middelen beschikbaar moet stellen voor de realisatie van (legacy-)projecten, geen zicht heeft op de doelmatigheid van de benutting van de middelen, de ratio achter de prioriteitsstelling van uitgaven, of de baten die ermee worden gerealiseerd. Deze leemte kan ertoe leiden dat het programma MIV zelf de leiding neemt bij het stellen van prioriteiten of dat de middelen voor de modernisering niet tijdig beschikbaar komen.

### Conclusies en aanbevelingen

Het programma Modernisering IV-landschap heeft in 2017 voortuitgang geboekt bij de modernisering van het IT-landschap. De uitvoering van het meerjarige programma wordt vertraagd door de ontoereikende businesscases die ten grondslag liggen aan de budgetaanvragen en het ontbreken van batenmanagement.

Wij bevelen de minister en de staatssecretaris aan om baten op realistische wijze, ook de niet-financiële, van de verschillende projecten en programma's in beeld te brengen en de beoogde uitkomsten - in samenwerking met de lijndirecties en keteneigenaren – te gebruiken voor het prioriteren van de uit te voeren projecten.

De problemen bij de aansturing van het programma MIV beschouwen wij in samenhang met de onvolkomenheid 'Managementinformatie binnen de Belastingdienst' (zie § 4.6.1). Los van de gesignaleerde problemen in de aansturing van het programma MIV, leiden de nog bestaande omvang van de verouderde IT-systemen en de vertraging in de voortgang van het meerjarige programma tot het handhaven van de al sinds 2014 bestaande onvolkomenheid.

#### 4.6.5 Bedrijfscontinuïteitsbeheer nog beperkt ingericht bij de Belastingdienst

Evenals in ons verantwoordingsonderzoek 2016 constateren wij over 2017 dat de Belastingdienst nog onvoldoende voorbereid is op de gevolgen van omvangrijke storingen of calamiteiten in de werking van haar informatiesystemen. Wij constateren dat nog niet alle afdelingen van de Belastingdienst met behulp van een Business Impact Analyse de gebeurtenissen hebben geïdentificeerd die kunnen leiden tot onderbreking van bedrijfsprocessen. Daardoor is het niet duidelijk waar de Belastingdienst kwetsbaar is voor calamiteiten en hoe processen tijdig hersteld kunnen worden.

Wij constateren dat de Belastingdienst voortgang heeft geboekt met het inrichten van bedrijfscontinuïteitsbeheer en dat de dienstonderdelen steeds meer aandacht krijgen voor dit onderwerp. Het doel van bedrijfscontinuïteitsbeheer is onderbreking van bedrijfsactiviteiten tegen te gaan en kritische bedrijfsprocessen te beschermen tegen de gevolgen van omvangrijke storingen in informatiesystemen of rampen en om tijdig herstel te bewerkstelligen. De Belastingdienst heeft een aanpak vastgesteld waarbij via een zogeheten volwassenheidsmodel het bedrijfscontinuïteitsbeheer stapsgewijs wordt verbeterd. Met het volwassenheidsmodel is nu goed te zien welke onderdelen van het bedrijfscontinuïteitsbeheer opgepakt moeten worden en welke afhankelijkheden aanwezig zijn. Dit moet als basis dienen voor het inrichten van een PDCA-cyclus voor het bedrijfscontinuïteitsbeheer. Volgens de planning van de Belastingdienst zal eind 2019 sprake zijn van een gedegen bedrijfscontinuïteitsbeheer. Om deze planning te kunnen halen, moeten alle randvoorwaarden om bedrijfscontinuïteitsbeheer in te kunnen richten zijn ingevuld. Uit ons onderzoek blijkt dat het uitvoeren van gedegen Business Impact Analyses veel capaciteit en expertise vraagt van de bedrijfsonderdelen en dat deze capaciteit moeilijk is vrij te spelen. Complicerende factor daarbij is dat de verantwoordelijkheden voor het bedrijfscontinuïteitsbeheer op dit moment nog niet helder zijn.





## Conclusie en aanbeveling

Wij concluderen dat het bedrijfscontinuïteitsbeheer bij de Belastingdienst, ondanks verbeteringen, op dit moment beperkt is ingericht. Om de risico's hiervan inzichtelijk te maken, zijn Business Impact Analyses nodig. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Uit ons onderzoek blijkt dat het mogelijk is om een onderdeel van het bedrijfscontinuïteitsbeheer, te weten het beheersen van een crisissituatie, afzonderlijk te verbeteren tot en met het hoogste niveau uit het volwassenheidsmodel. Hierbij gaat het onder meer om het uitwerken van de procedures voor het activeren van een crisisteam en de werkwijze van het team, inclusief het oefenen daarvan. Wij bevelen de minister dan ook aan om vanwege de beperkte capaciteit en de lange doorlooptijden voor het uitvoeren van gedegen Business Impact Analyses, in eerste instantie de onderdelen voor het beheersen van een crisis op orde te brengen

### 4.6.6 Zichtbaar maken keuzes in M&O-beleid kleine belastingmiddelen verbeterd

De minister van Financiën moet een beleid voeren dat erop gericht is om misbruik en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk te voorkomen en te bestrijden (M&O-beleid). Bij de belastingontvangsten bestaat er een inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten, omdat de Belastingdienst voor een belangrijk deel afhankelijk is van de informatie die de belastingplichtigen zelf verstrekken. Het voeren van een adequaat handhavingsbeleid is daarom van groot belang, ook vanwege het hooghouden van de belastingmoraal (zichtbaarheid).

De Belastingdienst beschikt over handhavingsplannen voor de zogeheten 'kleine belastingmiddelen'. Het gaat hierbij om belasting met een totaal financieel belang van circa € 22 miljard. De aanwezigheid van deze plannen is een belangrijke voorwaarde om aantoonbaar te maken welke keuzes de Belastingdienst maakt bij de inzet van handhavingsinstrumenten voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hoewel de Belastingdienst aandacht heeft voor de uitvoering van de handhavingsplannen, vinden wij dat de Belastingdienst beter en op een meer uniforme wijze moet vastleggen hoe de uitvoering van de plannen wordt bewaakt. Ook moet de Belastingdienst bij het afwijken van de plannen explicieter vastleggen welke keuzes en afwegingen hij daarbij heeft gemaakt.

Uit ons onderzoek naar de uitvoering van de handhavingsplannen voor de assurantiebelasting en de verhuurdersheffing, bleek dat informatie over de realisatie van de plannen en de gedurende het jaar gemaakte keuzes voor de in te zetten handhavingsinstrumenten, niet direct beschikbaar was. Ook bleek het niet mogelijk om eenvoudig informatie over



de uitkomsten van de controles te leveren. Op ons verzoek kon de Belastingdienst uiteindelijk wel informatie verstrekken over de realisatie van plannen en gemaakte keuzes gedurende het jaar 2017. Daaruit bleek dat de handhavingsplannen voor de assurantiebelasting en de verhuurdersheffing volledig zijn uitgevoerd.

De Belastingdienst werkt momenteel aan het verbeteren van de sturings- en beheersingsinformatie over de totstandkoming en de uitvoering van de handhavingsplannen. Om te komen tot meer uniformiteit in de handhavingsplannen heeft de Belastingdienst in 2017 een uniform sjabloon ontwikkeld. In dit sjabloon is de handhavingsstrategie van de Belastingdienst verwerkt. In het sjabloon wordt ook vastgelegd hoe het besluitvormingsproces met betrekking tot de keuzes voor de in te zetten handhavingsinstrumenten verloopt.

### Conclusie

Op grond van onze bevindingen verwachten wij in 2018 een verdere verbetering bij het zichtbaar maken van de keuzes die ten grondslag liggen aan de handhavingsplannen en van de wijzigingen die er gedurende de uitvoering van de plannen worden aangebracht. Daarnaast verwachten wij dat het sjabloon ook voor de andere kleine belastingmiddelen gebruikt zal worden. Wij handhaven voor 2017 de onvolkomenheid, omdat er nog geen sprake is van gestructureerde periodieke sturings- en beheersingsinformatie, waaruit blijkt in hoeverre de handhavingsplannen zijn uitgevoerd en op basis waarvan kan worden (bij) gestuurd.

## 4.7 Opgeloste onvolkomenheden

### Integraal inzicht in kosten beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst verbeterd

Inzicht in de kosten wat betreft tijd, mensen en middelen van beheer en onderhoud van IT-systemen is van belang om goede investeringsbeslissingen te kunnen nemen en daarbij de juiste prioriteiten te stellen. In het verantwoordingsonderzoek 2016 constateerden wij al dat de Belastingdienst volledig inzicht heeft in de IT-systemen die in gebruik zijn en in de onderlinge samenhang tussen de systemen. Dit is een belangrijke voorwaarde om de kosten van beheer en onderhoud te kunnen bepalen. Inmiddels heeft de Belastingdienst ook inzicht in de (verwachte toekomstige) uitgaven aan beheer en onderhoud. De Belastingdienst administreert onder meer de omvang, de kosten, de doorlooptijd en de kwaliteit van softwareontwikkeling en –beheer. In 2017 heeft de Belastingdienst verder gewerkt aan het project Kostenmodel. Dit is de variant van het uitgavenmodel voor de kosten van de IT-systemen, waarover we in § 4.6.1 schrijven. Dit model moet erin voorzien dat daadwerkelijk integraal en ketenbreed inzicht in de IV-kosten ontstaat.

## Conclusie

Wij concluderen dat er een voldoende inzicht bestaat in het huidige IT-landschap en dat de Belastingdienst inzicht heeft in de (verwachte toekomstige) uitgaven aan beheer en onderhoud van systemen. De integrale en ketenbrede sturing van het beheer en onderhoud van de IT is afhankelijk van de uitwerking van het uitgavenmodel en de budgetmodule. Dit resterende punt maakt onderdeel uit het verder verbeteren van de managementinformatie en daarmee van de onvolkomenheid 'Managementinformatie en sturing binnen de Belastingdienst' (zie § 4.6.1).

Vanwege het bereikte niveau van inzicht in de kosten van beheer en onderhoud van de huidige IT merken wij dit punt niet langer aan als een onvolkomenheid.

## 4.8 Aandachtspunten bedrijfsvoering kerndepartement

### 4.8.1 IT-beheer kritieke informatiesystemen Nationale Schuld nog niet volledig op orde.

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën over zowel het jaar 2015 als het jaar 2016 hebben wij aandacht gevraagd voor het op orde brengen van het IT-beheer van de informatiesystemen die in beheer zijn bij de afdeling IT-Specials. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2016* meldden wij dat de minister van Financiën een visie had ontwikkeld voor een samenhangende en toekomstvaste informatievoorziening, waarbij het uitbesteden van het beheer van de IT-infrastructuur en de applicaties een cruciale plaats inneemt.

De afdeling IT-Specials is een kleine beheerorganisatie die het technisch beheer uitvoert voor onder meer de systemen die gebruikt worden voor het beheer van de staatsschuld en het Schatkistbankieren.

In 2017 heeft de afdeling IT-Specials gewerkt aan het verder verbeteren van het IT-beheer. Dit heeft geleid tot zichtbare verbeteringen bij diverse beheerprocessen. In totaliteit voldoen de beheerprocessen echter nog niet aan alle daaraan te stellen eisen. De mogelijkheid om te kunnen voldoen aan alle eisen moet gezien worden in het licht van de beperkte omvang van de beheerorganisatie IT-Specials. Dit neemt niet weg dat als het beheer niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet, er bepaalde risico's blijven bestaan. Wij vinden dan ook dat, vanwege het belang van de beheerwerkzaamheden van IT-Specials voor de kritieke informatiesystemen, het beheer aantoonbaar moet voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Voor de uitbesteding is het contract met een externe partij in februari 2018 getekend. Bij de externe partij zal een geheel eigen *private cloud* voor Financiën worden ingericht en beheerd. Hosting van de applicaties zal bij de externe partij plaatsvinden. Ook dataopslag en het technisch beheer zullen bij de externe partij plaatsvinden. De applicatie ontwikkeling blijft bij IT-Specials. Vanaf 1 mei 2018 zal de bouw van de hostingomgeving bij de externe partij plaatsvinden. Migratie zal vervolgens fasegewijs plaatsvinden. De uitbesteding brengt met zich mee dat de rol van opdrachtgever en het uitvoeren van toezicht adequaat moeten worden ingevuld. Te denken valt aan de naleving van de contractafspraken en het verkrijgen van zekerheidsstelling over de adequate werking van relevante procedures bij de externe partij.

### Conclusie

Omdat het belangrijk is dat het IT-beheer bij de afdeling IT-Specials voldoet aan de daaraan te stellen eisen zullen wij hier in het verantwoordingsonderzoek 2018 opnieuw aandacht aan besteden. In dat onderzoek zullen we ook kijken naar de impact van de uitbesteding op de generieke IT-beheermaatregelen bij IT-Specials.

#### 4.8.2 Personeelstekorten

##### Inleiding

De afgelopen jaren hebben we aandacht gevraagd voor het ontbreken van specialistische expertise bij de rijksoverheid in het algemeen (Algemene Rekenkamer 2016a). We drongen er op aan dat het Rijk haar strategisch personeelsbeleid verder zou ontwikkelen met als doel om gericht en effectiever de benodigde expertise te kunnen aantrekken en behouden (Algemene Rekenkamer 2012, 2013, 2016b). We zijn in het verantwoordingsonderzoek Wonen en Rijksdienst 2017 (zie § 4.6.1 *Rapport bij het Jaarverslag 2017 WenR*) nagegaan wat bekend is over de achtergrond van (toekomstige) tekorten en hoe de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2017 knelpunten bij ICT, inkoop en financiële expertise heeft aangepakt. Het Ministerie van Financiën is ook betrokken in ons onderzoek naar de financiële expertise.

##### Financiële deskundigheid

De minister van Financiën had in 2017 geen signalen van rijksbrede tekorten aan financiële expertise. Wel roept de afname van de financiële functie met ongeveer 30% tussen 2009 en 2015 bij ons de vraag op of de bezetting kwantitatief en kwalitatief voldoende is. De financiële functie heeft de komende jaren diverse ambities waar te maken op het terrein van financiële informatievoorziening (mogelijkheden blockchain verkennen, financiële data standaardiseren en digitaal beschikbaar stellen van financiële verantwoordingsinformatie),

rijksbrede samenwerking (waarborgen van de kwaliteit van het financieel beheer), versterking van het risicomanagement en versterking van de focus op beleidsresultaten en doelmatigheid. De Auditdienst Rijk werkt aan een strategisch personeelsplan om wendbaarder te worden en ook in de toekomst aan kwaliteitseisen te voldoen. Daarnaast zien we een aantrekkelijke arbeidsmarkt en is het moeilijk de functies bij de directie FEZ met medewerkers met voldoende ervaring te bezetten en bezet te houden.

Het is belangrijk de kwaliteit en de toekomstbestendigheid te borgen van de financiële functie van de rijksoverheid door personeel met voldoende kennis en kunde binnen te halen en binnen te houden. Wij hebben niet kunnen vaststellen wat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is tussen de ministers van Financiën en BZK, als het gaat om het monitoren van maatregelen en effecten om de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van functies met financiële deskundigheid te verbeteren.

De minister van Financiën heeft als rijksbrede coördinerende taak het bevorderen van de kwaliteit van de financiële functie. Daarom faciliteert de minister van Financiën het financial traineeprogramma, ook de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) valt onder dat ministerie. In 2017 voerde de minister van Financiën opnieuw de tweejaarlijkse rijksbrede inventarisatie uit naar de ontwikkeling van de personele omvang van de financiële functie. Ook deed het ministerie een rijksbrede personeelsscan gericht op de taken van de financiële administratie. De minister van BZK is rijksbreed verantwoordelijk voor personeel en organisatie en ontplooid geen activiteiten specifiek gericht op de financiële functie.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen de ministers van Financiën en BZK aan om gezamenlijk de toekomstbestendigheid van de financiële functie in kaart te brengen door de ambities af te zetten tegen de formatie, in kwantitatieve en kwalitatieve zin en daarbij afspraken te maken over de onderlinge taakverdeling. Zie ook § 4.6.1 *Rapport bij het Jaarverslag 2017 WenR*.

### **4.8.3 Wet aansprakelijkheid kernongevallen**

Behalve de financiële risico's voor het Rijk bij de ontmanteling van Nederlandse kerncentrales (zie § 5.2 *Rapport bij het Jaarverslag 2017 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*), hebben we ook de financiële risico's voor het Rijk in geval van een kernongeval onderzocht. Dit beleidsterrein valt onder de minister van Financiën.



In ons onderzoek naar de Wet aansprakelijkheid kernongevallen constateren we dat voor 1 installatie, namelijk de Hogefluxreactor in Petten, het door de exploitant verzekerde bedrag voor aansprakelijkheid onvoldoende is voor de verwachte maximale schade in geval van een kernongeval. Deze onderverzekering heeft kunnen ontstaan doordat het verzekerde bedrag niet hoeft te worden geïndexeerd of periodiek te worden geherwaardeerd. Gezien de garantstelling op grond van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako) loopt het Rijk het risico dat het in geval van een kernongeval het meerdere boven het verzekerde aansprakelijkheidsbedrag moet betalen. Voor dit risico hoeft de exploitant van deze installatie geen vergoeding aan het Rijk te betalen.

Als zich in Nederland een groot kernongeval voordoet waarbij de schade een veelvoud is van het bedrag waarvoor het Rijk op grond van de Wako garant staat, is het risico groot dat de rekening toch grotendeels bij het Rijk terecht komt als gevolg van maatschappelijke druk. Dit is vooral aan de orde bij de kerncentrale Borssele omdat bij deze installatie de schade bij een ongeval groot kan zijn in vergelijking tot de andere installaties. Daarnaast maakt de schade aan eigendommen van het Rijk geen deel uit van het bedrag dat is opgenomen onder de garantieverplichtingen.

### **Hoe is de aansprakelijkheid in geval van kernongevallen geregeld?**

De Wet aansprakelijkheid kernongevallen (Wako) geeft invulling aan de afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt in het verdrag van Parijs (1960) en van Brussel (1963). Uitgangspunt in deze verdragen is dat exploitanten van kerninstallaties verplicht zijn zich te verzekeren tegen kernongevallen. Als het verzekerde bedrag onvoldoende is om de schade te dekken springt, tot zekere limieten, het land waar het kernongeval heeft plaatsgevonden bij en als dit ook onvoldoende is de verdragsstaten die beide verdragen hebben ondertekend. De wetgever heeft ervoor gekozen om in de Wako hogere limieten op te nemen dan waartoe Nederland op grond van beide verdragen verplicht is.

In de Wako is de maximale aansprakelijkheid van de exploitant in geval van een ongeval bij een in Nederland gelegen kerninstallatie vastgesteld op € 1,2 miljard. Als de middelen uit de aansprakelijkheidsverzekering van de exploitant onvoldoende zijn voor vergoeding van de volledige schade, dan stelt het Rijk zich garant voor de schade tot een bedrag van € 2,269 miljard. Indien de verwachte gevolgen van een kernongeval dit rechtvaardigen, kan de minister van Financiën de aansprakelijkheid van de exploitant op een lager bedrag vaststellen dan € 1,2 miljard. In dat geval stelt het Rijk zich garant tot een bedrag van € 1,5 miljard in plaats van € 2,269 miljard.

## Bedragen aansprakelijkheid en garantstelling Rijk

Er vallen 6 installaties onder de Wako. In de volgende tabel zijn de aansprakelijkheidsbedragen van de exploitant en de garantstellingen van het Rijk weergegeven. De exploitant verzekert de aansprakelijkheid in de markt en betaalt daarvoor een premie aan de verzekeraars. Voor de garantstelling van het Rijk ontvangt de minister van Financiën een vergoeding van de exploitant. De kerncentrale Dodewaard is in 2015 uitgezonderd van de Wako, omdat de centrale in 1997 buiten gebruik is gesteld en de laatste splijtstof in 2003 is verwijderd. Het risico op een ongeval en de gevolgen daarvan zijn hierdoor veel minder groot geworden.

**Tabel 2:** bedragen aansprakelijkheid exploitant en garantstelling Rijk bij kernongevallen

Installatie	Aansprakelijkheid exploitant (per 1 januari 2018)	Garantstelling Rijk
KC Borssele	€ 1.200 miljoen	€ 2.269 miljoen
Hogefluxreactor Petten	€ 45,3 miljoen	€ 1.500 miljoen
Lagefluxreactor Petten	€ 22,7 miljoen	€ 1.500 miljoen
Hoger Onderwijs Reactor Delft	€ 50 miljoen	€ 1.500 miljoen
Urenco	€ 100 miljoen	€ 1.500 miljoen
COVRA	€ 100 miljoen	€ 1.500 miljoen

Alleen voor de kerncentrale Borssele geldt het maximum bedrag van € 1.200 miljoen waarvoor de exploitant aansprakelijk is. Voor de andere (kleinere) 5 installaties heeft de minister van Financiën de aansprakelijkheid lager vastgesteld. De maximale aansprakelijkheid is vastgesteld op de berekende maximale schade bij een kernongeval. Dat betekent dat bij een kernongeval bij deze 5 installaties in principe geen beroep zal worden gedaan op de garantstelling van het Rijk; de aansprakelijkheidsverzekering dekt immers de schade. Voor deze installaties ontvangt de minister daarom geen vergoeding van de exploitant voor de garantstelling.

## Onderverzekering in geval van de Hogefluxreactor

De ramingen van de maximale schade van de Hogefluxreactor en de Lagefluxreactor dateren van begin jaren 90 van de vorige eeuw. Het verzekerde bedrag voor aansprakelijkheid is hierdoor gedateerd en, in ieder geval voor wat betreft de Hogefluxreactor, onvoldoende voor de verwachte maximale schade in geval van een kernongeval. Dit heeft kunnen ontstaan doordat er geen indexatie is voorgeschreven van het verzekerde bedrag of een periodieke herwaardering. Aangezien het verzekerde bedrag voor aansprakelijkheid



lager is dan de verwachte schade, loopt het Rijk een financieel risico. De garantstelling van het Rijk is immers € 1,5 miljard per installatie. De als gevolg van de onderverzekering niet gedekte schade komt hiermee voor rekening van het Rijk.

#### *Aanbeveling*

Wij bevelen de minister van Financiën aan om te zorgen voor een systeem van periodieke herwaardering dan wel indexatie van de raming van de maximale schade in geval van een kernongeval. Dit om het risico op onderverzekering van de aansprakelijkheid te beperken.

## 4.9 Aandachtspunten bedrijfsvoering Belastingdienst

### 4.9.1 Beheersing massale gegevensverwerking Belastingdienst

#### **Algemeen**

De Belastingdienst maakt bij de uitvoering van zijn taken gebruik van veel IT-systemen. Deze IT-systemen voeren elk een of meer specifieke taken uit, waarbij gegevens van burgers en bedrijven worden verwerkt. Vaak zijn deze systemen aan elkaar gekoppeld en vormen daarmee ketens van IT-systemen die zijn in te delen naar de belastingmiddelen. Vanwege de grote hoeveelheid gegevens die door de ketens lopen, is er sprake van massale gegevensverwerking.

Bij massale gegevensverwerking is het van belang dat de verwerking van gegevens en de overdracht van gegevens tussen de systemen in de keten inhoudelijk juist zijn en tijdig en volledig plaatsvinden. Het risico bestaat dat de Belastingdienst fouten in deze processen niet of niet tijdig ontdekt. Het gevolg hiervan kan zijn dat belastingplichtigen ten onrechte worden aangemaand, onjuiste aanslagen of betalingen ontvangen of dat gegevensafnemers onjuiste besluiten nemen.

Voor de beheersing van de risico's in het proces van gegevensverwerking en gegevensoverdracht in de ketens heeft de Belastingdienst maatregelen getroffen in de vorm van bijvoorbeeld verbandscontroles, het uitvoeren van query's en het analyseren van mogelijke verschillen.

In onze rapporten bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën over zowel het jaar 2015 als het jaar 2016 vroegen wij aandacht voor het structureel uitvoeren van deze controles. De Belastingdienst heeft deze controles in 2017 structureel uitgevoerd en heeft daarmee een toereikend inzicht in de beheersing van de gegevensverwerking in de ketens.

Ons onderzoek was de afgelopen jaren gericht op de gegevensverwerking bij de ketens voor de vennootschapsbelasting, de inkomensheffing, de loonheffing en de omzetbelasting. Tijdens ons onderzoek over 2017 bleek echter dat de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan verbijzonderde interne controles, die als doel hebben om aantoonbaar *in control* te zijn, ook bij andere onderdelen en processen binnen de Belastingdienst een wisselend beeld geeft. Daarmee heeft de Belastingdienst onvoldoende zicht op de kwaliteit van zijn bedrijfsvoering. De Belastingdienst geeft aan dat de reden voor het niet uitvoeren van verbijzonderde interne controles komt door het gebrek aan personele capaciteit.

### Conclusie

In 2017 heeft de Belastingdienst door het uitvoeren van verbandscontroles en query's toereikend inzicht verkregen in de beheersing van de massale gegevensverwerking bij de ketens voor de vennootschapsbelasting, de inkomensheffing, de loonheffing en de omzetbelasting. In 2017 hebben wij echter geconstateerd dat de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan verbijzonderde interne controles binnen de Belastingdienst in algemene zin een wisselend beeld geeft. Wij beschouwen dit, mede in relatie tot het gebrek aan personele capaciteit, als een (nieuw) aandachtspunt in de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst.

#### 4.9.2 Verbeteren beheer fiscale processen Belastingdienst op schema

Net als andere organisaties is de Belastingdienst zelf ook belastingplichtig voor de loonheffing, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. In 2016 bleek dat de Belastingdienst het beheer van de (fiscale) processen die moeten zorgdragen voor het doen van juiste en volledige aangiften niet op orde had. In het *rapport bij het Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld, constateerden wij dat de aanbevelingen uit het (interne) rapport uit november 2016 over een intern uitgevoerde analyse van de fiscale beheersing door de Belastingdienst worden opgevolgd en geborgd in een nieuw op te stellen Tax Control Framework. Ook was er begin 2017 een Fiscaal Team Belastingdienst opgericht en was er een senior Tax Manager aangesteld.

#### Tax Control Framework

De Belastingdienst maakt voor het opstellen van een Tax Control Framework gebruik van het zogenoemde 'Belastingdienst Tax Management Maturity Model', dat vijf volwassenheidsniveaus kent. Het Maturity Model is gebaseerd op een internationaal aanvaarde leidraad. De Belastingdienst wil begin tweede kwartaal 2019 volwassenheidsniveau drie hebben bereikt. De volgende stap is doorgroeien naar niveau vier, waarmee de Dienst een voorbeeldfunctie wil zijn voor de andere rijksdiensten. Om dit te bereiken is op 10 april 2017 een implementatieplan vastgesteld en in uitvoering genomen waarin alle aanbevelingen

uit het rapport fiscale beheersing zijn voorzien van acties en een (globale) planning. Eind oktober 2017 heeft de Belastingdienst zijn fiscale strategie vastgesteld. Het beschrijven van de gewenste inrichting van de fiscale processen en het uitvoeren van risicoanalyses is gestart. Deze bevinden zich per dienstonderdeel in een verschillend stadium van vordering.

### Conclusie

Wij constateren dat de minister voor het opstellen van een Tax Control Framework voor de Belastingdienst heeft gekozen voor een gedegen aanpak. Dat betekent echter dat het nog een jaar duurt voordat er sprake zal zijn van een uitgewerkt Tax Control Framework. Wij zullen daarom volgend jaar opnieuw aandacht besteden aan de voortgang bij het opstellen van het Tax Control Framework.

## 4.10 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de bedrijfsvoering, beoordelen wij ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



## 5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld.

### 5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij beoordelen de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



## 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 26 april 2018 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord<sup>2</sup>.

### 6.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft met belangstelling kennisgenomen van ons rapport en herkent en deelt de daarin opgenomen analyses en conclusies. In zijn reactie gaat de minister afzonderlijk in op alle door ons geconstateerde onvolkomenheden, aandachtspunten en overige onderwerpen:

- Aansturing en toezicht op Belastingdienst
- Informatiebeveiliging kerndepartement
- Managementinformatie Belastingdienst
- Sturing en beheersing Investeringsagenda Belastingdienst
- Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst
- Legacy IT Belastingdienst
- Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst
- M&O-beleid kleine belastingmiddelen
- IT-beheer kritieke informatiesystemen Nationale Schuld
- Personeelstekorten
- Wet aansprakelijkheid kernongevallen
- Beheersing massale processen en
- Interne fiscale beheersing

De minister onderschrijft onze conclusie dat er in 2017 een goede basis is gelegd voor het verbeteren van zowel de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst, waarbij de werking van de getroffen maatregelen de komende jaren moet gaan blijken. Het jaar 2018 zal volgens de minister vooral in het teken staan van de werking en doorontwikkeling van het driehoeksmodel (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer).

Ook de analyses en conclusies met betrekking tot de onvolkomenheden bij de Belastingdienst worden door de minister van Financiën herkend en gedeeld. De minister geeft aan dat de acties die door de Belastingdienst al eerder zijn ingezet – en die veelal een meerjarig karakter hebben – uiteraard worden voortgezet dan wel bijgesteld, zoals in geval van de



herijking van de Investeringsagenda. Wat de Investeringsagenda betreft merkt de minister op dat hij onze zorg deelt dat als de vernieuwing niet voortgaat en de werkpakketten-reductie stagneert, de continuïteit van de belastingontvangsten in het geding kan komen. Alle aandacht en energie is er op gericht deze situatie te voorkomen, aldus de minister.

De minister schrijft het eens te zijn met de koppeling tussen de onderwerpen management-informatie en sturing die wij in het rapport hebben aangebracht. In zijn reactie geeft de minister aan dat de nieuwe topstructuur een belangrijke stap is op weg naar betere sturing. Herontwerp van de bedrijfsprocessen, aanpassing van de informatiesystemen en opbouw van checks and balances binnen de Belastingdienst moeten de problemen uiteindelijk oplossen.

Onze aanbeveling om de baten van de projecten van het programma modernisering IV-landschap op realistische wijze in beeld te brengen en deze uitkomsten – in samenspraak met de lijn – te gebruiken voor het prioriteren van de uit te voeren projecten onderschrijft de minister. De aanpak in 2018 richt zich, volgens de minister, vooral op het programmamanagement binnen de Belastingdienst: een zwaarder ingerichte centrale sturing, een betere onderbouwing van de businesscases en het nauw betrekken van de belangrijkste gebruikers bij de vernieuwing van de applicaties.

Ook aan onze aanbeveling om bij het uitvoeren van de benodigde Business Impact Analyses in het kader van het inrichten van het bedrijfscontinuïteitsbeheer, prioriteit te geven aan de onderdelen voor het beheersen van crises, zal de Belastingdienst volgens de minister gehoor geven.

De minister onderschrijft ook onze aanbeveling om samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de toekomstbestendigheid van de financiële functie te verstevigen en heeft hiertoe reeds maatregelen ondernomen. De Auditdienst Rijk is gevraagd om een vraaggestuurd onderzoek naar de kwaliteit van de financiële functie uit te voeren. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek die in 2018 bekend zullen zijn, zal een overkoepelende analyse worden uitgevoerd en worden bezien of en welke acties noodzakelijk zijn.

Met betrekking tot de raming van de maximale schade in het geval van een kernongeval merkt de minister op dat hij al enige tijd bezig is om de aansprakelijkheidsbedragen voor de Nederlandse kerninstallaties te herzien op grond van een nog in werking te treden



wijziging van het Verdrag van Parijs. De minister geeft aan dat hij de komende tijd zal bezien of een systeem van periodieke herwaardering dan wel indexatie van de raming van de maximale schade in geval van een kernongeval kan worden geïntroduceerd.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de minister van Financiën zich herkent in alle in ons rapport opgenomen analyses en conclusies over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën. Ook zien we dat de minister al onze aanbevelingen onderschrijft.



## Bijlage 1

# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.



## Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is om alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

## Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende is geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).

## Bijlage 2

### Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 270, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting van de minister voor Wonen en Rijksdienst*, brief 13 november 2013. Ook: Kamerstuk 33 750 XVIII nr. 5. Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Staat van de rijksverantwoording 2016*. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 nr. 3. Financieel jaarverslag van het Rijk 2016

Algemene Rekenkamer (2016b). *Rapport bij het Jaarverslag 2016 WenR*. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 XVIII Jaarverslag en slotwet Wonen en Rijksdienst 2016, Nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2017). *Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 381. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 – 2018.

Financiën (2017a). *Brief van de staatssecretaris van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 – 2018, 31 066, nr. 378.

Financiën (2017b). *Brief van de staatssecretaris en de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 – 2018, 31 066, nr. 330.

Financiën (2017c). *Brief van de staatssecretaris van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 – 2018, 31 066, nr. 331.

Financiën (2017d). *Herijking Investeringsagenda*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 378. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 – 2018.



## Bijlage 3

### Eindnoten

1. In het conceptrapport stond: ‘..., maar deels ook van het feit dat het benodigde geld niet tijdig beschikbaar was gesteld.’ Dit bleek echter een onjuiste weergave van de feiten. De werving is duurder uitgevallen dan geraamd, waardoor het beschikbare budget niet toereikend was voor het beoogde aantal te werven medewerkers.
2. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van Financiën is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

## **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

## **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

**Den Haag, mei 2018**

