

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. **Onze conclusies | 5**
2. **Feiten en cijfers | 9**
3. **Financiële informatie | 14**
 - 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 18
 - 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 18
 - 3.3 Specifieke aspecten verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven | 19
 - 3.3.1 Noodsituatie en inzet financiële steunmaatregelen | 19
 - 3.3.2 Comptabel onrechtmatige verplichting kinderopvangtoeslagaffaire | 20
 - 3.3.3 Financiële oordelen toeslagen bij verantwoordelijke beleidsdepartementen | 21
 - 3.3.4 Terugblik Algemene Rekenkamer op de Toeslagenaffaire | 22
4. **Bedrijfsvoering | 24**
 - 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 24
 - 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 26
 - 4.3 Onvolkomenheden | 28
 - 4.3.1 Managementinformatie Belastingdienst | 28
 - 4.3.2 M&O-beleid kleine middelen Belastingdienst | 31
 - 4.3.3 Verplichtingenbeheer Belastingdienst | 32
 - 4.3.4 Prestatieverklaringen Belastingdienst inkoop | 33
 - 4.3.5 Nieuwe onvolkomenheid: M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix) | 35
 - 4.3.6 Nieuwe onvolkomenheid: wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures) | 42
 - 4.3.7 Nieuwe onvolkomenheid: toezichtfunctie financieel beheer rijksoverheid | 43
 - 4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 46
 - 4.4.1 Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst | 46
 - 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 47
 - 4.5.1 Toekomstbestendig IT-landschap (modernisering en lifecyclemanagement) | 48
 - 4.5.2 IT-beheer logische toegangsbeveiliging Belastingdienst | 52
 - 4.5.3 Informatiebeveiliging | 53
 - 4.5.4 Decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen | 55
 - 4.5.5 Interne fiscale processen Belastingdienst | 56
 - 4.5.6 Nieuw aandachtspunt: centraal intern toezicht op geldstromen Douane | 57

- 4.5.7 Nieuw aandachtspunt: Controle herverzekering leverancierskredieten | 58
- 4.5.8 Opgelost: IT-beheer IT-Specials (Nationale Schuld) | 59
- 4.5.9 Opgelost: uitvoering herstel kindgebonden budget | 60
- 4.5.10 Opgeloste aandachtspunten, onderwerpen en toezeggingen minister | 61
- 4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 61

5. Beleidsresultaten | 63

- 5.1 Fiscale regelingen te vaak en te makkelijk ingezet | 63
- 5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 69

6. Kinderopvangtoeslag herstel en verbetering | 70

- 6.1 Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen | 70
- 6.2 Compensatieregeling effect op verantwoordingsjaar 2020 en 2021 | 78
- 6.3 Sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag | 78

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 80

- 7.1 Reactie minister van Financiën | 80
- 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 83

Bijlagen | 85

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van
Financiën en Nationale Schuld 2020 | 85
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 89
- Bijlage 3 Literatuur | 94
- Bijlage 4 Eindnoten | 96

1. Onze conclusies

In 2020 hebben de coronacrisis, thuiswerken en de kinderopvangtoeslag veel gevraagd van het Ministerie van Financiën. Dat alles kwam bovenop bestaande programma's om de bedrijfsvoering te verbeteren (zoals modernisering van de informatievoorziening). Het effect van deze situatie zal ook komend jaar nog voelbaar zijn. Het is daarom een bijzondere prestatie dat de minister kan bogen op rechtmatige uitvoering van steunmaatregelen en geboekte voortgang in de bedrijfsvoering. De onvolkomenheid 'verbijzonderde interne controle' is opgelost en bij de andere onvolkomenheden en aandachtspunten is goede voortgang geboekt.

Kinderopvangtoeslag en herstel van vertrouwen

In opdracht van het kabinet is er op het ministerie hard gewerkt aan de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Het tempo van herstel is niet als verwacht: de operatie is complex en tijdrovend. De staatssecretaris van Financiën, verantwoordelijk voor de Toeslagen, maakt er serieus werk van zorgvuldig te handelen en recht te doen aan gedupeerde ouders. Er is een ouderpanel, er zijn bezwaarprocedures en er zijn verschillende commissies om zorgvuldig en goed te handelen. Wij constateren dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen nog te veel als reguliere lijnorganisatie fungeert in plaats van als crisisorganisatie, en dat communicatie met ouders nog niet in alle gevallen goed gaat. Wij vragen daarvoor aandacht. Het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid is zichtbaar in de brief van de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid: "Doordat we kiezen voor een spoedige uitbetaling van een bedrag ineens, zullen er ook ouders tussen zitten die bij een volledige behandeling niet of niet geheel recht op dat bedrag hadden gehad" (Tweede Kamer, 2020c en 2021a). Met de compensatieregeling van € 30.000 heeft het kabinet een manier gezocht om ouders te kunnen helpen, met meer nadruk op snelheid dan op zorgvuldigheid. In hoeverre de ouders met de hoogste schulden of schade hiermee ook daadwerkelijk sneller worden geholpen, moet komend jaar blijken. De snelle introductie van de compensatieregeling heeft geresulteerd in een onrechtmatige verplichting eind 2020, omdat het parlement door de manier waarop

de toezegging is aangekondigd voor een voldongen feit is gesteld.

Bedrijfsvoering niet in control

De Belastingdienst heeft nog steeds veel werk te verzetten om de bedrijfsvoering voor heffing en inning van belastingen op orde te brengen. Dit geldt voor verbetering van managementinformatie, modernisering van de informatievoorziening, verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen. Dit jaar hebben wij onderzoek gedaan naar het beleid van de Belastingdienst ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Dit beleid is meer dan repressie alleen, en zet juist ook in op preventie. Ook hier is nog veel te doen, zo erkent de Belastingdienst zelf. Handhavingsplannen zijn nog niet in alle gevallen compleet en er is te weinig onderzoek beschikbaar naar effectiviteit van de verschillende instrumenten, om de juiste mix te kunnen vaststellen.

Neem uitvoeringstoetsen serieus

De sinds 2015 bestaande forse tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën kunnen niet allemaal in 1 of zelfs 2 jaar worden opgelost. In het bijzonder de Belastingdienst heeft meer tijd en ruimte nodig. Wij begrijpen dat de leden van de nieuwe Tweede Kamer niet zijn gekozen om alles bij het oude te willen laten. Toch menen wij dat regering en parlement zich ervan moet vergewissen dat nieuwe (fiscale) beleidswijzigingen geen nieuwe grote wissels op de Belastingdienst trekken. Dat betekent niet dat niks kan. Maar wel dat niet alles kan.

Voorafgaand toezicht niet op orde

Tot slot: uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Financiën als toezichthouder op enkele punten tekortschiet bij voorafgaand toezicht op risicoregelingen en fiscale regelingen. Ook op het punt van het falende financieel beheer en de verantwoording bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) had hij eerder kunnen handelen. Over de uitkomsten van de 4 door ons onderzochte fiscale regelingen rapporteren wij ook in ons rapport Staat van de rijksverantwoording 2020.

Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
Belastingdienst					
1. Managementinformatie Belastingdienst	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid kleine belastingmiddelen (resterend: schenk- en erfbelasting)	✗	✗	✗	✗*	
3. Verplichtingenbeheer Belastingdienst		✗	✗	✗	▶
4. Prestatieverklaringen Belastingdienst inkoop		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
Kerndepartement					
5. Toezichtfunctie financieel beheer rijksoverheid				✗	
Belastingdienst					
6. M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)				✗	
7. Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures)				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
Belastingdienst					
8. Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	

* Met ingang van 2020 is de onvolkomenheid M&O-beleid kleine belastingmiddelen samengevoegd met M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing van de keuze voor de inzet van de handhavingsmix).

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Kinderopvang herstel en verbetering
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de coördinatie van het begrotingsbeleid en ziet toe op doelmatige besteding van overheidsgeld. Daarnaast zorgt hij met de Belastingdienst (onderdeel van het ministerie) voor het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Hij ziet toe op een doelmatige besteding van het geld door de rijksoverheid.

Zijn verantwoordelijkheid voor de goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsdeelnemingen en deelnemingen in bedrijven en het financieringsbeleid vragen in de huidige omstandigheden extra aandacht.

Daarnaast is de minister van Financiën, samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beheerder van het gemeentefonds en het provinciefonds. Het feitelijke beheer ligt bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister van Financiën heeft in 2020 uitgaven gedaan voor € 45.392 miljoen. Het grootste deel hiervan, € 36.872 miljoen, betreft aflossingen en rentelasten die samenhangen met de financiering van de Nationale Schuld. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 105.670 miljoen (€ 36.872 miljoen voor de Nationale Schuld en € 68.798 miljoen voor het Ministerie van Financiën). De ontvangsten bedroegen € 240.898 miljoen. Deze ontvangsten bestaan voor € 144.994 miljoen uit belastingontvangsten, € 89.531 miljoen betreft leningen en rentebaten samenhangend met de financiering van de Nationale Schuld en € 6.374 miljoen betreft de overige

ontvangsten bij het departement, waaronder € 3.565 miljoen ontvangsten van het Btw-compensatiefonds. De rest betreft onder meer ontvangen dividenden en afdrachten van staatsdeelnemingen.

De uitgaven van het Ministerie van Financiën (IXB) bedragen 3,0% van de totale rijksuitgaven over 2020. De uitgaven Nationale Schuld (IXA) bedragen 11,2% van de totale rijksuitgaven over 2020.

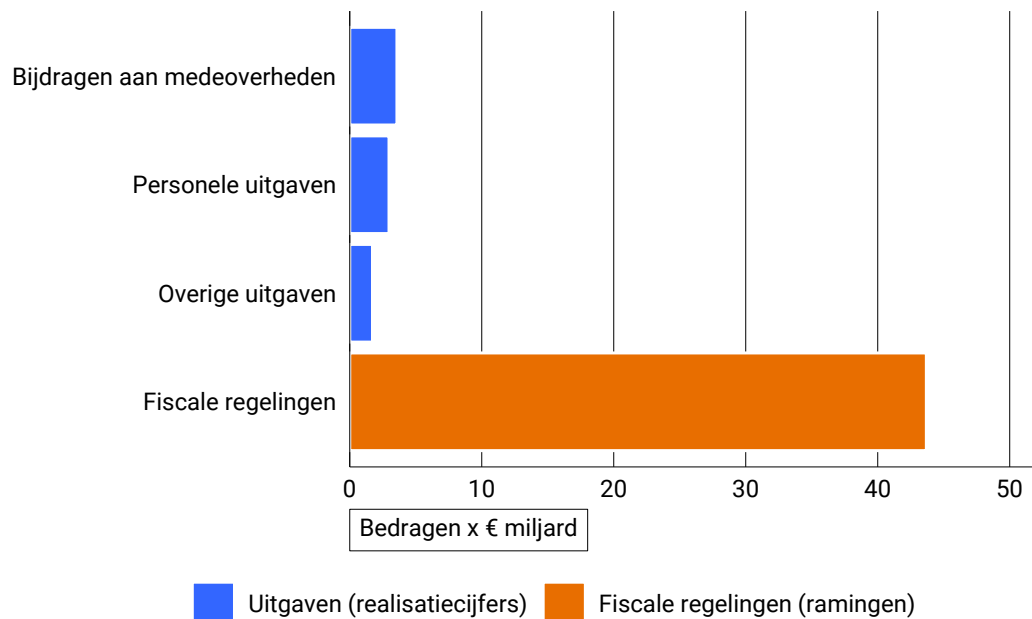
Tabel 1 Ministerie van Financiën (IXB) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's (exclusief Nationale Schuld)

	2018	2019	2020
Verplichtingen	1.879	14.929	68.798
Uitgaven	7.737	9.435	8.520
Ontvangsten	6.626	7.676	6.374
Belastingontvangsten	143.236	155.984	144.994
Fte's	29.503	30.927	31.568

De verplichtingen die het Ministerie van Financiën in 2020 is aangegaan, hebben voor een belangrijk deel betrekking op Internationale financiële betrekkingen (artikel 4) en Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen (artikel 5). De toename ten opzichte van voorgaande jaren wordt grotendeels verklaard door de coronasteunmaatregelen. Op artikel 4 is voor € 27.401 miljoen een garantie aan Next Generation EU verantwoord die is bedoeld om het herstel van de gevolgen van de coronacrisis te ondersteunen en voor € 6.071 miljoen een garantie aan SURE om EU-lidstaten financiële assistentie te bieden met betrekking tot uitgaven als gevolg van de coronacrisis die direct gerelateerd zijn aan arbeidsmarktmaatregelen en relevante gezondheidszorg. Op artikel 5 is een garantieverplichting van € 12.000 miljoen verantwoord voor de herverzekering leverancierskredieten. Deze garantieregeling is door de Staat ingesteld met als doel om het stilvallen van kortlopende kredietverlening in de private verzekeringssector als gevolg van de coronacrisis te voorkomen. Tevens is op artikel 5 voor € 7.831 miljoen aan verstrekte garanties onder de exportkredietverzekeringen verantwoord; dit is onder het jaarlijkse plafond van € 10.000 miljoen.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Financiën (IXB) in 2020*

Financieel belang van fiscale regelingen is bij het Ministerie van Financiën groot

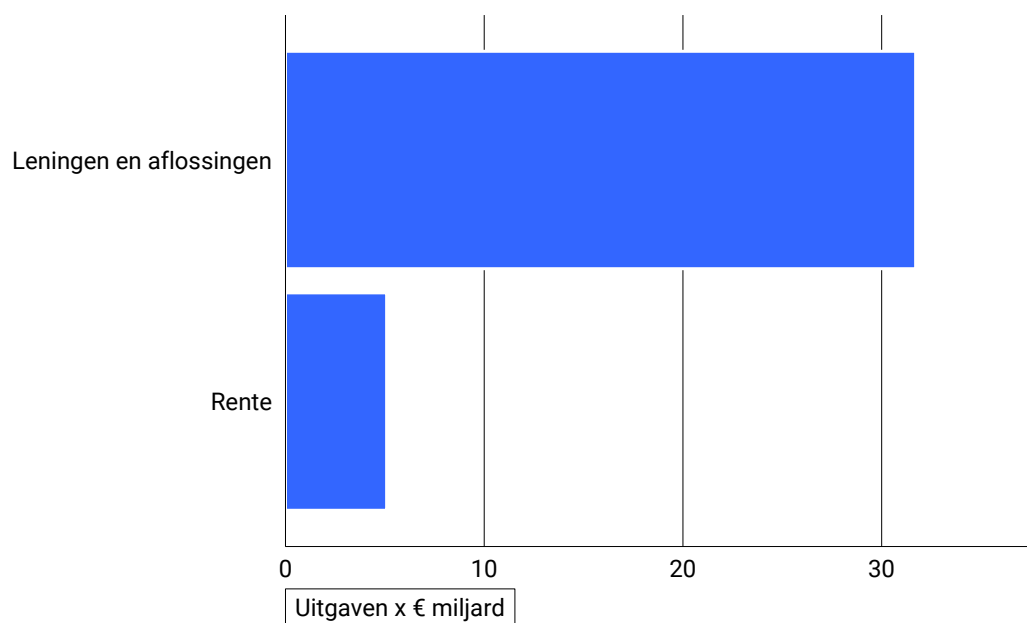


De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Financiën heeft betrekking op bijdragen aan medeoverheden. Dit betreft door gemeenten en provincies betaalde btw die zij in bepaalde gevallen terugkrijgen uit het Btw-compensatiefonds. De fiscale regelingen van het Ministerie van Financiën betreffen voornamelijk heffingskortingen in de inkomstenbelasting (algemene heffingskorting en ouderenkorting), verlaagd tarief omzetbelasting (verlaagd tarief op voedingsmiddelen en water) en belastingvermindering energiebelasting (per elektriciteitsaansluiting geldt een belastingvermindering omdat een gedeelte van het energieverbruik wordt aangemerkt als basisbehoefte).

Figuur 2 *Uitgaven Nationale Schuld (IXA) in 2020*

Grootste deel uitgaven hoofdstuk Nationale Schuld gaat naar leningen en aflossingen



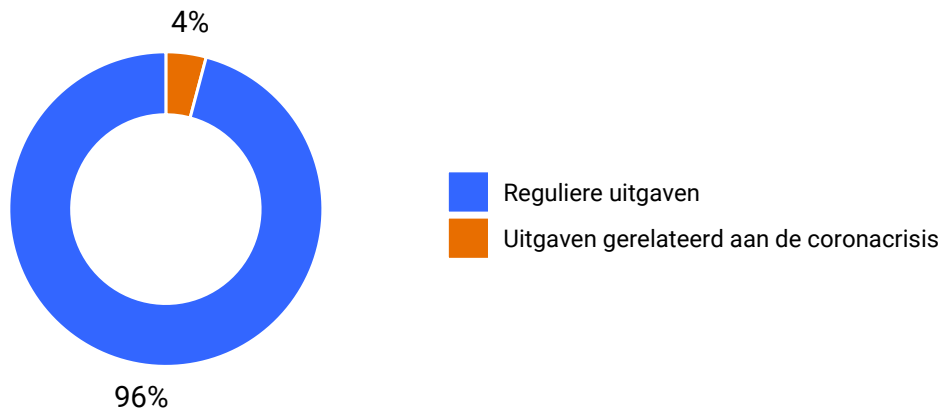
Tabel 2 *Nationale Schuld (IXA) in cijfers in miljoenen €*

	2018	2019	2020
Verplichtingen	48.782	42.022	36.872
Uitgaven	48.782	42.022	36.872
Ontvangsten	43.286	33.213	89.531

De coronacrisis heeft bij het Rijk geleid tot lagere belastingontvangsten en hogere uitgaven, hierdoor is de financieringsbehoefte van het Rijk in 2020 toegenomen. Om aan deze toegenomen financieringsbehoefte te voldoen heeft Nationale Schuld in 2020 meer financiering aangetrokken. De openstaande staatsschuld ultimo 2020 op de saldibalans van Nationale Schuld is ten opzichte van 2019 toegenomen met € 39,1 miljard tot bijna € 359,4 miljard. De uitgifte van staatsschuld wordt als ontvangsten verantwoord bij de Nationale Schuld.

Figuur 3 Coronagerelateerde uitgaven Ministerie van Financiën en Nationale Schuld in 2020

Van de uitgaven van de minister van Financiën was € 353 miljoen (4%) gerelateerd aan de coronacrisis



3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. Dit omvat – in afzonderlijke overzichten – zowel de financiële verantwoordingsinformatie met betrekking tot het Ministerie van Financiën (IXB), als de financiële verantwoordingsinformatie met betrekking tot de Nationale Schuld (IXA). De evaluatie van fouten en onzekerheden op totaalniveau vindt dan ook plaats voor de overzichten met betrekking tot IXB en IXA afzonderlijk.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Door gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In § 3.3 gaan we in op specifieke aspecten van de verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag. Maar eerst gaan we in op het voorbehoud voor de financiële oordelen bij het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

Voorbehoud volledigheid belastingontvangsten

Standaard inherente onzekerheid

Jaarlijks maken wij een voorbehoud bij onze oordelen ten aanzien van de inherente onzekerheid over volledigheid van de belastingontvangsten in de verantwoordingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB). De onzekerheid raakt ook de juistheid en rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven, die worden verantwoord op de begrotingshoofdstukken van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (huurtoeslag), Volksgezondheid Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget).

Het standaardvoorbehoud voor de inherente onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst afhankelijk is van informatie die door belastingplichtigen wordt verstrekt. Om de betrouwbaarheid van deze informatie vast te stellen kan de Belastingdienst verschillende instrumenten inzetten. Dit zijn veelal controles en inspecties, maar bijvoorbeeld ook de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting is zo'n instrument. Bij de keuze voor en de toepassing van deze instrumenten wordt rekening gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. De inherente onzekerheid is niet exact te kwantificeren. Deze onzekerheid doet echter geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie als er een toereikend stelsel aan maatregelen is ingericht om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken.

Aanvullende onzekerheid

In 2020 deden zich diverse omstandigheden voor die van invloed zijn geweest op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Een gedeelte van deze omstandigheden was coronacrisis-gerelateerd en lag daarmee buiten de beïnvloedingssfeer van de Belastingdienst. Zo hebben de Belastingdienst en Douane werkzaamheden zoals fysiek toezicht, boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken niet kunnen uitvoeren.

Een ander deel van de maatregelen die van invloed zijn geweest op het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst was niet gerelateerd aan de coronacrisis. Als gevolg van het uitschakelen van de FSV-applicatie en andere applicaties in het

risicoselectieproces - omdat zij in strijd met wet- en regelgeving waren - heeft de Belastingdienst fraudesignalen niet gestructureerd kunnen opslaan en verwerken ten behoeve van het toezicht- en handhavingsbeleid. Ook heeft de Belastingdienst vanwege personele capaciteitstekorten toezichtactiviteiten moeten inperken. Deze capaciteitstekorten worden veroorzaakt door zowel onderbezetting ten opzichte van de beschikbare formatie als door prioritering van werkzaamheden, bijvoorbeeld detachering van medewerkers van de directies Particulieren en MKB bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. Ten slotte geldt er tenminste tot 1 oktober 2021 ten aanzien van de Wet deregulering en beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) een door het kabinet ingesteld handhavingsmoratorium. Dat wil zeggen dat de Belastingdienst de naleving van deze wet niet handhaaft, behoudens in gevallen waarin sprake is van vermoedens van kwaadwillendheid.

Op basis van ons onderzoek constateren wij dat alle hiervoor genoemde omstandigheden in 2020 een negatieve invloed hebben gehad op het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst. De impact van deze omstandigheden – individueel en gecombineerd – op het gerealiseerde niveau van toezicht kan niet door de Belastingdienst worden gekwantificeerd. De oorzaak hiervan is dat de Belastingdienst niet beschikt over een structureel, actueel, volwaardig inzicht in de effectiviteit van de ingezette instrumenten, zoals uit ons deelonderzoek naar het M&O-beleid blijkt (zie § 4.3.5). Tevens heeft de Belastingdienst de analyse van het acceptabel niveau van toezicht achteraf nog niet beschikbaar, waardoor het ontbreekt aan inzicht in het minimum toezichtniveau waaraan het gerealiseerde niveau van toezicht kan worden getoetst.

Wij stellen op basis van onze bevindingen vast dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst in 2020 onder druk heeft gestaan. Dit heeft gevolgen voor ons oordeel, omdat de onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten die hieruit voortvloeit groter is dan die wij normaliter tot uitdrukking brengen in het standaardvoorbehoud bij ons oordeel over de financiële informatie. Het exact kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk. De genoemde omstandigheden zijn ook van invloed op de onzekerheid van de juistheid en rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven. We lichten dit nader toe in § 3.3.3.

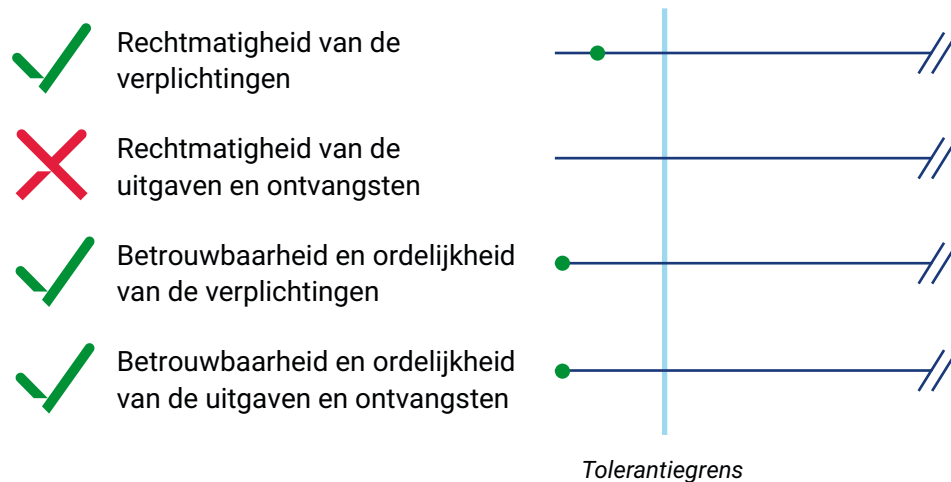
Figuur 4 Financiële oordelen bij Jaarverslag 2020

Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- ✗ Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 637,6 miljoen en een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten (zie toelichting in ons voorbehoud);
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (begrotingshoofdstuk IXB en IXA) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is opgenomen omvat € 2.263,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 5, 11 en 12. Het bedrag aan uitgaven omvat € 169,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 11 en 12. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 1. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden. Daarnaast is bij dit artikel sprake van een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 1, Belastingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 568,9 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 68,7 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie ook. Deze overschrijding wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de verplichting die door de staatssecretaris van Financiën is aangegaan voor de forfaitaire compensatie aan gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire (zie § 3.3). Voor de niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten verwijzen wij naar het hiervoor genoemde voorbehoud.

3.3 Specifieke aspecten verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven

3.3.1 Noodsituatie en inzet financiële steunmaatregelen

De financiële noodmaatregelen hebben een groot effect op de overheidsfinanciën. De openstaande staatsschuld ultimo 2020 op de saldebilans van Nationale Schuld is ten opzichte van 2019 toegenomen met € 36,9 miljard tot € 352,8 miljard. Bovendien zijn de gevolgen van de coronacrisismaatregelen nog niet voorbij en zal aandacht nodig blijven voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De steunmaatregelen voor bedrijven, zoals leningen, kredietfaciliteiten, herverzekering van leverancierskredieten, uitstel van betaling van belasting en verzachting van rente- en invorderingskosten zijn onder hoge druk tot stand gekomen. De minister van Financiën heeft financiële transacties die op de eigen begroting drukken volgens de wet- en regelgeving uitgevoerd. Wij hebben hier geen onrechtmatigheden in aangetroffen. Wel zien wij tekortkomingen bij de uitvoering van het rijksbrede

financieel toezicht, dat is belegd bij de Inspectie der Rijksfinanciën en directie Begrotingszaken. Zo zien we tekortkomingen bij de uitvoering van het voorafgaand toezicht op risicoregelingen, fiscale regelingen bij andere ministeries en het proactief reageren bij signalen over tekortkomingen in het financieel beheer bij de departementen van collega vakministers (zie § 4.3.7).

3.3.2 Comptabel onrechtmatige verplichting kinderopvangtoeslagaffaire

In reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft het kabinet medio december besloten om gedupeerde ouders – vooruitlopend op de afhandeling van hun zaak – alvast een forfaitaire compensatie van € 30.000 uit te keren. Dit voorstel voor compensatie is door de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een Kamerbrief op 22 december 2020 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd (Tweede Kamer, 2020c). Maar gelijktijdig hebben zowel de Belastingdienst op de websites van de Belastingdienst en Toeslagen als de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane op onder andere Youtube en Twitter diverse beloftevolle uitlatingen gedaan over deze compensatieregeling.

Het beoordelen van de rechtmatigheid van dit kabinetsbesluit was hierdoor niet eenvoudig. De vraag die wij moesten beantwoorden was of er sprake was van een voor particulieren juridische afdwingbare verplichting, en zo ja in hoeverre deze wel in overeenstemming met de regels voor het parlementair budgetrecht tot stand was gekomen? Na een beoordeling van het totstandkomingsproces, het aanbod in de Kamerbrief en de direct daarop aansluitende communicatie via de media door de staatssecretaris van Financiën, concluderen wij dat sprake is van een verplichting en dat er onvoldoende rekening is gehouden met de comptabele regelgeving die bepaalt dat de Staten-Generaal van tevoren toestemming moeten geven, dan wel tijdig op de hoogte gesteld moeten worden van een voornemen tot uitgaven.

Wij zijn van oordeel dat er door de brief en de gelijktijdige communicatie op social media aan particulieren de gerechtvaardigde verwachting is gewekt dat de aangekondigde regeling en de daaruit voortvloeiende aanspraak op de staat geen voorstel betrof, maar een bestuurlijk besluit. Daarmee is ook het parlement voor een voldongen feit gesteld. Het parlement heeft immers niet de gelegenheid gehad om het budgetrecht uit te oefenen. Om die reden beoordelen wij de verplichting als onrechtmatig. De hoogte van de verplichting die aldus is ontstaan bedraagt € 457,1 miljoen.

3.3.3 Financiële oordelen toeslagen bij verantwoordelijke beleidsdepartementen

De Belastingdienst Toeslagen voert de toeslagenregelingen uit voor de ministers die verantwoordelijk zijn voor beleid en budget van de afzonderlijke toeslagen. Dit zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK; huurtoeslag), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW; kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS; zorgtoeslag).

Hoewel de Belastingdienst Toeslagen de regelingen uitvoert worden de financiële stromen (uitgaven en ontvangsten) en bijbehorende saldibalansposten (vorderingen en voorschotten) in de jaarverslagen van de beleidsverantwoordelijke ministeries verantwoord. Enkel de uitvoeringskosten worden in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld verantwoord, en met ingang van dit jaar de compensatie van de door onjuiste uitvoering van de wet- en regelgeving getroffen ouders.

Rechtmatigheid toeslagen vorderingen SZW

Op de saldibalans van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn openstaande vorderingen opgenomen die betrekking hebben op mogelijk door de toeslagenaffaire gedupeerde ouders. Deze openstaande vorderingen moeten opnieuw beoordeeld worden en zijn mogelijk (deels) oninbaar als gevolg van mogelijk onrechtmatig handelen. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid constateren wij dat de rechtmatigheid van de post vorderingen op de saldibalans van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de saldibalans daarmee onzeker is. Een nadere toelichting is opgenomen in dit rapport.

Uitvoering M&O-beleid toeslagen

In de inleiding van hoofdstuk 3 hebben wij een voorbehoud opgenomen voor de volledigheid van de belastingontvangsten. Dit komt ook tot uitdrukking in ons financieel oordeel. De omstandigheden die in 2020 van invloed waren op het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst hebben ook effect op de juistheid en rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven. De onzekerheden in het jaar 2020 waren groter dan de standaard inherente onzekerheid zoals wij deze in andere jaren hebben opgenomen. De onzekerheid die het gevolg is van bovenstaande omstandigheden is niet precies te kwantificeren. Echter, bij de toeslagenuitgaven heeft dit niet geleid tot een aanpassing van onze oordelen bij de ministeries van BZK, SZW en VWS omdat de impact van deze omstandigheden op de toeslagen daar beperkter is. Bij het besluit over de aangekondigde compensatieregeling (forfait € 30.000) van 22 december 2020 is geen zichtbare aandacht geweest voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het M&O-beleid van deze nieuwe regeling.

3.3.4 Terugblik Algemene Rekenkamer op de Toeslagenaffaire

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 2005 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. De samenvatting hiervan is te vinden in onze brief *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek* uit februari 2020 (Algemene Rekenkamer, 2020b). Een van de lessen was dat er geen disbalans mag ontstaan tussen controle op misbruik en goede dienstverlening aan burgers. Deze disbalans is wel ontstaan en is het afgelopen jaar groter gebleken dan we wisten.

Het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is ook voor ons aanleiding geweest om terug te blikken op onze rol de afgelopen 15 jaar. Het rapport heeft duidelijk gemaakt dat er grote fouten in de uitvoering zijn gemaakt (Tweede Kamer, 2020d).

De Algemene Rekenkamer had in de periode 2005-2010 veel aandacht voor de IT-ondersteuning in de bedrijfsvoering, de organisatieprocessen, en het daarbij horende belang van goede controle op de rechtmatigheid van de uitgaven voor de toeslagen. Dat was begrijpelijk omdat de aandacht van de Belastingdienst in die periode vooral gericht was op het tijdig betalen van voorschotten van toeslagen aan burgers. Vanaf 2013 verschoof de aandacht van regering en parlement, en daarmee ook van de Belastingdienst, van dienstverlening aan burgers naar meer controle op de rechtmatigheid met een strenge fraudeaanpak.

Terugkijkend zijn we van oordeel dat we de afgelopen jaren in onze onderzoeken meer aandacht hadden moeten besteden aan de signalen dat mensen slachtoffer werden van de harde fraudeaanpak van de Belastingdienst. Dat we de fraudeaanpak van de Belastingdienst in 2015 als een 'best practice' kwalificeerden is achteraf gezien wrang – temeer daar we zelf aangaven dat een aanpak primair preventief en niet repressief behoort te zijn. Door ons onderzoek ook te richten op de gevolgen voor burgers zouden we een vollediger beeld hebben geschetst. Wij trekken ons dit aan en zullen deze les een plaats geven in onze externe oriëntatie, onze risicoanalyses en onze onderzoeken. Het burgerperspectief zoals opgenomen in onze strategie *Vertrouwen in verantwoording* 2021 – 2025 onderstreept het belang dat wij hieraan hechten.

De Algemene Rekenkamer oordeelt jaarlijks of de uitgaven, ontvangsten, en aangevane verplichtingen van de rijksoverheid rechtmatig zijn geweest. Op basis hiervan keurt de Rekenkamer ieder jaar de rijksrekening goed en kan het parlement decharge verlenen aan de ministers. Voor de toets aan wet- en regelgeving neemt de Rekenkamer onder meer de uitspraken van de hoogste bestuursrechter over de interpretatie van wet- en regelgeving als uitgangspunt.

De Raad van State verliet op 23 oktober 2019 de harde uitleg van de wet en gaf een nieuwe duiding aan de relevante bepalingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko). Ook kregen ouders onterecht de kwalificatie opzet/grove schuld. In formele zin is de vraag daarmee relevant wat de gevolgen hiervan zijn voor de rechtmatigheid van de met de kinderopvangtoeslag samenhangende invordering. De dienst Toeslagen moet deze openstaande terugvorderingen opnieuw beoordelen en deze zijn mogelijk (deels) oninbaar. Op de saldibalans van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid is voor bijna € 180 miljoen vorderingen opgenomen op ouders die mogelijk gedupeerd zijn. Wij constateren daarom dat de rechtmatigheid van deze post op de saldibalans van het Ministerie van SZW voor bijna € 180 miljoen onzeker is.

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 vergeleken met vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke 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 (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In 2020 vroegen de coronacrisis en het aanhoudende publieke en politieke debat over de fouten bij de kinderopvangtoeslag veel aandacht van de minister en staatssecretarissen van Financiën. De problemen kwamen boven op de lopende meerjarige programma's voor een betere sturing en beheersing van de organisatie. Met name de Belastingdienst heeft tijd en een zekere mate van rust nodig om de bedrijfsvoering op orde te krijgen.

Het Ministerie van Financiën is gestart met de ontvlechting van Douane en Toeslagen uit de Belastingdienst om deze onafhankelijk te laten functioneren. Er wordt een Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane ingericht om toezicht te houden op de uitvoering van taken door de Belastingdienst. Daarbij is het naar onze mening

overigens de vraag wat de reikwijdte van dit toezicht wordt en hoe de inspectie zich verhoudt of gaat verhouden tot de al bestaande interne en externe *checks and balances* en de ministeriële verantwoordelijkheid, die onverkort blijft bestaan.

Dit jaar kwam daar de uitbraak van het nieuwe coronavirus bij als extra uitdaging. De noodzaak van steunverlening aan nagenoeg het hele economisch leven vanwege de coronamaatregelen heeft grote invloed op de overheidsfinanciën. Snelle hulp in grote mate was op korte termijn nodig, waardoor controle vooraf onder druk kwam te staan. Een extra complicatie afgelopen jaar was het gegeven dat het ministerie zelf, en daarmee ook de Belastingdienst, te maken had met de gevolgen van de lockdowns, waardoor thuiswerken de norm werd en de mogelijkheden om op normale wijze te werken beperkt waren. De aanpak en gevolgen van de corona-uitbraak hebben een nog grotere druk gelegd op de organisatie. Dat geldt zowel voor het ministerie als voor de uitvoerende taken van de Belastingdienst.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben logischerwijs hun uitwerking gehad op de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Hier ligt nog altijd een grote uitdaging, zoals blijkt uit de feiten van ons onderzoek.

Bedrijfsvoering: voortgang, maar nog niet *in control*

Desondanks heeft de bedrijfsvoering het afgelopen jaar een positieve ontwikkeling doorgemaakt ten opzichte van de vorig jaar door ons gerapporteerde onvolkomenheden, aandachtspunten en aanbevelingen. Dit geldt niet voor de onvolkomenheid M&O-beleid kleine belastingmiddelen (schenk- en erfbelasting). Daar is nog onvoldoende voortgang. Wij hebben daarnaast 3 nieuwe onvolkomenheden en 2 nieuwe aandachtspunten in ons onderzoek van afgelopen jaar geconstateerd. Dat zijn:

- onvolkomenheid: Wijzigingsbeheer IT (aanpassingen in IT worden onvoldoende getest);
- onvolkomenheid: M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing van de keuze voor de inzet van de handhavingmix);
- onvolkomenheid: Toezichtfunctie financieel beheer rijksoverheid;
- aandachtspunt: Centraal intern toezicht op geldstromen Douane;
- aandachtspunt: Garantierегeling Herverzekeringskredieten.

De Belastingdienst¹ heeft de ambitie om in 2022 een '*in-control-statement*' af te geven over de bedrijfsvoering. Een belangrijke randvoorwaarde om dat te realiseren is de ingezette verbetermaatregelen volgens planning blijven uitvoeren. Aandacht blijft nodig voor informatievoorziening (inclusief managementinformatie, onderliggende administraties en databestanden), digitalisering (IT-beheer en lifecyclemanagement)

en personele capaciteit. In relatie tot de organisatorische veranderingen – ontvlechting Douane en Toeslagen – zijn deze onderwerpen ook belangrijk. Extra uitdaging daarbij is de aansluiting op een nieuw ingerichte organisatie met de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

FIOD

Onze risicoanalyse gaf aanleiding aandacht te besteden aan de bedrijfsvoering van de FIOD. Wij hebben aangekondigd onderzoek te doen naar de bedrijfsvoering bij de FIOD. De secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën heeft ons verzocht dit onderzoek uit te stellen met een jaar, vanwege capaciteitsproblemen en de beperkte bezetting van het management. Omdat een onderzoek extra druk zou leggen op de organisatie en daarmee de continuïteit van de uitvoering door de FIOD in gevaar zou kunnen komen, heeft de Algemene Rekenkamer besloten het onderzoek met enkele maanden uit te stellen. Daarbij hebben wij nadrukkelijk ook de unieke situatie in verband met de coronacrisis meegewogen. Dat neemt niet weg dat wij juist in dit verzoek ook de bevestiging zien van hetgeen wij op basis van onze risicoanalyse al vermoedden. Daarom zullen wij het onderzoek naar de bedrijfsvoering van de FIOD na afronding van het verantwoordingsonderzoek 2020 met voorrang uitvoeren.

In dit hoofdstuk gaan we op de onvolkomenheden, aandachtspunten en verbeteringen in.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.

Figuur 5 Onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën (IX)

Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
Belastingdienst					
1. Managementinformatie Belastingdienst	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid kleine belastingmiddelen (resterend: schenk- en erfbelasting)	✗	✗	✗	✗*	
3. Verplichtingenbeheer Belastingdienst		✗	✗	✗	▶
4. Prestatieverklaringen Belastingdienst inkoop		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
Kerndepartement					
5. Toezichtfunctie financieel beheer rijksoverheid				✗	
Belastingdienst					
6. M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)				✗	
7. Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures)				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
Belastingdienst					
8. Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	

* Met ingang van 2020 is de onvolkomenheid M&O-beleid kleine belastingmiddelen samengevoegd met M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing van de keuze voor de inzet van de handhavingsmix).

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Managementinformatie Belastingdienst

De Belastingdienst heeft goede managementinformatie nodig om de organisatie te sturen en te beheersen. Daarnaast heeft de Belastingdienst managementinformatie nodig om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement. Sinds 2014 constateren wij dat de managementinformatie van de Belastingdienst onvoldoende op orde is en dat er sprake is van een onvolkomenheid. Voor deze onvolkomenheid is geen snelle oplossing mogelijk. De Belastingdienst heeft een meerjarig programma opgesteld om de beschikbaarheid van managementinformatie te verbeteren. Daarnaast werkt de Belastingdienst aan de verbetering van een aantal bedrijfsvoeringssystemen om de kwaliteit van de managementinformatie te verbeteren. Wij volgen de uitvoering van deze activiteiten en beoordelen na de afronding hiervan of de managementinformatie van de Belastingdienst voldoet aan de daaraan te stellen eisen en de wensen van de gebruikers.

Meerjarig programma en deelprogramma's (2018-2022)

Het is geen eenvoudige taak om de managementinformatie op orde te krijgen. In het najaar van 2018 is de Belastingdienst gestart met het meerjarige programma *Managementinformatie en Risicomanagement (MI/RM)*, dat loopt tot eind 2022. Het doel van dit programma is om meer samenhang en structuur aan te brengen in de beschikbaarheid van managementinformatie, zowel op het niveau van het 'concern' Belastingdienst, als op het niveau van de verschillende uitvoeringsketens. Omdat het programma nog niet is afgerond en het voortbestaan van de onvolkomenheid daarmee al bij voorbaat vaststaat richten wij ons onderzoek op de voortgang van de deelprogramma's *Concernmanagementinformatie en Ketenmanagementinformatie*. Een ander doel van het programma MI/RI is om het huidige, versnipperde risicobeheer om te vormen tot integraal risicomanagement.

Deelprogramma *Concernmanagementinformatie* in 2020 grotendeels afgerond

Het deelprogramma *Concernmanagementinformatie* heeft onder meer tot doel om kaders voor managementinformatie te scheppen, het concerndashboard en de *compliance map*² te maken en het zogenoemde uitgavenmodel door te ontwikkelen. Doel is dat de Belastingdienst deze tools en de daarin verwerkte, herijkte kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) gebruikt om beter te sturen op mensen, middelen en processen. Zo laat het concerndashboard bijvoorbeeld zien of de 30 KPI's die in de begroting zijn geformuleerd worden gehaald. Ook biedt het een verdiepend inzicht in de informatie op basis waarvan deze KPI's worden opgesteld. Het deelprogramma *Concernmanagementinformatie* liep tot eind 2020. De projecten onder

het deelprogramma zijn in 2020 grotendeels afgerond en de ontwikkelde tools zijn overgedragen van het programma aan de staande organisatie van de Belastingdienst. Half juni 2021 wordt de aanvulling op het project *Herijking KPI's* nog afgerond. Daarnaast vinden in het eerste kwartaal van 2021 nog demo's plaats over het concerndashboard en worden uitbreidingswensen voor het dashboard geïnventariseerd.

Voortgang deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* ligt op schema

Het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* is erop gericht managementinformatie te genereren in de vorm van KPI's op ketenniveau, in aanvulling op (al aanwezige) operationele KPI's. Daarnaast heeft het programma als doel de ontwikkeling van de managementinformatie en het risicomanagement te faciliteren voor de 13 ketens en 2 dienstonderdelen (dit omvat alle belastingmiddelen, toeslagen, accijnzen en invoerrechten).

Begin 2020 is de aanpak voor het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* gewijzigd, waarbij ook de geplande afronding is verschoven van 2021 naar 2022. De producten die per keten worden opgeleverd zijn verschillend, onder meer doordat ze afhankelijk zijn van de specifieke informatiebehoefte vanuit de keten. Voor de keten bezwaar, beroep en klachten (BBK) is er bijvoorbeeld een 'dashboard bezwaren' gekomen. Dit geeft inzicht in de voorraad bezwaarschiften van de Belastingdienst en zou uiteindelijk ook inzicht moeten geven in het aantal bezwaren per belastingmiddel.

In 2020 zijn er, in samenwerking met de ketens, grote stappen gezet en zijn 4 van de eerste 6 ketens afgerond. De producten voor de andere 2 ketens worden in het eerste kwartaal van 2021 opgeleverd. Verder staan in 2021 de volgende 6 ketens op het programma en wordt in 2022 gewerkt aan de resterende ketens. De planning is dus dat het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* eind 2022 wordt afgerond.

Managementinformatie afhankelijk van onderliggende administraties en data-ontsluiting

Om informatie over budgetten, prestaties, inzet van personeel en ondersteunende middelen te kunnen opnemen in de concern- en ketenmanagementinformatie, moeten de onderliggende administraties van de Belastingdienst op orde zijn. In 2018 is daarvoor een aantal projecten opgezet. Onderstaand overzicht geeft de stand van zaken weer.

Projecten verbetering administratie	Status
Financiële projectadministratie	Afgerond in 2020
Personeelsadministratie	Afgerond in 2019
Human resource managementsysteem	Doorontwikkeling in 2020
Inkoopadministratie	Planning afgerond in 2021
Facilitairmanagementinformatiesysteem	Planning afgerond in 2021

Het programma MI/RM kent enkele risico's. Daaronder vallen moeilijkheden op het gebied van data-ontsluiting bij de ketens en de beschikbare capaciteit (mensen en expertise) bij de staande organisatie om de overdracht (eigenaarschap en beheer) van de verschillende producten van het programma MI/RM mogelijk te maken.

In 2020 wordt nog niet volledig voldaan aan de informatiebehoefte van het kerndepartement

Sinds 2018 is de aansturing van de Belastingdienst vormgegeven volgens het bij agentschappen gebruikelijke 'driehoeksmodel'. Dit sturingsmodel, waarbij de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën als eigenaar van de Belastingdienst optreedt en de directeur-generaal Fiscale Zaken als opdrachtgever, betekent dat zowel de eigenaar als de opdrachtgever bijbehorende specifieke informatiebehoeften heeft. In 2020 heeft de Belastingdienst nog niet (volledig) kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van de eigenaar en de opdrachtgever. Zo zouden de eigenaar en opdrachtgever van de Belastingdienst graag zien dat er 1 informatieloket voor informatievragen komt en dat de Belastingdienst niet alleen ruwe managementinformatie aanlevert, maar daar ook een verdiepingsslag in maakt om eventuele problemen of knelpunten inzichtelijk te maken.

Conclusie

MI/RM is een meerjarig programma met een looptijd tot eind 2022. Het deelprogramma *Concernmanagementinformatie* is in 2020 nagenoeg afgerond. Ook het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* en de projecten om de onderliggende administraties aan te passen, liggen in 2020 op schema. De verwachting is dat de werkzaamheden voor *Ketenmanagementinformatie* in 2022 worden afgerond en dat de onderliggende administraties in 2021 op orde zijn.

Om de bedrijfsvoering te beoordelen, kijken wij zowel naar de opzet als naar de werking. De opzet van de producten van het programma MI/RM vordert gestaag. In 2020 heeft de Belastingdienst nog niet (volledig) kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van de eigenaar en de opdrachtgever. De werking van de producten moet dan ook nog blijken. Daarom handhaven wij vooralsnog de onvolkomenheid.

4.3.2 M&O-beleid kleine middelen Belastingdienst

De keuzes die de Belastingdienst maakt bij het toezicht op de schenk- en erfbelasting zijn onvoldoende vastgelegd. Dat komt omdat toereikende toezichtplannen hiervoor ontbreken. Hierdoor ontbreekt een norm om gemaakte keuzes in de uitvoering van het toezicht zichtbaar en toetsbaar te maken. Het gevolg hiervan is dat niet te beoordelen is of er sprake is van een toereikend toezicht. Naast het risico op het missen van belastingontvangsten bestaat daardoor het risico dat personele capaciteit niet doelmatig wordt ingezet.

Onvolkomenheid voorlopig nog niet opgelost

Voor de onvolkomenheid M&O-beleid kleine belastingmiddelen (schenk- en erfbelasting) is nog geen oplossing voorhanden. In de zomer van 2020 heeft de Belastingdienst zijn aanpak heroverwogen en de conclusie getrokken dat een nieuw strategisch plan noodzakelijk is. De Belastingdienst verwacht dit strategisch plan halverwege 2021 klaar te hebben en de verwachting is dat het in 2022 op operationeel niveau is uitgewerkt.

Wel maatregelen om risico's te beperken

Ondanks de afwezigheid van toereikende toezichtplannen, voert de Belastingdienst wel acties uit om de bekende risico's te beperken. Bij de erfbelasting worden vermoedelijke belastingplichtigen uitgenodigd om aangifte te doen en alle binnengekomen aangiften worden handmatig gecontroleerd (zogenoemde 100%-controle). Een 100%-controle is uiteraard dekkend maar vanuit doelmatigheidsperspectief minder overtuigend. Een goed ingericht risicogericht controlebeleid is in potentie doelmatiger. Voor de schenkbelasting is het nog niet mogelijk belastingplichtigen uit te nodigen; de binnengekomen aangiften worden behandeld op basis van een risicoselectiemodel.

Grote afhankelijkheid van de voortgang op het gebied van IT

De Belastingdienst heeft voor de schenk- en erfbelasting nog onvoldoende hulpmiddelen om gemotiveerde keuzes te kunnen maken voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Om die instrumenten te ontwikkelen is de Belastingdienst sterk afhankelijk van de technische mogelijkheden en de beschikbare capaciteit. Het kost volgens de Belastingdienst nog enkele jaren om de IT-systemen op het gewenste niveau te krijgen.

Onderdeel van M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)

Deze onvolkomenheid had oorspronkelijk betrekking op de 'kleine belastingmiddelen'. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 zijn de schenk- en erfbelasting de enig overgebleven belastingmiddelen waarop de onvolkomenheid betrekking heeft. In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we ook onderzoek gedaan naar M&O-beleid bij de grote belastingmiddelen (zie § 4.3.5). Uit dit onderzoek blijkt een nieuwe onvolkomenheid van dezelfde aard. Daarom hebben wij ervoor gekozen om beide te combineren. Dit laat onverlet dat voor de schenk- en erfbelasting na 5 jaar nog geen sprake is van een goed onderbouwde handhavingsmix. Wij zullen deze twee belastingmiddelen expliciet blijven betrekken in ons vervolgonderzoek.

4.3.3 Verplichtingenbeheer Belastingdienst

In 2020 heeft de Belastingdienst verder gewerkt om het proces van verplichtingenbeheer te verbeteren. Over 2020 kan de effectieve werking van de (verbijzonderde) interne controles binnen het verbeterde proces nog niet worden vastgesteld.

Verplichtingenbeheer

De Belastingdienst gaat voor de levering van goederen of diensten verplichtingen aan bij leveranciers. Deze verplichtingen moeten tijdig en voor het juiste bedrag in de administratie worden vastgelegd. Na betaling van de leverancier moet de verplichting tijdig en voor het juiste en volledige bedrag worden verlaagd. Op die manier heeft de Belastingdienst op elk moment inzicht in de resterende verplichtingenruimte en daarmee op de resterende financiële ruimte voor het doen van inkopen.

Opvolging plan van aanpak verbeteren verplichtingenbeheer

In 2018 bleek dat er in de administratie van de Belastingdienst bedragen als verplichting waren opgenomen die niet als verplichting zijn te kwalificeren. Ook stonden er nog verplichtingen open die al afgeboekt hadden moeten zijn, omdat goederen of diensten al waren geleverd en betaald.

De Belastingdienst is in 2019 een tweejarig verbeterprogramma gestart om het proces van verplichtingenbeheer te verbeteren.

Het jaar 2020 stond in het teken van doorontwikkeling van het verplichtingenbeheer door de introductie van een verplichtingenbudget en inbedding in de planning- en controlcyclus. Om de naleving van de vastgestelde kaders te toetsen, heeft de Belastingdienst in 2020 (verbijzonderde) interne controles ingericht (specifiek op het proces van verplichtingenbeheer). In september 2020 is het plan voor de (verbijzonderde)

interne controles vastgesteld en heeft de Shared Service Organisatie Financieel en Managementinformatie (SSO F&MI) een vast team ingericht om de controles uit te voeren. Hierdoor konden de interne controles vanaf september 2020 worden uitgevoerd. Ondanks de inspanningen die de Belastingdienst heeft geleverd, was de periode sinds september 2020 te kort om aan te tonen of deze controles effectief zijn.

Geconstateerde fouten en onzekerheden

In 2020 bedroegen de fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen € 190 miljoen (2019: € 49 miljoen en 2018: € 368 miljoen). Een deel van deze fouten en onzekerheden is het gevolg van ontoereikend verplichtingenbeheer. Een ander deel van de fouten die uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen had te maken met het niet uitvoeren van een zogenoemde minicompentie, waar dat conform de aanbestedingsregels wel had moeten gebeuren. Minicompentie is noodzakelijk bij nadere inschrijvingen binnen bestaande raamovereenkomsten.

Conclusie

In 2020 heeft de Belastingdienst verder gewerkt om het proces van verplichtingenbeheer te verbeteren. Het proces is in opzet voldoende ingericht en (verbijzonderde) interne controles zijn uitgevoerd. De werking van het verbeterde proces van verplichtingenbeheer kon echter nog onvoldoende over het gehele jaar worden aangetoond.

Aanbevelingen

Voor 2021 bevelen wij de minister van Financiën aan om toe te zien op de verdere optimalisatie van het proces van verplichtingenbeheer. Dat kan hij onder meer doen door de (verbijzonderde) interne controles verder in te bedden en structureel en tijdig uit te laten voeren. Naast het verplichtingenbeheer vragen wij ook aandacht voor de naleving van de aanbestedingsvereisten (minicompentie).

4.3.4 Prestatieverklaringen Belastingdienst inkoop

In 2020 heeft de Belastingdienst verder gewerkt om het proces van prestatieverklaringen te verbeteren. Over 2020 kan de effectieve werking van de (verbijzonderde) interne controles binnen het verbeterde proces nog niet worden vastgesteld.

Prestatieverklaring

Voordat inkoopfacturen betaald mogen worden, moet worden vastgesteld of de gefactureerde prestaties overeenkomen met de geleverde prestaties. Door middel van een prestatieverklaring geeft een medewerker aan dat de hoeveelheid, kwaliteit en prijs van de ontvangen goederen of diensten overeenkomt met de bestelling. De prestatieverklaring moet duidelijk en goed onderbouwd zijn.

Opvolging plan van aanpak verbeteren prestatieverklaringen

In 2018 bleek dat er bij de Belastingdienst geen goede administratieve procedures bestonden voor het vaststellen van geleverde prestaties. In 2019 is de Belastingdienst daarom een project gestart om het proces voor het afgeven van prestatieverklaringen te verbeteren. Het jaar 2020 stond in het teken van introductie van de nieuwe handleiding voor prestatieverklaringen en van de nieuwe werkwijze binnen de organisatie. Het plan was om per 1 januari 2020 volgens de aangepaste werkwijze voor prestatieverklaringen te werken.

Bij de uitvoering van het project bleek dat de Belastingdienst de inspanningen voor de eerste fase uit het plan van aanpak (uitwerken en vaststellen van de kaders en instructies) had onderschat. Voor die eerste fase was meer tijd nodig door het grote aantal medewerkers bij de Belastingdienst dat betrokken is bij het proces prestatieverklaringen. Daarnaast heeft het thuiswerken geleid tot vertraging in het opleidings- en trainingstraject, aangezien dit lastig bleek uit te voeren in de thuiswerksituatie. Door bovengenoemde redenen is de aangepaste werkwijze pas per 6 juli 2020 ingevoerd. Dat betekent dat er vertraging is opgetreden bij de uitvoering van het project.

Om de naleving van de nieuwe kaders te toetsen heeft de Belastingdienst in 2020 (verbijzonderde) interne controles ingericht (specifiek op het proces van prestatieverklaringen). Deze controles worden uitgevoerd door SSO F&MI. In september 2020 is het plan voor de (verbijzonderde) interne controle vastgesteld en heeft SSO F&MI een vaste teambezetting voor de uitvoering van de controles ingericht. Hierdoor konden de interne controles vanaf september 2020 worden uitgevoerd. Ondanks de inspanningen die de Belastingdienst heeft geleverd, was de periode sinds september 2020 te kort om aan te tonen of deze controles effectief zijn.

Geconstateerde fouten en onzekerheden

In 2020 bedroegen de fouten en onzekerheden op de uitgaven € 185 miljoen (2019: € 187 miljoen en 2018: € 105 miljoen). Alhoewel niet alle fouten en onzekerheden binnen het uitgavenproces het gevolg zijn van deze onvolkomenheid, is de omvang nagenoeg gelijk aan 2019.

Conclusie

In 2020 heeft de Belastingdienst verder gewerkt aan verbetering van het proces van prestatieverklaringen. Het proces is in opzet voldoende ingericht en (verbijzonderde) interne controles zijn uitgevoerd. De werking van de (verbijzonderde) interne controles binnen het verbeterde proces van prestatieverklaringen kon echter nog onvoldoende over het gehele jaar worden aangetoond.

Aanbevelingen

Voor 2021 bevelen wij de minister van Financiën aan om toe te zien op de verdere optimalisatie van het proces van prestatieverklaringen. Dat kan hij doen door onder andere de (verbijzonderde) interne controles verder in te bedden en structureel en tijdig uit te laten voeren.

4.3.5 Nieuwe onvolkomenheid: M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)

Een onderbouwing van de keuzes voor de inzet van handhavingsinstrumenten ontbreekt nog in het M&O-beleid van de Belastingdienst. De Belastingdienst erkent dit probleem ook zelf en is bezig aan het oplossen daarvan.

Naar aanleiding van onze onderzoeken naar het M&O-beleid bij de kleine middelen hebben wij besloten ook het M&O-beleid voor de grote middelen onder te loep te nemen. Het M&O-beleid van de Belastingdienst raakt de kern van het primaire proces van de Belastingdienst. Vanwege de risico's en het financieel belang worden daaraan hoge eisen gesteld. Vanwege veranderingen in regelgeving, in de omgeving en ook in het gedrag van belastingplichtigen is het belangrijk om continu te zoeken naar verbetering van de processen om naleving van de belastingwetgeving te optimaliseren. Daarbij gaat het niet alleen om repressieve instrumenten (controle en correctie achteraf), maar juist ook om preventieve instrumenten die de naleving bevorderen, uitvoeringstoetsen naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid, onderzoek naar gedrag van belastingplichtigen en voorlichting.

Wij hebben enkele ontwikkelingen van afgelopen jaar gebruikt om te toetsen in hoeverre het keuzeproces voor een mix aan handhavingsinstrumenten in de praktijk invulling krijgt. Wij constateren dat er veel aandacht wordt gegeven aan het inzetten van de juiste mix, maar constateren ook dat de onderbouwing van de keuzes nog onvoldoende is vormgegeven. Het evalueren van de effectiviteit van het ingezette handhavingsinstrumentarium is daarbij van groot belang. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op:

- de handavingsregie van de Belastingdienst en de keuzes in de handhavingsmix;
- de uitvoeringstoetsen;
- het stopzetten van de Fraude Signalering Voorziening en andere applicaties voor risicoselectie in 2020;
- de effecten van de coronamaatregelen op de uitvoering van de handhaving.

Belastingdienst moet keuzes in handhavingsbeleid beter onderbouwen

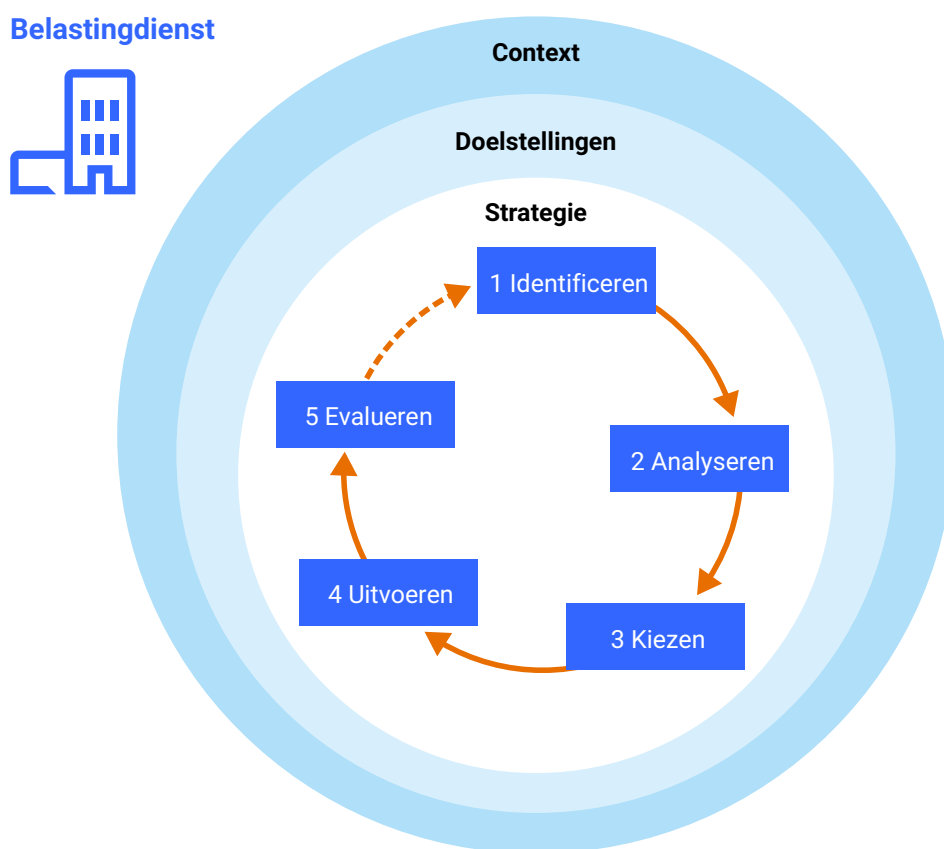
De uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat zoveel mogelijk belastingplichtigen de regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. Dit betekent dat de Belastingdienst probeert om fouten in aangiftes te voorkomen en belastingplichtigen zoveel mogelijk ondersteunt om hun verplichtingen na te komen voordat de aangifte wordt ingediend. Volgens de Belastingdienst wordt met dat uitgangspunt ook de capaciteit van de dienst efficiënter benut omdat minder correcties nodig zullen zijn. Of dit inderdaad zo werkt, is niet vooraf gegeven.

Met de toename van het aantal belastingplichtigen, met name in het midden- en kleinbedrijf (MKB), de afname van de personeelscapaciteit van de Belastingdienst en de nadruk van de Belastingdienst op *dienstverlening* vooraf is de capaciteit voor controle achteraf (*toezicht*) verminderd. In het parlement zijn vragen gerezen over de steeds geringer geworden kans van belastingplichtigen om op hun belastingverplichtingen gecontroleerd te worden. De keuzes in de handhaving moeten dus goed onderbouwd zijn.

De handhavingsstrategie van de Belastingdienst gaat daarom uit van het principe van handhavingsregie. Dit betekent dat de Belastingdienst op een systematische en gestructureerde manier kijkt naar de belastingplichtigen en op basis van kennis over (de oorzaken van) hun gedrag bewust keuzes maakt voor de inzet van een adequate mix aan handhavingsinstrumenten om de naleving van de belastingwetgeving te bevorderen, gegeven de beschikbare mensen en middelen.

Figuur 6 Handhavingsregie Belastingdienst

Ook de Handhavingsregie van de Belastingdienst gaat uit van een bewuste inzet van een adequate handhavingsmix



(Bron: Handhavingsstrategie Belastingdienst, 2017).

Handhavingsregie gaat er dus van uit dat de inzet van handhavingsinstrumenten (in dienstverlening en toezicht) onderbouwd plaatsvindt en dat tevens periodiek getoetst wordt of de gehanteerde aannames kloppen en de gemaakte keuzes het effect hebben zoals men voor ogen had, om ze zo nodig bij te stellen. Een dergelijke benadering wordt ook wel aangeduid als *plan-do-check-act*-cyclus (PDCA).

Het bleek ons al bij de kleine belastingmiddelen (zie § 4.3.2) dat in de praktijk belangrijke elementen van deze handhavingsregie, namelijk deugdelijke handhavings- of toezichtplannen, ontbreken. Om die reden is er voor dit onderwerp sinds 2016 sprake van een onvolkomenheid. Dit jaar hebben we ons onderzoek uitgebreid naar de 'grote' belastingmiddelen (inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting en omzetbelasting).

Uit ons onderzoek bleek dat de Belastingdienst in de afgelopen jaren werk heeft gemaakt van het verbeteren van het handhavingsbeleid. Zo heeft de Belastingdienst

een begin gemaakt met het ontwikkelen van een beleidstheorie (MKB) en met de onderverdeling van (MKB-) belastingplichtigen in klantgroepen. De Belastingdienst heeft in de zogenoemde *compliance map* de risico's rond de verschillende belastingstromen gecategoriseerd en is een analyse gestart ter bepaling van een acceptabel niveau van toezicht achteraf. Ook zijn er handhavings- en toezichtplannen opgesteld voor alle grote belastingmiddelen. Voor particulieren is een geïntegreerd jaarplan gemaakt waarin alle voor deze groep relevante belastingmiddelen genoemd zijn.

Deze aanzienlijke inspanningen hebben er echter nog niet toe geleid dat in deze plannen de mix van in te zetten handhavingsmiddelen voldoende is onderbouwd, aan de hand van ervaringsgegevens over het effect van de verschillende handhavingsinstrumenten op de naleving. Ook geven de handhavings- en toezichtplannen geen inzicht in de vraag of ze wel uitvoerbaar zijn, met name gezien de onder spanning staande personeelcapaciteit van de Belastingdienst. Het is hierdoor niet duidelijk of de inzet van de handhavingsinstrumenten gebaseerd is op inzicht in de risico's en de oorzaken van niet naleven en op ervaringsgegevens over de werking van de instrumenten, of vooral op beschikbaarheid van capaciteit. Hiermee is de primaire stap voor een volgens de PDCA-principes ingerichte handhavingscyclus, namelijk het onderbouwd plannen van de handhaving, de *plan*-fase, nog onvoldoende ontwikkeld.

Het is niet alleen nodig dat er goede plannen zijn gemaakt, maar deze moeten ook conform de bedoeling zijn uitgevoerd (de *do*-fase). De monitoringsystemen die de Belastingdienst hiervoor heeft opgezet (de dashboards) zijn echter nog niet operationeel. Ook de interne rapportages zijn niet ingericht om over de uitvoering van de handhavings- en toezichtplannen te rapporteren. Het is dus niet aan de hand hiervan vast te stellen of de uitvoering plaatsvond zoals in het plan was gedacht.

Evaluatie en op basis van de uitkomsten daarvan bijstellen zijn de laatste schakels in de handhavingsregie en dus ook van de PDCA-cyclus. Dit zijn de *check*- en de *act*-fase. Er is echter sinds ons rapport *Handhavingsbeleid Belastingdienst* uit 2016 nog maar weinig geëvalueerd of de inzet van specifieke handhavingsmiddelen effect heeft op de naleving. Het effect van handhavingsplannen als geheel is nog nooit geëvalueerd. Sowieso evalueert de Belastingdienst de effectiviteit van de handhaving maar heel beperkt. Volgens de *Beleidsdoorlichting Belastingdienst Dienstverlening* van 2020 zou de Belastingdienst zo snel mogelijk en structureel moeten beginnen met het toetsen van de veronderstellingen onder het beleid en zou dit ook verankerd moeten worden in de beleidscyclus. Verder zou de Belastingdienst meer effectmetingen moeten doen op operationeel niveau (de werking van afzonderlijke instrumenten) en wellicht ook tactisch niveau (doelgroepen) (Financiën, 2015 en 2020).

Conclusie handhavingsregie en de keuzes in de handhavingsmix

We concluderen hieruit dat de Belastingdienst de handhavingsregie in de praktijk nog onvoldoende ingericht en werkend heeft gemaakt volgens de principes van PDCA. Dat hierdoor de gemaakte keuzes in de handhaving onvoldoende zijn onderbouwd, merken we aan als een onvolkomenheid in de opzet en het beheer van de belastingontvangsten. Zoals in § 4.3.2 toegelicht voegen wij vanwege de duidelijke samenhang het resterende deel van de onvolkomenheid M&O-beleid kleine middelen (de erf- en schenkbelasting) samen met deze nieuwe onvolkomenheid. Dit laat onverlet dat de onvolkomenheid M&O-beleid bij de schenk- en erfbelasting al 5 jaar bestaat en we deze 2 belastingmiddelen expliciet blijven betrekken in ons vervolgonderzoek.³

Aanbeveling handhavingsregie en de keuzes in de handhavingsmix

We bevelen de minister van Financiën aan dat hij in de handhavings- en toezichtplannen de keuzes voor de inzet van handhavingsinstrumenten zichtbaar baseert op inzicht in de risico's en de oorzaken van niet naleven, en tevens periodiek en als inherent onderdeel van de handhavingsregie, toetst of de hierin gemaakte keuzes het effect sorteren dat men voor ogen had.

Uitvoeringsrisico's uit uitvoeringstoetsen worden doorgaans geaccepteerd

De Belastingdienst stelt voor alle nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving een uitvoeringstoets op. Het doel hiervan is om de gevolgen van een wetsvoorstel voor de uitvoering en handhaving in beeld te brengen. In 2020 heeft de Belastingdienst 163 van deze uitvoeringstoetsen opgesteld.

Iedere uitvoeringstoets wordt opgesteld aan de hand van een rapportageformat, waarin ook aandacht is voor M&O-aspecten. Zo onderzoekt de Belastingdienst bij ieder wetsvoorstel wat de belangrijkste gevolgen hiervan zijn voor de handhaafbaarheid en de fraudebestendigheid. Er wordt een rode vlag toegekend wanneer een wetsvoorstel voor de Belastingdienst niet handhaafbaar of niet fraudebestendig is, of wanneer dit alleen voldoende is met inspanningen die niet (tijdig) gerealiseerd kunnen worden. Een wetsvoorstel met een rode vlag op handhaafbaarheid of fraudebestendigheid kan alsnog uitvoerbaar zijn. Daarbij moet dan wel geaccepteerd worden dat dit, al dan niet in eerste instantie, ingrijpende gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid.

In 2020 heeft de Belastingdienst bij 8 wetsvoorstellen een rode vlag voor handhaafbaarheid toegekend. Bij 1 wetsvoorstel komt de Belastingdienst tot het oordeel dat dit wetsvoorstel niet uitvoerbaar is. Dit wetsvoorstel is ingetrokken en niet ingediend bij de Tweede Kamer. De overige 7 wetsvoorstellen zijn volgens de Belastingdienst

wel uitvoerbaar, mits de uitvoeringsrisico's worden geaccepteerd. Van deze 7 wetsvoorstellen zijn er inmiddels 6 aangenomen door de Eerste Kamer. Het laatste wetsvoorstel is nog niet bij de Tweede Kamer ingediend.

Dit betekent dat regering en parlement de 'mitsen' bij alle wetsvoorstellen accepteren. Daarmee komen de uitvoeringsrisico's bij de Belastingdienst te liggen, hij moet immers een wet gaan uitvoeren die onvoldoende te handhaven is. Of de Belastingdienst later wel op het gewenste niveau kan handhaven, door bijvoorbeeld voldoende IV-ondersteuning in te richten, is niet duidelijk doordat de Belastingdienst het traject na de uitvoeringstoets nog niet structureel evalueert. De Belastingdienst heeft inmiddels wel een opdracht geformuleerd om de kwaliteit van uitvoeringstoetsen en de implementatie van wetgeving structureel te evalueren. Wij onderschrijven het belang hiervan, omdat dit meer structurele bijsturing op uitvoeringsrisico's mogelijk maakt. We roepen echter ook de regering en parlement op om de uitvoeringsrisico's, zoals geïdentificeerd in de uitvoeringstoetsen, voldoende serieus te nemen. Ook de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) vraagt naar aanleiding van haar onderzoek aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en meer zeggenschap vanuit de uitvoeringsorganisaties (Tweede Kamer, 2021b).

Aanbeveling

Wij bevelen de Eerste en de Tweede Kamer aan om de uitvoeringstoetsen serieus te betrekken bij de besluitvorming over wetgeving. Daarbij moet aandacht zijn voor de situatie waarin verschillende uitvoeringsorganisaties zich bevinden. Zij kampen met een tekort aan personeel en tekortschietende ondersteunende processen (IT en informatievoorziening). Dat leidt niet alleen tot knelpunten in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid maar bemoeilijkt ook de dienstverlening aan de burger.

Gevolgen coronacrisis voor het M&O-beleid Belastingdienst in 2020 beperkt

De coronacrisis heeft op verschillende manieren gevolgen gehad voor het M&O-beleid van de uitvoerende dienstonderdelen van de Belastingdienst. Zo zijn de gevolgen van de coronacrisis voor het handhavingsbeleid van het dienstonderdeel Particulieren (P) redelijk beperkt gebleven. Wel heeft de coronacrisis daar voor uitdagingen gezorgd met betrekking tot de dienstverlening aan burgers. Zo zijn er gedurende het jaar diverse loketten gesloten geweest en waren er complicaties bij het uitvoeren van de 'hulp bij aangifte-campagne'. Bij de dienstonderdelen Midden- en kleinbedrijf (MKB) en Grote Ondernemingen (GO) waren de gevolgen meer ingrijpend, omdat deze dienstonderdelen vrijwel geen buitentoezicht meer konden uitvoeren. MKB heeft minder boekenonderzoeken kunnen uitvoeren dan gepland en heeft de doelen uit de KPI's omtrent de bruto correctieopbrengsten uit boekenonderzoeken niet gehaald.

Ook heeft MKB de jaarlijkse 'steekproef bedrijven', bedoeld om het nalevingstekort te onderzoeken, niet kunnen uitvoeren. Het dienstonderdeel GO heeft door corona minder nieuwe boekenonderzoeken en bedrijfsgesprekken kunnen uitvoeren.

Een aantal interne GO-doelstellingen met betrekking tot het toezicht (vooral het delen van zogenaamde Strategische Behandelplannen (SBP's) en Individuele Toezichtplannen (ITP's) met belastingplichtigen), zijn hierdoor niet gerealiseerd. De interne GO-doelstellingen met betrekking tot de actualisatie van de behandelplannen waarop toezichtactiviteiten zijn gebaseerd, zijn in 2020 nagenoeg wel gerealiseerd.

Een belangrijke doelstelling van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst is om de naleving (vrijwillige naleving van de belastingwetten door burgers en bedrijven) zo hoog mogelijk te krijgen. Het is moeilijk om iets te zeggen over de gevolgen van de coronacrisis voor de naleving. Enerzijds waren er in 2020 factoren die een negatieve impact op de naleving zouden kunnen hebben. In het oog springen het niet kunnen uitvoeren van boekenonderzoeken door MKB en het niet (volledig) halen van de interne doelstellingen van GO. Anderzijds heeft de Belastingdienst in 2020 een aantal mitigerende maatregelen getroffen die een positief effect kunnen hebben op de naleving. Zo is er een beleidskader Toezicht in de 1,5-meter samenleving ontwikkeld, is er waar mogelijk extra ingezet op dienstverlening en is er een zogenaamde Corona Impact Tool ontwikkeld. Die laatste geeft inzicht in gevolgen voor bedrijven van de coronacrisis, zodat in gevallen waar dat nodig is, extra ingezet kan worden op dienstverlening.

Conclusie beperking uitvoering handhavingsactiviteiten door coronacrisis

Gegeven de onontkoombaarheid van de beperkingen door de coronacrisis heeft de Belastingdienst de noodzakelijke en mogelijke maatregelen getroffen om de gevolgen van die beperkingen zo gering mogelijk te maken en heeft de Belastingdienst bovendien waar nodig en mogelijk mitigerende maatregelen getroffen. Ook heeft de staatssecretaris over de toegenomen risico's gedurende het jaar verantwoording afgelegd aan het parlement via de *Eerste en Tweede Voortgangsrapportage 2020*.

Gevolgen stopzetten van de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) voor M&O-beleid in 2020 beperkt

De Belastingdienst heeft de wettelijke taak toezicht te houden op het naleven van fiscale wetten en regels door burgers en bedrijven. In aanvulling op de reguliere beheersingsmaatregelen is het, in het kader van de uitvoering van deze wettelijke taak, voor de Belastingdienst noodzakelijk om signalen van mogelijke risico's op onjuiste belastingheffing vast te kunnen leggen en daarop te acteren. De FSV werd hierbij als instrument gebruikt voor het registreren van signalen van onder meer burgers,

ketenpartners en convenantpartijen met betrekking tot het opzettelijk misbruiken van fiscale regelingen. Op 27 februari 2020 werd de applicatie Fraude Signalering Voorziening (FSV) uitgeschakeld omdat deze in strijd was met onder andere de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het stopzetten was onvermijdelijk nadat door de Autoriteit Persoonsgegevens was vastgesteld dat de handelwijze van Toeslagen onrechtmatig was (Tweede Kamer, 2020a en 2020b).

Het stopzetten van de FSV was noodzakelijk⁴, maar heeft in beperkte mate geleid tot negatieve effecten op het toezicht in 2020 bij de dienstonderdelen Particulieren en MKB. Met name bij de directie MKB werden de signalen ingezet bij (of zelfs als aanleiding voor) boekenonderzoeken. Wij hebben echter geconstateerd dat de Belastingdienst ook zonder de FSV nog over voldoende systemen en procedures beschikt om een gedegen risicoselectie voor controles te maken.

Wel is er na het stopzetten van de FSV een aanzienlijke voorraad signalen ontstaan waar op enig moment nog opvolging aan gegeven moet worden. De Belastingdienst werkt daarom aan een Tijdelijke Signalen Voorziening (TSV). Zodra deze beschikbaar is, zal de voorraad signalen alsnog worden opgepakt. Mogelijk zal een deel van deze signalen dan niet meer actueel zijn, of niet meer gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld omdat de bijbehorende belastingaanslag reeds is vastgesteld.

Conclusie stopzetten Fraude Signalering Voorziening

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de conclusie dat het stopzetten van de FSV wel enig effect maar geen ernstige gevolgen heeft gehad op het M&O-beleid van de Belastingdienst in 2020. Wat wij wel een punt van aandacht vinden is dat de Belastingdienst bij het nemen van het besluit rond het stopzetten van de FSV geen integrale analyse heeft gemaakt van de gevolgen daarvan voor het handhavingsbeleid. Ook dit is een voorbeeld in het kader van de PDCA-cyclus waarbij de Belastingdienst wel 'handelt' (*do*) maar niet 'checkt' (*check*).

4.3.6 Nieuwe onvolkomenheid: wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures)

Uit ons onderzoek blijkt dat het wijzigingsbeheer van de IT-systemen bij de Belastingdienst niet volledig op orde is.

De Belastingdienst beheert informatie in vele applicaties. De informatie in deze systemen moet betrouwbaar zijn en wijzigingen in applicaties moeten op beheerste wijze plaats vinden. Een adequaat wijzigingsbeheer (*change management*) is daarbij

een belangrijke beheersmaatregel. Van een adequaat wijzigingsbeheer is sprake wanneer is voldaan aan de volgende normen:

- Wijzigingen zijn geautoriseerd, worden getest, en worden goedgekeurd met inachtneming van de testresultaten.
- Aanvragen, goedkeuren en doorvoeren van wijzigingen vindt in functiescheiding plaats.
- Er is periodieke controle op ongeautoriseerde wijzigingen.

Ontoereikend wijzigingsbeheer is een risico voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid van de informatie. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van ongewenste of onjuiste wijzigingen, of onvoldoende geteste wijzigingen. Dit kan ook leiden tot onjuist werkende programmatuur of verstoringen.

Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat het testen van wijzigingen in IT-systemen (onderdeel van het wijzigingsbeheer) bij de Belastingdienst nog niet goed is geregeld. Allereerst ontbreekt in de procedure voor wijzigingsbeheer een concrete uitwerking van de wijze van testen. De verantwoordelijkheidsverdeling voor het testen tussen de directie Informatievoorziening (IV) en de opdrachtgevers is niet helder. Ook bleek dat – vanwege tekortschietende documentatie – bij circa 40% van de beoordeelde wijzigingen de inhoud en de resultaten van het testen onduidelijk waren. Er is hierbij geen sprake van voldoende centrale toetsing op de correcte decentrale uitvoering van wijzigingen.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van Financiën:

- Zie toe op het centraal opstellen van een adequate procedure (inclusief verantwoordelijkheidsverdeling tussen IV en dienstonderdelen) voor testen in het kader van het wijzigingsbeheer.
- Zorg voor centraal toezicht op adequate uitvoering en documentatie van het testen.

4.3.7 Nieuwe onvolkomenheid: toezichtfunctie financieel beheer rijksoverheid

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor verschillende vormen van toezicht. Wij richten ons in deze paragraaf op het toezicht op het financieel beheer van de rijksoverheid. De minister van Financiën geeft onvoldoende invulling aan het voorafgaand toezicht op risicoregelingen en de centrale coördinatie van het financieel beheer.

Ook heeft hij geen goede grip op de inzet van fiscale regelingen. Daarnaast vragen wij aandacht voor een meer proactieve benadering van het toezicht op het financieel beheer van het Rijk, ook als die onder de primaire verantwoordelijkheid valt van een beleidsministerie.

Onze kanttekeningen over toezicht in relatie tot zijn medeverantwoordelijkheid voor de financiering van medeoverheden zoals vastgelegd in de Financiële verhoudingswet komt aan bod in de paragraaf over de decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen (§ 4.5.4).

Uitvoering voorafgaand toezicht op risicoregelingen door IRF

In 2020 hebben veel ministers steun in de vorm van leningen en garantieregelingen verstrekt om de samenleving door de coronacrisis te helpen. Hierbij was spoed vaak noodzakelijk en stond controle vooraf begrijpelijkerwijs soms onder druk. In ons rapport *coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën* (Algemene Rekenkamer, 2020a) wezen we al op de risico's hiervan.

Het door het kabinet afgesproken Beleidskader Risicoregelingen geeft de minister van Financiën een bijzondere rol bij de totstandkoming van leningen en garantieregelingen; zulke risicoregelingen vallen volgens het Beleidskader onder het *voorafgaand toezicht* van de minister van Financiën. Dat houdt in dat de minister zijn akkoord op zulke risicoregelingen moet geven alvorens ze aan de ministerraad worden voorgelegd. Het per risicoregeling in te vullen Toetsingskader Risicoregelingen moet na de besluitvorming in de ministerraad ook naar het parlement worden gezonden. In het hiervoor genoemde rapport hadden we al geconstateerd dat dit laatste in lang niet alle gevallen was gedaan.

In dit verantwoordingsonderzoek hebben we nader onderzocht hoe de minister van Financiën het voorafgaand toezicht dat het beleidskader van hem verlangt bij risicoregelingen uitvoert. Het Ministerie van Financiën kent geen heldere procedure voor het uitvoeren van het voorafgaand toezicht op risicoregelingen. Er is niet duidelijk vastgelegd voor welke risicoregelingen het voorafgaand toezicht geldt en wat de relatie van het voorafgaand toezicht volgens het Beleidskader Risicoregelingen is met het voorafgaand toezicht volgens artikel 4.12, lid 2 CW. Tevens is onduidelijk hoe het proces is ingericht vanaf het moment van aanmelden van de risicoregeling door de vakminister bij de IRF tot het moment waarop besluitvorming in de ministerraad plaatsvindt. Uit ons onderzoek bleek verder dat er in 2020 van de 27 door vakministers in 2020 in het leven geroepen risicoregelingen, slechts in 10 gevallen voorafgaand aan de bekendmaking aan het parlement het akkoord van de minister van Financiën was verkregen. In 17 gevallen was dit pas achteraf gebeurd.

Het verhogen van de financiële risico's in tijden van nood vraagt centrale coördinatie en overzicht van de minister van Financiën. Ons onderzoek laat zien dat hierin gaten vallen, en dat het voorafgaand toezicht door de minister van Financiën op onvoldoende wijze is opgezet en uitgevoerd.

Uitvoering toezicht fiscale regelingen

Het toezicht van de minister van Financiën op fiscale regelingen is niet voldoende effectief. Hij moet zorgen voor naleving van de regels voor het toetsingskader en de evaluatieverplichting, hij moet fiscale regelingen die niet aan de eisen voldoen voorkomen, en hij moet zich inzetten om te stoppen met deze regelingen. In § 5.1 gaan we daar nader op in.

Uitvoering budgettair toezicht Ministerie van VWS

Wij constateren in ons rapport bij het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van VWS diverse tekortkomingen in het financieel beheer van coronacrisisuitgaven bij dit ministerie. Op grond van de Comptabiliteitswet zijn ministers integraal verantwoordelijk voor het financieel beheer en begrotingsbeheer van hun ministerie. De minister van VWS is dan ook verantwoordelijk voor deze tekortkomingen in het financieel beheer.

De minister van Financiën heeft krachtens de Comptabiliteitswet de taak de doelmatigheid van het financieel beheer van de departementen te bevorderen. Vanuit deze taak verwachten wij ook dat hij informatie verzamelt over het financieel beheer van het Rijk. De primaire verantwoordelijkheid voor het gevoerde financieel en begrotingsbeheer ligt bij de ministeries, evenals de plicht om de minister van Financiën te informeren. De minister van Financiën heeft de taak om proactief toezicht te houden. Daarom heeft de minister van Financiën te allen tijde toegang tot bijvoorbeeld administraties en kan de minister van Financiën voorafgaand financieel toezicht instellen. Wij constateren dat de minister pas in december 2020 acties heeft ondernomen ten aanzien van de problemen bij het Ministerie van VWS, ondanks dat in juni 2020 reeds risico's ten aanzien van de rechtmatigheid van coronacrisisuitgaven bekend en benoemd waren in de memorie van toelichting bij de eerste incidentele suppletoire begroting van het Ministerie van VWS.

Deze signalen over de tekortkomingen in het financieel beheer bij het Ministerie van VWS hadden eerder opgepakt kunnen worden met behulp van de bevoegdheden die de Comptabiliteitswet aan de minister van Financiën ter beschikking stelt.

Conclusie

Vanwege de geconstateerde tekortkomingen merken we de uitvoering door de minister van Financiën van het (voorafgaand) toezicht op risicoregelingen en inzetten van fiscale regelingen aan als onvolkomenheid in het financieel beheer.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst

Wij hebben al enkele jaren aandacht gevraagd voor de tijdige en volledige uitvoering van de verbijzonderde interne controles (VIC's). Bij de uitvoering van de VIC's zien wij in 2020 een sterke vooruitgang in de dossiervorming en de monitoring van de tijdige en volledige uitvoering. Hierdoor is geen sprake meer van een onvolkomenheid.

Het belang van verbijzonderde interne controles

De Belastingdienst ontvangt en verwerkt veel gegevens, legt ze vast en controleert ze. Denk bijvoorbeeld aan de registratie van belastingplichtigen of het ambtshalve (na)heffen van belastingen. Om er zeker van te zijn dat dit juist, tijdig en volledig gebeurt, voert de Belastingdienst interne controles uit. Deze interne controles maken deel uit van de interne beheersstructuur van de Belastingdienst.

Om het management te informeren over het functioneren van de interne beheersstructuur, toetst de Belastingdienst periodiek de kwaliteit van de interne controles door VIC's uit te voeren. Ook de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer gebruiken de uitkomsten van de VIC's voor de wettelijke controle respectievelijk het verantwoordingsonderzoek.

Verbetering dossiervorming

Vorig jaar concludeerden wij dat de uitvoering van de VIC's onvoldoende navolgbaar was. Hierdoor konden wij niet goed bepalen of alle VIC's waren uitgevoerd en of dat op tijd was gebeurd. De Belastingdienst heeft in 2020 maatregelen getroffen die ertoe hebben geleid dat de navolgbaarheid is verbeterd. Ook is de navolgbaarheid van de monitoring op de tijdigheid en volledigheid van de uitvoering verbeterd.

Belangrijkste VIC's uiteindelijk tijdig en volledig uitgevoerd

In 2020 zijn vertragingen opgetreden bij de uitvoering van de VIC's. De Belastingdienst heeft in de monitoringrapportages inzichtelijk gemaakt waarom VIC's waren vertraagd of bepaalde VIC's waren aangepast. De VIC's die van belang zijn voor de controle van de ADR en de Algemene Rekenkamer moesten voor februari 2021 afgerond zijn. Voor de onderzochte dossiers zien wij dat nagenoeg alle belangrijke controles voor februari 2021 zijn uitgevoerd.

Conclusie

Wij concluderen dat de dossiervorming en de monitoring op de volledige en tijdige uitvoering zo zijn verbeterd, dat niet langer meer sprake is van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. De ontwikkelingen op het gebied van de VIC's zullen wij, als onderdeel van onze reguliere werkzaamheden bij het verantwoordingsonderzoek, blijven volgen.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

De grote problemen van afgelopen jaar hebben een enorme impact op het beleid en de bedrijfsvoering van de minister van Financiën de komende jaren. Prioriteit zal uit moeten gaan naar het in goede banen blijven leiden van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag om de getroffen ouders te helpen en te voorkomen dat dit zich kan herhalen of zich op andere beleidsterreinen voordoet. Ook moet de minister van Financiën de financiële risico's als gevolg van de steunmaatregelen beheersbaar houden.

De omvang van de steunmaatregelen en de financiële risico's die daarmee samenhangen vragen ook aandacht voor de toezichthoudende taak van de minister van Financiën..

De Belastingdienst zal controles moeten uitvoeren van de uitgestelde heffing en inning van de belastingen. De FIOD zal aandacht moeten geven aan de opsporingstaak vanwege een verhoogd risico op fraude in relatie tot de noodsteunmaatregelen.

Naast deze beleidsmatige uitdagingen zal de minister van Financiën tegelijkertijd de organisatorische veranderingen goed moeten uitvoeren (ontvlechting Belastingdienst) en gestaag verder moeten werken aan het op orde brengen van de bedrijfsvoering.

Belastingdienst heeft tijd en ruimte nodig

De Belastingdienst heeft een paar jaar zonder nieuwe incidenten en beleidsveranderingen nodig. Dit om de basisvoorzieningen binnen de bedrijfsvoering op orde te brengen en fouten uit het verleden te herstellen. Ons onderzoek laat zien dat de onverwachtse besluiten en aanpassingen in IT-systemen niet eenvoudig kunnen worden uitgevoerd. Zo hadden besluiten over de herstelorganisatie toeslagen, het stopzetten van de Fraude Signalering Voorziening een ingrijpend effect op de uitvoering door de Belastingdienst.

Het functioneren en presteren van de Belastingdienst staan al sinds 2015 ter discussie. De problemen zijn groot en oplossingen vragen tijd. De Belastingdienst is gebaat bij besluitvorming waarin realisme en ambitie hand in hand gaan, van regeerakkoord tot de jaarlijkse belastingplannen. Uitvoeringstoetsen dienen met extra aandacht te worden gewogen door kabinet en parlement. We zagen dat bij de coronacrisismaatregelen: de uitvoering werd vroegtijdig betrokken bij de besluitvorming. We hopen dat dit navolging krijgt.

In onderstaande paragrafen bespreken we de belangrijke risico's en aandachtspunten. Wij gaan eerst in op de ontwikkeling van de 5 bestaande aandachtspunten die wij herhalen, vervolgens gaan wij in op 2 nieuwe aandachtspunten en we sluiten af met de aandachtspunten die zijn opgelost en die we niet langer opnemen in ons rapport.

4.5.1 Toekomstbestendig IT-landschap (modernisering en lifecyclemanagement)

De minister van Financiën wordt op het gebied van informatievoorziening en digitalisering ondersteund en geadviseerd door de departementale chief information officer (CIO). De departementale CIO adviseert de minister over IT-aspecten van (voorgenomen) beleid, waaronder de uitvoerbaarheid. Ook moet de CIO lifecyclemanagement inrichten voor het hele departement. Daarmee bewaakt hij de samenhang tussen ontwikkeling van nieuwe systemen en instandhouding van bestaande IT-systemen. Deze verantwoordelijkheden zijn geformaliseerd met het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021, dat op 1 januari 2021 in werking is getreden (Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021).

Inzicht in het bestaande IT-landschap

Om zijn taken en verantwoordelijkheden te kunnen invullen, moet de CIO een gedegen inzicht in het bestaande IT-landschap hebben. Dat is immers nodig om antwoord te kunnen geven op vragen als: welke dienstverlening draait op welke IT-systemen, welke van die systemen zijn verouderd en moeten worden vervangen, welke systemen kunnen minder makkelijk worden aangepast en wat zijn de kosten van beheer en onderhoud? Dat inzicht, zeker als het gaat om de kwaliteit, de kosten en de risico's, had de departementale CIO in 2019 nog niet voldoende.

Het inzicht van de departementale CIO

De departementale CIO van het Ministerie van Financiën streeft naar een 'robuust en wendbaar IT-landschap', dat de huidige processen en dienstverlening ondersteunt en dat op een beheerste manier beheerd en ontwikkeld kan worden. Eind 2021 moet daarvoor een IV-plan beschikbaar zijn, waarin wordt beschreven hoe naar die stabiele

eindsituatie wordt toegewerkt. Om te kunnen sturen op de samenhang tussen beheers-, onderhouds- en vernieuwingsactiviteiten, heeft de departementale CIO in 2020 een eerste stap gezet om een lifecyclemanagementproces voor het hele departement op te zetten. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verbeteren van het inzicht in het IT-landschap.

De CIO van het Ministerie van Financiën heeft er in 2020 op verschillende manieren aan gewerkt om de kwaliteit, de kosten en de risico's van het IT-landschap van het departement als geheel inzichtelijk te maken. De meeste initiatieven op dat gebied zitten nog in de planningsfase. Zo ligt er een uitgebreid plan om lifecyclemanagement gefaseerd in te voeren, inclusief een kostenmodel. Dit moet een cyclisch proces worden, waarbij de levenscyclus, de waarde en de kosten van de onderdelen van het IT-landschap in kaart worden gebracht. De Belastingdienst heeft een groot deel van het applicatielandschap goed in beeld, maar gebruikt deels nog andere definities dan de rest van het ministerie. Zo kan de Belastingdienst het hebben over een verouderde applicatie als het onderliggende platform technisch verouderd is, terwijl elders binnen het ministerie een applicatie verouderd is als deze niet meer aan de gebruikerswensen voldoet. Uiteindelijk is het de bedoeling dat bij alle onderdelen van het ministerie een gemeenschappelijke taal ontstaat, dat dezelfde kaders toegepast worden en dat de definities worden geüniformeerd.

De plannen hebben er nog niet toe geleid dat de CIO van het Ministerie van Financiën een aantoonbaar beter inzicht in het IT-landschap van het hele departement heeft. We zien wel dat de CIO de intentie heeft om dat inzicht te krijgen. Dat blijkt onder meer uit het feit dat het CIO-overleg is versterkt. Aan dat overleg nemen de CIO's en IT-contactpersonen van de verschillende onderdelen deel, zoals de CIO's van de Belastingdienst en de FIOD, en IT-contactpersonen van Toeslagen en Douane. Zij spraken in dit overleg in 2020 onder andere over de ontwikkeling van onderhoudsplannen bij de Belastingdienst. Doordat CIO's en contactpersonen plannen en best practices delen, krijgen de verschillende onderdelen van het ministerie een gemeenschappelijk beeld. Ook is de departementale CIO opgenomen in de stukkenstroom naar de staatssecretarissen. Zo krijgt hij ook meer zicht op de IT-gerelateerde onderwerpen bij de Belastingdienst en op de adviezen die de staatssecretarissen krijgen van hun ambtenaren.

Inzicht in het IT-landschap van de Belastingdienst

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor het inzicht dat de Belastingdienst heeft in de kosten en baten van de vernieuwing van IT-systemen. Dat inzicht heeft de Belastingdienst nodig om betere keuzes te kunnen maken in wanneer welke

verouderde systemen worden aangepakt. Geld en IT-specialisten zijn immers schaars en inzicht in het IT-landschap helpt om goede keuzes te maken over de inzet van deze schaarse middelen.

De Belastingdienst heeft in 2020 het inzicht in het IT-landschap verbeterd. Voor alle systemen die volgens de planning gemoderniseerd zouden worden, is opnieuw bepaald of zij verouderd zijn. Op basis daarvan is ook de planning aangepast. De Belastingdienst richt zich bij de modernisering van de IV nu nog meer dan voorheen op het aanpakken van verouderde applicaties. In de praktijk betekent dit dat vooral applicaties worden vernieuwd die op verouderde platforms zijn gebouwd. Het programma Modernisering IV (MIV) pakt effectief verouderde systemen aan, hebben we vorig jaar vastgesteld. Ook in 2020 is de doelstelling gehaald voor vermindering van het aantal verouderde systemen .

Maar de mate van veroudering is niet het enige relevante kenmerk van een IT-systeem. Ook andere parameters zijn denkbaar om de baten van modernisering van het IT-landschap aan af te meten. Daarbij valt te denken aan verlaging van de continuïteitsrisico's, een verbeterde wendbaarheid, betere functionaliteit en gebruikersgemak, minder storingen en uitval en lagere onderhoudskosten. Hoewel deze parameters dus niet gebruikt worden om keuzes in MIV te maken, zijn ze in 2020 verder onderbouwd en opnieuw vastgesteld. Daarmee kan de Belastingdienst beter bepalen welke applicaties verbeterd moeten en kunnen worden.

Wel legt de Belastingdienst met deze initiatieven de basis voor beter lifecycle-management in de toekomst. De verbeterde gegevens laten duidelijker de waarde van een applicatie zien. Ook leveren ze signalen op van veroudering en afnemende prestaties van systemen. Als het programma MIV eind 2022 ophoudt, dan moet de Belastingdienst verouderde IT-systemen verbeteren binnen het reguliere beheer en onderhoud. Technologie blijft immers verouderen en blijvende inspanningen zijn nodig om te voorkomen dat nieuwe achterstanden in het opruimen van technische schuld ontstaan. Zoals verwoord door de Belastingdienst zelf: "door het versterken van lifecyclemanagement kan de technische schuld beheersbaar worden". Een centrale rol daarbij hebben de 'domeinarchitecturen', die per cluster van IT-systemen schetsen welke technische en functionele verbeteringen de komende jaren nodig zijn. Deze domeinarchitecturen kijken over de horizon heen en vormen de basis voor het meerjarige IT-portfolio van de Belastingdienst. Realisatie van de verbeteringen blijft afhankelijk van de beschikbaarheid van IT-specialisten en geld. De nadruk bij de verdeling van de schaarse IV-middelen ligt nu vrij sterk op verbetering van de technische kwaliteit van de systemen en het opruimen van verouderde systemen.

Inzicht voor een betere balans tussen instandhouding, modernisering en vernieuwing

De casus bankenbelasting (opbrengsten € 450 miljoen per jaar) toont aan dat het lastig is om de noodzakelijke vernieuwing van een applicatie op de agenda te krijgen als het inzicht in de applicatie ontbreekt. Eenmaal per jaar verstuurt de Belastingdienst uitnodigingsbrieven aan de banken die potentieel aangifte zouden moeten doen. Voor banken is dit geen moeilijk proces: van de website het aangiftebiljet downloaden, invullen en terugsturen. Het proces bij de Belastingdienst is grotendeels handmatig. Het aangifteproces wordt vastgelegd in en ondersteund door een afgeschermd Excelsheet op het netwerk. Dit is een applicatie met een lage technische waarde die de Belastingdienst zelf heeft ontwikkeld. Dat is wel bekend bij de betrokken medewerkers, maar niet af te leiden uit de IT-administratie, waarin alle applicaties van de Belastingdienst en hun kenmerken en eigenschappen worden bijgehouden. De IT-administratie geeft niet aan dat deze applicatie dringend moet worden vernieuwd. Daardoor is het lastig om vernieuwing er snel door te krijgen. Dat dit in 2020 toch is gebeurd, komt omdat de Belastingdienst een nieuw gebouwde applicatie voor de nieuwe vliegbelasting ook in wil zetten voor andere belastingmiddelen in de keten Overige Middelen.

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst voorrang gegeven aan het terugbrengen van het aantal verouderde systemen. Voor een robuust en wendbaar IT-landschap is echter meer nodig. Applicaties die tekortschieten op functionaliteit, aanpasbaarheid of gebruikersvriendelijkheid, moeten ook worden aangepakt. Onder regie van het programma MIV zijn afgelopen jaar aanvullende gegevens verzameld over het applicatielandschap die een meer gebalanceerde sturing op het IT-landschap mogelijk maken. De grote vraag hierbij is of er in de toekomst wel genoeg IT-specialisten en financiële middelen zijn om het bestaande IT-landschap in stand te houden, verouderde systemen te moderniseren én applicaties te vernieuwen en verbeteren.

Inzicht voor betere uitvoerbaarheid

Inzicht in het IT-landschap is ook nodig voor advies aan de minister, de staatssecretaris en de Tweede Kamer over de uitvoerbaarheid van beleid, nieuwe wet- en regelgeving of politieke wensen. We hebben dat in voorgaande jaren geïllustreerd met het gegeven dat de IT-systemen voor de omzetbelasting zo weinig aanpasbaar zijn, dat de introductie van een nieuw btw-tarief de komende jaren niet uitvoerbaar is met de huidige IT-systemen. We zien dat het de Belastingdienst moeite kost om de boodschap van (on)uitvoerbaarheid goed voor het voetlicht te brengen. Er is niet altijd voldoende tijd voor goede uitvoerbaarheidstoetsen en bij een genuanceerde boodschap als

'uitvoerbaar met de huidige IT-systemen, mits' bestaat het risico dat deze 'mits' verdwijnt in het debat tussen regering en parlement (Werk aan Uitvoering fase 1, ABD Topconsult, februari 2020).

Een voorbeeld van hoe het ook kan werken, zien we bij de invoering van de fiscale maatregelen om de gevolgen van de coronacrisis te bestrijden. De domeindirecteuren, die verantwoordelijk zijn voor een cluster van IT-systemen binnen hun domein, zaten aan tafel bij het ontwerpen van deze maatregelen. Zij hebben daarbij aan kunnen geven op welke manieren de gevolgen van de coronacrisis voor bedrijven bestreden konden worden. Door de betrokkenheid van de vakkundige domeindirecteuren was de uitvoerbaarheid van de maatregelen al vroeg in het proces verzekerd. De uitvoerings-toetsen die daarna zijn gedaan, laten dan ook geen knelpunten zien op 'IT-maakbaarheid' van de coronacrisismaatregelen.

Aanpassing rijksbegrotingsvoorschriften kan bijdragen aan verbetering inzicht in beheer- en onderhoudskosten

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK besteden wij aandacht aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de informatievoorziening aan het parlement over IT binnen het Rijk. Deze informatievoorziening kan worden verbeterd als de kosten van IT binnen het Rijk eenduidig worden vastgelegd in de boekhouding. Dit kan geregeld worden door de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften aan te passen. Wij hebben de minister van BZK daarom aanbevolen om samen met de minister van Financiën te onderzoeken op welke manier de ICT-definitie in de Rijksbegrotingsvoorschriften beter aan kan sluiten bij de lifecycle-management-benadering, zodat intracomptabel betere informatie beschikbaar komt voor sturing en verantwoording. Voor het verzamelen van de financiële gegevens over het bestaande landschap, verdient een intracomptabele aanpak de voorkeur, omdat daarmee betrouwbaardere gegevens met minder administratieve lasten beschikbaar kunnen komen.

4.5.2 IT-beheer logische toegangsbeveiliging Belastingdienst

Het proces van logische toegangsbeveiliging (LTB), waarmee de toegang van gebruikers tot IT-applicaties wordt gereguleerd, is door de Belastingdienst in een meerjarig traject verbeterd. Maar er zijn nog 3 verbeterpunten die een volledig effectief proces in de weg staan.

Een beheerste LTB is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat alleen geautoriseerde gebruikers toegang hebben tot IT-systemen. Bij ongeautoriseerde toegang (bijvoorbeeld vanwege te ruime rechten, verlopen rechten, of ongewenste

functiecombinaties) kunnen personen ongewenst toegang krijgen tot informatie, ongewenste wijzigingen aanbrengen of ongewenste transacties verrichten. Het gaat hierbij niet alleen om gewone medewerkers, maar ook om systeembeheerders, die veelal hoge rechten hebben.

Sinds ons verantwoordingsonderzoek 2018 rapporteren wij over de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren de governance van het LTB-proces verbeterd.

Er zijn nog 3 tekortkomingen:

- Ten eerste is adequate controle op het gebruik van systeembeheerdersrechten bij directie IV/DCS nog niet geheel op orde vanwege systeemtechnische beperkingen (logging en monitoring van gebruik van (hoge) beheerdersrechten zijn nog niet overal ingeregeld).
- Ten tweede is de implementatie van de kaderstelling voor TPU's (tijdelijke persoonsgebonden user-id's) door dienstonderdelen nog niet gereed. TPU's kunnen, in combinatie met een ander gebruikersaccount, leiden tot een ongewenste doorbreking van functiescheidingen. TPU's zijn volgens het in 2020 ingevoerde kader in principe verboden, tenzij gemotiveerd en omgeven met extra risicobeperkende maatregelen. De Belastingdienst streeft ernaar deze tekortkoming in de eerste helft van 2021 opgelost te hebben.
- Ten derde zijn de lijsten met niet-toegestane functiecombinaties bij dienstonderdelen nog niet volledig. Via deze zogenoemde SOD-lijsten (*'segregation of duties'*) controleert de Belastingdienst preventief en detectief op ongewenste doorbreking van functiescheidingen. Bij onvolledige lijsten kunnen functiedoorbrekingen (bijvoorbeeld tussen heffen en innen) onontdekt blijven, met bijvoorbeeld het risico van onontdekte onrechtmatige transacties.

4.5.3 Informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar

digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bevindingen

Bij het Ministerie van Financiën oordeelden we in het verantwoordingsonderzoek 2019 dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging voldoende beheerst werden. Wel deden we 2 aanbevelingen om de manier waarop het ministerie omgaat met informatiebeveiligingsincidenten te verbeteren. Wij bevalen aan om de informatie van de Belastingdienst over informatiebeveiligingsincidenten via periodieke rapportages aan het kerndepartement te melden. Daarnaast bevalen wij aan om de monitoring van de omgang met beveiligingsincidenten vast te leggen voor zowel het kerndepartement als de Belastingdienst. Wij constateren dat over 2020 beide aanbevelingen nog niet zijn opgevolgd. Wij stellen vast dat incidenten van het kerndepartement viermaandelijks worden gerapporteerd aan de top van het ministerie.

Verder onderzochten wij de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Voor videovergaderen maakte het Ministerie van Financiën gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een risicoanalyse, als gezamenlijke basis waarmee de afnemers van WebEx risico's af konden wegen voor hun specifieke situatie. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. Vooruitlopend hierop heeft het Ministerie van Financiën op basis van risicoanalyses voor WebEx van de Belastingdienst een risicoafweging gemaakt. Op basis daarvan stond het Ministerie van Financiën gebruik van WebEx gedurende 2020 toe voor het bespreken van niet-vertrouwelijke informatie.

Voor WhatsApp is geen aparte risicoafweging uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. WhatsApp kan gezien worden als een 'schaduwapplicatie'. Dit betekent dat de applicatie in de praktijk gebruikt wordt maar niet beheerd wordt door de ICT-dienstverlener van het Ministerie van Financiën (SSC-ICT). Medewerkers kunnen niet rekenen op ICT-ondersteuning wanneer zich problemen voordoen met de berichtenapp.

Net als bij meerdere andere organisaties die wij onderzochten, zijn er in 2020 bij het Ministerie van Financiën WhatsApp-accounts van medewerkers overgenomen door criminelen. In het kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code aan het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Het Ministerie van Financiën hecht belang aan bewust gebruik van ICT door medewerkers. Er is bijvoorbeeld specifiek gewezen op de beschikbare communicatiemiddelen bij het thuiswerken. Ook is aandacht geweest voor de pogingen van criminelen om WhatsApp-accounts van medewerkers over te nemen of via betaalverzoeken geld afhandig te maken.

Conclusie en aanbevelingen

Hoewel onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 nog niet zijn opgevolgd concluderen we dat de risico's van informatiebeveiliging voldoende worden beheerst door het Ministerie van Financiën. We herhalen onze 2 aanbevelingen van vorig jaar:

- Zorg dat de informatie van de Belastingdienst over informatiebeveiligingsincidenten via periodieke rapportages aan het kerndepartement wordt gemeld, zodat er op centraal niveau een volledig beeld is.
- Zorg dat de monitoring van de omgang met beveiligingsincidenten bij het kerndepartement en bij de Belastingdienst wordt vastgelegd. Dit zorgt voor het juiste beheer van informatiebeveiligingsincidenten met inbegrip van communicatie over zwakke plekken in de beveiliging.

4.5.4 Decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen

De Financiële-verhoudingswet regelt de financiële relaties tussen het Rijk en provincies en gemeenten. De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) hebben beiden daarvoor een verantwoordelijkheid. In ons

rapport bij het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZK rapporteren wij een onvolkomenheid en een aandachtspunt die de uitvoering van de Financiële-verhoudingswet raken. Wij vragen daarvoor ook in dit rapport aandacht omdat de minister van Financiën als medefondsbeheerder ook hiervoor een verantwoordelijkheid heeft.

Nog onvoldoende beleids- en bestedingsvrijheid voor deel decentralisatie-uitkeringen
Net als in 2018 en 2019 merken wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als onvolkomenheid aan bij het Ministerie van BZK.

In 2020 zijn de fondsbeheerders doorgestaan met de verbeteracties die in 2019 werden ingezet. Voor een bedrag van € 643,3 miljoen aan decentralisatie-uitkeringen in het gemeente- en provinciefonds tezamen geldt nog steeds dat deze op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden die een dergelijke uitkering kenmerkt. Dit betreft oudere, langer lopende decentralisatie-uitkeringen. Veel nieuwe decentralisatie-uitkeringen worden inmiddels conform de Financiële-verhoudingswet vormgegeven.

Vanwege de hoogte van het bedrag aan afwijkingen handhaven wij de onvolkomenheid voor de minister van BZK. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* lichten we dit nader toe.

4.5.5 Interne fiscale processen Belastingdienst

Als onderdeel van het Ministerie van Financiën is de Belastingdienst zelf inhoudings- en belastingplichtig voor onder meer de loonheffing, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. In 2016 bleek dat het beheer van de fiscale processen bij de Belastingdienst niet op orde was. Dit beheer is van belang voor de Belastingdienst om de eigen belastingaangifte volledig en juist te doen.

Om het beheer van de fiscale processen te verbeteren is de Belastingdienst in 2017 begonnen met het opstellen van een *Tax Control Framework*. De belangrijkste risico's zijn in kaart gebracht en er is per risico een uniforme procesbeschrijving opgesteld met bijbehorende beheersmaatregelen. Deze voert de Belastingdienst stap voor stap in.

Ontwikkelingen 2020

De Belastingdienst toetst periodiek of de procedures volgens de nieuwe procesbeschrijvingen worden uitgevoerd en of de beheersmaatregelen voor de fiscale processen goed functioneren. In 2019 was deze toets voor een deel van de fiscale processen uitgevoerd. Het plan was om het resterende gedeelte in 2020 te toetsen.

Doordat de coronacrisis uitbrak was dat echter niet mogelijk. Dat komt doordat bepaalde fiscaal relevante transacties niet meer plaatsvonden. De dienstonderdelen van de Belastingdienst hebben wel aangegeven al volgens de nieuwe procesbeschrijvingen te kunnen werken.

De Belastingdienst is begonnen met het formuleren van aanvullende procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen op basis van een aanvullende risico-inventarisatie.

Conclusie

Het op orde brengen van het beheer van de fiscale processen is een meerjarig traject dat is gestart in 2016. De Belastingdienst heeft de belangrijkste risico's in kaart gebracht en hiervoor procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen geformuleerd. De implementatie van de procesbeschrijving en het functioneren van de beheersmaatregelen is nog niet in alle gevallen getoetst. Dat komt onder meer door de bijzondere omstandigheden die zijn ontstaan door corona.

4.5.6 Nieuw aandachtspunt: centraal intern toezicht op geldstromen Douane

Uit ons onderzoek blijkt dat een belangrijk onderdeel van het financieel beheer van de Douane nog niet volledig op orde is. Dit betreft het intern toezicht op centraal niveau op door de decentrale Douane-onderdelen geheven en geïnde geldstromen (invoerrechten en accijnzen).

Dit toezicht is nog niet voldoende ingeregeld, zo blijkt ook uit onderzoek van de Auditdienst Rijk, waar wij gebruik van maken. Wij vragen nu extra aandacht voor dit centrale toezicht, om 3 redenen:

- Ten eerste: de door de Douane gestarte trajecten ter versterking van het financieel beheer lopen reeds jaren en duren langer dan initieel gepland.
- Ten tweede: de Douane wordt per 1 januari 2021 ontvlochten uit de Belastingdienst.
- Ten derde: de hoeveelheid van de douaneaangiften wijzigt sterk als gevolg van de Brexit en van aanstaande wijzigingen met betrekking tot e-commerce.

Belangrijke onderdelen van het primaire proces van de Douane zijn het heffen en innen van de traditionele eigen middelen (de invoerrechten voor goederen van buiten de EU) voor de Europese Commissie en het heffen en innen van accijnzen. Van een adequaat financieel beheer van deze processen is sprake als is voldaan aan de normen doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. De handhaving van de normen voor het financieel beheer vereist een adequaat stelsel van maatregelen van interne beheersing.

Bij een decentrale uitvoering van processen dienen op centraal niveau waarborgen te worden getroffen om interne processen te beheersen en de betrouwbaarheid van managementrapportages te waarborgen. Centraal toezicht – in de vorm van verbijzonderde interne controles – is noodzakelijk voor beheersing van:

- de volledigheid en rechtmatigheid van het heffingsproces;
- de volledigheid en tijdigheid van het inningsproces;
- de juistheid, tijdigheid en volledigheid van het proces van (financiële) verantwoording.

De Douane is reeds gestart met interne verbetertrajecten met betrekking tot het financieel beheer. Deze trajecten zijn gericht op het beschrijven, uniformeren en automatiseren van processen (*Douane Aantoonbaar In Control*, DAIC) en op het automatiseren van koppelingen voor de beheersing en controle van standen en stromen in de processen heffen en innen (*Ordelijk Financieel Beheer Douane*, OFB). In het vervolg van OFB zal de focus worden uitgebreid naar processen. Beide verbetertrajecten lopen reeds enkele jaren en duren langer dan initieel gepland als gevolg van meer werk dan verwacht (DAIC), schaarste van personeel (DAIC en OFB) en uitbreiding van de oorspronkelijke scope (OFB).

4.5.7 Nieuw aandachtspunt: Controle herverzekering leverancierskredieten

Uit ons onderzoek blijkt dat de controle op de rechtmatigheid van de eindafrekening garantieregeling herverzekering leverancierskredieten nog niet volledig op orde is.

Met kortlopende kredietverzekeringen verzekeren ondernemers zich tegen het risico op wanbetaling door afnemers. Deze verzekeringen worden doorgaans, voor een periode van 1 jaar, afgesloten bij een private verzekeraar. Als gevolg van de coronamaatregelen namen de betalingsrisico's voor de verzekeraars toe. Om deze risico's te beperken, kunnen kredietverzekeraars kredietlimieten verlagen. In tijden van economische onzekerheden – zoals de coronapandemie – kan de inperking van kredietverzekeringen grote negatieve effecten hebben op de kredietverlening tussen bedrijven en daarmee op de economie als geheel. Om het risico van verlaging van kredietlimieten te beperken heeft de Staat besloten tot herverzekering van alle verzekeringsportefeuilles van aangesloten kredietverzekeraars voor het jaar 2020. Voor de herverzekering leverancierskredieten geldt een garantieplafond van € 12 miljard. Inmiddels is de regeling verlengd tot en met 30 juni 2021.

In ruil voor een dekking van 90% van de verzekerde risico's ontvangt de Staat in 2020 100% van de geïnde premies van de verzekeraars. Maandelijks verrekenen de Staat

en de verzekeraars met elkaar de ontvangsten (premies en recuperaties) en uitgaven (uitvoeringskosten en schade-uitkeringen). Aan het einde van de looptijd van de herverzekering dienen de verzekeraars een verantwoording in, op basis waarvan de eindafrekening plaatsvindt.

Om de rechtmatigheid van de eindafrekening vast te kunnen stellen heeft de Staat het recht bedongen om een accountantscontrole uit te laten voeren bij de verzekeraars. Het Ministerie van Financiën heeft een opdracht verstrekt aan een externe accountant om de eindverantwoordingen van de verzekeraars te onderzoeken. Volgens deze opdracht hoeft de accountant geen controleverklaring af te geven, maar dient de accountant overeengekomen specifieke werkzaamheden te verrichten en een verslag van feitelijke bevindingen op te stellen. Hierdoor kan op basis van de werkzaamheden van de externe accountant nog geen uitspraak worden gedaan over de rechtmatigheid. Hiervoor zijn aanvullende werkzaamheden noodzakelijk.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van Financiën nog in overleg is met de externe accountant over de uit te voeren (controle)werkzaamheden. Als gevolg hiervan kan op dit moment nog niet worden beoordeeld of bij de eindafrekening voldoende zekerheid kan worden verkregen over de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven en ontvangsten van de garantieregeling. Wij beseffen dat de coronacrisis om uitzonderlijke maatregelen vraagt, voor een adequate controle op de rechtmatigheid van eindafrekening is het echter van belang om zo zorgvuldig mogelijk alle relevante risico's mee te nemen in de besluitvorming van dergelijke regelingen. Om bij de eindafrekening de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten vast te kunnen stellen is het van belang dat de minister zorgdraagt voor een toereikend controlebeleid voor deze regeling. Hiervoor moet de minister ofwel de reeds verstrekte opdracht aan de externe accountant wijzigen in een controleopdracht, ofwel aanvullende werkzaamheden uit (laten) voeren die ertoe leiden dat op een andere wijze voldoende zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van de uitvoering.

4.5.8 Opgelost: IT-beheer IT-Specials (Nationale Schuld)

Het IT-beheer inzake de bij het Ministerie van Financiën in beheer blijvende IT-applicaties voor de Nationale Schuld is in voldoende mate verbeterd.

De afgelopen jaren 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 van het Ministerie van Financiën. Deze afdeling voert een gedeelte van het beheer uit voor de systemen die gebruikt worden voor de financiering van de staatsschuld en het schatkistbankieren. In 2018 en 2019 is het overgrote deel van de applicaties

succesvol gemigreerd naar een externe hostingpartij. Daarbij blijft er sprake van IT-beheertaken (in gedeeld beheer) bij de afdeling IT-Specials. Ook blijft een essentiële applicatie geheel in beheer bij deze afdeling.

Over 2020 hebben wij vastgesteld dat het IT-beheer waar de afdeling IT-Specials verantwoordelijk voor is, in voldoende mate voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Dit geldt voor de processen wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up & recovery. De vorig jaar nog ontbrekende volledige beschrijving van de opzet van de procedures voor beveiliging van componenten is najaar 2020 opgeleverd en opzet en bestaan hiervan zijn als voldoende beoordeeld (de werking kon nog niet vastgesteld worden).

Uit auditwerkzaamheden blijkt verder dat ook de *general IT controls* in de externe hostingomgeving in opzet, bestaan en werking over 2020 voldoende effectief zijn. Hiermee is in voldoende mate sprake van verbetering, zodat dit aandachtspunt opgelost is.

4.5.9 Opgelost: uitvoering herstel kindgebonden budget

In 2018 bleek uit onderzoek van de ministeries van SZW en Financiën dat ouders voor wie het kindgebonden budget is stopgezet omdat ze niet meer aan de voorwaarden voldeden, maar die in een later berekeningsjaar opnieuw aan de voorwaarden voldoen, niet automatisch weer kindgebonden budget ontvingen. Voor die situaties was ten onrechte aangenomen dat het initiatief voor het herstarten van het kindgebonden budget bij de ouder ligt. Deze omissie is aanwezig vanaf de invoering van de kindertoeslag in 2008, die in 2009 is opgevolgd door het kindgebonden budget. In 2019 heeft het kabinet besloten dat ouders over de periode 2013-2017 alsnog het kindgebonden budget krijgen dat hun toekomt.

De Belastingdienst Toeslagen heeft in de eerste helft van 2019 de systemen aangepast, zodat deze situatie in de toekomst wordt voorkomen. Vervolgens is er een projectorganisatie opgezet voor de herstelwerkzaamheden en om specifieke vragen van ouders te beantwoorden. Vanaf september 2019 is er gestart met het versturen van aangepaste beschikkingen en het verrichten van nabetalingsen.

Herstelactie kindgebonden budget doelstelling bereikt

De herstelactie is in 2020 voorspoedig verlopen. In 2020 is de herstelpopulatie uitgebreid van 250.000 naar 320.000 ouders. Eind 2020 heeft circa 90% van hen een herstelbetaling ontvangen. Tussen april en september 2020 is de projectorganisatie afgeschaald en uitgefaseerd. In december 2020 is er décharge verleend aan de

projectmanager en zijn de resterende werkzaamheden belegd bij Toeslagen regulier. De realisatie van de uitgaven is voor de herstelactie dichtbij de raming gebleven. Het geraamde bedrag aan herstelbetalingen was in 2019 begroot op € 420 miljoen (met een marge van plus of min € 40 miljoen). Door het uitbreiden van de herstelpopulatie is dit bedrag in 2020 bijgesteld naar € 478 miljoen, waarvan tot en met 2020 € 453 miljoen is uitbetaald. Doordat de projectorganisatie eerder dan verwacht kon worden afgeschaald is er bespaard op de uitvoeringskosten.

Voor de resterende herstelpopulatie is nog zo'n € 25 miljoen beschikbaar. Dit betreft groepen ouders voor wie alsnog uitbetaling van het kindgebonden budget niet eenvoudig is, bijvoorbeeld omdat de Belastingdienst Toeslagen geen adres- of inkomensgegevens van deze ouders heeft. Voor zover mogelijk gaat Toeslagen deze ouders in het voorjaar of in het najaar van 2021 alsnog de kindgebonden toeslag uitbetalen. Eind 2021 zal vervolgens de aanpak worden bepaald voor de dan nog resterende ouders.

4.5.10 Opgeloste aandachtspunten, onderwerpen en toezeggingen minister

Wij vragen niet opnieuw aandacht voor alle onderwerpen waarover wij vorig jaar rapporteerden omdat deze voldoende zijn opgelost of omdat de risico's beperkt zijn en niet direct actie nodig is.

Voor het aandachtspunt '*invulling rol Auditdienst Rijk in controlebestel*' geldt dat er intensieve afstemming is geweest in alle fasen van het controleproces en dat daarbij voldoende voortgang is bereikt.

Onze aanbevelingen voor het integriteitsbeleid Douane zijn door de Douane voldoende opgepakt in 2020.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Toereikendheid M&O-beleid

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie, wijzen wij nog op het volgende. De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat de prestatie-indicatoren voor toezicht op zichzelf geen aanleiding geven om te veronderstellen dat er sprake zou zijn van een ontoereikend M&O-beleid voor belastingen. Uit ons onderzoek komt een ander beeld naar voren. In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën constateerden wij dat de Belastingdienst niet beschikt over een structureel, actueel, volwaardig inzicht in de effectiviteit van de ingezette instrumenten (zie § 4.3.5 'OVK M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)). Mede op grond hiervan oordeelden wij dat de onzekerheid die uit het M&O-beleid voortvloeit groter is dan de onzekerheid die wij normaliter tot uitdrukking brengen in het standaardvoorbehoud bij ons oordeel over de financiële informatie (zie § 3.1.1).

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Financiën en Nationale Schuld. Dit jaar hebben we gekeken naar Fiscale regelingen (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën in § 5.2.

5.1 Fiscale regelingen te vaak en te makkelijk ingezet

Ministers maken op grote schaal gebruik van fiscale regelingen om beleidsdoelstellingen te realiseren. In de Miljoenennota 2020 zijn in totaal 116 fiscale regelingen te vinden, met een totaal financieel belang van bijna € 111 miljard.⁵

In het verleden hebben we vaker onderzoek gedaan naar fiscale regelingen en problemen geconstateerd bij de inzet van dit instrument (zie onder andere Algemene Rekenkamer, 1999 en 2017)⁶. Dat was voor ons reden om dit jaar, als onderdeel van het verantwoordingsonderzoek, een aantal fiscale regelingen tegen het licht te houden.

Anders dan reguliere beleidsuitgaven, hebben fiscale regelingen meestal een ‘open einde-karakter’ en vallen ze buiten de begrotingsystematiek van de beleidsverantwoordelijke minister. Fiscale regelingen hebben daardoor als risico dat (vak)ministers de begrotingsdiscipline omzeilen door beleid te financieren via de fiscale instrumenten. De kosten van het beleid komen immers tot uitdrukking in een vermindering van belastingontvangsten door aftrekposten, vrijstellingen, teruggaven of tariefreducties.⁷

De minister van Financiën houdt toezicht op het financieel beheer van het Rijk en heeft een rol in het voorkomen dat fiscale regelingen ten onrechte worden ingezet. Daartoe heeft de minister in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) het Toetsingskader fiscale regelingen opgenomen.⁸

Dit toetsingskader is echter onvoldoende effectief. Dit blijkt uit onderzoek dat wij in het kader van het verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben verricht naar 4 fiscale regelingen (zie tabel 3).⁹

Tabel 3 Onderzochte fiscale regelingen

Fiscale regeling	Raming financieel belang 2020*
Aftrek specifieke zorgkosten (SZK)**	€ 256 miljoen
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)	€ 386 miljoen
Landbouwvrijstelling (LBV)	€ 1.336 miljoen
Lijfrenteaftrek (LRA)	€ 463 miljoen***

* bron: Miljoenennota 2020

** Bij deze regeling is ook de Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten (TSZ) in de beschouwing betrokken.

*** Dit is het saldo van de belastingderving door aftrek van lijfrentepremies, de lijfrentevrijstelling in box 3 en de belastingontvangsten door belaste uitkeringen van lijfrenten.

Fiscale regelingen voldoen niet aan criteria toetsingskader

Als een (vak)minister een fiscale regeling als beleidsinstrument wil introduceren, moet hij aan de hand van het Toetsingskader fiscale regelingen de noodzaak daarvan onderbouwen en aantonen dat een fiscale regeling de voorkeur verdient boven alternatieve instrumenten.

Het Toetsingskader fiscale regelingen omvat de volgende hoofdvragen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
7. Is een horizonbepaling¹⁰ aan de orde?

Alleen als alle vragen achtereenvolgens bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een fiscale regeling in aanmerking. Bij evaluaties van fiscale

regelingen dienen de criteria van het toetsingskader (opnieuw) te worden gehanteerd. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan 1 of meer van de gestelde toetsings-elementen voldoet, kan dat leiden tot aanpassing of afschaffing van de regeling.

Bij de 4 onderzochte regelingen hebben we getoetst of deze voldoen aan de criteria van het Toetsingskader fiscale regelingen. In tabel 4 hebben we de resultaten van deze toetsing samengevat.

Tabel 4 Gebruik toetsingskader

Toetsingskader	SZK	KIA	LBV	LRA
heldere probleemstelling	Ten dele	Nee	Nee	Ten dele
doel helder en eenduidig	Nee	Nee	Nee	Nee
financiële interventie noodzakelijk	N.v.t.	Nee	Nee	Ja
subsidie voorkeur boven heffing*	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
fiscale regeling voorkeur boven directe subsidie	Nee	Nee	Nee	Nee
evaluatie	Nee	Ten dele	Nee	Nee
horizonbepaling	Nee	Nee	Nee	Nee

* Gelet op het karakter van de 4 onderzochte regelingen, is de vraag of een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing niet van toepassing, omdat er bij deze regelingen geen sprake is van het tegengaan van ongewenst gedrag.

Uit tabel 4 blijkt dat de onderzochte fiscale regelingen op de meeste punten niet voldoen aan de criteria van het toetsingskader.

Zo hebben de onderzochte regelingen geen precieze probleem- of doelstelling, hetgeen de beoordeling van de effectiviteit al op voorhand bemoeilijkt. Dit geldt in het bijzonder voor de landbouwvrijstelling, omdat deze fiscale regeling is gebaseerd op een beleidsprobleem dat door een wetswijziging in 2001 al langere tijd niet meer bestaat.¹¹ Ook scoren de fiscale regelingen negatief als het gaat om de onderbouwing dat een fiscale vormgeving de voorkeur zou verdienen boven niet-fiscale alternatieven. Verder constateren we dat evaluaties ontbreken of essentiële vragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen onbeantwoord laten. Bij evaluaties zou aan de criteria van het toetsingskader getoetst moeten worden, maar dit gebeurt niet altijd. Zo zien we dat de aftrek voor specifieke zorgkosten in 2016 is onderzocht, maar dat het toetsingskader niet is gebruikt. Tot slot constateren we dat geen van de 4 onderzochte fiscale regelingen een horizonbepaling heeft.¹² Volgens het Toetsingskader fiscale regelingen ligt het voor de hand een horizonbepaling op te nemen bij de introductie of evaluatie van een fiscale regeling, zoals ook bij subsidies wettelijk het geval is. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie

beschikbaar is, kan besloten worden om de regeling te continueren voor een opnieuw vast te stellen periode. Als er geen of geen positieve evaluatie is, zou de regeling volgens het toetsingskader automatisch vervallen. Het ontbreken van een horizonbepaling maakt het dus makkelijker om beslissingen over regelingen uit te stellen.

Knelpunten fiscale regelingen zijn hardnekkig

Het is niet voor het eerst dat we knelpunten constateren bij onderzoek naar fiscale regelingen. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in 1999 het rapport *'Belastingen als beleidsinstrument'* uitgebracht (Algemene Rekenkamer, 1999). We deden in dit rapport al de aanbeveling om een zorgvuldige en expliciete afweging te maken bij de inzet van 'fiscale stimuleringsregelingen'.

Meer recent constateerden we in onze brief *'Belastinguitgaven en milieueffecten'* uit 2015 dat 32 van de 86 belastinguitgaven niet waren geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2015). Bovendien werden in 13 van de 54 beschikbare evaluaties geen uitspraken gedaan over de effectiviteit van de fiscale regeling.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 hebben wij onderzoek gedaan naar de regeling Fiscale tegemoetkoming voor experts uit het buitenland, de 30%-regeling (Algemene Rekenkamer, 2016). Onze conclusie was dat de effectiviteit van de 30%-regeling onvoldoende was onderzocht.

Het voorgaande was voor ons een belangrijke aanleiding om een breed opgezet onderzoek te doen naar belastingverlichtende regelingen (Algemene Rekenkamer, 2017). We constateerden in dit onderzoek dat voor een groot deel het inzicht ontbrak of de beoogde doelen en effecten van fiscale regelingen werden behaald, en tegen welke 'prijs'. Van een aanzienlijk aantal regelingen konden we het financieel belang niet (exact) bepalen, omdat daarvan geen cijfers (financiële ramingen of realisaties) bekend waren. Ook constateerden we dat van een deel van de fiscale regelingen onduidelijk was waar de inhoudelijke (beleids)verantwoordelijkheid ligt. Die onduidelijkheid verhinderde het afleggen van verantwoording over de realisatie van de beoogde beleidsdoelen.

Tot slot wijzen we op ons rapport over de autobelastingen als beleidsinstrument (Algemene Rekenkamer, 2019). Daarin deden we de aanbeveling om de bijzondere regelingen in de autobelastingen te evalueren en te heroverwegen als ze niet bijdragen aan de hoofddoelen van de autobelastingen en ook geen actuele reden hebben. We hebben ervoor gepleit om daarbij ook rekening te houden met de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

De resultaten van onze onderzoeken komen in hoofdlijnen overeen met de uitkomsten van andere onderzoeken en publicaties op dit terrein (Financiën, 2010, 2020a, b, c en d).

Het Ministerie van Financiën heeft in 2020 een evaluatiedoorlichting van fiscale

regelingen uitgebracht (Financiën, 2020a en 2020b). Daaruit bleek dat uitgevoerde evaluaties vaak geen of alleen voorzichtige conclusies en aanbevelingen bevatten. Van de 104 fiscale regelingen waarnaar was gekeken, hadden er slechts 8 een overtuigend positieve evaluatie. De overige fiscale regelingen hadden in 14 gevallen een negatieve evaluatie. Bij 30 regelingen konden uit de evaluatie geen harde conclusies getrokken worden. Bij 52 regelingen was er geen recente evaluatie. Verder bleek dat regelingen met een negatieve evaluatie maar zelden worden aangepast of afgeschaft. In de onderzoeksperiode van de doorlichting (2010-2018) waren slechts enkele regelingen fundamenteel gewijzigd naar aanleiding van een evaluatie. De oorspronkelijk gemaakte keuze voor een fiscale regeling als instrument om het gewenste doel te bereiken, werd zelden tegen het licht gehouden.

De doorlichting wijst erop dat het te makkelijk is om nieuwe beleidsmaatregelen de vorm te geven van een fiscale regeling, waarmee het uitgavenplafond wordt ontlopen, omdat de kosten van het beleid niet drukken op de begroting van het beleidsministerie. De regelingen leiden hierdoor tot extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst en administratieve lasten voor de burger, terwijl niet bekend is of deze regelingen doen waarvoor ze zijn ingevoerd.

Eind 2020 hebben de staatssecretarissen van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gezonden over de aanvullende duiding van de problemen bij de Belastingdienst (Financiën, 2020c). Zij stellen vast dat er een sterke prikkel is om fiscale regelingen in te zetten in plaats van subsidies, omdat die minder knellende begrotingsregels hebben, in vergelijking met regelingen aan de uitgavenkant. Volgens de staatssecretarissen is het bij fiscale regelingen bovendien niet altijd voor alle partijen duidelijk welk departement welke verantwoordelijkheid draagt.

Beoordeling fiscale regelingen

De resultaten van ons onderzoek naar 4 fiscale regelingen en onze analyse van ander onderzoek op dit terrein, geven aanleiding om kritisch te zijn op de inzet van fiscale regelingen als beleidsinstrument. Naast lacunes die we ook regelmatig bij subsidies en andere uitgavenregelingen aantreffen (zoals onduidelijke doelstellingen, gebrekkige beleidsinformatie en tekortschietende evaluaties), constateren we verschillende extra knelpunten bij fiscale regelingen. Fiscale regelingen onttrekken zich namelijk grotendeels aan het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer. Daardoor is het risico groot dat ministers van beleidsdepartementen de voorkeur geven aan fiscale regelingen om te ontkomen aan de begrotingsdiscipline. Het resultaat is dan een niet-transparante maatregel die financieel aan het budgettair zicht wordt onttrokken en doorgaans ook nog eens de gestelde maatschappelijke doelen niet of onvoldoende bereikt; een gevaarlijk mengsel. Dit pleit ervoor om fiscale regelingen alleen in te

zetten als dit onvermijdelijk is (bijvoorbeeld als zij onlosmakelijk verbonden zijn aan de heffingsstructuur) of wanneer ministers aantonen dat fiscale regelingen evident de voorkeur verdienen boven alternatieve regelingen. Er is een toetsingskader in de Rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen om deze afweging te onderbouwen, maar we concluderen dat de door ons beoordeelde fiscale regelingen op veel punten afwijken van de geformuleerde criteria. Ministers hanteren het toetsingskader ook niet altijd bij evaluaties van bestaande regelingen, terwijl dit wel is voorgeschreven in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Het toetsingskader is in feite een voorloper van het huidige artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW), dat een goede onderbouwing van beleid vereist. De slechte naleving van het toetsingskader illustreert het belang van een goede onderbouwing en de noodzaak om artikel 3.1 CW en de operatie Inzicht in Kwaliteit serieus te nemen. Zonder goede onderbouwing is evaluatie niet goed mogelijk en blijven ondoelmatige en ineffectieve regelingen bestaan.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek naar de 4 regelingen in het verantwoordingsonderzoek en eerder onderzoek concluderen we dat de regels omtrent het toetsingskader en de evaluatieverplichting onvoldoende worden nageleefd en dus niet leiden tot een kritische afweging en beoordeling van het instrument fiscale regelingen. De minister van Financiën schiet op dit punt tekort in zijn toezichhoudende rol. We bevelen daarom aan het stelsel van fiscale beleidsinstrumenten grondig te herzien en op basis van navolgbare conclusies fiscale regelingen uitsluitend in te zetten, indien de regeling:

- onlosmakelijk verbonden is met de heffingsstructuur van de belastingwetgeving;
- aantoonbaar de meest effectieve en doelmatige manier is om bepaalde beleidsdoelen te bereiken.

In alle andere gevallen bevelen wij aan fiscale regelingen af te schaffen of te vervangen door alternatieve regelingen (bijvoorbeeld subsidies, heffingen of wettelijke regulering). We kunnen ons voorstellen dat afzien van overheidsinterventie ook tot het keuzerepertoire kan behoren.

Wij zien een belangrijke taak weggelegd voor de minister van Financiën om een dergelijke herziening te initiëren. Tegelijkertijd bevelen we aan om de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van het vakdepartement bij fiscale regelingen zwaarder in te vullen, bijvoorbeeld door in de Rijksbegrotingsvoorschriften op te nemen dat vakdepartementen niet alleen in hun begroting melding moeten maken van fiscale regelingen op hun terrein, maar ook in hun jaarverslag verantwoording moeten afleggen over de regeling. Daarmee worden fiscale regelingen nadrukkelijker onderwerp van gesprek tussen het parlement en de vakminister over de verantwoording. Daarin

kunnen de 'kosten' van het beleid worden afgewogen tegen de maatschappelijke resultaten ervan. Dit kan een gedegen afweging van de inzet van het instrument en de kritische evaluatie ervan ten goede komen.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Kinderopvangtoeslag herstel en verbetering

Op 17 juni 2020 hebben de Kamerleden Snels en Leijten een motie¹³ ingediend met een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om in het verantwoordingsonderzoek 2020 speciale aandacht te besteden aan de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. Dit gezien er een grote en complexe operatie op touw moet worden gezet, waarbij de uitvoering van de hersteloperatie volgens de Kamerleden cruciaal is voor het herstel van vertrouwen van ouders. Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen. Wij hebben dit verzoek ingewilligd en in dit hoofdstuk volgen de resultaten uit het onderzoek¹⁴ (§ 6.1). Daarnaast zijn we nagegaan wat de door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag geconstateerde fouten van de Belastingdienst betekenen voor de financiële verantwoording en het effect van de toegezegde compensatie van € 30.000 (§ 6.2). We sluiten dit hoofdstuk af met een aanbeveling over de sturing en de beheersing van de kinderopvangtoeslag door beide verantwoordelijke ministers (§ 6.3).

6.1 Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen

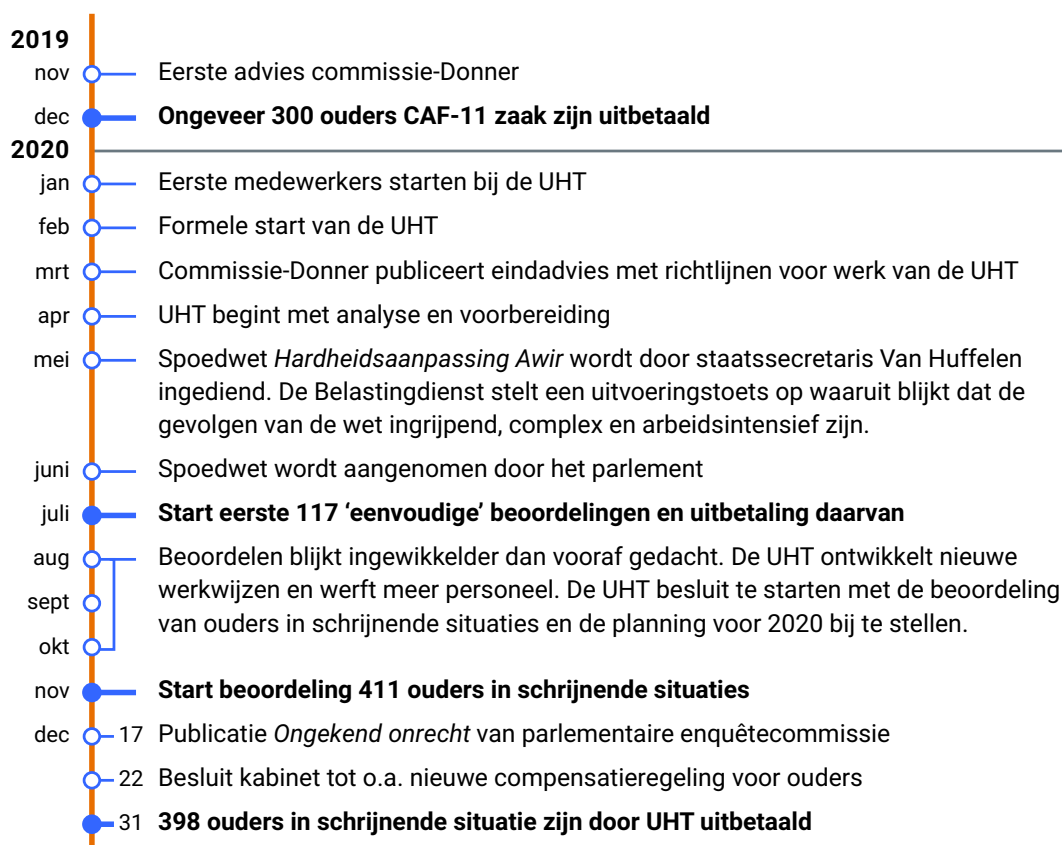
Resultaat blijft ver achter bij planning in 2020

Veel gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire zitten nog steeds in (financiële) problemen. In 2020 heeft de Belastingdienst de Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen (UHT) opgericht om de gedupeerde ouders te compenseren; in potentie gaat het om 28.000 ouders. De planning van de staatssecretaris was om in 2020 de eerste 5.000 ouders uit te betalen. Omdat dit niet haalbaar bleek te zijn, is de planning in september 2020 bijgesteld naar 300 tot 600 ouders. Uiteindelijk zijn in 2020 ongeveer 500 ouders uitbetaald.

Bij de UHT wordt hard gewerkt, onder hoge politieke en maatschappelijke druk. De UHT kon pas in juli 2020 beginnen met de uitvoering van het compenseren van gedupeerde ouders, nadat hier een nieuwe wet voor was aangenomen. Toen bleek dat het lastiger is dan vooraf was ingeschat om te beoordelen welke regeling passend is voor een ouder. Vervolgens is besloten om de oorspronkelijke planning los te laten en eerst de ouders in de meest schrijnende situaties te gaan helpen. Dit zijn ouders die soms ook met een geldbedrag nog niet uit de problemen zijn, omdat ze bijvoorbeeld uit huis worden gezet. De UHT probeert hen ook te helpen door contact op te nemen met bijvoorbeeld een huisbaas of de gemeente.

Figuur 7 *Tijdslijn UHT*

De UHT moest in 2020 nog worden opgericht, maar dat jaar ook al resultaten boeken



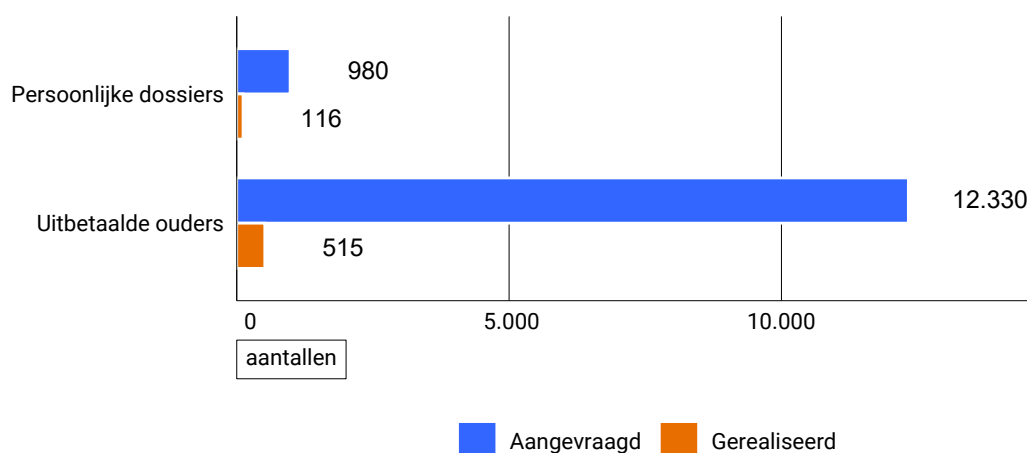
In 2020 zijn ongeveer 500 ouders uitbetaald (zie figuur 8), van wie 400 in november en december. Voor de medewerkers van de UHT is het lastig dossiers van gedupeerde ouders te beoordelen omdat informatie vaak uit verschillende systemen moet komen of helemaal ontbreekt. Bovendien moeten ze voor elk afzonderlijk jaar waarin een ouder problemen had met de kinderopvangtoeslag een formulier van 25 pagina's

invullen. In dat formulier wordt getoetst op welke regeling de ouder in dat jaar aanspraak kan maken. Er waren in 2020 3 verschillende regelingen:

- de compensatieregeling;
- de regeling voor de hardheid van het systeem;
- de regeling voor ouders die geen betalingsregeling toegekend kregen doordat hen opzet of grove schuld werd verweten.

Figuur 8 Resultaat UHT per 31-12-2020

Resultaten UHT blijven ver achter bij planning in 2020

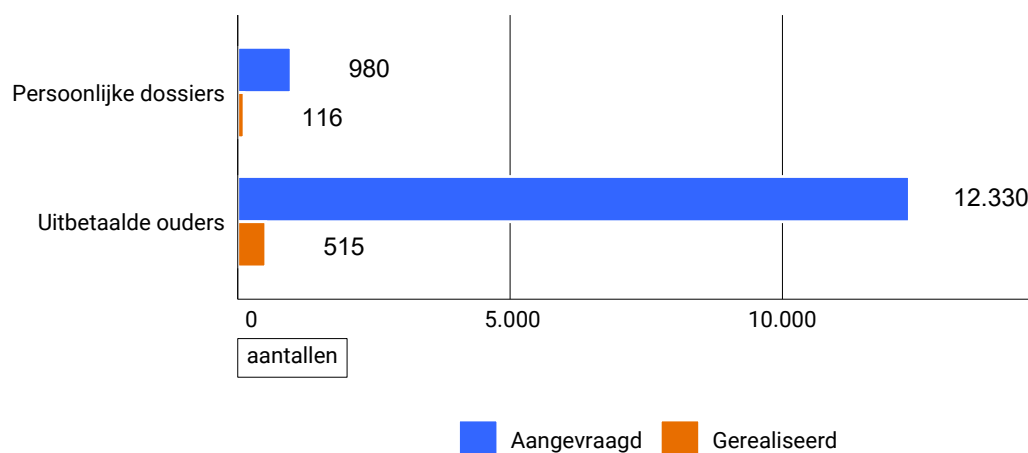


In de wet¹⁵ is opgenomen dat het recht van een ouder op compensatie binnen 6 maanden wordt vastgesteld. Het gaat dan om compensatie voor hardheid van het systeem of om een tegemoetkoming voor een onterechte kwalificatie van opzet of grove schuld. De termijn gaat in nadat een ouder zich heeft gemeld en kan eenmalig met maximaal 6 maanden worden verlengd. Deze maximale wettelijke doorlooptijd is in 2020 niet gehaald. De focus van de UHT lag in 2020 grotendeels op de inrichting van de organisatie. Op de doorlooptijd is daarom ook niet expliciet gestuurd.

In 2020 hebben bijna 1.000 ouders het dossier opgevraagd dat de Belastingdienst over hen heeft. Een medewerker moet zo'n dossier samenstellen. Dit kostte een medewerker in eerste instantie 400 uur per dossier (10 voltijds werkweken). Eind 2020 is dit, door een nieuwe werkwijze, teruggebracht tot zo'n 200 uur. Er zijn in 2020 uiteindelijk 116 persoonlijke dossiers aan ouders verstrekt (zie figuur 8). De UHT wordt ondersteund door 3 onafhankelijke commissies. Deze commissies toetsen een deel van de besluiten van de UHT. Hun beoordelingen zijn vaak noodzakelijk om het traject voor de ouder te kunnen afronden. De Commissie van Wijzen heeft in 2020 210 dossiers beoordeeld. De Bezwaarschriftenadviescommissie en de Commissie Werkelijke Schade hebben nog geen dossiers kunnen afronden in 2020 (zie figuur 9). Ook deze beoordelingen bleken ingewikkelder en tijdrovender dan vooraf ingeschat.

Figuur 9 Resultaat commissies per 31-12-2020

Resultaten UHT blijven ver achter bij planning in 2020



Voor ouders kan het compensatieproces lang en onbegrijpelijk zijn

De staatssecretaris van Financiën (Toeslagen) heeft laten blijken de communicatie met ouders belangrijk te vinden. Iedere ouder krijgt een persoonlijk aanspreekpunt en er is een ouderpanel om te toetsen of brieven en procedures begrijpelijk zijn. Desondanks loopt de communicatie met ouders nog niet in alle gevallen goed. Voor dit onderzoek hebben wij met 17 gedupeerde ouders gesproken. Dit is vanzelfsprekend geen representatieve steekproef. Desondanks zeggen hun ervaringen wel iets over hoe deze ouders de UHT beleven.

Veel van de ouders die wij hebben gesproken zitten in onzekerheid sinds zij zich hebben aangemeld bij de UHT. Zij weten niet waarop ze wachten, hoe hun dossier eruitziet, waarop ze beoordeeld worden, of ze in aanmerking komen voor compensatie en zo ja, of die compensatie genoeg is om hun schade te vergoeden. Het proces is voor deze ouders onnavolgbaar.

“Ik heb geen zicht op wat er gebeurt en weet niet waar ze mee bezig zijn. Ze hebben een jaar lang de tijd gehad. Waarom duurt het zo lang? De rechter kon ook in 3 minuten beslissen dat ik mijn kinderopvangtoeslag terug moest betalen”

- Ouder die wacht op compensatie

De UHT vindt het belangrijk dat de ouder 1 vast en vertrouwd aanspreekpunt bij de organisatie heeft. Het is de bedoeling dat een contactpersoon de ouder in dit proces meeneemt. Een deel van de ouders wacht echter al een jaar,

zonder dat zij iemand hierover hebben gesproken. Uit onze gesprekken met ouders die al een contactpersoon hebben komt naar voren dat geen van hen tevreden is. Meerdere ouders hebben ervaren dat hun contactpersoon afspraken niet nakomt. Zij moeten bijvoorbeeld zelf achter informatie aan bellen. Of zij krijgen geen schriftelijke bevestiging van wat er is afgesproken. Ook krijgen ouders soms toch een nieuwe contactpersoon, omdat iemand naar een andere afdeling wordt geplaatst of bij de UHT vertrekt. 1 ouder had na een paar maanden al haar vierde contactpersoon.

Ouders vernemen nieuwe ontwikkelingen via het nieuws, zoals dat er een kerstbonus van € 750 komt of een € 30.000-regeling. De contactpersoon heeft meestal nog niet de informatie om uit te leggen wat dit voor de ouder gaat betekenen. Meerdere ouders waren bijvoorbeeld bang dat zij de kerstbonus weer terug zouden moeten storten. Dit zorgt voor onrust bij de ouders.

Een deel van de ouders die wij hebben gesproken weet nog steeds niet waarom zij zo in de problemen zijn gekomen met de kinderopvangtoeslag. De UHT heeft, vanwege het zeer arbeidsintensieve werk, in 2020 nauwelijks dossiers aan ouders kunnen verstrekken. Het verstrekken van het dossier staat daarnaast los van de uitbetaling. Veel ouders zullen daarom worden uitbetaald voordat zij hun dossier ontvangen. De brief die ouders krijgen bij het uitbetalen van de compensatie geeft ook onvoldoende duidelijkheid. Dit is een technische brief, waarin een rekensom wordt gemaakt en het persoonlijke verhaal van de ouder niet terugkomt. Met deze brief en zonder eigen dossier, ontbreekt voor de ouder essentiële informatie om vast te stellen of de compensatie passend is.

Voor de ouders is het belangrijk om geld terug te krijgen. Om uit de schuldsanering te komen, vrienden of familie terug te betalen of weer eens wat leuks te doen met hun kinderen. Minstens zo belangrijk vinden zij excuses en erkenning dat zij geen fraudeur zijn. Dit was in 2020 nog niet in de brief aan uitbetaalde ouders opgenomen.

Het Ministerie van Financiën heeft ook zelf een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren onder 40 ouders. De uitkomsten hiervan zijn gepubliceerd in januari en februari 2021. De uitkomsten hiervan zijn positiever dan het beeld dat uit onze gesprekken met ouders naar voren komt. Hoewel ook dit onderzoek niet representatief te noemen is geeft dit aan dat communicatie niet in alle gevallen problematisch verloopt. Desondanks zien wij de communicatie met ouders als een belangrijk aandachtspunt.

Besluitvorming over dossiers is zorgvuldig

Het proces van aanmelding van de ouder tot uitbetaling zit bij de UHT zorgvuldig in elkaar. Zodra de ouder een contactpersoon krijgt toegewezen heeft hij of zij de gelegenheid om te vertellen wat de problemen met de kinderopvangtoeslag voor hem of haar hebben betekend. Vervolgens kijkt de contactpersoon welke informatie over de ouder nog beschikbaar is in de IT-systemen. De ouder wordt, zoals met de Tweede Kamer afgesproken, niet belast met het aanleveren van extra bewijs. Bij gebrek aan bewijs geeft de UHT de ouder het voordeel van de twijfel. Een beoordelaar toetst vervolgens met behulp van de informatie die wel voorhanden is op welke regeling de ouder recht heeft. Ook zijn er genoeg controles door collega's om te zorgen dat de beoordeling zorgvuldig en correct is. Het kan na aanmelding wel lang duren voordat een ouder een contactpersoon krijgt en het eerste gesprek voert. De staatssecretaris streeft ernaar om ouders uiterlijk 6 maanden na dit eerste gesprek uit te betalen. In 2020 lag de focus op de inrichting van de organisatie en is dit niet gelukt.

UHT is onvoldoende pure crisisorganisatie

Hoewel de UHT is opgericht als een crisisorganisatie, opereert zij in de praktijk meer als een tijdelijke reguliere lijnorganisatie. Dit zien we bijvoorbeeld in de inrichting van de UHT-organisatie met managers, teamleiders en medewerkers. De UHT is onderdeel van het directoraat-generaal Toeslagen van het Ministerie van Financiën. Er is een strategisch crisisteam waar de ambtelijke top van het Ministerie van Financiën en een vertegenwoordiger van de directie Kinderopvang van het Ministerie van SZW¹⁶ wekelijks bijeenkomt met de staatssecretaris van Financiën. Hierdoor is het mogelijk om snel besluiten te nemen. Ook is er een managementteam. De crisisorganisatie heeft als opdracht om zo snel en zo goed mogelijk herstelwerkzaamheden uit te voeren. De korte lijnen van een strategisch crisisteam passen daarbij. In de praktijk wordt er bij de UHT echter veel vergaderd over de interne organisatie op lange termijn. Onderwerpen zijn dan teambuilding, missie en visie van de organisatie en stakeholder-management. Het managementteam van de UHT investeert in langdurige goede samenwerking op allerlei gebieden, zowel binnen als buiten de Belastingdienst. Naar onze mening zou aandacht voor de uitvoering van de herstelwerkzaamheden en met name de communicatie met de ouder in deze vergaderingen meer op de voorgrond moeten staan.

De UHT is redelijk goed bemenst en beschikt over voldoende middelen

De UHT geeft eind 2020 aan dat zij redelijk goed bemenst is. De personele bezetting telt ongeveer 500 fte: medewerkers die grotendeels geworven zijn via een inleenconstructie met de Belastingdienst. Daarbij is de UHT afhankelijk van wie zij krijgt aangeboden. De UHT doet geen voorselectie en neemt aan wie ze kan krijgen, omdat

er anders niet genoeg personeel is. Dit betekent wel dat de kwaliteit van de medewerkers wisselend is. Een deel van de contactpersonen is niet bekend met toeslagen of zelfs met de Belastingdienst. Deels is hier bewust voor gekozen, zodat medewerkers van de UHT onafhankelijk zijn van beslissingen uit het verleden. De eerste 2 weken na binnenkomst volgen de contactpersonen daarom een training over de inhoud van toeslagen en de bijbehorende systemen. Toch ontbreekt uiteindelijk bij een deel van de medewerkers kennis van de systemen en de inhoud. Hierdoor wordt informatie door de medewerkers niet altijd goed begrepen.

De meeste medewerkers van de UHT zijn wel intrinsiek gemotiveerd om de ouders te helpen. Zoals veel mensen in Nederland, werkten ook de medewerkers van de UHT door de lockdown in 2020 grotendeels vanuit huis. Het personeel werkt onder hoge druk. Medewerkers werken regelmatig over om de deadlines te halen. De negatieve beeldvorming over de UHT in politiek en media heeft op hen een grote weerslag. Om de doelstellingen te halen, is nog enige opschaling nodig. Onder andere bij de 3 onafhankelijke commissies zijn meer mensen nodig om op tijd aanvragen te beoordelen. Daarnaast was er eind 2020 tekort aan data-analisten, procesanalisten en aan medewerkers voor kwaliteitsregie.

Een moeilijk uitvoerbare opdracht

De commissie-Donner¹⁷ heeft adviezen uitgebracht over de wijze waarop de ouders gecompenseerd moeten worden. De situatie van elke ouder moet zorgvuldig en individueel getoetst worden aan 3 verschillende compensatieregelingen. Om geld te kunnen uitkeren, is in mei een spoedwetsvoorstel (Wet hardheidsaanpassing AWIR) ingediend. Voor dit wetsvoorstel heeft de Belastingdienst in mei 2020 een uitvoeringstoets opgesteld. De Belastingdienst stelt deze toetsen op om de consequenties van nieuw beleid voor de uitvoeringsorganisatie in kaart te brengen. Deze uitvoeringstoetsen worden voorgelegd aan het kabinet en meegestuurd met de wetsbehandeling naar het parlement.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat het veel tijd kost de situatie van iedere ouder te beoordelen. Daarnaast ontbreekt bij de Belastingdienst Toeslagen over oudere jaren informatie om een goede beoordeling te maken. Dit maakt de beoordeling zeer complex en arbeidsintensief. Ook is de nodige IT-ondersteuning niet op tijd klaar om de UHT-medewerkers vanaf de inwerkingtreding van de wet te ondersteunen, wat tijdelijk leidt tot meer handmatig werk en het risico op meer fouten. De conclusie van de uitvoeringstoets was dat de gevolgen van de nieuwe wet 'ingrijpend' zijn. De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel desondanks als uitvoerbaar beoordeeld, mits wordt geaccepteerd dat UHT-medewerkers in eerste instantie met beperkte IT-ondersteuning werken en de beoordeling veel tijd kost. Het wetsvoorstel is in de Tweede Kamer in korte tijd behandeld en aangenomen.

Het dilemma snelheid versus zorgvuldigheid

De UHT heeft van de commissie-Donner en de Tweede Kamer het advies gekregen om alle ouders zorgvuldig en individueel, voor elk afzonderlijk jaar, te beoordelen op 3 verschillende compensatieregelingen. Met deze opdracht konden de 500 nieuwe medewerkers van de UHT vanaf juli 2020 aan de slag. Het kost tijd daarvoor processen en IT-systemen te ontwerpen en daarmee ervaring op te doen. De staatssecretaris van Financiën Toeslagen heeft meerdere keren in de Tweede Kamer het dilemma benoemd van snelheid versus zorgvuldigheid.

Het kabinet heeft eind december 2020 besloten de focus te verleggen naar snelheid. Het kabinet besloot gedupeerde ouders – vooruitlopend op de afhandeling van hun zaak – alvast een forfaitaire compensatie van € 30.000 uit te keren. Hierdoor is bij de meeste ouders alleen nog een lichte toets nodig. De precieze uitwerking van deze regeling en de impact op de uitvoering waren eind 2020 nog niet bekend. In eerste instantie zal deze koerswijziging de operatie vertragen. De werkprocessen moeten ervoor worden herzien. Eind december was ook onduidelijk wat dit betekende voor ouders die al uitbetaald zijn. De koerswijziging heeft zowel bij de medewerkers van de UHT als de ouders tot onrust geleid. De verplichting die samenhangt met het aanbod is onrechtmatig tot stand gekomen. Zie ons oordeel in § 3.2 en de nadere toelichting in § 3.3.

Conclusie

De UHT heeft in 2020 de moeilijke opdracht gekregen om ouders zorgvuldig, maar het liefst ook snel te compenseren. Daarvoor moest zij een tijdelijke crisisorganisatie oprichten. Hoewel dit in opzet gelukt is, zien we dat in de praktijk veel aandacht uitgaat naar de interne organisatie in plaats van naar de uitvoering. Het blijkt nog ingewikkelder te zijn dan vooraf gedacht om te beoordelen op welke compensatieregeling een ouder recht heeft. Dat komt onder andere doordat de daarvoor benodigde informatie verspreid is over meerdere IT-systemen en voor een aantal toeslagjaren helemaal ontbreekt. We zien dat de UHT met deze beperkingen toch tot een zorgvuldig beoordelingsproces is gekomen. Dit kost wel veel tijd. Slechts een heel klein deel van de ouders die zich gemeld hebben is in 2020 ook uitbetaald. Uit onze gesprekken met ouders blijkt dat zij onvoldoende uitleg krijgen waarom zij zo lang moeten wachten en wat nieuwe ontwikkelingen voor hen betekenen. Zelfs wanneer ouders worden uitbetaald, is de communicatie technisch en onvoldoende empathisch. Wij bevelen aan om in 2021 extra aandacht te besteden aan de communicatie met de ouders.

6.2 Compensatieregeling effect op verantwoordingsjaar 2020 en 2021

Op 26 maart 2021 hebben wij een verzoek van de staatssecretaris van Financiën Toeslagen en Douane ontvangen om te overwegen zo spoedig mogelijk een oordeel te geven over de rechtmatigheid (comptabel en juridisch) van de compensatieregeling die gehanteerd wordt bij het Toeslagenherstel. Deze vraag ligt in het verlengde van de betekenis van de toezegging van compensatie op 22 december 2020. Wij hebben het effect hiervan voor ons oordeel over het *jaarverslag 2020* toegelicht in de paragraaf Specifieke aspecten verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven (§ 3.3).

In hoeverre deze toezegging en de nog vast te stellen regeling effect heeft op onze rechtmatigheidsoordelen voor het verantwoordingsjaar 2021, hangt af van de wijze waarop de uitgaven en andere financiële compensatiemaatregelen tot stand komen en de wijze waarop dit zal worden verwerkt in de begrotingsadministratie. Omdat dit rapport het verantwoordingsjaar 2020 betreft beperken wij ons hier tot dat jaar. Op ons oordeel over het verslagjaar 2021 kunnen we niet vooruitlopen.

6.3 Sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag

Wij hebben onderzocht hoe de relatie tussen het Ministerie van SZW en de Belastingdienst Toeslagen zich ten aanzien van de kinderopvangtoeslag in 2020 heeft ontwikkeld. De verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering is vastgelegd in de Wet kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Door de ingewikkelde besturingsstructuur is sturing op de uitvoering door de minister van SZW niet vanzelfsprekend. Zowel het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën/DGFZ als Toeslagen ervaart dat de onderlinge communicatie en afstemming tussen beide opdrachtgevers niet altijd goed verloopt. Zie voor meer informatie over dit onderzoek het verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van SZW.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van Financiën aan om intensiever contact te zoeken met het Ministerie van SZW die opdrachtgever is van de kinderopvangtoeslag. Het Ministerie van Financiën dient, als coördinerend opdrachtgever voor alle toeslagen en via de Awir ook als mede-opdrachtgever hiervan, de regie te voeren over alle beleidsopdrachten en het Ministerie van SZW in staat te stellen om voorgenomen beleidswijzigingen te bespreken. Beide ministeries zijn immers van elkaar afhankelijk om verbeteringen aan te brengen in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. De coördinatie door het Ministerie van Financiën moet ervoor zorgen dat Toeslagen de

voorgenomen beleidswijzigingen van alle opdrachtgevers van toeslagen samen (ook kindgebonden budget, zorg- en huurtoeslag) kan uitvoeren. Als het coördinerend opdrachtgeverschap van het Ministerie van Financiën niet het gewenste resultaat oplevert, geven we regering en parlement mee de scheiding van beleid en uitvoering op de langere termijn meer fundamenteel te heroverwegen, in navolging van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties die de scheiding tussen beleid en uitvoering ter discussie stelt (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021).

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 23 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Financiën

De minister is verheugd met onze conclusie dat er een bijzondere prestatie is geleverd, ondanks de omstandigheden die in 2020 veel gevraagd hebben van de organisatie en medewerkers op het terrein van de kinderopvangtoeslag en de bedrijfsvoering.

Kinderopvangtoeslag herstel en verbetering

De minister herkent de bevindingen en onderschrijft de aanbeveling om in 2021 extra aandacht te besteden aan de communicatie met de ouders. De minister geeft aan dat het dilemma van zorgvuldigheid versus snelheid zeer herkenbaar is en dat de gewenste snelheid van afhandeling in 2020 niet is gerealiseerd. In 2020 zijn de noodzakelijke stappen genomen om in 2021 tot een goede balans tussen snelheid en zorgvuldigheid te komen. De Catshuisregeling zorgt dat ouders desondanks al snel over een eerste betaling van € 30.000 kunnen beschikken. De werkzaamheden daartoe hebben in de eerste maanden van 2021 plaatsgevonden. De communicatie met de ouders is een continu punt van aandacht voor verbetering volgens de minister. Om de hulp en communicatie aan ouders te blijven verbeteren is UHT, in overleg met het Ouderpanel, gestart met doorlopende onderzoeken.

De minister geeft aan graag het bredere gesprek aan te gaan over de uitwerking van het verplichtingenbegrip en te bepalen wanneer er sprake is van een verplichting. Aanleiding hiervoor zijn de verschillende afwijkende standpunten over de comptabele onrechtmatigheid van de verplichtingen in relatie tot de aangekondigde compensatieregeling voor gedupeerde ouders.

In reactie op onze rapportage over de sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag geeft de minister aan dat DGFZ per 2021 coördinerend opdrachtgever is voor Belastingdienst en Toeslagen. De aanbevelingen worden meegenomen in de nieuwe governancestructuur die sinds dit jaar bestaat en gebaseerd is op het driehoeksmodel. Volgens de minister is er behoefte aan nuance voor de aanbeveling om vanuit de coördinerende rol erop toe te zien dat alle beleidswijzigingen worden uitgevoerd. Uiteindelijk zijn de opdrachtgevers zelf verantwoordelijk voor hun beleid en de uitvoerbaarheid daarvan. Wel faciliteert de minister in het proces. Door de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst ontstaat een zelfstandige uitvoeringsorganisatie met veel focus op de toeslaggerechtigden en samenwerking in de keten van opdrachtgevers. Dit draagt bij aan een goede scheiding van rollen tussen de verschillende opdrachtgevers (beleid) en de uitvoering.

De minister van Financiën zal zich daarnaast inzetten om de dialoog tussen politiek, beleid en uitvoering mede nader vorm te geven, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de rapporten *Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening*. Dit hulpmiddel is bedoeld om politiek, beleid en uitvoering beter en meer vanuit de gedachte van één overheid met elkaar te laten samenwerken, binnen de kaders van juridische grenzen en met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid die het speelveld bepalen. Deze dialoog is inzetbaar tijdens verschillende fasen in de beleidsvorming, -ontwikkeling en -implementatie.

Fiscale regelingen te vaak en te makkelijk ingezet

In zijn reactie omarmt de minister onze aanbeveling om fiscale regelingen alleen toe te passen als deze onlosmakelijk verbonden zijn met de heffingsstructuur van de belastingwetgeving of als een fiscale regeling aantoonbaar de meest effectieve en doelmatige manier is om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Volgens de minister worden er al veel inspanningen geleverd op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hij deelt echter onze conclusie dat de naleving van het toetsingskader kan worden verbeterd. Tot slot plaatst de minister een enkele nuancering bij ons oordeel over de vier onderzochte fiscale regelingen en wijst verder op onderzoeken en evaluaties die in 2022 zijn gepland.

Onvolkomenheden, aandachtspunten en toezeggingen

De minister is positief over de opgeloste onvolkomenheden en aandachtspunten en werkt onverminderd aan het oplossen van de 6 onvolkomenheden en 7 aandachtspunten.

In reactie op de onvolkomenheid 'managementinformatie Belastingdienst' merkt de minister op dat de Belastingdienst overleg voert met de eigenaar en opdrachtgever om concrete afspraken te maken over de informatieverstrekking door de Belastingdienst.

De minister geeft bij de onvolkomenheid 'misbruik en oneigenlijk gebruik kleine belastingmiddelen' aan dat de Belastingdienst in 2021 werkt aan een verdiepingsslag om het inzicht te verbeteren in de omvang van de handhavingsrisico's en het nalevingstekort. Deze onvolkomenheid wordt gecombineerd met de nieuwe onvolkomenheid 'M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)' waarbij de minister onze aanbeveling onderschrijft om de keuzes voor de inzet van handhavingsinstrumenten voor de grote belastingmiddelen te baseren op inzicht in de risico's en de oorzaken van niet-naleven. Ook onderschrijft hij om periodiek te toetsen of de gemaakte keuzes het gewenste effect sorteren.

Volgens de minister is het handhavingsbeleid gedurende de afgelopen jaren verbeterd. De minister wijst hierbij ook op de steekproeven en periodieke onderzoeken naar de naleving door belastingplichtigen en effecten van het toezicht die de Belastingdienst reeds uitvoert. De Belastingdienst gaat aanvullend advies inwinnen over wat er nog aan nieuwe inzichten nodig is om de inzet van handhavingsinstrumenten te onderbouwen en hoe het effect van de gemaakte keuzes beter kan worden gemeten en gerapporteerd. De minister onderschrijft niet onze conclusie dat sprake is van een ontoereikend M&O-beleid in 2020 omdat de uitkomsten van de prestatie-indicatoren daar geen aanleiding voor geven. Hij geeft aan dat de omstandigheden in 2020 beperkt tot uiting komen in prestatie-indicatoren.

De minister onderschrijft onze aanbevelingen bij de onvolkomenheden: 'verplichtingenbeheer Belastingdienst', 'prestatieverklaringen Belastingdienst inkoop', 'wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures)'.

Met betrekking tot de onvolkomenheid 'toezichtfunctie financieel beheer Rijksoverheid' maakt de minister onderscheid tussen het genoemde voorafgaand toezicht in het Beleidskader risicoregelingen en het voorafgaand toezicht zoals vastgelegd in art. 4.12, lid 2 CW 2016. De minister begrijpt dat door het gebruik van dezelfde term ('voorafgaand toezicht') verwarring is ontstaan over de invulling hiervan met betrekking tot risicoregelingen. De minister zegt toe dat het proces van toepassing en

uitvoering van de toetsing volgens het Beleidskader risicoregelingen verder zal worden uitgewerkt, zodat voor alle betrokkenen binnen dit proces de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn met als doel om het toezicht op de risicoregelingen te verbeteren.

De minister onderschrijft onze bevindingen en neemt de aanbevelingen over bij de aandachtspunten: 'toekomstbestendig IT-landschap (moderniseren en lifecycle-management)', 'IT-beheer Logische Toegangsbeveiliging Belastingdienst', 'informatiebeveiliging', 'interne fiscale processen' en 'centraal intern toezicht op geldstromen Douane'.

Met betrekking tot het aandachtspunt 'decentralisatie-uitkeringen en Specifieke Uitkeringen' neemt de minister de aanbeveling over en zal de Staatssecretaris van Fiscaliteit & Belastingdienst in overleg met het Ministerie van BZK treden. Zij zullen bezien hoe de rollen beter te kunnen vervullen en het systeem van informatievoorziening kunnen verbeteren, met behoud van de eerste verantwoordelijkheid van vakdepartementen.

Met betrekking tot het aandachtspunt 'controle herverzekering leverancierskredieten' licht de minister toe hoe de controle van de rechtmatigheid van de eindafrekening van de garantieregeling voor de herverzekering van leverancierskredieten is vormgegeven én wat hij eraan gaat doen om in deze omstandigheden de risico's te beperken.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën onderschrijft vrijwel alle in ons rapport opgenomen bevindingen en conclusies over de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag en de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën. Het is betekenisvol dat hij ons pleidooi onderschrijft dat regering en parlement ervoor moeten waken de komende jaren met (fiscale) beleidswijzigingen geen nieuwe grote wissels te trekken op de Belastingdienst. Dat vraagt onder meer om voldoende aandacht voor uitvoerings-toetsen, ook van het parlement.

De minister geeft aan de aandachtspunten bij de UHT te herkennen en onderschrijft het belang van goede communicatie met de ouders. Op onze aanbeveling om in 2021 extra aandacht te besteden aan de communicatie met de ouders laat de minister weten te starten met doorlopende onderzoeken naar ervaringen van ouders met de UHT. Dit vinden wij een goede stap in deze richting.

De minister van Financiën wil graag een gesprek over de interpretatie van de wet met betrekking tot het verplichtingenbegrip naar aanleiding van ons oordeel over de compensatieregeling. We wijzen er op dat dit zorgvuldigheid vereist met betrekking tot ieders staatsrechtelijke positie. Het is immers de Algemene Rekenkamer die een oordeel toekomt, en niet de gecontroleerde minister. Vaststaat dat het kabinet eind 2020 onder grote maatschappelijke en politieke druk stond om te komen tot een versnelling van de compensatie van gedupeerde ouders. De wijze waarop dat vervolgens werd ingevuld, uitgevoerd en gecommuniceerd maakte dat het parlement voor een voldongen feit kwam te staan. We wijzen erop dat ons oordeel niet geïnterpreteerd moet worden als zouden wij het kabinet ervan betichten dat ze het parlement voor een voldongen feit heeft willen stellen. Daar is geen aanwijzing voor. Het is de spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid die hier parten speelt. Maar respectering van het budgetrecht vraagt tegelijkertijd wel meer aandacht, zo blijkt ook uit ons verantwoordingsonderzoek.

De minister onderschrijft onze aanbevelingen ter verbetering van het M&O-beleid. Het is positief dat de minister in 2021 meer inzicht wil krijgen in de omvang van de handhavingsrisico's, het nalevingstekort en de oorzaken van niet-naleven. Hiermee kan hij een beter onderbouwde keuze maken voor de in te zetten handhavingsinstrumenten. Wij zien dit als een noodzakelijk stap om te komen tot een goed ingerichte handhavingscyclus.

Het kabinet vangt op grote schaal de economische gevolgen van de crisis op en gaat daarbij grote financiële risico's aan. Juist in deze tijd moet de minister van Financiën waakzaam zijn en toezicht houden op de naleving van de begrotingsvoorschriften. Het voorafgaand toezicht is hierop gericht. De minister erkent dat het Beleidskader risicoregelingen vanwege spoed niet in alle gevallen is gevolgd. Wij gaan ervan uit dat hij het voorafgaand toezicht op risicoregelingen zal verbeteren.

Tot slot. De minister onderschrijft veelal onze conclusies en oordelen. Hij geeft aan al bezig te zijn met het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten en neemt bijna alle aanbevelingen over. Gezien de vele uitdagingen van de minister en de staatssecretarissen is het belangrijk dat ook de minister ons door hem ondersteunde en omarmde pleidooi voor balans tussen realisme en ambitie, ook op bedrijfsvoeringsonderwerpen in acht neemt. Wij verwachten niet van de minister dat alle problemen volgend jaar zijn opgelost. Zoals de minister ongetwijfeld zelf ook zal erkennen: uitvoering vraagt tijd.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX).

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen::

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Financiën (IXB)

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Totaal 68.798.051
1.000.000 tolerantiegrens

1. Belastingen 3.953.755
197.688 tolerantiegrens

8. Apparaat
kerndepartement 288.113
25.000 tolerantiegrens

9. Douane 440.507
25.000 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM)

Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

RM- 0% 664.243
BO- 0%

RM- 0% 637.600
BO- 0%

RM- 0% 16.349
BO- 0%

RM- 0% 10.294
BO- 0%

Uitgaven + Ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Financiën (IXB)

Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Totaal 156.322.695
1.000.000 tolerantiegrens

9. Douane 426.152
25.000 tolerantiegrens

1. Belastingen 149.201.865
1.000.000 tolerantiegrens

8. Apparaat
kerndepartement 337.633
25.000 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM)

Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

RM- 0% 552.153
BO- 0% 145.490

RM- 0% 5.412
BO- 0% 4.094

RM- 0% 545.816
BO- 0% 141.396

RM- 0% 925
BO- 0%

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Nationale Schuld (IXA)

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

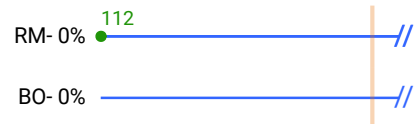
Verantwoord bedrag

Totaal **36.872.151**
737.443 tolerantiegrens

12. Kasbeheer **1.949.853**
97.493 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens



Uitgaven + Ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Nationale Schuld (IXA)

Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000

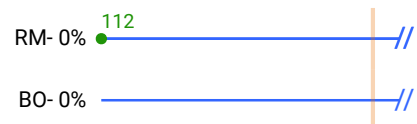
Verantwoord bedrag

Totaal **126.402.879**
1.000.000 tolerantiegrens

12. Kasbeheer **10.955.859**
547.793 tolerantiegrens

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel.

Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (1999). *Belastingen als beleidsinstrument*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 452 nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015). *Belastinguitgaven en milieueffecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 54. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016). *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met bijlage. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 475 IX nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2017). *Zicht op belastingverlichtende regelingen – Een inventarisatie van fiscale regelingen die de belastingontvangsten van het Rijk beperken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 32 140, nr. 30. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2019). *Autobelastingen als beleidsinstrument*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 800, nr. 63. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2020a). *Coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020b). *Kamerbrief Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 066, nr. 599.

Financiën (2010). *Beleidsdoorlichting van de evaluaties van belastinguitgaven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 935, nr. 6. Bijlage. Den Haag: Sdu.

Financiën (2015). *Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst, 2015*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 935 nr. 26.

Financiën (2020). *Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst, 2020*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 935 nr. 66.

Financiën (2020a). *Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen*. Eindrapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 nr. 79. Den Haag: Sdu.

Financiën (2020b). *Herziening Belastingstelsel. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Vereenvoudiging belastingstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 140 nr. 71. Den Haag: Sdu.

Financiën (2020c). *Brief van de staatssecretarissen van Financiën aan de Tweede Kamer over aanvullende duiding problemen Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 741.

Tweede Kamer (2020a). *Kamerbrief 'Fraude Signalering Voorziening (FSV)'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 066, nr. 681.

Tweede Kamer (2020b). *Kamerbrief 'Verwerking en bescherming persoonsgegevens'*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 31066, nr. 683.

Tweede Kamer (2020c). *Kamerbrief 'Herstel Toeslagen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 772.

Tweede Kamer (2020d). *Eindverslag Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: 'Ongekend onrecht'*. Tweede Kamer, 17 december 2020.

Tweede Kamer (2021a). *Kamerbrief 'Update over enkele zaken rondom de hersteloperatie voor gedupeerde ouders'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 773.

Tweede Kamer (2021b). *Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties: 'Klem tussen balie en beleid'*. Tweede Kamer, 25 februari 2021.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Hier is de tekst aangepast door minister te vervangen door Belastingdienst. Feitelijk klopte de bewering niet. In de bestuurlijke reactie heeft de minister aangegeven dat er sprake is van een misverstand in het rapport over het afgeven in 2022 van een *in control statement* over de bedrijfsvoering van het ministerie. Dat voornemen betreft enkel de Belastingdienst. Binnen de Belastingdienst en bij de DG Toeslagen wordt aan de hand van een meerjarig ontwikkelingstraject gewerkt aan een verbeteringsslag van de bedrijfsvoering en richting een dergelijke statement toegewerkt.
- 2 De *compliance map* meet per belastingmiddel de zekerheid dat de verschuldigde belastingontvangsten ook structureel de schatkist binnenkomen. De 'zekerheid' meet de Belastingdienst af aan het risico dat de staat loopt dat de belastingontvangsten niet binnenkomen door problemen in uitvoering (bijvoorbeeld door ontoereikende IT) of handhaving (bijvoorbeeld door complexe wetgeving).
- 3 Deze zin is aangepast na bestuurlijk hoor en wederhoor. Voor de aanpassing luidde hij als volgt: 'Dit laat onverlet dat de schenk- en erfbelasting al 5 jaar bestaat en we deze 2 belastingmiddelen expliciet blijven betrekken in ons vervolgonderzoek.'
- 4 Zie brief van de staatssecretaris van Financiën (Tweede Kamer, 31066, nr. 683):
De bevindingen van KPMG rondom FSV en ten aanzien van de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bij een aantal andere applicaties en verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst zijn ernstig. Deze bevestigen dat het besluit om FSV uit te schakelen een juist besluit is geweest. P. 1
Ten aanzien van FSV concludeert KPMG dat er onvoldoende waarborgen waren om aan de 6 kernbeginselen van de AVG te voldoen. Hierdoor is de behandeling van burgers niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest en is in een aantal gevallen inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers, bijvoorbeeld doordat signalen te lang zijn bewaard en mogelijk verder verwerkt zijn buiten FSV om. P. 3
Voor de onderzochte processen geldt dat niet in lijn met de AVG wordt gehandeld. P. 4
- 5 We merken hierbij op dat het totale financiële belang niet gelijk staat aan het bedrag waarmee de belastingontvangsten toenemen als de fiscale regelingen er niet zouden zijn. Dat heeft te maken met de rekenregel van het Ministerie van Financiën dat elke aftrekpost beschouwd wordt als de laatste aftrekpost en met gedragseffecten als de regeling zou worden afgeschaft.
- 6 In 1999 onderzochten we de inzet van zowel fiscale stimulerings- als fiscale ontmoedigingsregelingen. Ontmoedigingsregelingen vallen buiten de huidige omschrijving van het begrip fiscale regeling. Het aantal fiscale regelingen varieert overigens in de tijd en is mede afhankelijk van de gehanteerde begripsafbakening. In ons rapport uit 2017 identificeerden we bijvoorbeeld meer regelingen dan in de Miljoenennota 2020 zijn vermeld. Het ging toen in totaal om 179 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten.

- 7 Fiscale regelingen worden vaak als beleidsinstrument ingezet om gewenst gedrag te stimuleren. Het kan echter ook gaan om faciliteiten die nauw verweven zijn met de structuur van de belastingheffing, waarbij gedragsbeïnvloeding geen rol van betekenis speelt.
- 8 Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2020, model 4.55, p.174 e.v.
- 9 Zie ook de rapportages over het verantwoordingsonderzoek betreffende de ministeries van EZK (KIA), LNV (LBV), SZW (LRA) en VWS (SZK).
- 10 Een horizonbepaling geeft expliciet aan voor welke duur een regeling geldt, waarna een nieuwe afweging dient plaats te vinden.
- 11 De LBV is namelijk niet meer nodig om 'grondeigenaren-landbouwers' fiscaal gelijk te behandelen met 'grondeigenaren-niet-landbouwers'.
- 12 Een oorzaak daarvan kan zijn dat de fiscale regeling al bestond vóórdat de horizonbepaling in het toetsingskader werd opgenomen. Dat betekent dat er sindsdien dan nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden of bij een evaluatie is verzuimd een horizonbepaling voor de regeling toe te voegen.
- 13 Motie Snels en Leijten, 17 juni 2020, 35 468, nr.32.
- 14 Rekenkamer toetst uitvoering 'hersteloperatie kinderopvangtoeslagen'. www.rekenkamer.nl.
- 15 Wet hardheidsaanpassing AWIR.
- 16 Zie voor meer informatie over de rol van het Ministerie van Sociale Zaken: het rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)* (Algemene Rekenkamer, 2021).
- 17 Commissie-Donner, *Omzien in Verwondering*, deel I en deel II. 14 november 2019 en 12 maart 2020.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021