

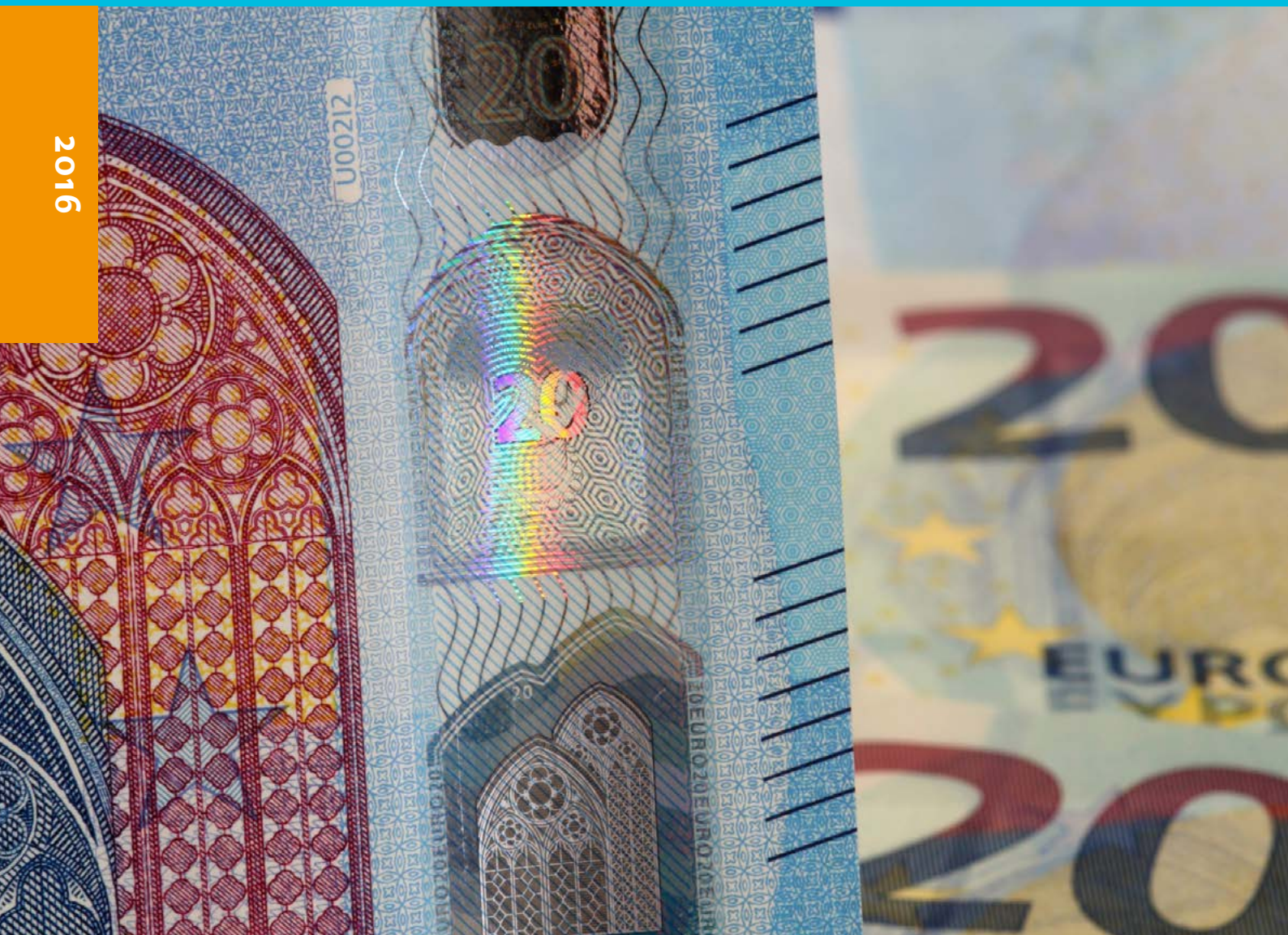


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

# Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het jaarverslag

2016





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

*Rapport bij het jaarverslag*



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX).

De tekst in dit document is vastgesteld op 4 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015).

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	<b>7</b>
2.1	Beleidsterrein Financiën en Nationale Schuld	8
<b>3</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	<b>9</b>
3.1	30%-regeling	9
3.2	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	11
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>12</b>
4.1	Oordeel bedrijfsvoering	12
4.2	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	12
4.3	Stand van zaken bedrijfsvoering Belastingdienst	13
4.4	Stand van zaken bedrijfsvoering kerndepartement Financiën	23
<b>5</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>26</b>
5.1	Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie	26
5.2	Oordeel financiële informatie	27
5.3	Aandachtspunten bij de financiële informatie van het Ministerie van Financiën	28
5.4	Beleidsterrein Financiën overstijgende onderwerpen	30
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>32</b>
6.1	Reactie minister van Financiën	32
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	35
	<b>Bijlage 1</b>	
	Over het verantwoordingsonderzoek	38

## 1 Onze conclusies

Met het meerjarig veranderprogramma 'de Investeringsagenda' is de Belastingdienst in 2015 een nieuwe weg ingeslagen. Modernisering moet de dienst 'beter, goedkoper en beheersbaarder' maken, aldus de staatssecretaris van Financiën. Dat is hard nodig want de Belastingdienst heeft te maken met ingewikkelde problemen die de organisatie steeds meer belemmeren bij het uitvoeren van haar primaire taak: het op zorgvuldige en efficiënte wijze innen van belastingen en premies.

Momenteel is de Belastingdienst in beperkte mate in staat nieuwe belastingmaatregelen door te voeren zonder risico's te lopen voor de continuïteit van de IT-processen en dus van de dienstverlening en belastinginning. Voor het parlement betekent dit dat het er de komende jaren rekening mee moet houden dat ingrijpende wijzigingen in de belastingwetgeving of een stelselherziening niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstermijn vergen. Het is daarom van belang dat de staatssecretaris verder inzicht geeft in de planning van de uitvoering van de Investeringsagenda en de termijn aangeeft waarop de Belastingdienst in staat is om (ingrijpende) wijzigingen in de belastingwetgeving en -stelsel te verwerken in haar systemen.

De staatssecretaris van Financiën heeft er in 2015 voor gekozen om de verouderde en te complexe IT-systemen (IT-legacy) niet één voor één separaat te vernieuwen, maar eerst in kaart te brengen welke (type) systemen de Belastingdienst in de toekomst nodig heeft en daar in een voortrollende werkproces aan te werken. Wij begrijpen deze keuze, maar gevolg daarvan is wel dat het niet duidelijk is wanneer sprake zal zijn van een robuust IT-landschap, dat fiscale aanpassingen op een ordentelijke wijze kan absorberen.

Vanwege de nog voortdurende onduidelijkheid over de aanpak en afbouw van de IT-legacy, inclusief de gevolgen daarvan voor het handelingsperspectief van het parlement, handhaven wij ons oordeel dat de IT-legacy een 'ernstige onvolkomenheid' is in de bedrijfsvoering.

### **Belastingdienst volop in beweging**

In mei 2014 heeft de staatssecretaris de Brede Agenda voor de Belastingdienst naar het parlement gestuurd, met daarin een uitgebreide analyse van de problemen van de Belastingdienst en een voorstel voor de aanpak ervan.

In mei 2015 heeft de staatssecretaris verder invulling gegeven aan die aanpak met de Investeringsagenda. Hij maakt daarin duidelijk dat de aanpak en organisatie van de Belastingdienst radicaal moet worden veranderd om de dienst toekomstbestendig te maken.

De beoogde nieuwe werkwijze van de Belastingdienst steunt in belangrijke mate op moderne IT- en datatoepassingen. De verandering dient in vijf tot zeven jaar gerealiseerd te zijn. In die periode zijn omvangrijke investeringen nodig om deze transitie mogelijk te maken. Gedurende die periode blijft de organisatie kwetsbaar en is ruimte van het parlement nodig.

In 2015 heeft de Belastingdienst aan veel ingrijpende zaken in de organisatie en bedrijfsvoering tegelijk gewerkt, zoals:

- het opzetten van een programma om de Investeringsagenda uit te voeren;
- het ontwerpen van een fundamenteel andere organisatiestructuur voor de gehele Belastingdienst;
- het ontwikkelen van instrumenten om de IT-legacy aan te pakken;
- het verbeteren van de managementinformatie;
- het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening aan de burger.

De beoogde resultaten van deze activiteiten grijpen op elkaar in bij de verbetering van de Belastingdienst. Zo is het nieuwe ontwerp van de organisatiestructuur een voorwaarde voor het verder herinrichten van het IT-landschap en kunnen sturing en beheersing van de Belastingdienst alleen verbeteren als er betere managementinformatie beschikbaar komt. Deze samenhang tussen verschillende verbeteractiviteiten is relevant voor het bereiken van resultaat.

### **Integrale aanpak nog niet geborgd: sturing en beheersing van modernisering van de Belastingdienst lastig**

De met de Investeringsagenda beoogde transitie raakt alle onderdelen van de Belastingdienst. In 2015 was nog niet duidelijk hoe die onderdelen samen komen en wat daarvan het tijdspad is. De staatssecretaris heeft in 2015 besloten de verschillende verander- en verbetertrajecten meer met elkaar te gaan verbinden. In 2015 zijn tegelijkertijd goede stappen gezet in het centraliseren en integreren van de sturing en beheersing van de Belastingdienst. Dit traject is nog niet afgerond.

Het is van belang dat de Belastingdienst inzicht heeft en geeft in de (volgtijdelijke en gelijktijdige) stappen in het veranderproces en de verwachtingen over de benodigde tijd, het benodigde budget, de risico's en ook de beoogde opbrengsten van de activiteiten. Alleen dan kunnen de prioriteiten voor de Belastingdienst als geheel goed worden afgewogen. De daadwerkelijk gerealiseerde voortgang kan hier dan tegen afgezet worden. Zo nodig kan de aanpak vervolgens worden bijgesteld. De informatie kan en moet tevens gebruikt worden door directie FEZ en de departementsleiding bij het vervullen van hun rollen. Op basis van deze informatie kan het parlement vaststellen of en wanneer er sprake is van een daadwerkelijk voldoende wendbare, betere, goedkopere en meer beheersbare Belastingdienst.

### *Aanbeveling*

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om bij de verdere uitwerking van de integrale aanpak van de modernisering van de Belastingdienst en de IT-legacy aan het parlement verder duidelijk te maken:

- welke stappen, mijlpalen en kosten voorzien worden voor deze aanpak;
- wat de gevolgen zijn voor de continuïteit van het functioneren van de verouderde IT-systemen indien de beoogde modernisering langer duurt dan verwacht;
- welke risico's nieuwe aanpassingen in fiscale regels met zich mee brengen voor de continuïteit van de dienstverlening en belastinginning door de Belastingdienst;
- welke aanpassingen in belastingwetgeving, gegeven deze risico's voor de continuïteit, nog wel mogelijk zijn;
- wanneer uiteindelijk weer sprake zal kunnen zijn van een Belastingdienst die alle gewenste fiscale aanpassingen of zelfs een volledige herziening van het Belastingstelsel kan absorberen in de systemen en organisatie.

### **Ook in dit rapport: onduidelijkheid over effecten 30%-regeling**

Het is onduidelijk in hoeverre de fiscale 30%-regeling erin slaagt om experts uit het buitenland naar Nederland te halen en het vestigingsklimaat te stimuleren. Met de regeling was in 2014 naar schatting maximaal € 699 miljoen gemoeid. De regeling is nog nooit geëvalueerd en op twee belangrijke punten niet goed onderbouwd.

### **Verder in het rapport**

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u conclusies over onderzoek naar de 30%-regeling en ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): wij hebben oordelen over de bedrijfsvoering en over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering. De ernstige onvolkomenheid en 3 andere onvolkomenheden blijven gehandhaafd. Wij hebben geen nieuwe onvolkomenheden vastgesteld.
- Financiële informatie (hoofdstuk 5): wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

## 2 Feiten en cijfers

Vanaf 2013 zijn de begrotingen van hoofdstukken IXA en IXB samengevoegd tot begrotingshoofdstuk IX (Financiën en Nationale Schuld). De artikelen 11 (Financiering Nationale Schuld) en 12 (Kasbeheer) van hoofdstuk IX hebben specifiek betrekking op de Nationale Schuld.

De uitgaven van Financiën en Nationale Schuld (IX) in 2015 bedragen samen in totaal € 74.917 miljoen, de verplichtingen € 77.087 miljoen en de ontvangsten € 192.378 miljoen.

De uitgaven van Financiën en Nationale Schuld betreffen 30,4% van de totale rijksbegroting.

De ontvangsten van het Ministerie van Financiën (€ 127.884,7 miljoen) betreffen primair de netto belastingopbrengsten voor € 116.240,6 miljoen en de niet-belastingontvangsten (boetes, schikkingen, invorderingsrente) voor € 849,5 miljoen. Naast deze hiervoor genoemde belastingontvangsten zijn er nog overige ontvangsten, specifiek voor het Ministerie van Financiën, voor € 10.794,3 miljoen, onder meer uit financieringsactiviteiten in de publiek-private sector (€ 7.518,7 miljoen). De totale bruto belastingopbrengsten (vóór de afdracht aan Gemeentefonds, Provinciefonds, BTW Compensatiefonds en BES-fonds) bedragen € 147.539,2 miljoen en vormen daarmee 60% van de totale ontvangsten van de Rijksrekening.

**Tabel 1** Ministerie van Financiën in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	-33.111,9	-8.814,8	10.102,5
Uitgaven	17.540,0	10.565,8	7.932,3
Ontvangsten	121.108,0	129.199,1	127.884,7

**Tabel 2** Nationale Schuld in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	48.963,2	65.887,3	66.983,9
Uitgaven	48.963,2	65.887,3	66.983,9
Ontvangsten	55.074,5	54.654,1	64.493,9

	2013	2014	2015
Fte's	30.538	31.598	30.992



## Verplichtingenstand laat grote volatiliteit zien als gevolg van aanpassingen beleid

De grote volatiliteit in de verplichtingenstand van het Ministerie van Financiën wordt veroorzaakt door aanpassingen in het onderliggende beleid van grote verplichtingenposten, zoals de verplichtingen uit hoofde van de garantieverplichting exportkredietverzekeringen of de verplichtingen met betrekking tot banken en kredietcrisis. Zo is in 2015 voor € 9,52 miljard aan nieuwe verplichtingen aangegaan uit hoofde van de garantieverplichting exportkredietverzekering en is € 7,07 miljard aan verplichtingen daarvan vervallen. Zodoende bedraagt over 2015 het saldo van nieuwe en vervallen garanties € 2,45 miljard. In 2014 was dit verschil tussen nieuwe en vervallen garanties juist € 7,4 miljard negatief, als gevolg van een aanpassing in het afdekken van het vreemd valuta-risico. De verplichtingenstand laat om deze redenen grote uitslagen zien.

### 2.1 Beleidsterrein Financiën en Nationale Schuld

Het Ministerie van Financiën zorgt met de Belastingdienst (onderdeel van het ministerie) voor een groot deel van de inkomsten van de overheid en ziet aan de andere kant toe op een doelmatige besteding van het geld door de Rijksoverheid. De minister van Financiën draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van onder meer:

- a) het algemeen financieel-economische beleid, c.q. een goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsleningen en het beheer van deelnemingen in bedrijven;
- b) goede financiële relaties met het buitenland;
- c) het begrotingsbeleid en doelmatig beheer van 's-Rijks financiën;
- d) het financieringsbeleid;
- e) voor de strategie en de ontwikkeling van het beleid van de Belastingdienst;
- f) het heffen, controleren en innen van de belastingen;
- g) een aantal rijksbrede functies zoals de auditfunctie en het beheer van roerende zaken.

## 3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Zoals elk jaar is onderzoek gedaan naar een aantal casussen. Dit jaar deden we onder andere onderzoek naar de beleidsresultaten van het energielabel voor huiseigenaren en van de fiscale regeling voor experts uit het buitenland (30%-regeling, zie § 3.1). Op onze website vindt u het [gehele rapport over ons casuonderzoek naar de 30%-regeling](#). In § 3.2 geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

### 3.1 30%-regeling

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de zogenoemde 30%-regeling. Dit is een fiscale regeling voor werknemers uit het buitenland die in Nederland gaan werken. Zij kunnen een onbelaste vergoeding ontvangen ter hoogte van maximaal 30% van hun loon, mits dit hoger is dan € 36.889 per jaar. Zij krijgen deze vergoeding ter compensatie van (extra) kosten die zij maken omdat zij vanwege hun werk in een ander land verblijven.

Met deze regeling wil de staatssecretaris van Financiën (a) werknemers aantrekken met een specifieke deskundigheid die in Nederland niet of schaars voorhanden is en (b) het vestigingsklimaat in Nederland aantrekkelijker maken. Met de regeling was, volgens schattingen van het Ministerie van Financiën, in 2014 maximaal € 699 miljoen gemoeid.

Hieronder vermelden we de belangrijkste conclusies uit ons onderzoek, en onze aanbevelingen aan de staatssecretaris van Financiën.

#### **Effecten regeling onvoldoende onderzocht**

Het is onduidelijk in hoeverre de 30%-regeling bijdraagt aan het realiseren van de zojuist genoemde doelstellingen van de regeling. De staatssecretaris van Financiën heeft namelijk niet onderzocht of de 30%-regeling (a) leidt tot het aantrekken van werknemers met een schaarse, specifieke deskundigheid of (b) bijdraagt aan een aantrekkelijk en competitief Nederlands vestigingsklimaat. Ook mogelijke negatieve effecten - wanneer er niet-schaarse deskundige werknemers worden aangetrokken - zoals verdringing van Nederlandse werknemers, zijn nooit onderzocht.

De staatssecretaris heeft evenmin onderzocht of met hetzelfde geld op andere manieren meer mensen met schaarse, specifieke deskundigheden aangetrokken hadden kunnen worden, dan wel of het vestigingsklimaat meer gestimuleerd had kunnen worden.

### **Regeling op twee belangrijke punten niet goed onderbouwd**

De salarismax (minimaal € 36.889 in 2016) en de hoogte van de onbelaste vergoeding (30% van het brutoloon) zijn niet goed onderbouwd.

De salarismax is ongeveer gelijk aan een modaal inkomen. Het is onduidelijk in hoeverre werknemers met minimaal dit salaris over een specifieke deskundigheid beschikken. Het Ministerie van Financiën heeft dit niet onderzocht. Ook de hoogte van de onbelaste vergoeding is niet goed onderbouwd. Het is onbekend hoe hoog de werkelijke kosten zijn die werknemers uit het buitenland moeten maken omdat ze vanwege hun werk tijdelijk in een ander land verblijven dan waar ze (oorspronkelijk) vandaan komen. Het ministerie heeft dit nooit onderzocht en de Belastingdienst heeft hierover evenmin informatie.

### **Onduidelijk of beoogde besparing is gerealiseerd**

De staatssecretaris van Financiën heeft de 30%-regeling in 2012 gewijzigd. De genomen maatregelen moesten een besparing opleveren van € 38 miljoen in 2014 en € 78 miljoen structureel vanaf 2020. In 2014 is het geschatte financieel belang ruim € 100 miljoen hoger dan in 2011. Hierdoor lijkt het alsof de beoogde besparing niet is gerealiseerd, maar dat valt niet vast te stellen. De staatssecretaris van Financiën heeft in 2011 namelijk geen raming gemaakt van de ontwikkeling van het financieel belang van de regeling zonder deze maatregelen (het 'basispad').

### **Tweede Kamer ontvangt niet frequent informatie over financieel belang regeling**

In 2004, 2011 en 2016 heeft de Tweede Kamer informatie ontvangen over het financieel belang van de 30%-regeling. De Tweede Kamer wordt hier niet jaarlijks via de Miljoenennota, de begroting of het jaarverslag over geïnformeerd.

#### *Aanbevelingen*

#### **Onderzoek periodiek effecten en doelmatigheid van de regeling**

Gelet op het financieel belang van de 30%-regeling en de onduidelijkheid over de effecten ervan, bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan om, in overleg met de bewindspersonen van Economische Zaken (EZ) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), periodiek te onderzoeken in welke mate de 30%-regeling:

- ertoe leidt dat werknemers met een schaarse specifieke deskundigheid uit het buitenland in Nederland komen werken;
- bijdraagt aan een aantrekkelijk en competitief vestigingsklimaat;
- leidt tot verdringing van Nederlandse werknemers.

Bij dit onderzoek zou de staatssecretaris ook de hoogte van de salarismax en de hoogte van de onbelaste vergoeding moeten betrekken.

Ook zou de staatssecretaris periodiek moeten onderzoeken of met hetzelfde budget op andere manieren meer mensen met schaarse, specifieke deskundigheden aangetrokken kunnen worden, dan wel of het vestigingsklimaat meer gestimuleerd kan worden.

### **Informeer Tweede Kamer jaarlijks over financieel belang regeling**

Gelet op de omvang van het financieel belang van de regeling, bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan om de Tweede Kamer hier jaarlijks over te informeren.

## **3.2 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie**

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

## 4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

In dit hoofdstuk gaan wij afzonderlijk in op de bedrijfsvoering van de Belastingdienst (§ 4.3) en de bedrijfsvoering van het kerndepartement Financiën (§ 4.4).

### 4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

**Tabel 3** Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2013	2014	2015
Belastingdienst			
Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Legacy problematiek IT Belastingdienst		ernstige onvolk.	ernstige onvolk.
Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Managementinformatie Belastingdienst		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Kerndepartement			
Informatiebeveiliging kerndepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Interne beheersing Agentschap	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Inkoopbeheer kerndepartement	onvolkomenheid	opgelost	

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

### 4.2 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften met uitzondering van de informatie over inhuur externen buiten raamovereenkomsten. In het voorgeschreven model ontbreekt informatie over inzet van externe adviseurs voor een bedrag van €10,4 miljoen.

## 4.3 Stand van zaken bedrijfsvoering Belastingdienst

### 4.3.1 Inleiding: Staatssecretaris brengt Investeringsagenda voor de Belastingdienst uit

De staatssecretaris van Financiën heeft op 20 mei 2015 zijn plannen voor een veelomvattend meerjarig (vijf tot zeven jaar) verbeterprogramma voor de Belastingdienst gepresenteerd: de Investeringsagenda. Doel van de Investeringsagenda is om het toezicht effectiever te maken en de interactie met burgers en bedrijven te moderniseren. Dat laatste gaat gepaard met een ingrijpende vereenvoudiging en stroomlijning van het verkeer tussen burgers en bedrijven en Belastingdienst. Eenzelfde vereenvoudigingsdoelstelling geldt voor het werk binnen de Belastingdienstonderdelen zelf (werkprocessen). Ook de organisatiestructuur moet fundamenteel anders in de visie van de staatssecretaris. Er moet meer vanuit de burger dan vanuit individuele wetgeving georganiseerd worden. Om de verbeteringen mogelijk te maken wordt geïnvesteerd in nieuwe manieren van werken die ertoe leiden dat de Belastingdienst beter kan presteren, goedkoper wordt en meer in control is. De beoogde nieuwe werkwijze van de Belastingdienst steunt in belangrijke mate op IT- en datatoepassingen.

De Investeringsagenda omvat vijf verandergebieden:

- modernisering van de interactie met burgers en bedrijven;
- ontwikkeling van informatiegestuurde handhaving;
- ontwikkeling van systematische managementinformatie voor sturing, verantwoording en effectmeting;
- data & analytics: ontwikkeling van capaciteiten op het gebied van data-analyse;
- ICT op orde, waaronder het vernieuwen van de legacy-systemen (de oude systemen waarop de primaire processen draaien).

De Investeringsagenda volgt op de Brede Agenda voor de Belastingdienst van 18 mei 2014.

In 2015 heeft de Belastingdienst gewerkt aan het ontwikkelen van instrumenten voor sturing en beheersing van de beoogde veranderingen. Dit heeft onder andere geresulteerd in:

- een omvangrijk plandocument;
- het in beeld brengen van onderlinge verbanden en afhankelijkheden tussen de verschillende projecten in het kader van de Investeringsagenda;
- het verbeteren van de informatie over de verschillende deelprojecten in termen van beoogde opbrengsten, kosten en tijdpad;
- het opzetten van een database met voortgangsinformatie van alle projecten die deel uitmaken van de Investeringsagenda.

### 4.3.2 Ernstige onvolkomenheid: Nog onvoldoende duidelijk over afbouw IT-legacy

#### Belastingdienst

De staatssecretaris van Financiën heeft ervoor gekozen de problemen met de verouderde en complexe IT (IT-legacy) niet los van de moderniseringsplannen uit de Investeringsagenda aan te pakken. Wij vinden dat een verstandige keuze en begrijpen dat er daardoor meer tijd nodig is om te komen tot een integrale afbouw van de IT-legacy. We constateren echter ook dat de Belastingdienst nog aan het begin staat van de beoogde modernisering, zo is nog geen start gemaakt met de aanpak van de grote systemen. Het is nog onduidelijkheid wanneer sprake zal zijn van voldoende wendbare en op de behoeften van deze tijd afgestemde IT-systemen. Voor het parlement betekent dit dat het er de komende jaren rekening mee moet houden dat ingrijpende wijzigingen in de belastingwetgeving of een stelselherziening niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstermijn vergen. We kwalificeren de IT-legacy daarom ook dit jaar als een ernstige onvolkomenheid.

#### IT-Legacy beperkt Belastingdienst nog altijd bij doorvoeren belastingmaatregelen

Het grote aantal verouderde en te complexe IT-systemen bij de Belastingdienst zorgt ervoor dat nieuwe belastingmaatregelen niet zonder risico's voor de continuïteit van de dienstverlening kunnen worden doorgevoerd. In 2015 kon hierdoor bijvoorbeeld de fiscale maatregel om de meest vervuilende dieselauto's met een extra bijdrage te belasten in de vorm van een verhoging van de MRB niet doorgevoerd worden. In de Autobrief die de staatssecretaris hierover in mei 2015 naar het parlement stuurde, schrijft hij dat dit probleem werd veroorzaakt door "het huidige, gammele MRB-systeem".

#### Problemen IT-legacy al langer bekend

Het is inmiddels twee jaar geleden dat de staatssecretaris de Brede Agenda naar het parlement stuurde en aangaf dat hij ging werken aan een minder complexe Belastingdienst en een robuustere informatievoorziening. Hij gaf toen al aan dat een aantal systemen verouderd is (zoals systemen voor de inning, de autobelastingen en de omzetbelasting) en dat het al een hele inspanning is om ze stabiel draaiende te houden. Van andere systemen is de aanpasbaarheid beperkt (zoals loonheffing of de inkomensheffing). Dit zorgt ervoor dat beheer en onderhoud verhoudingsgewijs te veel geld kosten en er te weinig budget beschikbaar is voor vernieuwing.

### Al in 2011 plannen om systeem voor Omzetbelasting te vervangen

Problemen met de aanpasbaarheid van systemen zijn al langer bekend. Zo constateerden wij in het verantwoordingsonderzoek over 2011:

“Het centrale omzetbelastingstelsel dat de aangiftestroom verwerkt bestaat al bijna 30 jaar. Door de jaren heen is het Ondersteuning Omzetbelasting OOB-systeem meegegroeid en zijn aanpassingen op aanpassingen doorgevoerd. Inmiddels is het OOB-systeem kwetsbaar door de complexiteit van de programmatuur, de slechte documentatie en de beperkte aanwezige kennis. Hierdoor waren er dan ook regelmatig verstoringen in 2011: gemiddeld iedere werkdag één. Veranderingen van het OOB-systeem zijn moeilijk en risicovol. Het doorvoeren van wijzigingen van enige omvang wordt niet meer verantwoord geacht. De Belastingdienst is gestart met het proces voor de vervanging van het OOB-systeem. Doelstelling is om op 1 januari 2015 een nieuw OOB-systeem te implementeren. Daarmee zal ook de efficiency van het proces en de kwaliteit van de bestuurlijke informatie verbeteren.”

### In 2015 vooral gewerkt aan verkrijgen inzicht en ontwikkelen instrumentarium

In 2015 heeft de Belastingdienst meer inzicht gekregen in het IT-landschap en de mate waarin sprake is van legacy-problematiek. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het aanpakken van de problematiek en een grote vooruitgang ten opzichte van de situatie in 2014. Als onderdeel van het programma ‘Rationalisatie’:

- zijn bijna alle applicaties die de Belastingdienst gebruikt geïdentificeerd en geregistreerd;
- is begonnen met het op gestandaardiseerde wijze in kaart brengen van het IT-landschap;
- is de technische waarde van alle reguliere applicaties volgens een beproefde methode gewaardeerd;
- hebben de afzonderlijke bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst ingeschat welke applicaties de grootste risico’s vormen voor de bedrijfsprocessen.

De Belastingdienst had in 2015 nog geen overkoepelend beeld van de risico’s van de IT-legacy voor de bedrijfsprocessen en daarmee voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit bemoeilijkt een organisatie brede, integrale afweging van de prioriteiten in de aanpak van de IT-legacy. Daarnaast is het hierdoor ook niet goed mogelijk om het parlement te informeren over de risico’s voor de continuïteit van de dienstverlening bij het doorvoeren van nieuwe wetgeving op fiscaal gebied.

De Belastingdienst had in 2015 nog geen inzicht in de inverdieneffecten van het programma Rationalisatie. De effecten van de aanpak van de legacy zijn door de Belastingdienst niet meetbaar/kwantitatief in kaart gebracht. Hierdoor wordt het maken van een goede kosten-baten analyse bij de keuze ‘moderniseren’ of ‘verbeteren’ gehinderd. In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 was dit een afzonderlijk aandachtspunt.



De Belastingdienst heeft in 2015 wel een aanpak ontwikkeld om op systematische wijze de technische kwaliteit van applicaties te verbeteren en is gestart om deze aanpak toe te passen bij een aantal kleine applicaties. In 2015 is de Belastingdienst dus vooral bezig geweest met verkrijgen van beter inzicht, ontwikkelen van een aanpak en 'no regret maatregelen'. Het aantal applicaties waarbij de technische waarde is verhoogd, bleef overigens achter bij de verwachtingen.

De oorzaak hiervan was dat de aanbesteding van de werkzaamheden langer duurde dan verwacht. De eerste resultaten laten een positief effect van de aanpak zien op de technische kwaliteit en de onderhoudskosten.

### **Nog geen begin gemaakt met vernieuwing grote legacy-systemen**

De Belastingdienst is in 2015 *niet* begonnen met de vernieuwing van de grote legacy-systemen zoals inkomensheffing en omzetbelasting. De planvorming rond deze systemen bevond zich in 2015 grotendeels in de schetsfase. De vernieuwing van het systeem voor omzetbelasting was in 2014 stilgelegd en in 2015 definitief afgebroken.

Om een verdere uitwerking te maken van de aanpak van de IT-legacy-problemen heeft de Belastingdienst eerst meer inzicht nodig in de nieuwe organisatie-inrichting die voortvloeit uit de moderniseringsplannen uit de Investeringsagenda.

### **Integrale strategie voor IT-landschap verwacht in 2016**

De Belastingdienst heeft in december 2015 een programma ingericht dat de regie gaat voeren over de modernisering van het IT-landschap. In dit programma zullen de aanpak van de IT-legacy en de modernisering van het IT-landschap in samenhang worden gezien. Het voornemen van de Belastingdienst is dat er in 2016 een integrale strategie komt voor de modernisering van het IT-landschap tot 2020.

Bij de ontwikkeling van een integrale strategie, verwachten we dat de aanbevelingen die we vorig jaar in afzonderlijke aandachtspunten deden ten aanzien van modernisering enerzijds en aanpak IT-legacy anderzijds, worden meegenomen:

- zorg voor een mijlpalenplanning voor het verbeterprogramma IT;
- stel een meerjarige investeringsbegroting op voor de modernisering van het IT-landschap waarin de integrale omvang van de investeringen en de kosten voor beheer en onderhoud zijn opgenomen.

Beide aanbevelingen zijn slechts ten dele opgevolgd in 2015, zie kader.

## Stand van zaken mijlpalenplanning en meerjaren investeringsbegroting

### Mijlpalenplanning verbeterprogramma IT

Bij het programma Rationalisatie is een mijlpalenplanning en investeringsplanning aanwezig. Dit betreft de aanpak van een deel van de legacy-systemen, van 2015 tot en met 2017. Voor de aanpak van de overige applicaties, waaronder de verouderde en complexe grote transactie-systemen, hebben wij geen mijlpalenplanningen en investeringsplannen aangetroffen. De Belastingdienst hanteert voor de langere termijn (na 2017) een cyclische en stapsgewijze aanpak van de IT legacy. Dan dient ons inziens nog wel steeds duidelijk te zijn op welk moment men daarover denkt te kunnen beslissen.

### Meerjaren investeringsbegroting

De komende jaren is tot en met 2020 circa € 1 miljard gereserveerd voor de vernieuwing van de Belastingdienst. Een groot deel van dit geld is beschikbaar voor innovatie en vernieuwing van de IT. De Belastingdienst kan momenteel echter niet onderbouwen of het totale nu beschikbare geld voldoende is om de modernisering van het IT-landschap vorm te geven. Hiermee voldoet de Belastingdienst niet aan het aandachtspunt dat wij vorig jaar formuleerden, namelijk dat de Belastingdienst een meerjarige investeringsbegroting op moest stellen waarin de integrale omvang van de investeringen en de kosten voor beheer en onderhoud zijn opgenomen. Ook als dat een voortrollend proces zal zijn, zal duidelijk moeten worden hoe de bijbehorende financiën worden ingevuld.

### Aanbevelingen

We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan een concrete invulling te geven aan de integrale aanpak van de modernisering en de aanpak van IT-legacy en het parlement duidelijkheid te verschaffen over waar momenteel de grootste risico's zitten en waar als gevolg daarvan wel en geen ruimte is voor nieuwe belastingmaatregelen.

Ook zou de staatssecretaris duidelijk moeten maken in hoeverre het budget van de Investeringsagenda hiervoor toereikend is in de komende begrotingen. Een heldere kosten-baten analyse is volgens ons bij een grote operatie als de modernisering van (het IT-landschap van) de Belastingdienst een basisvoorwaarde. Hetzelfde geldt voor een meerjaren-investeringsbegroting die inzicht geeft in de kosten voor het beheer en onderhoud van de IT, de kosten en besparingsmogelijkheden van de aanpak van de legacy-systemen, de kosten voor de vernieuwingen uit de Investeringsagenda, de raming van de opbrengsten en de dekking die geregeld is om de investeringen te bekostigen.

### 4.3.3 Onvolkomenheid: Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst ontbreekt

Het is belangrijk en noodzakelijk, dat de Belastingdienst informatie heeft over het beheer en onderhoud van de IT-systemen om goed te kunnen sturen en beheersen. In 2014 constateerden we dat de Belastingdienst onvoldoende inzicht had in het beheer en onderhoud van de huidige IT. In 2015 is het inzicht verbeterd door de invoering van het IV-Dashboard (dashboard met managementinformatie over de IT) met daarin gegevens over de beheer- en onderhoudskosten. Ook is het inzicht in de samenhang tussen de verschillende systemen verbeterd doordat de Belastingdienst bezig is om alle informatie over de architectuur van de IT op één plaats bijeen te brengen. Op een aantal onderdelen is het inzicht in het onderhoud van de huidige IT echter nog niet voldoende.

#### **Onvoldoende zicht in kosten, (financiële) risico's en lange termijn**

De Belastingdienst heeft in 2015 met het IV-Dashboard wel meer, maar nog niet voldoende inzicht in de kosten van het onderhoud van de IT gekregen. Het is onduidelijk hoeveel tijd, mensen en middelen nodig zijn om de verschillende systemen te onderhouden. Dit beperkt ook het inzicht in de (financiële) risico's van de IT, de afweging en de planning en monitoring van de voortgang van de aanpak van de legacy-problematiek.

Het meerjarig inzicht in beheer en onderhoud is ook nog te beperkt meerjarig. Ook is er nog geen sprake van life-cycle management bij de Belastingdienst. De term wordt af en toe gebruikt, maar er is nog geen plan om dit organisatie-breed vorm te geven.

#### **Besluitvorming wordt beperkt door gebrek aan inzicht**

De Belastingdienst kan investeringen in IT nu niet afwegen, omdat de dienst onvoldoende inzicht heeft in de kosten voor beheer en onderhoud van de bestaande IT in termen van geld, tijd, mensen en middelen. Dit brengt het risico van inefficiënt en ineffectief inzetten van overheids-geld met zich mee. Ook zorgt dit ervoor dat de Belastingdienst het parlement onvoldoende kan informeren over de sturing en beheersing van de IT.

#### *Aanbeveling*

Evenals in 2014 bevelen wij de staatssecretaris van Financiën aan meerjarig en ketenbreed inzicht te krijgen in de kosten (in termen van tijd, mensen en middelen) van beheer en onderhoud van de huidige IT-systemen bij de Belastingdienst. Ongeacht de moderniseringsplannen die de Belastingdienst heeft, is deze informatie altijd noodzakelijk om goed te kunnen sturen en beheersen. Life-cycle management kan behulpzaam zijn om op juiste wijze te kunnen beslissen over o.a. de aanpak van de legacy-problematiek.

#### 4.3.4 Onvolkomenheid: Opzet managementinformatie Belastingdienst verbeterd, kwaliteit nog onvoldoende

Het is belangrijk dat in een grote organisatie waarin aanzienlijke en vele veranderingen plaatsvinden de managementinformatie op orde is, zodat er overzicht blijft en de juiste besluiten genomen kunnen worden. De Belastingdienst heeft in 2015 gewerkt aan het verbeteren van de managementinformatie. We constateren, dat er in 2015 vooral voortgang is in de ‘opzet’ voor de verbetering van de managementinformatie. Met de uitvoering daarvan zullen nog stappen moeten worden gezet in 2016 en latere jaren.

##### **Onvoldoende informatie voor afweging ambities en mogelijkheden**

In ons verantwoordingsonderzoek 2014 constateerden wij, dat de huidige planning en control instrumenten een integrale, proactieve aanpak bij de Belastingdienst niet voldoende ondersteunen om de afweging te kunnen maken tussen ambities en tijd, mensen en middelen. Wij kwalificeerden de managementinformatie van de Belastingdienst daarom als onvolkomen.

De minister gaf in 2014 in zijn reactie aan gebruik te zullen maken van de adviezen van de door de secretaris-generaal in 2014 ingestelde Commissie Managementinformatie en Bekostigings-systematiek Belastingdienst (Commissie De Jong) voor een nieuw bekostigingsmodel en een verbeterde inrichting van de managementinformatie.

##### **In 2015 is gewerkt aan nieuw bekostigingsmodel en het verbeteren van de managementinformatie**

De Belastingdienst is in 2015 gestart met het uitvoeren van de aanbevelingen. Zo is een eerste versie van een nieuw bekostigingsmodel uitgewerkt, dat meerjarig inzicht biedt in de ontwikkeling van de kosten en prestaties. Doel is om dit model te vullen met data over belastingplichtigen, belastingmiddelen en belastingprocessen. Het model moet nog verder ontwikkeld worden. Het model is in 2015 gevuld met de gegevens voor 2014 als basis. De bedoeling is om in het model steeds hoogwaardiger (betrouwbaarder, representatievere) informatie op te nemen. Het streven is om medio 2017 het nieuwe bekostigingsmodel volledig operationeel te hebben.

Daarnaast is de Belastingdienst gestart met het verbeteren van de managementinformatie:

- meer centrale aansturing van de managementinformatie is begin 2016 deels ingevoerd;
- het proces van dataverdeling is gevorderd maar eind 2015 nog niet gereed;
- een nieuwe systematiek voor de opzet van de jaarcontracten is vastgesteld en toegepast in de aanschrijving voor de jaarcontracten 2016;
- de jaarcontracten 2016 zijn voor een deel volgens deze nieuwe systematiek opgesteld;
- een opzet is gemaakt voor beter risicomanagement voor de gehele Belastingdienst.

## **Opzet verbeterd, daadwerkelijk verbetering informatie kost nog tijd**

Wij vinden deze ontwikkelingen positief. Wij constateren dat eind 2015 vooral in de opzet van de managementinformatie voortgang is geboekt. De verbeteringen in de opzet van de informatie zullen er op termijn voor moeten gaan zorgen dat de kwaliteit van de managementinformatie van voldoende niveau is om te sturen op een balans tussen de ambities en de mogelijkheden.

### *Aanbeveling*

We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om naast de verdere implementatie van de aanbevelingen van de commissie De Jong ook de lessen mee te nemen uit de business case die was opgesteld voor Intensivering Toezicht en Invordering (ITI). In ons rapport 'Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst' uit februari 2016 stelden wij vast dat de Belastingdienst geen directe relatie kon leggen tussen de investeringen die zijn gedaan voor ITI en de ontwikkeling van de belastingopbrengsten. Dit kwam onder andere voort uit beperkingen in de registraties van de Belastingdienst. De minister gaf in reactie op onze aanbevelingen aan te hebben geleerd van de business case en deze lessen mee te zullen nemen in de opzet van de monitoring van de toezichtsactiviteiten in het kader van de Investeringsagenda.

### **4.3.5 Onvolkomenheid: Geen structurele periodieke controles in proces van teruggaaf omzetbelasting EU-ondernemers**

In het teruggaafproces van omzetbelasting aan EU-ondernemers is onvoldoende beheers- en stuurinformatie over de hele keten heen beschikbaar. Een risico is het optreden van verschillen tussen teruggaafverzoeken en uitbetalingen. De Belastingdienst heeft een oplossingsrichting om de tekortkomingen in het teruggaafproces te ondervangen. Echter, de Belastingdienst voert de oplossingsrichting, bestaande uit verbandscontroles en analyses van de uitkomsten, niet structureel uit. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid bij het proces van teruggaaf OB aan EU-ondernemers.

### **Proces van teruggaaf omzetbelasting EU-ondernemers kent al aantal jaar problemen**

EU-ondernemers die in Nederland omzetbelasting in rekening gebracht hebben gekregen, kunnen deze omzetbelasting terugvragen bij de Nederlandse Belastingdienst. Wij hadden bij het teruggaafproces in 2012, 2013 en 2014 drie bevindingen die leidden tot een onvolkomenheid ten aanzien van de beheersing van het teruggaafproces Omzetbelasting aan EU-ondernemers.

### **In 2015 verder gewerkt aan oplossingen**

De Belastingdienst heeft in 2015 verder gewerkt aan de in 2014 gekozen oplossingsrichting ten aanzien van het onvoldoende aanwezig zijn van beheers- en stuurinformatie.

Deze oplossingsrichting bestaat uit een gefaseerde aanpak. Een korte termijn maatregel is het verbeteren van controles op het bestaande proces door het uitvoeren van query's en het analyseren van mogelijke verschillen.

Op de middellange termijn zou een grotendeels geautomatiseerde maatregel de oplossing moeten bieden. De Belastingdienst heeft in 2015 aan zowel de korte als middellange termijn oplossingen gewerkt.

### **Korte termijn compenserende maatregel te vroeg beëindigd, geen structurele borging**

Begin december 2015 konden de resultaten van de query's en verschillende analyses van januari 2015 tot half augustus 2015 worden overlegd. Wat betreft de geautomatiseerde maatregelen had de Belastingdienst de verwachting deze te realiseren en hiermee de nog resterende periode in 2015 (vanaf half augustus) af te dekken. Hoewel de geautomatiseerde maatregel in december 2015 is opgeleverd, was deze begin 2016 nog niet operationeel. De query over de periode half augustus tot en met eind december 2015 is uiteindelijk eind februari 2016 uitgevoerd.

De korte termijn maatregelen worden uitgevoerd. Structurele borging behelst ons inziens echter het periodiek herhalen van interne controlemaatregelen, bijvoorbeeld op kwartaal basis. In 2015 ontbrak echter een structurele borging van deze maatregelen. Daarmee is het proces van terug-gave van omzetbelasting aan EU-ondernemers een nog onvoldoende beheerst proces.

#### **4.3.6 Aandachtspunt: Inzicht in beheersing ketenbrede massale gegevensverwerking** **Belastingdienst verschilt per keten**

Ter beheersing van de risico's in het proces van gegevensverwerking en gegevensoverdracht in de ketens heeft de Belastingdienst beheersingsmaatregelen getroffen in de vorm van bijvoorbeeld verbandscontroles. Wij stellen echter vast dat de mate van aantoonbare beheersing nog verschilt per keten c.q. belastingmiddel.

#### **Massale gegevensverwerking bij Belastingdienst**

Zoals eerder in dit rapport ter sprake is gekomen maakt de Belastingdienst bij de uitvoering van zijn taken gebruik van vele IT systemen. Deze IT systemen voeren elk één of meer specifieke taken uit waarbij gegevens van burgers en bedrijven worden verwerkt. Vaak zijn deze IT systemen elektronisch aan elkaar gekoppeld en vormen daarmee een keten. Deze ketens van IT systemen zijn in te delen naar de belastingmiddelen. Vanwege de grote hoeveelheid gegevens die door de ketens lopen is er sprake van massale gegevensverwerking.

## Verbandscontroles belangrijke beheersmaatregel

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

## Geplande verbeteringen nog niet in alle ketens gerealiseerd

Eerder hebben wij vastgesteld dat de Belastingdienst ervoor had gekozen om verbeteringen in de beheersing gefaseerd in te voeren in de jaren 2013 tot en met 2015. Hoewel bij sommige ketens vooruitgang is geboekt, zien wij ook dat bij andere ketens controles nog in ontwikkeling zijn. Ook bij nieuwe systemen is de aantoonbare beheersing een aandachtspunt.

### *Aanbeveling*

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan het traject van verbetering van het inzicht in de beheersing van de massale gegevensverwerking voort te zetten. Dit omvat onder meer het in kaart brengen en analyseren van de processtappen per keten, het identificeren van kritische verbanden tussen de systemen in een keten en het inrichten en aantoonbaar maken van deze verbanden en controles.

### 4.3.7 Aandachtspunt: Niet alle IT-systemen Belastingdienst hebben teststrategie voor uitwijkfaciliteit

Om de continuïteit van de bedrijfsprocessen te garanderen, heeft de Belastingdienst dubbele datacenters zodat in geval van een calamiteit kan worden uitgeweken. Gegeven het grote aantal applicaties en de complexiteit van de IT-systemen van de Belastingdienst is het niet mogelijk om een volledige uitwijk te testen. De Belastingdienst test daarom de uitwijkfaciliteit in delen. De verschillende afdelingen van de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor het testen van de uitwijkfaciliteiten voor hun systemen. Daartoe dienen zij plannen op te stellen waaruit de teststrategie blijkt. In deze teststrategie ligt bijvoorbeeld ook de periodiciteit van de testen vast. Voor nog niet alle systemen is deze teststrategie opgesteld. Het risico bestaat dat de Belastingdienst een deel van zijn dienstverlening niet kan garanderen in het geval van een ernstige calamiteit.

### *Aanbeveling*

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan dat alle afdelingen van de Belastingdienst een teststrategie voor de uitwijkfaciliteiten opstellen voor de applicaties en systemen die zij in gebruik hebben. Daarnaast bevelen wij aan dat de afdelingen de uitwijkfaciliteiten daadwerkelijk testen.

### 4.3.8 Opgeloste onvolkomenheid: Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst voldoende op orde

De Belastingdienst heeft in 2015 de periodieke controle op de juistheid van de logische toegangsbeveiliging verbeterd. Daartoe heeft de Belastingdienst periodieke controles uitgevoerd waarbij koppelingen en vergelijkingen zijn gemaakt tussen lijsten van autorisaties zoals deze in de systemen zijn ingeregeld en lijsten van autorisaties zoals deze in de systemen zouden moeten zijn. Verschillen zijn geanalyseerd en onjuiste autorisaties zijn opgeschoond. De Belastingdienst heeft daadkrachtig en transparant deze en andere verbeterpunten opgepakt, gecoördineerd en aangepakt. De resultaten zijn inmiddels zodanig dat wij de onvolkomenheid opheffen.

## 4.4 Stand van zaken bedrijfsvoering kerndepartement Financiën

### 4.4.1 Inleiding: Financiële risico's voor het Rijk vooralsnog verder afgenomen

De risico's voor de overheidsfinanciën, die verband houden met de banken- en kredietcrisis, zijn in 2015 verder afgenomen. Zo is de deelnemingenportefeuille van het Ministerie van Financiën in 2015 aan veranderingen onderhevig geweest. De veranderingen zijn onder meer de uitvoering van de 'exitstrategie' voor de deelnemingen in ABN AMRO en SNS REAAL.

Op 14 augustus 2014 is met een machtiging van de minister van Financiën aan NLFI het proces van de beursgang voor ABN AMRO op Euronext Amsterdam feitelijk gestart. Op 24 november 2015 had de staat een verkoopopbrengst van € 3,837 miljard ontvangen voor deze eerste 23% van de certificaten van ABN AMRO.

In juni 2014 is de minister van Financiën ook het proces gestart om de verzekeringstak van SNS REAAL N.V., thans Vivat geheten, te verkopen. Op 30 juni 2015 is een verkoopovereenkomst met de Chinese verzekeraar Anbang gesloten. Op 23 juli 2015 zijn de aandelen VIVAT, en daarmee de economische en juridische eigendom overgedragen door SNS REAAL aan Anbang. Netto, na verrekening van de belastingvorderingen op Vivat, is de verkoopprijs € 1. Onderdeel van de verkoop was, dat de interne leningen van SNS Bank en SNS REAAL die aan de verzekeringsgroep VIVAT zijn verstrekt ter waarde van € 552 miljoen plus rente, door Vivat zijn terugbetaald. Dit geld komt indirect de Staat ten goede als aandeelhouder van SNS REAAL en haar dochter SNS Bank. Over toekomstige kosten en opbrengsten van ABN AMRO, ASR, SNS REAAL, SNS Bank en Propertize kunnen nog geen uitspraken worden gedaan.

Wij volgen de ontwikkelingen rond de maatregelen en interventies die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan op <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl>. Op Verantwoordingsdag 2016, 18 mei 2016, publiceren wij de volgende actualisatie van deze website.



#### **4.4.2 Aandachtspunt: Beheer IT-Specials Financiën voortvarend verbeterd, borging belangrijk**

Halverwege 2015 is uit een intern onderzoek naar voren gekomen dat de continuïteit van de IT-Specials (systemen die o.a. gebruikt worden bij het beheer van de Staatsschuld) onvoldoende was geborgd. De belangrijkste tekortkomingen lagen op het gebied van beveiliging, data-herstel, gedrag en documentatie. Het Ministerie van Financiën heeft maatregelen geïdentificeerd die in drie fasen worden geïmplementeerd. Fasen 1 en 2 zijn grotendeels geïmplementeerd waarmee de basis op orde is.

##### **Afdeling IT-Specials acht verbeteringen noodzakelijk**

De afdeling IT-Specials is verantwoordelijk voor het IT beheer van als kritiek aangemerkte systemen, zoals systemen die gebruikt worden bij het beheer van de Staatsschuld. Hoewel IT-Specials de beheerprocessen mede heeft gebaseerd op gebruikelijke normen ten aanzien van IT-beheer, heeft zich een geleidelijk proces voorgedaan waarbij het beheer van de als kritiek aangemerkte systemen onder de norm kwam. De afdeling IT-specials is daardoor tot de conclusie gekomen dat verbetering noodzakelijk was.

##### **Basis op orde, afronden verbeteringen en borgen omslag belangrijk**

Het Ministerie van Financiën heeft maatregelen geïdentificeerd, die in drie fasen worden geïmplementeerd. Fasen 1 en 2 zijn grotendeels geïmplementeerd waarmee de basis weer op orde is. Het Ministerie van Financiën heeft de maatregelen voortvarend opgepakt waarbij de resultaten zichtbaar zijn. Uiteraard is het van belang om alle fasen in 2016 af te ronden en de ingang gezette omslag te borgen. Wij blijven het onderwerp in 2016 volgen.

#### **4.4.3 Opgeloste onvolkomenheid: Intern verbetertraject beheersing Agentschap in eindfase**

Het interne verbetertraject van het Agentschap is nagenoeg afgerond. Van de vijf werkstromen die het Agentschap in het verbetertraject heeft opgenomen was de upgrade van het nieuw financieel systeem het belangrijkste dat in 2015 nog moest worden gerealiseerd. In september 2015 is het nieuwe financieel systeem geïmplementeerd, waardoor veel handmatige handelingen en controles zijn geautomatiseerd. Hoewel het interne verbetertraject nog in de eindfase zit, zijn de belangrijkste verbeteringen doorgevoerd en heffen wij de onvolkomenheid op.

#### **4.4.4 Opgeloste onvolkomenheid: Noodzakelijke maatregelen genomen ter verbetering Informatiebeveiliging**

Het kerndepartement heeft de resterende openstaande punten uit 2014 ten aanzien van haar controletaak en het toezicht op informatiebeveiliging verder ingevuld in 2015. Wij beschouwen daarom de onvolkomenheid ten aanzien van de informatiebeveiliging op het kerndepartement als opgelost.

## 5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën. We gaan in op de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie (§ 5.1), het oordeel over de financiële informatie (§ 5.2) en aandachtspunten in de financiële informatie (§ 5.3). Ten slotte gaan we in § 5.4 in op het beleidsterrein van het Ministerie van Financiën overstijgende onderwerpen.

We geven een oordeel over:

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

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website.

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij fouten gevonden in de afgerekende voorschotten die de tolerantiegrens overschrijden (zie § 5.2.3).

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

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

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

De achtergrond hiervan is dat er bij de toepassing van controles en inspecties ook rekening moet worden gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Deze onzekerheid doet geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie, omdat het stelsel aan maatregelen – om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken – voldoende werkt.

## 5.2 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën voldoet op totaal-niveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben wij fouten en onzekerheden gevonden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten die de tolerantiegrens overschrijden (§ 5.2.3).

### 5.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

#### Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 8,8 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4, 6 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 6,3 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 5, 6 en 11. Gaat de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

### 5.2.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

### 5.2.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau / afgerekende voorschotten

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Ook besteden wij aandacht aan de afgerekende voorschotten. Wij hebben fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten geconstateerd die de tolerantiegrens overschrijden.

#### Fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten

De fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten overschrijden de tolerantiegrens. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door fouten en onzekerheden in het definitief vaststellen van toeslagen. De tolerantiegrens ad € 384,7 miljoen wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout en onzekerheid.

De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie en het ontbreken van betrouwbare contra-informatie.

## 5.3 Aandachtspunten bij de financiële informatie van het Ministerie van Financiën

Wij hebben nog enkele aandachtspunten die geen afbreuk doen aan ons oordeel. Wij gaan in op de rentekosten van de maatregelen kredietcrisis (§ 5.3.1), de uitsplitsing van het belang in ABN-AMRO ASR en RFS in § 5.3.2 en ten slotte de onzekerheid over de vordering op de Koninklijke Nederlandse Munt in § 5.3.3.

### 5.3.1 Rentekosten maatregelen kredietcrisis

Het Ministerie van Financiën heeft als gevolg van de kredietcrisis een aantal maatregelen (interventies) genomen. Deze interventies, zoals de aankoop van ABN AMRO, zijn onder meer verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. De rentelasten als gevolg van de toename van de staatsschuld door de getroffen interventies heeft het Ministerie van Financiën jaarlijks voor het totaal van de interventies berekend.

Wij hebben vanaf de start van de interventies de rentelasten per individuele interventie berekend. Op onze website <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl> zijn de berekende rentelasten terug te vinden.

De afgelopen periode zijn wij met het Ministerie van Financiën in gezamenlijkheid tot een verdere verfijning gekomen van de uitgangspunten ter berekening van de rentelasten. Het Ministerie van Financiën zal de berekende rentelasten per interventie weergeven in de tabel budgettaire gevolgen van de kredietcrisis, zoals opgenomen in het beleidsverslag. Hierbij zullen ook de niet eerder opgenomen historische rentelasten per interventie opgenomen worden.

Wij zullen op Verantwoordingsdag, 18 mei 2016, onze website kredietcrisis actualiseren, tevens rekening houdend met de verfijnde methode voor de berekening van de rentelasten.

### 5.3.2 Uitsplitsing ABN AMRO / ASR / RFS in de saldibalans

In het jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën stond bij de post deelnemingen in de saldibalans een bedrag van € 27,9 miljard van het in 2008 genationaliseerde belang in ABN AMRO, ASR en RFS.

In het jaarverslag 2015 is nu een toerekening van de historische aanschafwaarde naar de onderdelen ABN AMRO, ASR en RFS opgenomen. De onderbouwing hiervoor staat weergegeven in de toelichting bij de saldibalans. Er wordt verwezen naar het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelstel (box 4.14, blz. 156 van het rapport). Toerekening heeft onder meer

plaatsgevonden om het percentage van het naar de beurs gebrachte deel van ABN AMRO (23%) tot uitdrukking te kunnen brengen op het toegerekende deel ABN AMRO.

De totale opbrengst van de beursgang van ABN AMRO komt uit op iets meer dan € 3,8 miljard. Van de aan ABN AMRO toegerekende investering van € 21,7 miljard is het naar de beurs gebrachte percentage (zijnde 23%) afgehaald, waardoor het nog uitstaande bedrag ABN AMRO in de saldibalans op € 16,7 miljard uitkomt.

Wij begrijpen de reden waarom deze toerekening is gemaakt en vinden een dergelijke toerekening daartoe ook behulpzaam. Het bedrag van € 27,9 miljard betrof een totaalbedrag voor de overname van Fortis/ABN AMRO. Wij vinden dat het niet goed mogelijk is om terugkijkend het bedrag van € 27,9 miljard te verdelen naar de waarde van de onderdelen op het moment van de aankoop.

De uiteindelijke opbrengst van de beursgang van ABN AMRO kan slechts zuiver worden afgezet tegen de uitgaven die de minister van Financiën destijds voor de overname van Fortis/ABN AMRO heeft gedaan, na de verkoop van alle aandelen ABN AMRO en de verkoop van ASR en RFS. Dan kan ook aan de hand van alle uitgaven en ontvangsten het saldo voor de Staat worden berekend.

### 5.3.3 Onzekerheid vorderingenpositie KNM

In ons vorige verantwoordingsonderzoek wezen wij erop dat de Koninklijke Nederlandse Munt NV (KNM) over 2014 de nominale waarde van de in circulatie gebrachte munten niet volledig aan het Ministerie van Financiën had afgedragen. Zoals wij aangaven waren problemen in de bedrijfsvoering bij de KNM de oorzaak van deze achterstanden.

Inmiddels is publiek bekend geworden met welke problemen de KNM te maken heeft. De staatssecretaris gaat in zijn Kamerbrieven van zowel 28 augustus en 5 november 2015 als in zijn brief van 29 januari 2016 in op de situatie bij de KNM. Zo wordt er ingegaan op de jaarcijfers 2014 en 2015. De problemen in de administratie en de kwaliteit van gegevens levert een onzekerheid op in de vorderingenpositie van het Ministerie van Financiën op de KNM (ad € 17,1 miljoen).

Zoals in de brief van de staatssecretaris van 29 januari 2016 staat aangegeven is het Ministerie van Financiën bezig met een heroriëntatie op de toekomst van de KNM en het aandeelhouderschap van de Staat.

## 5.4 Beleidsterrein Financiën overstijgende onderwerpen

### 5.4.1 Nog geen inzicht in functioneren beheer en controle EU-afdrachten

In 2015 heeft Nederland bijna € 8,9 miljard (bruto) afgedragen aan de Europese Unie. We constateren dat de toelichting, in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, op de gedurende 2015 aangebrachte mutaties van de EU-afdrachten is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Deze is helder en schematisch weergegeven met verwijzingen naar de voorjaarsnota, najaarsnota, miljoenennota en brieven van de minister van Financiën aan het parlement. Aan de hand van deze toelichting kan het parlement stapsgewijs volgen wat de redenen zijn geweest om de omvang van de afdrachten te wijzigen.

Wat we nog missen is informatie over het functioneren van de onderliggende beheer- en controlesystemen, in zowel het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) als dat van het Ministerie van Financiën. Goed inzicht in de beheersing van de afdrachten kan het parlement helpen om te begrijpen waarom Nederland soms moet bijbetalen.

#### Verantwoordelijkheidsverdeling ministers BZ en Financiën diffuus

De taakverdeling tussen de ministers van BZ en van Financiën is diffuus en sluit niet goed aan op de begrotingsverantwoordelijkheid. De minister van Financiën heeft vrijwel de gehele uitvoering van het beleid tot taak (van heffing en inning invoerrechten, tot berekening btw en bni) en voor de betaling en afhandeling van naheffingen. Het is de minister van Financiën die in de Tweede Kamer ter verantwoording wordt geroepen over de EU-afdrachten, terwijl deze (sinds 2002) op de begroting van het Ministerie van BZ staan. Eerder hebben we al geconstateerd dat met betrekking tot de EU-afdrachten de taakverdeling tussen de ministers van Financiën en BZ diffuus is en niet aansluit op de begrotingen van de ministers (EU-trendrapport 2011, rapporten bij de EU-Lidstaatverklaring 2011, de Nationale Verklaring 2013 en 2014 en de begrotingsbrief BZ 2015).

Volgens de minister van Financiën beperkt de taak van de minister van BZ zich tot het juist en tijdig afdragen van de EU afdrachten aan de Europese Commissie. De verantwoording staat op begrotingshoofdstuk V Buitenlandse Zaken.

#### Aanbeveling

Wij bevelen de minister van Financiën aan om te overwegen de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën. Het verdient de voorkeur dat op één plek verantwoording wordt afgelegd over de EU-afdrachten waarbij een integraal beeld is te vormen over de financiële informatie en het functioneren van bijbehorende beheer- en controlesystemen.

### 5.4.2 Accountantscontrole onderwijsinstellingen niet in Wet toezicht accountantsorganisaties vastgelegd

De accountant is de vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer. Omdat het vertrouwen in de accountantssector door verschillende incidenten is geschonden, zijn door de beroepsgroep en de overheid maatregelen genomen om het vertrouwen te herstellen.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de accountantscontrole in het onderwijsveld. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is verantwoordelijk voor het toezicht op de eisen die in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) worden gesteld aan die accountantsactiviteiten waarop de Wta van toepassing is. Niet alle onderwijsinstellingen hebben een dergelijke accountant. De Wta biedt wettelijke waarborgen voor strenge kwaliteitseisen aan accountantskantoren en accountantscontroles. In de Wta wordt onderscheid gemaakt tussen organisaties van openbaar belang (oob) en overige organisaties.

Voor accountantscontroles van oob's gelden aanvullende kwaliteits- en toezichtseisen ten opzichte van overige organisaties. In het onderwijs gelden deze waarborgen nu dus niet voor alle daar actieve accountantskantoren. Het toezicht op de accountantscontrole door de Inspectie van het Onderwijs richt zich vooral op de naleving van de eisen in het onderwijsaccountantsprotocol. Het toezicht door de AFM richt zich in eerste instantie op het kwaliteitssysteem binnen het accountantskantoor. Omdat de Inspectie van het Onderwijs en de AFM op verschillende wijze het toezicht vormgeven, zien wij mogelijkheden voor complementair toezicht in een situatie waarin de Wta van toepassing is verklaard in de gehele onderwijssector. Deze extra impuls voor de accountantscontrole past goed bij het samenstel van acties om op doelmatige wijze de governance in deze maatschappelijk wezenlijke en financieel omvangrijke sector te versterken.

#### *Aanbeveling*

Wij geven beide ministers, de minister van OCW en de minister van Financiën, in overweging de definitie van wettelijke controle volgens de Wta uit te breiden met de onderwijssectoren.



## 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister en de staatssecretaris van Financiën hebben op 28 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport over het Verantwoordingsonderzoek 2015. De staatssecretaris van Financiën heeft daarnaast op 26 april 2016 mede namens de minister van Economische Zaken (EZ) gereageerd op ons onderzoek naar het inzicht in de beleidsresultaten van de 30%-regeling. Hieronder geven wij deze reacties samengevat weer. De volledige reacties staan op [www.rekenkamer.nl/2015-fin](http://www.rekenkamer.nl/2015-fin). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van Financiën

#### Beleidsresultaten

#### Inzicht in beleidsresultaten 30%-regeling

De staatssecretaris van Financiën heeft in een aparte brief mede namens de minister van EZ op ons conceptrapport inzake ons onderzoek naar de 30%-regeling gereageerd. De staatssecretaris merkt in algemene zin op dat de 30%-regeling niet is gekarakteriseerd als een belastinguitgave. Daarom is tot dusver niet automatisch voorzien in structurele monitoring en evaluatie van de regeling. Volgens de staatssecretaris is op dat laatste overigens weinig tegen.

Over onze conclusie dat de effecten van de regeling onvoldoende zijn onderzocht merkt de staatssecretaris op dat onze kritiek vooral lijkt samen te hangen met de vereenvoudiging van de regeling (introductie van de salarishnorm). Hij is verder van mening dat de onderzoeken die zijn gedaan naar het vestigingsklimaat voldoende zijn om te concluderen dat de 30%-regeling bijdraagt aan het aantrekken van werknemers met een op de Nederlandse arbeidsmarkt schaarse, specifieke deskundigheid en aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat.

In reactie op onze conclusie over de onderbouwing van de regeling, geeft de staatssecretaris aan dat het niveau van de salarishnorm voor de meeste gevallen werd geacht een goede indicatie te zijn voor schaarse en specifieke deskundigheid, waardoor ook docenten aan internationale scholen en kenniswerkers in sectoren waar de salarissen net wat lager liggen onder de regeling kunnen vallen.

In reactie op onze aanbeveling om de effecten en doelmatigheid van de regeling periodiek te onderzoeken schrijft de staatssecretaris van Financiën dat op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek al het beleid dat mede op grond van de Rijksbegroting wordt gevoerd periodiek geëvalueerd moet worden in een beleidsdoorlichting. Hij zal er zorg voor dragen dat de 30%-regeling bij deze evaluaties zal worden betrokken.

In reactie op onze aanbeveling om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het financieel belang van de regeling merkt hij op dat het Ministerie van Financiën overweegt om in de Miljoenennota over meer maatregelen te rapporteren dan tot nu toe gebruikelijk is.

In dit kader zal naar verwachting ook het budgettaire belang van de 30%-regeling voortaan jaarlijks in een bijlage bij de Miljoenennota worden gepubliceerd, aldus de staatssecretaris.

### Bedrijfsvoering

De minister van Financiën spreekt zijn genoegen uit over de afname van het aantal onvolkomenheden en aandachtspunten en de geconstateerde vooruitgang bij de overgebleven onvolkomenheden. De (resterende) onvolkomenheden hebben betrekking op de Belastingdienst. De minister geeft aan dat hij met de staatssecretaris van Financiën erkent dat er bij de Belastingdienst op allerlei samenhangende terreinen (zowel juridisch, procestechnisch, ICT-matig als op het gebied van de personeelssamenstelling) een wezenlijke slag moet worden gemaakt. Onze bevindingen worden dan ook in dat licht gezien. De minister geeft aan dat al deze punten een plaats hebben in de meerjarige uitwerking van de in mei 2014 aan de Tweede Kamer toegestuurde Brede Agenda, en de nadere invulling hiervan, de Investeringsagenda, die de Staatssecretaris op 20 mei 2015 naar de Kamer heeft gestuurd.

### Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De minister van Financiën is het niet eens met ons oordeel dat de informatie over inhuur van externe adviseurs buiten raamovereenkomsten voor een bedrag van € 10,4 miljoen niet deugdelijk tot stand is gekomen. De minister stelt dat er in dit geval sprake is van uitbesteding, waarvan de uitgaven door hem zijn verantwoord en toegelicht in het Jaarverslag 2015.

### Legacy problematiek IT Belastingdienst

De minister van Financiën (h)erkent en onderschrijft de door ons geschetste noodzaak voor verdere planvorming en integraal meerjarig inzicht in investeringen en kosten. Hij verwijst daarbij naar het regieprogramma Modernisering IV-landschap en wijst daarbij tevens op het belang van het in het oog houden van de bevindingen en adviezen van de Commissie Elias. Het regieprogramma beoogt de totstandkoming van het best mogelijke inzicht in mijlpalen en meerjarige investeringen in samenhang te sturen.

De minister zegt toe dat er op basis van de nu in ontwikkeling zijnde individuele roadmaps voor alle belangrijke ketens (waaronder inkomensheffing, inning, loonbelasting en omzetbelasting) een overkoepelende roadmap komt. Deze geeft een actueel inzicht in samenhang tussen de roadmaps en financiële consequenties in realisatie. De overkoepelende roadmap, de financiële onderbouwing en de onderliggende roadmaps zullen concreter zijn voor de komende periode en

minder concreet verder in de tijd. De eerste versie van de overkoepelende roadmap met inzicht in de samenhang zal naar verwachting in het derde kwartaal 2016 beschikbaar zijn, waarna per kwartaal een actualisering plaats zal vinden.

### **Integraal inzicht in beheer en onderhoud IT Belastingdienst**

De minister van Financiën onderschrijft onze aanbeveling om een meerjarig en ketenbreed-overzicht te krijgen in de kosten van beheer en onderhoud, die ook aansluit bij de verdere uitwerking van de zogenoemde kubus De Jong.

### **Managementinformatie Belastingdienst**

De minister van Financiën verwijst naar zijn eerdere toezegging om onze aanbevelingen uit het rapport Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst van februari 2016 mee te nemen bij de opzet van de monitoring van de toezichtsactiviteiten.

### **Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers**

De minister van Financiën is het met ons eens, dat het periodiek herhalen van de controles op de teruggaven van omzetbelasting noodzakelijk is. Hij meldt, dat deze over 2015 inmiddels zijn uitgevoerd. De minister zegt toe, dat deze controles in 2016 periodiek worden gecontinueerd. In 2016 zal op basis van de huidige bronsystemen en data-analytics een verbeterde btw-administratie worden ingericht.

### **Inzicht in beheersing keten brede massale gegevensverwerking**

De minister van Financiën zegt toe, dat hij het traject van verbetering van het inzicht in de beheersing van de massale gegevensverwerking door middel van kritische verbandscontroles onverminderd voort zet.

### **Teststrategie voor uitwijkfaciliteit**

De minister van Financiën onderschrijft onze aanbeveling om voor alle systemen een teststrategie te hebben en ook regelmatig de uitwijkfaciliteiten te testen. Hij meent, dat het nu zaak is om voor de verschillende bedrijfsonderdelen voor de kritieke bedrijfsprocessen een analyse van bedreigingen te maken en een calamiteitenplan op te stellen.

### **Beheer IT-specials**

De minister van Financiën neemt onze aanbeveling om alle fasen van de door hem reeds genomen maatregelen in 2016 af te ronden en de in gang gezette omslag te borgen over.

## Financiële informatie

### Uitsplitsing ABN AMRO

De minister van Financiën verwijst naar ons standpunt dat het niet goed mogelijk is om het (aankoop)bedrag van € 27,9 miljard te verdelen naar de waarde van de onderdelen op het moment van de aankoop. De minister hanteert deze toedeling en meent dat zo de best mogelijke inschatting van het resultaat kan worden gegeven, niet alleen na verkoop van alle aandelen ABN AMRO, ASR en RFS, maar ook tussentijds.

### EU-afdrachten

De minister van Financiën neemt onze aanbeveling om te overwegen de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën niet over. Hij verwijst naar het verslag bij de Najaarsnota 2014 van 17 december 2014 (TK 34085 V) met daarin het kabinetsbesluit deze afdrachten, inclusief de inningskosten, invoerrechten en btwmiddelen, overzichtelijk te groeperen onder één artikel van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat laat volgens de minister onverlet dat een volgend kabinet dit nader kan onderzoeken.

### Wet toezicht accountantsorganisaties

De minister van Financiën is bereid onze suggestie om de controles van onderwijsinstellingen als wettelijke controles in de zin van de Wta aan te merken, nader te bekijken. Hij is hierover momenteel in gesprek met zijn collega van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reacties van de minister en staatssecretaris van Financiën maken wij op dat zij zich kunnen vinden in de meeste van onze bevindingen en onze aanbevelingen ter harte zullen nemen. Hieronder gaan wij nog nader in op enkele onderdelen van de reactie van de minister en staatssecretaris.

### Inzicht in beleidsresultaten 30%-regeling

De staatssecretaris van Financiën geeft aan dat onze kritiek op onderzoek naar de effecten van de regeling vooral lijkt samen te hangen met de vereenvoudiging van de regeling in 2012.

Wij merken op dat ook vóór de aanpassing van de regeling in 2012 onvoldoende inzicht bestond in de mate waarin de toenmalige regeling bijdroeg aan het aantrekken van werknemers met een schaarse, specifieke deskundigheid. De staatssecretaris verwijst voorts naar de onderzoeken die zijn gedaan naar het aantrekken van schaarse, specifieke deskundigheid en naar het vestigingsklimaat. Wij constateren dat het op basis van deze onderzoeken niet mogelijk is om vast te stellen in hoeverre de 30%-regeling bijdraagt aan de doelen van de regeling.

We vinden het positief dat de staatssecretaris overweegt het financieel belang van de 30%-regeling voortaan jaarlijks in een bijlage bij de Miljoenennota te publiceren. Tevens waarderen we de toezegging van de staatssecretaris van Financiën om er zorg voor te dragen dat de 30%-regeling zal worden betrokken bij de evaluaties ten behoeve van een beleidsdoorlichting en gaan ervan uit dat in die evaluaties expliciet wordt ingegaan op de aspecten die wij in onze aanbeveling benoemd hebben.

Wij zijn wel benieuwd bij de doorlichting van welk(e) beleidsartikel(en) de 30%-regeling wordt betrokken. De 30%-regeling is namelijk niet betrokken bij de beleidsdoorlichting uit 2015 over onder andere een excellent ondernemingsklimaat (beleidsartikel 12 en 13 van de begroting van EZ).

### **Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie**

Wij blijven van mening dat de inzet van externe adviseurs voor een bedrag van € 10,4 miljoen opgenomen had moeten worden in de bijlage externe inhuur, zo nodig voorzien van een toelichting.

Op grond van de bijlage bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2016 zijn twee elementen bepalend voor het onderscheid externe inhuur of uitbesteding: de aard van de aansturingrelatie en de vraag of een kant-en-klaar product wordt geleverd. Er is sprake van uitbesteding indien het product of de dienstverlening tot stand komt onder aansturing van de opdrachtnemer, of wanneer de externe partij een kant-en-klaar product of dienst levert op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties. Er is sprake van inhuur bij het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.

Uit het contract met de ingezette externe adviseurs maken wij op dat zij onder medeaansturing van het management van de Belastingdienst opereren en vooral expertise en inzet leveren en geen concrete, kant en klare producten. Daarnaast wordt een uurtarief gehanteerd dat boven het in 2015 geldende normbedrag van € 225,- per uur ligt en wordt op uurbasis gedeclareerd. Alles overziend voldoet deze constructie in onze ogen niet aan de definitie van uitbesteding. Derhalve had deze inzet moeten worden vermeld als inhuur in de daartoe voorgeschreven tabellen in het jaarverslag. Omdat het ministerie dit niet heeft gedaan, komen wij tot de conclusie dat het ministerie van Financiën op dit punt niet voldoet aan de verslaggevingseisen en beschouwen wij het totstandkomingsproces van het jaarverslag op dit punt als niet deugdelijk.

## Legacy problematiek IT Belastingdienst

Wij zien met instemming dat de minister van Financiën van plan is om een overkoepelende roadmap te maken voor alle belangrijke ketens met actueel inzicht in financiële consequenties in realisatie. De minister gaat echter niet in op onze aanbeveling om het parlement duidelijkheid te verschaffen over waar momenteel de grootste risico's zitten en evenmin waar als gevolg daarvan geen of beperkte ruimte is voor (nieuwe) belastingmaatregelen. Wij onderstrepen daarom nogmaals het belang daarvan.

Ook informatie zoals de kosten-batenanalyse, de overkoepelende roadmap en (financiële) planning is volgens ons relevant voor het parlement om zowel haar wetgevende als haar controlerende taak goed te kunnen vervullen.

## EU-aftachten

De minister van Financiën neemt onze aanbeveling om te overwegen de EU-aftachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën niet over. Dat spijt ons, want het is van belang dat de begroting en verantwoording aansluiten bij de daadwerkelijke taakverdeling tussen de ministers van Financiën en BZ. We zullen de toekomstige besluitvorming over het begroten en verantwoorden van de EU-aftachten met belangstelling volgen.

## Wet toezicht accountantsorganisaties

Wij vernemen met instemming dat de minister van Financiën bereid is nader te kijken, in overleg met zijn collega van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, naar onze aanbeveling om de controles van onderwijsinstellingen aan te merken als wettelijke controle in de zin van de Wta.

## Bijlage 1

### Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

#### Onderzoek naar de jaarverslagen

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

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

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

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotings-artikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

### **Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

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

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

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

### **Onderzoek naar beleidsinformatie**

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag](https://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag)



### **Voorlichting**

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

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

