

# Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2022

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 ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het 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 zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 7

## 3. Financiële informatie | 11

- 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13
- 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14
- 3.3 Specifieke bevindingen bij verantwoorde ontvangsten/uitgaven/verplichtingen | 17

## 4. Bedrijfsvoering | 23

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 23
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 24
- 4.3 Onvolkomenheden | 25
- 4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 34
- 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 39
- 4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 52

## 5. Beleidsresultaten | 53

- 5.1 Stroef verloop hersteloperatie toeslagen belemmert ook regeling voor rechtsbijstand | 53
- 5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 64

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 65

- 6.1 Reactie minister van Financiën | 65
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 67

## Bijlagen | 69

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2022 | 69
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 72
- Bijlage 3 Eindnoten | 78

# 1. Onze conclusies

**Bij het Ministerie van Financiën innen de Belastingdienst en de Douane het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Dit ministerie betaalt ook de toeslagen uit. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de gang van zaken bij het ministerie. Zij ziet ook toe op zuinige besteding van overheidsgeld. We zien dat de minister vooruitgang heeft geboekt bij het gericht aanpakken van de onvolkomenheden en er 4 van de 8 heeft weten op te lossen. De onvolkomenheden Management-informatie, Verplichtingenbeheer, Prestatieverklaringen en Fiscale regelingen en Risicoregelingen beschouwen wij als opgelost, maar er zijn ook nog zaken die de aandacht van de minister vragen. Zo zijn er bij de Douane 2 nieuwe onvolkomenheden, die deels zijn veroorzaakt door de verzelfstandiging van de Douane. Per saldo daalt het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën van 8 naar 6.**

De Belastingdienst heeft veel van zijn verouderde IT-systemen vernieuwd. Bij de systemen van 3 grote belastingen moet nog veel gebeuren: omzetbelasting, loonheffing en inkomstenbelasting. In 2022 leverden deze 3 belastingen € 146 miljard aan inkomsten op. Het systeem voor de omzetbelasting, bijvoorbeeld, stamt uit 1982 en werkt nog wel. Maar dit systeem is moeilijk aan te passen aan nieuwe wetten. De Tweede Kamer kan dus weinig veranderingen voorstellen. De planning omdeze systemen te vernieuwen is heel krap en werd de afgelopen jaren regelmatig verstoord door externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld het box 3-arrest bij de inkomstenbelasting. Vertraging van de vernieuwing is niet meer wenselijk. Dit vraagt aandacht van de minister.

De hersteloperatie voor de kinderopvangtoeslag-affaire gaat nog steeds traag. Dat vinden we zorgelijk. Wel hebben de Eerste en Tweede Kamer in 2022 de Wet hersteloperatie toeslagen aangenomen. De subsidieregeling voor rechtsbijstand van gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire vinden we toereikend. Wel zien we dat er door de vertragingen nog weinig gebruik van wordt gemaakt.

Wij vinden dat de minister van Financiën de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan helpen bij het verbeteren van zijn financieel beheer. Daarover hebben we haar een aparte brief gestuurd. Ook kan ze samen met de andere ministers proberen de problemen met inkoop op te lossen. Wij vinden daarom dat haar taskforce moet doorgaan deze financiële problemen bij het Rijk te helpen oplossen.

## Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 de rechtmatigheid van de verplichtingen en een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingsmix)		✗	✗	✗	▶
2. Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures) Belastingdienst		✗	✗	✗	▶
3. Inkoopbeheer Belastingdienst			✗	✗	▶
4. Inkoopbeheer Toeslagen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheden</b>					
5. Inkoopbeheer Douane				✗	
6. Beheer grote geldstromen Douane				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
7. Managementinformatie Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
8. Verplichtingenbeheer Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
9. Prestatieverklaringen Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
10. Toezicht financieel beheer: fiscale en risico-regelingen		✗	✗	✓	

✗ 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 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. Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 heeft de minister van Financiën een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Daarnaast zorgt zij met de Belastingdienst (onderdeel van het ministerie) voor het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Begrotingshoofdstuk IXB gaat over het Ministerie van Financiën. Daarnaast valt ook hoofdstuk IXA Nationale Schuld onder de minister van Financiën. In de tabellen op pagina 8 presenteren wij de cijfers separaat.

Het Ministerie van Financiën heeft in 2022 € 11.679 miljoen uitgegeven. Dit is 3,6% van de totale rijksuitgaven over 2022 (exclusief de rente-uitgaven van de Nationale Schuld). Daarnaast is het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 27.037 miljoen. De belastingontvangsten bedroegen € 182.248 miljoen (inclusief artikel 6 Btw-compensatiefonds). Voor de Nationale Schuld waren de uitgaven dit jaar € 33.443 miljoen (exclusief rente-uitgaven). Dit is 10,2% van de totale rijksuitgaven over 2022. De rente-uitgaven van de Nationale Schuld bedroegen in 2022 € 4.458 miljoen (op transactiebasis). In tabel 2 zijn deze cijfers volgens het jaarverslag opgeteld tot totale uitgaven van € 37.902 miljoen.

**Tabel 1** Ministerie van Financiën (IXB) in miljoenen € en aantallen fte's

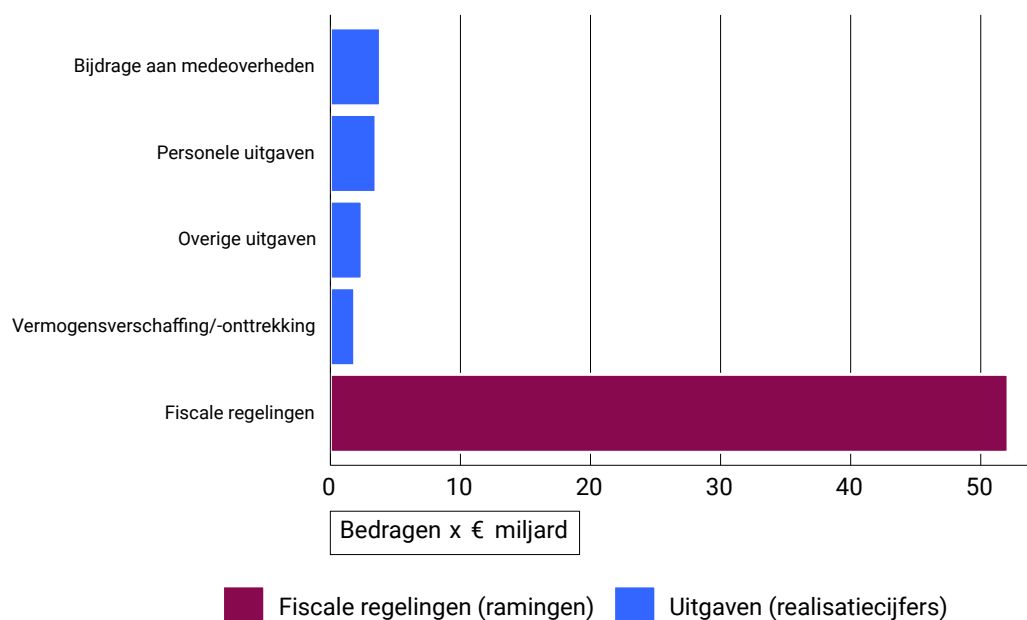
	2020	2021	2022
Verplichtingen	68.798	-6.872	27.037
Uitgaven	8.520	9.481	11.679
Ontvangsten	6.374	6.879	3.738
Belastingontvangsten	144.994	165.268	182.248
Fte's	31.568	33.198	34.909

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	36.872	48.049	37.902
Uitgaven	36.872	48.049	37.902
Ontvangsten	89.531	78.273	79.587

**Figuur 1** Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van Financiën in 2022

**Financiën is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft het meeste geld uit aan bijdragen aan medeoverheden**



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



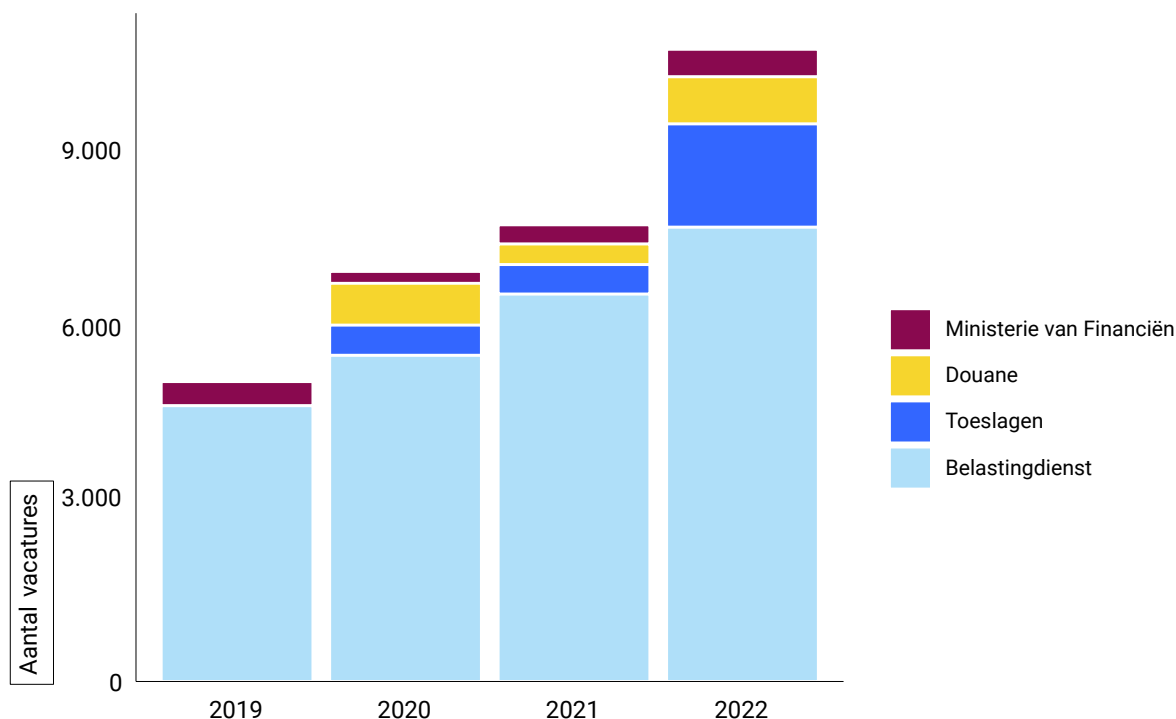
## Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het uitvoerende ministerie. Ramingen van de gedeerde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. In figuur 1 staan de geraamde gedeerde inkomsten door fiscale regelingen waar het Ministerie van Financiën zelf verantwoordelijk voor is, zoals de Algemene heffingskorting op de inkomstenbelasting van € 25 miljard. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien.

## Personeelstekort

**Figuur 2** Aantallen vacatures bij het Ministerie van Financiën

**Vooraf bij de Belastingdienst en Toeslagen neemt het aantal vacatures toe**



*In 2019 waren de Douane en Toeslagen nog onderdeel van de Belastingdienst, waardoor de vacatures niet kunnen worden uitgesplitst per organisatie.*

In figuur 2 zien we het aantal vacatures bij het Ministerie van Financiën in de afgelopen 4 jaar. We zien daarbij een sterke stijging. Dit wordt deels veroorzaakt door de gewenste groei van het ministerie in de afgelopen jaren, maar ook door (natuurlijk) verloop. Er is dus een grote wervingsinspanning noodzakelijk, die wordt bemoeilijkt door de krapte op de arbeidsmarkt. We zien in diverse deelonderzoeken binnen het verantwoordingsonderzoek dat gebrek aan personeel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering en voor het kunnen behalen van gestelde beleidsdoelen.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën (IXB) en Nationale Schuld (IXA).

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op een aantal specifieke onderdelen van de verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag. Op de volgende pagina geven we ons oordeel weer.

## Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 de rechtmatigheid van de verplichtingen en een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.

### Vorbehoud bij het financieel oordeel

Jaarlijks maken wij een voorbehoud in ons rechtmatigheidsoordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

De voornaamste aanleiding hiervoor is dat er standaard sprake is van onzekerheid of de belastingontvangsten volledig zijn verantwoord, de zogenoemde *inherente onzekerheid* over de volledigheid van de belastingontvangsten. Eenzelfde soort onzekerheid speelt ook bij de rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven. Deze uitgaven worden beheerd door het Ministerie van Financiën, maar 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). Deze onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst, Douane en Toeslagen afhankelijk zijn van informatie die door belastingplichtigen en toeslagengerechtigden wordt verstrekt. Deze informatie kan bewuste afwijkingen bevatten (misbruik en oneigenlijk gebruik: M&O). Deze onzekerheid is niet exact te kwantificeren, maar doet geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie als er een toereikend stelsel aan maatregelen is ingericht om het risico van M&O zoveel mogelijk te beperken en er ook geen andere onzekerheden optreden.

Dit jaar is er, evenals in 2020 en 2021, wel een beperking in ons oordeel opgenomen vanwege *aanvullende onzekerheid* over de volledigheid van de belastingontvangsten. In 2022 deden zich namelijk – net als in 2020 en 2021 – omstandigheden voor die van invloed zijn geweest op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Bij de belastingontvangsten is dit zodanig dat dit ons oordeel beïnvloedt; bij de toeslagenuitgaven is dat niet het geval. Wij lichten dit nader toe in § 3.3.1.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

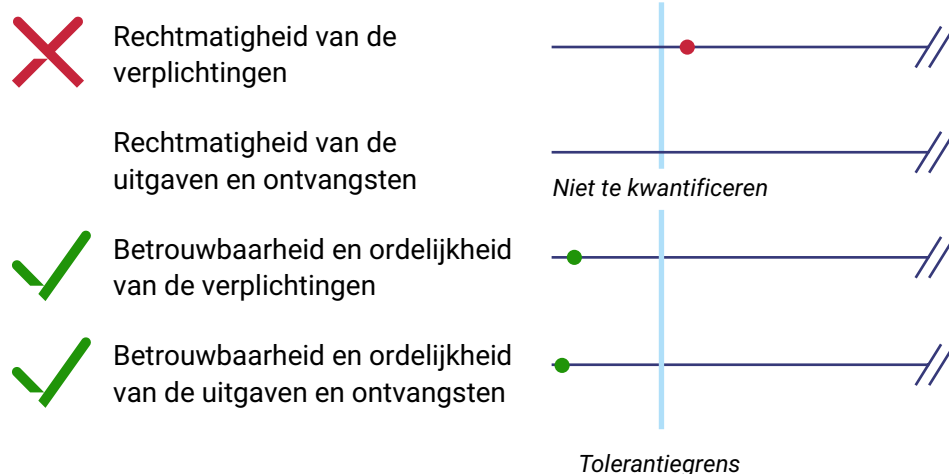
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en 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 (IXB) en Nationale Schuld (IXA) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

#### Op totaalniveau



### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. De tolerantiegrens (€ 540,7 miljoen) wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 662,8 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 404,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 116,7 miljoen.

De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe. Het gaat voornamelijk om fouten en onzekerheden in de materiële uitgaven (inkopen) bij de Belastingdienst (artikel 1), Douane (artikel 9) en Toeslagen (artikel 13). Deze fouten en onzekerheden zijn veroorzaakt doordat het ministerie de aanbestedingsregels niet goed naleeft en fouten maakt bij het inhuren van personeel. Een nadere toelichting op de inkopen door het ministerie is opgenomen in hoofdstuk 4.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten**

Hoewel de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten niet is overschreden, is – zoals hiervoor is aangegeven – wel sprake van een niet te kwantificeren onzekerheid ten aanzien van de volledigheid van de belastingontvangsten.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is opgenomen omvat € 4.092,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4, 6, 8, 9 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat € 96,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 6 en 11.

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 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1 (Belastingen), 9 (Douane) en 13 (Toeslagen). In de artikelen 1 en 9 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden. In artikel 13 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen alsmede in de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de artikelen 9 (Douane) en 13 (Toeslagen). In deze artikelen hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

#### Op artikelniveau

-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 228,9 miljoen).
-  Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 50,0 miljoen).
-  Artikel 13: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 215,2 miljoen).
-  Artikel 9: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 20,7 miljoen).
-  Artikel 13: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 27,2 miljoen).
-  Artikel 13: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 65,5 miljoen).

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 1 Belastingen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 Belastingen is overschreden. Het betreft fouten van € 187,7 miljoen en onzekerheden van € 41,3 miljoen die

gezaamenlijk de tolerantiegrens van € 150,0 miljoen overschrijden. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door tekortkomingen in het inkoopbeheer van de Belastingdienst. We zien dat de Belastingdienst de aanbestedingsregels niet goed naleeft. Ook worden veel fouten gemaakt bij inhuur van personeel. Een nadere toelichting op de tekortkomingen in het inkoopbeheer bij het ministerie is opgenomen in hoofdstuk 4.

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 9 Douane**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 9 Douane is overschreden. Het betreft fouten van € 50,0 miljoen (en geen onzekerheden) die de tolerantiegrens van € 34,8 miljoen overschrijden. Bij de Douane zien we vergelijkbare problemen terug in het inkoopbeheer zoals bij de Belastingdienst (naleving aanbestedingsregels en inhuur personeel).

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 13 Toeslagen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 13 Toeslagen is overschreden. Het betreft fouten van € 140,2 miljoen en onzekerheden van € 75,0 miljoen die gezaamenlijk de tolerantiegrens van € 55,1 miljoen overschrijden. Bij Toeslagen zien we vergelijkbare problemen terug in het inkoopbeheer zoals bij de Belastingdienst en de Douane (naleving aanbestedingsregels en inhuur personeel).

#### **Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 9 Douane**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 9 Douane is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel (€ 34,8 miljoen) wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout (€ 41,7 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 20,7 miljoen (en er zijn geen onzekerheden).

#### **Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 13 Toeslagen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 13 Toeslagen is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel (€ 55,1 miljoen) wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 59,2 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 27,0 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 0,2 miljoen.



## **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 13 Toeslagen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 13 Toeslagen is overschreden. Het betreft fouten van € 42,8 miljoen en onzekerheden van € 22,6 miljoen die gezamenlijk de tolerantiegrens van € 57,2 miljoen overschrijden. De fouten en onzekerheden worden vooral veroorzaakt door tekortkomingen bij de hersteloperatie toeslagen. Dit betreft met name toepassing van de compensatieregeling, waarbij een deel van de fouten en onzekerheden te maken heeft met de toegepaste ruimhartigheid (zie § 3.3.3). Daarnaast betreft dit het zogenoemde ‘stapelen’ van fouten. Dit komt doordat als ouders na de lichte toets voor de Catshuisregeling ten onrechte worden aangemerkt als gedupeerden, dit ook doorwerkt in andere herstelregelingen (zie ook § 3.3.3). Tot slot worden fouten en onzekerheden veroorzaakt door tekortkomingen in het inkoopbeheer (zie hoofdstuk 4).

## **3.3 Specifieke bevindingen bij verantwoorde ontvangsten/uitgaven/verplichtingen**

### **3.3.1 Onzekerheid over volledigheid van belastingontvangsten en rechtmatigheid van toeslagenuitgaven**

Wij hebben in de inleiding vermeld dat wij jaarlijks een voorbehoud maken in ons rechtmatigheidsoordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. Doordat de Belastingdienst, Douane en Toeslagen afhankelijk zijn van informatie die door belastingplichtigen en toeslagengerechtigden wordt verstrekt, is er een kans dat niet alle verschuldigde belastingen ook daadwerkelijk worden ontvangen en dat niet alle betaalde toeslagen terecht worden betaald. Om bewuste afwijkingen (misbruik en oneigenlijk gebruik) te vermijden is toereikend M&O-beleid (inclusief voldoende naleving hiervan) nodig. De minister kan hiervoor verschillende acties inzetten. Dit zijn veelal controles en inspecties, maar bijvoorbeeld ook de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting. Bij de keuze voor en de toepassing van deze acties wordt door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen rekening gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Een goede naleving van het M&O-beleid verkleint de kans op bewuste afwijkingen en daarmee ook de invloed op ons financieel oordeel.

Zoals in de inleiding vermeld hebben wij dit jaar een beperking in ons oordeel aangebracht vanwege aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. In 2022 hebben wij de toereikendheid van (de uitvoering van) het M&O-beleid van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen niet kunnen vaststellen.

Bij de belastingontvangsten (die lopen via Belastingdienst en Douane) is dit zodanig dat dit ons oordeel (beperking in het oordeel) beïnvloedt. Bij de toeslagenuitgaven (die lopen via Toeslagen) is dat niet het geval.

Wij lichten dit hierna verder toe voor alle 3 directoraten-generaal: Belastingdienst, Douane en Toeslagen.

### **Belastingdienst**

We nemen bij ons financiële oordeel over de belastingontvangsten door de Belastingdienst in 2022 een aanvullende onzekerheid op.

Om te beginnen ligt een belangrijke oorzaak binnen de invloedssfeer van de Belastingdienst. Dit betreft de bedrijfsvoering waar het gaat om beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (zie § 4.1). Wij constateren in dit verband al enige jaren een onvolkomenheid op verschillende onderdelen van het M&O-beleid.

De Belastingdienst heeft in 2022 weliswaar voortgang geboekt, maar wij hebben de naleving van deze onderdelen van het M&O-beleid in 2022 nog niet kunnen vaststellen.

Andere oorzaken liggen meer (deels) buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst. Deze factoren spelen niettemin een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende constatering:

- Op het gebied van personele capaciteit had de Belastingdienst in 2022 te maken met een uitstroom van medewerkers. Het ingestroomde personeel mist bovendien veelal de ervaring waarover het uitstromende personeel wel beschikt. Tegelijkertijd neemt het aantal belastingplichtigen al enkele jaren toe en stijgt ook de behandelduur per belastingplichtige door de toegenomen complexiteit van de behandelde dossiers.
- Het 'kerstarrest' van de Hoge Raad over de vermogensrendementsheffing in de inkomstenbelasting zorgde voor een flinke stroom aan bezwaarschriften voor de Belastingdienst. In 2022 zijn in dit verband circa 225.000 brieven en circa 130.000 beschikkingen door de Belastingdienst verzonden. Ook was de Belastingdienst in 2022 nog bezig met de afwikkeling van de in 2020 ingevoerde coronacrisismaatregelen, waaronder de inning van belastingschulden waarvan de betaling was uitgesteld.
- Net als vorige jaren was in 2022 ten aanzien van de Wet deregulering en beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) sprake van 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.

- Sinds 2020 zijn enkele belangrijke applicaties in het risicoselectieproces van de Belastingdienst uitgeschakeld. Dit vanwege mogelijke strijdigheid met wet- en regelgeving zoals de Algemene verordening gegevensbescherming. Hierdoor kon de Belastingdienst in 2022 geen signalen van mogelijke fraude gestructureerd opslaan en verwerken.

Veel van bovenstaande constateringën leiden ertoe dat minder personele capaciteit binnen de Belastingdienst wordt ingezet op of beschikbaar is voor toezicht. Uit eerder onderzoek van het Ministerie van Financiën volgt ook dat de voor toezicht beschikbare personele capaciteit in de jaren 2016-2019 een dalende trend vertoont. De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst schreef in 2022 aan het parlement dat deze dalende trend ook is doorgezet in 2020 en 2021 en dat hij hierin een risico voor de naleving door belastingplichtigen ziet. Zijn doel is om de dalende trend in het niveau van toezicht te keren.

Al met al stellen we vast dat de Belastingdienst in 2022 te maken had met verschillende omstandigheden die mogelijk invloed hadden op de volledigheid van de belastingontvangsten. Een deel van deze omstandigheden ligt buiten de directe invloedssfeer van de Belastingdienst. Wij verwachten niettemin dat de Belastingdienst zicht houdt op dergelijke omstandigheden en hierover transparant en proactief communiceert, waaronder met het parlement. De omvang van de aanvullende onzekerheid die het gevolg is van de hiervoor genoemde omstandigheden, kunnen wij niet precies berekenen. Daarom volstaan wij met het opnemen van een 'niet te kwantificeren onzekerheid' bij ons financiële oordeel.

### **Douane**

Ook bij de belastingontvangsten (accijnzen en douanerechten) die lopen via de Douane, is in 2022 sprake van aanvullende onzekerheid. Dit jaar is sprake van een combinatie van de volgende factoren die hiervan de oorzaak zijn:

- Impact sancties Rusland: in 2022 heeft de uitvoering van sanctiemaatregelen tegen Rusland door de Douane mogelijk impact gehad op andere toezicht- en handhavingswerkzaamheden. Hoe groot deze impact is, en wat het betekent voor de volledigheid van de belastingontvangsten in 2022, blijft onduidelijk.
- Minder administratieve controles in 2022: met uitzondering van de administratieve controles, zijn nagenoeg alle afgesproken controles op douanerechten en anti-dumpingheffing bij invoer gerealiseerd. Ter compensatie voor de lagere aantallen administratieve controles zijn er meer andere controles op invoer gedaan. We hebben per saldo niet kunnen vaststellen of deze extra controles op invoer in 2022 de risico's ten aanzien van de volledigheid van de ontvangsten voldoende hebben afgedekt.

- Cyclisch toezicht: de Douane is er in 2022 niet in geslaagd om het cyclisch toezicht op vergunninghouders goed in te richten. Hierdoor heeft de Douane op landelijk niveau onvoldoende zicht op de tijdige uitvoering van de risicoanalyses en de daaruit volgende administratieve controles. De aantallen geplande en uitgevoerde risicoafwegingen en administratieve controles waren in 2022 niet op het gewenste niveau. De Douane heeft in 2022 andere toezichtactiviteiten moeten prioriteren. Daarnaast had de Douane te maken met gebrek aan personele capaciteit om het cyclisch toezicht te waarborgen. Voor het cyclisch toezicht is 70% van de geplande controles uitgevoerd.
- Binnenbrengen ladingen: bij de Douane bestaat er een risico op M&O bij het binnenbrengen van ladingen (lucht en maritiem). In 2022 constateren wij dat de interne controle voor het proces van binnenbrengen via de lucht niet op orde is.

### **Toeslagen**

Bij Toeslagen waren er in de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid in 2022 eveneens enkele knelpunten:

- Het intensieve toezicht (ITO) is in 2022 nog niet opgestart, als gevolg van de tijdelijke stopzetting na de toeslagenaffaire en gerelateerde privacy-issues. De benodigde ITO-kaders en verbeterde ondersteuning van de ITO-processen via 'IV-tooling' (IT-applicaties) waren in 2022 nog niet gereed.
- Oorspronkelijk geplande aantallen toezichtactiviteiten, met name in het handmatig toezicht, dat gericht is op de meer risicovolle transacties, werden in 2022 naar beneden bijgesteld.
- Ook bleven de concrete resultaten van het meten van effecten van diverse toezichtacties en attenderingen (signalen van mogelijk M&O) nog achter bij de verwachtingen.
- Een vernieuwde handhavingsstrategie, inclusief uitwerking van een kwantitatieve risico-beheersingsaanpak per toeslageregeling die moet resulteren in scherpere en gerichtere handhavingsactiviteiten, was in 2022 nog niet gereed en zal in 2023 geïmplementeerd worden.

De impact hiervan is minder groot dan bij de belastingontvangsten. De aanvullende onzekerheid over de rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven is niet zo groot dat wij dit tot uitdrukking brengen in ons financieel oordeel.

### **3.3.2 Wettelijke grondslag herstel toeslagen op orde**

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) is opgericht om herstel- en compensatiebetalingen uit te betalen aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslag-affaire. Om deze herstelregelingen snel uit te kunnen voeren heeft de minister van

Financiën in 2021 besluiten genomen die, vooruitlopend op wetgeving, door UHT in uitvoering zijn genomen. Vorig jaar hebben wij vanwege het ontbreken van de wettelijke grondslag de verplichtingen en kwijtscheldingen inzake herstel toeslagen als onrechtmatig aangemerkt.

De Wet hersteloperatie toeslagen is door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen en op 4 november 2022 in de Staatscourant gepubliceerd. De regelingen die op basis van de beleidsbesluiten door de minister van Financiën in uitvoering zijn genomen hebben derhalve een wettelijke grondslag gekregen.

### **3.3.3 Onzekerheden bij uitvoering hersteloperatie toeslagen**

De UHT constateert bij de uitvoering van de hersteloperatie situaties waarin onduidelijk is wat er in het verleden precies is gebeurd. De behandeling van deze dossiers is complex. De behandeling van deze dossiers is complex; de persoonlijk zaakbehandelaar verzamelt samen met de ouder(s) de benodigde informatie, beoordeelt deze en luistert naar het verhaal van de ouder(s). Als aannemelijk is gemaakt dat de ouder(s) recht hebben op compensatie, wordt deze toegekend. Het kan daarbij voorkomen dat informatie ontbreekt of onduidelijk is. Conform de Wet hersteloperatie toeslagen wordt ruimhartigheid verkozen boven precisie en doelmatigheid wanneer deze onverenigbaar zijn. In de uitvoering van controlewerkzaamheden hebben wij onzekerheden geconstateerd, met name vanwege de beschikbare informatie. Deze onzekerheden hebben mede geleid tot overschrijding van de controletolerantie op artikel 13 Toeslagen (rechtmatigheid uitgaven).

Wij benadrukken dat deze onzekerheid het gevolg is van toetsing aan regelgeving en dat deze ons financieel oordeel betreft ten behoeve van het verantwoordingsproces van de minister aan de Kamer. Het is nadrukkelijk geen waardeoordeel. Wij zijn ons ervan bewust dat regering en parlement de wens tot ruimhartigheid in de uitvoering hebben meegewogen en hebben vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen. De afweging of dat laatste hier de doorslag moet geven, is aan het parlement.

### **3.3.4 Nog niet alle kwijtscheldingen van publieke vorderingen op gedupeerden toeslagenaffaire in saldibalans verwerkt**

Onderdeel van de hersteloperatie toeslagen is de kwijtschelding van publieke schulden. In 2021 zijn het Ministerie van Financiën en andere publieke organisaties gestart met het kwijtschelden van vorderingen aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. In november 2022 is een wettelijke grondslag voor deze kwijtschelding verkregen door de goedkeuring door het parlement van de Wet hersteloperatie toeslagen. Hierdoor merken wij de kwijtscheldingen vanaf 2022 als rechtmatig aan. De hersteloperatie is echter nog volop aan de gang en ook na 2022 zullen publieke schulden worden kwijtgescholden.

Deze publieke schulden staan voor een deel als vorderingen op de saldibalansen van ministeries. Deze vorderingen worden afgeboekt nadat kwijtscheldingen hebben plaatsgevonden. Aangezien eind 2022 nog niet alle publieke schulden van gedupeerden waren kwijtgescholden, stonden deze nog gedeeltelijk op de saldibalansen van de beleidsverantwoordelijke ministeries. Hierdoor is bij de betreffende vorderingen op de saldibalansen van deze ministeries deels onzeker of ze nog worden ontvangen of worden kwijtgescholden. In de 12e *Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag* rapporteerde de staatssecretaris van Toeslagen en Douane dat de totale omvang van de kwijtscheldingen van publieke schulden op € 905 miljoen wordt begroot. Tot en met 2022 is voor € 567 miljoen aan kwijtscheldingen verwerkt door de publieke schuldeisers. Dit betekent dat een aanzienlijk deel van de beoogde kwijtscheldingen nog zal plaatsvinden in 2023 en verder. De precieze omvang van de bedragen per ministerie zal blijken uit de verdere afwikkeling van dossiers van gedupeerde ouders.

### **3.3.5 Financiële oordelen toeslagen bij verantwoordelijke kerndepartementen**

Toeslagen voert de toeslagenregelingen uit voor de ministers die verantwoordelijk zijn voor het beleid en het 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 Toeslagen de regelingen uitvoert, worden de financiële stromen (uitgaven en ontvangsten) en bijbehorende saldibalansposten (vorderingen en voorschotten) van de (reguliere) toeslagen in de jaarverslagen van de beleidsverantwoordelijke ministeries verantwoord. Daarentegen worden de uitvoeringskosten van Toeslagen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld verantwoord, alsmede de compensatie van de door onjuiste uitvoering van de wet- en regelgeving getroffen ouders.

Aan het begin van hoofdstuk 3 hebben wij een voorbehoud opgenomen voor de rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven. De onzekerheid in 2022 was groter dan de inherente onzekerheid zoals wij deze normaal gesproken opnemen. Deze onzekerheid is niet precies te kwantificeren. Echter, bij de toeslagenuitgaven heeft deze aanvullende onzekerheid niet geleid tot een aanpassing van ons financieel oordeel. Er is op dit punt ook geen sprake van een aanpassing van onze financiële oordelen bij de ministeries van BZK, SZW en VWS.

# 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 2021 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van 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 de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Financiën in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.6).

## 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister heeft voortgang gemaakt in het oplossen van de door ons geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten (zie § 4.4 en § 4.5). Dat leidt ertoe dat er dit jaar 4 onvolkomenheden en 2 aandachtspunten door ons als opgelost worden beschouwd. Daarbij constateren we dat in een aantal gevallen de gekozen oplossing risico's met zich meebrengt, omdat de onderliggende problemen niet structureel zijn opgelost (zie § 4.3.3).

We zien echter ook dat er problemen zijn die blijven bestaan. De onvolkomenheden bij het inkoopbeheer bij de Belastingdienst en Toeslagen zijn vooralsnog niet opgelost en we zien dat ook bij de Douane en het kerndepartement problemen zijn bij het op een juiste wijze uitvoeren van het inkoopproces (zie § 4.3.3 en § 4.3.4).

Een deel van de inkoopproblematiek is toe te schrijven aan de verzelfstandiging van de Douane en Toeslagen in 2020, de zogeheten ontvlechting. Douane en Toeslagen hadden op het moment van deze organisatieverandering hun eigen afdelingen en processen nog onvoldoende op orde om zelfstandig hun bedrijfsvoeringstaken adequaat uit te kunnen voeren. Ook werden bestaande problemen bij de bedrijfsvoering van de Belastingdienst overgenomen in de nieuwe organisatie. Dit zien we ook terug bij het financieel beheer en inkoopbeheer van de Douane (zie § 4.3.3 en § 4.3.5), dat nog onvoldoende functioneert. De problemen bij het financieel beheer en inkoopbeheer worden versterkt door de personeelstekorten bij het ministerie (zie hoofdstuk 2).

De risico's voor de continuïteit van de dienstverlening als gevolg van de IT van de Belastingdienst blijven hoog (zie § 4.5.4). Hoewel door een geslaagde programmatische aanpak veel verouderde systemen zijn vernieuwd, zijn nog lang niet alle IT-systemen op orde. Vooral het vernieuwen en moderniseren van grote systemen voor 3 omvangrijke belastingmiddelen – de omzetbelasting, de loonheffing en de inkomstenbelasting – is nog niet gerealiseerd. In totaal zorgden deze 3 stromen in 2022 voor ongeveer € 146 miljard aan gerealiseerde belastinginkomsten. Daarnaast zien we dat door de noodzaak van het vervangen van verouderde systemen het verbeteren van de functionaliteit van bestaande IT-systemen minder aandacht heeft kunnen krijgen. Dat laatste werkt door in de rest van de Belastingdienst zoals we in dit hoofdstuk laten zien aan de hand van de situatie bij de in omvang kleinere schenk- en erfbelasting. Wederom wordt dit mede veroorzaakt door het personeelstekort en is het volledig op orde krijgen van de IT van de Belastingdienst ook voor de komende jaren een zeer grote opgave.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.



## Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. M&O-beleid Belastingdienst (onderbouwing keuze inzet handhavingmix)		✗	✗	✗	▶
2. Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures) Belastingdienst		✗	✗	✗	▶
3. Inkoopbeheer Belastingdienst			✗	✗	▶
4. Inkoopbeheer Toeslagen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheden</b>					
5. Inkoopbeheer Douane				✗	
6. Beheer grote geldstromen Douane				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
7. Managementinformatie Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
8. Verplichtingenbeheer Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
9. Prestatieverklaringen Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
10. Toezicht financieel beheer: fiscale en risico-regelingen		✗	✗	✓	

✗ 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 M&O-beleid Belastingdienst: uitgangspunten en aanpak grotendeels vastgelegd, werking moet nog blijken

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de volledigheid van de belasting- en premieontvangsten. De Belastingdienst voert deze taak in de praktijk uit en is daarbij in grote mate afhankelijk van de informatie die burgers en bedrijven verstrekken over hun fiscale situatie. Misbruik en oneigenlijk gebruik van (fiscale) wet- en regelgeving door burgers en bedrijven is niet uit te sluiten. Daarom moet de minister ervoor zorgen dat de Belastingdienst beleid heeft dat misbruik en oneigenlijk gebruik van deze wet- en

regelgeving tegengaat (M&O-beleid). Met een werkend M&O-beleid beoogt de Belastingdienst misbruik en oneigenlijk gebruik te verlagen naar een aanvaardbaar niveau.

In eerdere onderzoeken constateerden we dat het centrale M&O-beleid (verantwoordingsonderzoek 2021), het M&O-beleid voor de grote belastingmiddelen (verantwoordingsonderzoek 2020) en het M&O-beleid voor de schenk- en erfbelasting (verantwoordingsonderzoek 2016) van de Belastingdienst nog niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dat betekent dat wij de toereikendheid van deze vormen van M&O-beleid niet kunnen vaststellen. Ook uit ons onderzoek over 2022 blijkt dat de onvolkomenheid nog niet is opgelost.

Vorig jaar schreven wij al dat de Belastingdienst actief en gestructureerd bezig is de onvolkomenheid op te lossen. Dat doet de dienst met een meerjarige *Strategische Ontwikkelagenda Handhaving Belastingdienst* en het *Actieplan Toezicht*. In 2022 is daarmee bij de agenda en het actieplan de nodige voortgang geboekt. Maar of de 'producten' die in dit kader zijn ontwikkeld ook worden gebruikt en of ze doen waarvoor ze zijn bedoeld, kunnen wij pas op zijn vroegst in 2023 beoordelen.

### **Diverse centrale kaders en handvatten volgens planning opgesteld, nog aantal belangrijke kaders onderhanden**

Vorig jaar besteedden wij al de nodige aandacht aan de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Belastingdienst*. Dit is een van de belangrijkste documenten die op centraal niveau bepalen hoe het M&O-beleid van de Belastingdienst wordt ingevuld.

Wij verwachten van de Belastingdienst dat hij, behalve de genoemde strategie, ook andere centrale kaders en handvatten opstelt. Daarmee kunnen de uitvoerende directies de strategie operationaliseren. Vorig jaar zagen we dat dergelijke centrale kaders en handvatten grotendeels ontbraken. Uit ons onderzoek blijkt dat de Belastingdienst in 2022, volgens planning, 4 centrale beleidskaders heeft opgesteld. Ook zijn in 2022 4 andere centrale beleidsdocumenten opgeleverd of geactualiseerd die handvatten bieden aan de uitvoerende directies.

Een centraal beleidskader waarmee de Belastingdienst de keuze voor zijn handhavingsactiviteiten onderbouwt (zowel op tactisch niveau als meer operationeel), ontbrak in 2022 nog. De strategische ontwikkelagenda voorziet de oplevering daarvan in 2023. Ook zagen wij in ons onderzoek nog geen kader op basis waarvan de Belastingdienst een aanvaardbaar niveau van M&O-risico kan vaststellen. Toch vinden wij dit nog steeds een belangrijk onderdeel van een toereikend centraal M&O-beleid.

### **Belastingdienst boekt vooruitgang met invulling tactische plannen**

De uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst heeft als doel dat zoveel mogelijk belastingplichtigen uit zichzelf de fiscale wet- en regelgeving naleven (ook wel compliance genoemd). Om compliant gedrag van belastingplichtigen te bevorderen, zet de Belastingdienst voor iedere doelgroep een specifieke mix van handhavingsinstrumenten in. Daarvoor is om te beginnen een plan nodig waarin de Belastingdienst onderbouwt waarom hij voor een bepaalde handhavingsmix kiest. In 2022 zagen we dat de Belastingdienst – in totaliteit beschouwd - net als in eerdere onderzoeken voor de grote belastingmiddelen en de schenk- en erfbelasting nog geen plannen had die voldoen aan de eisen. Wel zien we dat de Belastingdienst het keuzeprocés beter heeft beschreven en op een gestructureerde manier (onderdelen van) de tactische plannen en de individuele handhavingsinstrumenten evalueert.

Specifiek voor de schenk- en erfbelasting geldt dat er geen inzicht is in het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Dat komt onder andere doordat er tot op heden nog geen uitkomsten van steekproeven of andere vormen van interne controles beschikbaar zijn. Met deze inzichten kan de Belastingdienst het in 2022 afgeronde handhavingsplan voor de schenk- en erfbelasting aanscherpen. We begrijpen dat de Belastingdienst voor de schenk- en erfbelasting in belangrijke mate afhankelijk is van ontwikkelingen op IT-gebied, zoals het geautomatiseerd uitreiken van aangiften. Wij verwijzen in dit verband ook naar ons aandachtspunt op het gebied van de IT-legacy: de noodzaak verouderde en complexe IT-systemen te vervangen (zie § 4.5.4).

### **Conclusie**

De Belastingdienst zette in 2022 aantoonbaar stappen in het M&O-beleid. Dat geldt zowel voor het centrale M&O-beleid als voor het M&O-beleid voor de grote belastingmiddelen en de schenk- en erfbelasting. Toch voldoet het M&O-beleid op deze terreinen nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Daarom kunnen we ook dit jaar nog niet vaststellen of het M&O-beleid op deze onderdelen toereikend is.

### **4.3.2 Wijzigingsbeheer IT-systemen bij de Belastingdienst verbeterd**

De Belastingdienst heeft in 2022 de testprocedures, onderdeel van het wijzigingsbeheer van IT-systemen, verbeterd. Het centraal toezicht op de goede werking van deze processen heeft de Belastingdienst ook ingericht. Begin 2023 was de opzet van de testprocedures voldoende ingericht. De uitdaging voor de voortbrengingsteams (de teams die nieuwe IT-applicaties ontwikkelen) is om in 2023 aantoonbaar volgens deze verbeterde procedures te werken.

### Effectief wijzigingsbeheer

De Belastingdienst beheert informatie in vele applicaties. De informatie in deze systemen moet betrouwbaar zijn. Wijzigingen in applicaties moeten op beheerste wijze worden doorgevoerd. Daarvoor is het belangrijk dat het wijzigingsbeheer (ook bekend als *change management*) goed werkt. Van een effectief wijzigingsbeheer is sprake wanneer:

- wijzigingen worden geautoriseerd, getest, en goedgekeurd op basis van testresultaten;
- verschillende functionarissen wijzigingen aanvragen, goedkeuren en doorvoeren;
- er periodieke controle is op ongeautoriseerde wijzigingen.

In het verantwoordingsonderzoek 2020 constateerden we dat er tekortkomingen zaten in het testen van het wijzigingsbeheer. In de procedure voor wijzigingsbeheer (onderdeel van softwareontwikkeling) ontbrak een concrete uitwerking van de manier van testen. Ook schoot de testdocumentatie tekort. De verantwoordelijkheid voor het testen bij de voortbrenging van software was niet duidelijk verdeeld binnen de 'ketens', dat wil zeggen de samenwerkingsverbanden tussen dienstonderdelen en directie Informatievoorziening (IV). Tot slot werd correcte decentrale uitvoering van wijzigingen onvoldoende centraal getoetst.

Ontoereikend wijzigingsbeheer is een risico voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid van informatie. Dat is bijvoorbeeld het geval bij ongewenste, onjuiste, of onvoldoende geteste wijzigingen. Dit kan leiden tot onjuist werkende programma's of tot verstoringen. Het gaat dus zowel om risico's voor de Belastingdienst zelf (interne beheersing) als voor de klanten van de Belastingdienst, dus burgers en bedrijven (verstoringen). De voornaamste oorzaken van het probleem zijn de overgang naar een nieuwe manier van werken (agile softwareontwikkeling) en gebrek aan personeel. De testprocedures waren nog onvoldoende aangepast aan deze nieuwe werkwijze. Dat resulteerde in tekortkomingen.

### Testprocedure en centraal toezicht in opzet verbeterd

De Belastingdienst heeft het probleem bij het wijzigingsbeheer onderkend en aangepakt. In 2021 en 2022 heeft de dienst gewerkt aan een betere inrichting van het testproces en centraal toezicht ingericht. Een adequate opzet van de testprocedure is in februari 2023 gerealiseerd, later dan oorspronkelijk gepland. De Belastingdienst moet nu met deze nieuwe procedures gaan werken. In 2023 moet blijken of dat ook gebeurt. Ook de effectieve werking van het centraal toezicht zal in 2023 moeten blijken.

## Conclusie

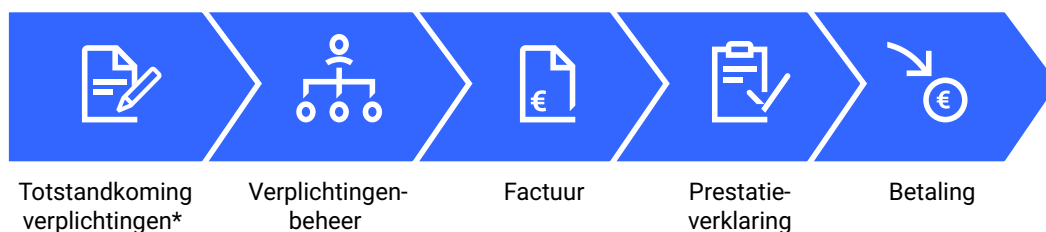
Wij constateren dat de Belastingdienst goed op weg is deze onvolkomenheid op te lossen. Wel duurt dit proces langer dan oorspronkelijk werd gedacht. De Belastingdienst had in 2021 gepland dat de herziene opzet van de testprocedures eind 2021 klaar zou zijn; dit is begin 2023 geworden. In 2023 zal de Belastingdienst de effectieve naleving van de aangepaste procedures moeten aantonen.

### 4.3.3. Inkoopprocessen nog niet allemaal op orde

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van haar begroting en bedrijfsvoering. Ze is dus ook verantwoordelijk voor het beheer van de inkopen die als verplichtingen en uitgaven op haar begroting zijn opgenomen. Wij toetsen het beheer van de inkopen aan de relevante wet- en regelgeving. Bovendien letten wij specifiek op een aantal belangrijke aspecten in het inkoopproces, de zogeheten relevante beheersmaatregelen. Dit zijn maatregelen die garanderen dat het inkoopproces goed verloopt.

Wij constateren de afgelopen jaren in ons verantwoordingsonderzoek diverse problemen in verschillende fases van het inkoopproces bij de Belastingdienst en Toeslagen (zie figuur 3). Het gaat bijvoorbeeld om problemen bij het doen van aanbestedingen, het aangaan van contracten, het verplichtingenbeheer en de prestatieverklaringen.

**Figuur 3** Schematische eenvoudige weergave inkoopproces



\*(aanbesteding en contract)

Om zijn taken te kunnen uitvoeren heeft het Ministerie van Financiën diensten en goederen nodig. Het inkoopbeheer van het ministerie betreft grotendeels uitbesteding van werkzaamheden (inhuur). In figuur 3 geven we het inkoopproces beknopt weer. Het begint bij de behoeftestelling, waarna bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure moet worden gestart. Een belangrijk onderdeel in het inkoopproces is de naleving van de nationale en Europese wet- en regelgeving.

Voor de levering van goederen of diensten gaat het ministerie verplichtingen aan bij leveranciers. Deze verplichtingen moeten op tijd en voor het juiste bedrag in de administratie worden vastgelegd. Na betaling aan de leverancier moet de verplichting tijdig en voor het juiste en volledige bedrag worden verlaagd. Dit wordt het verplichtingenbeheer genoemd.

Voordat het ministerie inkoopfacturen mag betalen, moet worden vastgesteld of de prestaties die op de factuur staan overeenkomen met de geleverde goederen of diensten. Met een prestatieverklaring geeft een medewerker aan dat de hoeveelheid, kwaliteit en prijs van de ontvangen goederen of diensten overeenkomen met de bestelde goederen of diensten. Als een bestelling, prestatieverklaring en factuur overeenstemmen, kan het ministerie tot betaling overgaan.

### **Ministerie worstelt al jaren met het inkoopproces**

In het verantwoordingsonderzoek over 2018 merkten we de processen van verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen bij de Belastingdienst beide aan als onvolkomenheden. Door de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst geldt deze problematiek sinds 2021 zowel voor de Belastingdienst als voor Toeslagen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 kwamen er 2 onvolkomenheden bij voor het inkoopbeheer bij de Belastingdienst en Toeslagen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 hebben we onderzocht of er sprake is van voldoende voortgang en ontwikkeling in het oplossen van de 4 onvolkomenheden op het inkoop- en verplichtingenbeheer en de prestatieverklaringen bij de Belastingdienst en Toeslagen. Ook hebben we onderzoek gedaan naar mogelijke oorzaken van de onvolkomenheden en problemen in het inkoopproces.

### **Diverse oorzaken voor problemen bij inkopen ministerie**

Bij de Belastingdienst en Toeslagen zien we vergelijkbare problemen. Een hoog verloop van personeel, in combinatie met een groot aantal openstaande vacatures, bemoeilijkt de beheersing van het inkoopproces. Daarnaast zien we dat bijvoorbeeld de UHT veel personeel tijdelijk inhuurt. Dat maakt het moeilijk kennis over een goede uitvoering van het inkoopproces te borgen.

Ook zijn sommige inkoopcategorieën complex. Zo zijn er veel verschillende manieren om personeel in te huren en zijn bij het inhuurproces meerdere afdelingen betrokken. Daardoor zijn het proces en de kennis daarover versnipperd. Dat vergroot de kans op fouten en maakt het lastig de inkoopregels adequaat na te leven.

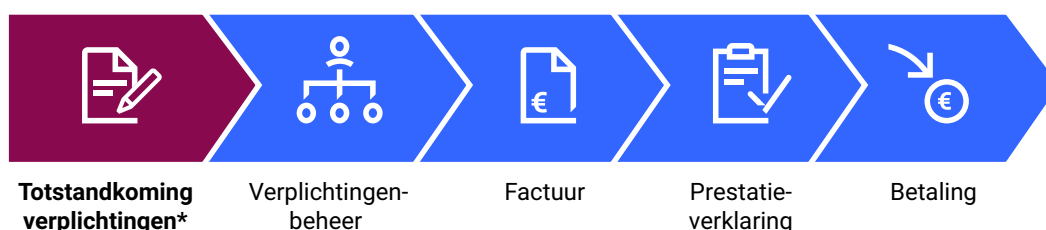
### **Gezamenlijke aanpak voor inkopen Belastingdienst en Toeslagen werkt**

De Belastingdienst en Toeslagen hebben de afgelopen jaren gezamenlijk gewerkt aan het oplossen van de onvolkomenheden. Zo hebben ze in 2022 onder meer besloten de interne controles uit te breiden. Deze controles zorgen ervoor dat ze fouten in een vroegtijdig stadium signaleren. We zien dus dat de Belastingdienst en Toeslagen voortgang hebben geboekt bij het oplossen van deelproblemen binnen het inkoopproces. Maar voor sommige problemen heeft het ministerie meer tijd nodig.

## Inkoopbeheer bij Belastingdienst, Toeslagen en Douane nog niet op orde

We hebben bij de Belastingdienst, Toeslagen en Douane in 2022 nog veel bevindingen in het inkoopbeheer en we zien dat nog niet alle belangrijke beheersmaatregelen goed werken. Figuur 4 geeft een weergave van de verschillende onvolkomenheden en fouten die worden gemaakt in het inkoopbeheer.

**Figuur 4** Weergave inkoopbeheer



### Onvolkomenheden

- Inkoopbeheer Belastingdienst
- Inkoopbeheer Toeslagen
- Inkoopbeheer Douane

\*(aanbesteding en contract)

Een groot deel van de fouten bij de Belastingdienst en Toeslagen is in 2022 veroorzaakt doordat het ministerie de aanbestedingsregels niet goed heeft nageleefd. Soms gebeurt dit bewust door bijvoorbeeld op onjuiste wijze personeel in te huren om ervoor te zorgen dat de bedrijfsvoering door kan gaan of sneller compensatie aan gedupeerde ouders te kunnen garanderen. We zien dat aanbestedingen niet tijdig zijn opgestart of overeenkomsten niet tijdig zijn verlengd. Het bewust niet naleven van aanbestedingsregels was in 2021 ook een van de belangrijke bevindingen in het inkoopbeheer. Dit mag geen gewoonte worden. Zowel de Belastingdienst als Toeslagen hebben aangekondigd in 2023 het inkoopproces nader te onderzoeken.

Naast deze bewuste afwijkingen maakt het ministerie ook andersoortige fouten bij de inhuur van personeel. De Belastingdienst en Toeslagen hebben in 2022 geprobeerd met extra controles de problemen te verminderen. In 2023 werken de Belastingdienst en Toeslagen verder om het inhuurproces te verbeteren.

Bij de Douane spelen vergelijkbare bevindingen en problemen als bij de Belastingdienst en Toeslagen. Door de verzelfstandiging van de Douane zijn de problemen bij het inkoopbeheer daar zichtbaarder geworden. De Douane heeft vanwege capaciteitstekorten niet alle verbetermaatregelen doorgevoerd die de Belastingdienst en Toeslagen hebben ingericht. We merken de problemen in het inkoopbeheer bij de Douane aan als een nieuwe onvolkomenheid.

### **Contractbeheer en prestatieverklaringen kerndepartement niet op orde**

Wij constateren in 2022 tekortkomingen in het inkoopproces bij het kerndepartement van het ministerie. Dit betreft vooral het contractbeheer en de prestatieverklaringen. In 2022 leidden de fouten en onzekerheden overigens niet tot een overschrijding van de tolerantiegrenzen. Daarom merken we het contractbeheer en de prestatieverklaringen bij het kerndepartement aan als een aandachtspunt.

### **Conclusie**

Er bestaan hardnekkige problemen in het inkoopproces bij het Ministerie van Financiën. De gezamenlijke aanpak van de Belastingdienst en Toeslagen heeft het afgelopen jaar tot vooruitgang geleid, de onvolkomenheden voor de prestatieverklaringen en het verplichtingenbeheer zijn opgelost (zie § 4.4.2 en § 4.4.3). De problemen in het inkoopbeheer bij de Belastingdienst en Toeslagen zijn nog niet geheel opgelost. Daarbij zien we in 2022, anders dan in 2021, niet alleen problemen bij Toeslagen en de Belastingdienst, maar ook bij de Douane en het kerndepartement. Wel vinden we het positief dat de Belastingdienst en Toeslagen gestructureerd aandacht besteden aan oorzaken van de inkoopproblemen en de beheersing van het inkoopproces.

### **4.3.4 Beheer grote geldstromen Douane niet op orde**

Een kerntaak van de Douane is om tijdig en correct douanerechten en accijnzen te innen en te heffen. Douanerechten zijn belastingen die betaald worden bij de invoer of uitvoer van een product in een land. Accijnzen zijn belastingen die betaald worden bij het kopen van bijvoorbeeld alcohol, tabak of energieproducten (zoals benzine). Met douanerechten en accijnzen haalt het Rijk ongeveer € 17 miljard per jaar op. Ze worden daarom bij de Douane de 'grote geldstromen' genoemd. Van deze grote geldstromen draagt Nederland ongeveer € 3 miljard per jaar aan de Europese Unie (EU) af.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de interne beheersing van de belastingontvangsten die op haar begroting staan. Dat geldt dus ook voor de interne beheersing van de grote geldstromen bij de Douane. Dit betekent dat de minister moet zorgen dat de Douane voldoende maatregelen neemt om zijn taken te kunnen uitvoeren, zodat de doelen van het ministerie worden behaald. Hiervoor is het belangrijk dat de minister toezicht houdt op de Douane en controleert dat de organisatie afspraken en procedures naleeft.

Problemen in de interne beheersing van de grote geldstromen zorgen ervoor dat deze mogelijk onjuist of onvolledig zijn. Dit heeft gevolgen voor de staatskas (bijvoorbeeld door misgelopen douanerechten of accijnzen) en voor de



afdrachten aan de EU (zoals niet tijdige, onjuiste of onvolledige afdrachten).  
Dit kan leiden tot boetes vanuit de EU.

### **Verbetertrajecten zorgen voor meer inzicht, maar lossen problemen nog niet op**

Net als in de voorgaande 2 jaren blijkt uit ons onderzoek in 2022, dat de Douane er niet in slaagt de grote geldstromen beheerst te krijgen. We vinden het positief dat de Douane zelf onderkent dat het beheer van de grote geldstromen niet op orde is. De afgelopen jaren heeft de Douane onderzoeken en verbetertrajecten gestart om de problemen op te lossen.

In 2022 heeft de Douane verder gewerkt aan deze verbetertrajecten. Het programma *Ordelijk Financieel Beheer* is in 2022 afgerond. De status van de opvolging van actiepunten die uit dit programma voortkomen is momenteel onduidelijk. Met de programma's *Douane Aantoonbaar In Control* en *Interne Beheersing Grote Geldstromen* boekt de organisatie onvoldoende vooruitgang. Het inzicht in de problemen is wel toegenomen, maar het is de Douane nog niet gelukt deze op te lossen. Verbetermaatregelen voert de Douane nog niet goed in. De organisatie beschikt op centraal niveau over onvoldoende maatregelen om de interne processen rondom de grote geldstromen te beheersen en de betrouwbaarheid van managementrapportages te waarborgen. De Douane loopt tegen de volgende knelpunten aan bij het oplossen van de problemen met het beheer van de grote geldstromen:

- Eigenaarschap (duidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden) binnen de processen ontbreekt.
- Er is gebrek aan personele capaciteit.
- Er wordt onvoldoende scherp geprioriteerd bij keuzes in uitvoering van taken.
- De Douane heeft onvoldoende informatie, data en ontwikkelcapaciteit op het gebied van IT beschikbaar.

### **Douane heeft op centraal niveau geen overzicht**

Het heffen en innen van de grote geldstromen behoren tot de primaire processen bij de Douane. Die voert de organisatie decentraal, in regio's, uit (de zogeheten eerste lijn). De Douane moet op centraal niveau waarborgen dat dit proces beheerst verloopt, zodat de grote geldstromen juist en volledig worden geheven en geïnd (de zogeheten tweede lijn). De inrichting en samenwerking van de eerste en tweede lijn zijn in 2022 nog onvoldoende geregeld. Verder zien we dat de kennis van de processen bij de Douane versnipperd aanwezig is bij de regio's en de stafafdelingen (dus in de eerste lijn). Dit bemoeilijkt goede analyses op de grote geldstromen en daardoor verloopt ook de verantwoording hierover moeizaam.

### **Douane heeft onvoldoende grip op betrouwbaarheid financiële verantwoording**

Op dit moment ontbreken bij de Douane goede interne controles om de betrouwbaarheid van de financiële administratie te waarborgen. Daardoor heeft de Douane onvoldoende grip op de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording. Relevante financiële analyses op de grote geldstromen ontbreken in 2022.

Van de rapportages die wel aanwezig zijn, zoals de financiële afstemmingsrapportage, kan de Douane de betrouwbaarheid niet aantonen. Ook heeft de organisatie geen formele controles ingericht voor de (tussentijdse) afsluiting van de financiële administraties voor de grote geldstromen. De Douane legt geautomatiseerd een aansluiting tussen de heffingsadministratie, inningsadministratie en de financiële administratie. Ook van deze geautomatiseerde maatregelen en aansluitingen kan de Douane de betrouwbaarheid niet aantonen.

### **Conclusie**

We hebben het beheer van de grote geldstromen bij de Douane al sinds 2020 als aandachtspunt benoemd bij het Ministerie van Financiën. We concluderen op basis van ons onderzoek in 2022 dat de minister onvoldoende voortgang heeft geboekt bij het opvolgen van dit aandachtspunt. We zien ernstige problemen in de interne beheersing van de grote geldstromen bij de Douane. Dit brengt een risico met zich mee voor de juistheid en volledigheid van de belastingontvangsten op de begroting van de minister. Ook blijven risico's voor de juistheid en volledigheid van de EU-aftrekken bestaan.

In 2022 zien we dat de problemen ook nadrukkelijk effect hebben op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de Douane en op het ordentelijk verloop van het verantwoordingsproces van de minister van Financiën. Om al deze redenen classificeren wij het beheer van de grote geldstromen door de Douane als een onvolkomenheid.

## **4.4 Opgeloste onvolkomenheden**

### **4.4.1 Managementinformatie Belastingdienst voldoende verbeterd**

De Belastingdienst heeft goede managementinformatie nodig om de organisatie te sturen en te beheersen. De dienst heeft managementinformatie ook nodig om verantwoording te kunnen afleggen aan het parlement. Sinds 2014 constateerden wij dat de managementinformatie van de Belastingdienst onvoldoende op orde was en dat er sprake was van een onvolkomenheid. De Belastingdienst werkt sinds 2019 aan de verbetering van de managementinformatie met het programma *Managementinformatie en Risicomanagement*.

### **Belastingdienst heeft verbeterprogramma succesvol afgerond in 2022**

Op 31 januari 2023 is het programma *Managementinformatie en Risicomanagement* bij de Belastingdienst officieel afgerond, volgens planning, op tijd en binnen het budget. Het programma heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling en professionalisering van de managementinformatie op concern- en ketenniveau. Uit ons verantwoordingsonderzoek 2022 blijkt dat de ontwikkelde managementinformatieproducten de ketens helpen bij het beheersen van belangrijke processen. Daardoor hebben de ketens meer grip op deze uitvoeringsprocessen. Dat betekent overigens niet dat er geen verbeter- of ontwikkelpunten zijn. We zien bijvoorbeeld bij de schenk- en erfbelasting dat interne rapportages nog verbeterd kunnen worden (zie ook § 4.3.1). Daarnaast betekent de verbeterde managementinformatie ook niet dat er geen incidenten meer zullen zijn bij de Belastingdienst. Maar het betekent wel dat de risico's beter in beeld zijn en dat beter onderbouwde afwegingen mogelijk zijn tussen ambities voor de inzet van mensen en middelen. Naast de verbetering van de managementinformatieproducten heeft de Belastingdienst aandacht voor het gebruik ervan. Zo kan de beschikbare managementinformatie worden gebruikt bij de sturing, beheersing en besluitvorming in de organisatie.

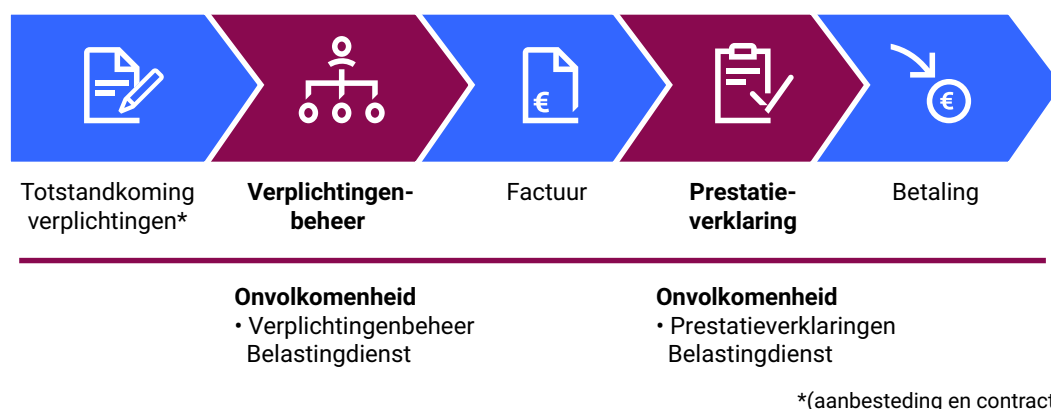
### **Conclusie**

De Belastingdienst heeft deze onvolkomenheid in 2022 opgelost. Wij hebben vastgesteld dat de Belastingdienst voor een belangrijk deel over adequate managementinformatie beschikt voor sturing, beheersing en verantwoording. Over goede managementinformatie beschikken is een randvoorwaarde voor de P&C-cyclus. De (routinematige) verbetering van de verschillende producten voor de Belastingdienst zal daarbij van belang blijven.

### **4.4.2 Onvolkomenheid verplichtingenbeheer Belastingdienst en Toeslagen opgelost**

In 2022 hebben de Belastingdienst en Toeslagen verder gewerkt aan verbetering van het proces van verplichtingenbeheer. Verplichtingenbeheer is een onderdeel van het inkoopproces (zie figuur 5). We zien dat de Belastingdienst en Toeslagen verbetermaatregelen hebben ingericht en de meeste maatregelen ook volgens planning hebben uitgevoerd. Zo hebben ze bijvoorbeeld met behulp van signaleringslijsten en opschoningsacties gewaarborgd dat verplichtingen in 2022 goed in de administratie zijn verwerkt.

**Figuur 5** Proces verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen



Gedurende het jaar geeft de verplichtingenstand bij de Belastingdienst en Toeslagen een actueel en betrouwbaar beeld. Op basis van de jaarrekeningcontrole waren bij de Belastingdienst en Toeslagen geen correcties noodzakelijk. De omvang van de fouten en onzekerheden in de getrouwheid van de verplichtingen blijft aan het eind van 2022 binnen de tolerantiegrenzen. In 2021 was dit nog niet het geval. We stellen daarmee vast dat de onvolkomenheid in het verplichtingenbeheer is opgelost. Wel wijzen we de minister erop dat het belangrijk is om voldoende aandacht te houden voor het verplichtingenbeheer. Het waarborgen van voldoende kennis en opleiding bij personeel in het verplichtingenproces is hiervoor een randvoorwaarde.

#### **4.4.3 Onvolkomenheid prestatieverklaringen Belastingdienst en Toeslagen opgelost**

In 2022 hebben de Belastingdienst en Toeslagen verder gewerkt aan verbetering van het proces van prestatieverklaringen. Prestatieverklaringen zijn een onderdeel van het inkoopproces (zie figuur 5 in § 4.4.2). Uit signaleringslijsten blijkt bij welke uitgaven de prestatieverklaring ontbreekt, waarna deze veelal kunnen worden hersteld.

We constateren in 2022 verbeteringen bij de Belastingdienst en in mindere mate ook bij Toeslagen. De interne controle ziet bij de Belastingdienst en Toeslagen nog niet toe op de kwaliteit en toereikendheid van de prestatieverklaringen. Dit moet in 2023 worden opgepakt.

De omvang van de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven blijft in 2022 binnen de tolerantiegrenzen. Niet alle fouten en onzekerheden in het uitgavenproces zijn het gevolg van deze onvolkomenheid. We komen hierdoor tot de conclusie dat de onvolkomenheid op prestatieverklaringen bij de Belastingdienst en Toeslagen is opgelost. Met name voor Toeslagen geldt dat voor de kwaliteit van de prestatieverklaringen in 2023 nog aandacht nodig is.

#### 4.4.4 Toezicht financieel beheer: risico-regelingen en fiscale regelingen

##### **Toezichtfunctie minister van Financiën is verbeterd**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 en 2021 concludeerden we dat de toezichtfunctie van de minister van Financiën niet op orde was bij risicoregelingen en fiscale regelingen. We merkten dat aan als een onvolkomenheid. Vergeleken met 2021 is het toezicht op de risicoregelingen en fiscale regelingen in 2022 verder verbeterd. Daarom beoordelen we dit toezicht in 2022 niet meer als een onvolkomenheid. We lichten dit toe.

##### **Toezicht op risicoregelingen is verbeterd en toereikend**

Risicoregelingen zijn leningen en garanties die het Rijk geeft aan bedrijven en andere organisaties in de samenleving. Veel vakministers zijn zulke regelingen aangegaan, bijvoorbeeld om organisaties door de coronacrisis heen te helpen of voor hulp aan het Caribisch deel van het koninkrijk. Hierdoor neemt het Rijk wel financiële risico's. Het is dus belangrijk dat de minister van Financiën een overzicht heeft van dergelijke regelingen en er goed toezicht op houdt.

Het kabinet-Rutte III heeft bij zijn aantreden in 2017 in het *Beleidskader risicoregelingen* afgesproken hoe de besluitvorming over zulke regelingen moet verlopen. Onderdeel daarvan is dat de minister van Financiën eerst akkoord moet zijn met de regeling. Vakministers moeten voor elke nieuwe, aangepaste of verlengde lening of garantie 12 vragen beantwoorden. Die vragen staan in het *Toetsingskader risicoregelingen*. Met de antwoorden op de vragen in het toetsingskader kan de minister van Financiën controleren of een lening of garantie verantwoord kan worden gegeven. Als de minister akkoord heeft gegeven, wordt de risicoregeling nog voorgelegd aan de ministerraad. Pas daarna mag de vakminister de regeling aangaan.

In 2022 zijn 31 risicoregelingen geïntroduceerd, gewijzigd of verlengd. Positief is dat in 30 gevallen de minister van Financiën akkoord heeft gegeven op de risicoregeling, vóórdat over de regeling werd besloten in de ministerraad en vóórdat die aan het parlement bekend werd gemaakt. Bij de totstandkoming van de goedkeuring heeft het Toetsingskader risicoregelingen in al deze gevallen zichtbaar een rol gespeeld. In 1 geval hebben we niet kunnen vaststellen wanneer de minister van Financiën definitief met de regeling akkoord is gegaan. In dat geval was er wel een goedkeuring van een eerdere versie van het ingevulde toetsingskader, maar niet van de versie die uiteindelijk naar de ministerraad is gegaan. We concluderen voor deze enkele regeling dat de minister van Financiën niet het verlangde voorafgaande toezicht heeft uitgeoefend. Om een dergelijke gang van zaken in de toekomst te vermijden,

is het van belang dat het Ministerie van Financiën erop toeziet dat de correcte versie van het toetsingskader aan de ministerraad wordt voorgelegd.

### **Toezicht op fiscale regelingen is verbeterd en toereikend**

Vakministers kunnen fiscale regelingen inzetten om doelen van hun beleid te bereiken. Een fiscale regeling is bedoeld om gewenst gedrag bij burgers of bedrijven via de belastingen aantrekkelijk te maken. Bijvoorbeeld door aftrekposten, heffingskortingen of verlaagde tarieven. Fiscale regelingen gaan daardoor bewust ten koste van de belastingontvangsten. Het is daarom belangrijk dat de minister van Financiën ook van de fiscale regelingen een overzicht heeft en er goed toezicht op houdt.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) staat dat een vakminister die een nieuwe fiscale regeling wil instellen of een bestaande regeling evalueert, een toetsingskader moet gebruiken dat bestaat uit 7 vragen. Met de antwoorden op de vragen uit dit toetsingskader kan de minister van Financiën nagaan of de nieuwe fiscale regeling haalbaar en wenselijk is. Ook als een bestaande fiscale regeling wordt geëvalueerd, kan de minister aan de hand van het toetsingskader nagaan of in de evaluatie wel alle relevante vragen zijn meegenomen.

Bij de introductie van nieuwe regelingen in 2022 is het Toetsingskader fiscale regelingen aanzienlijk beter toegepast dan in voorgaande jaren. In 2022 zijn 4 fiscale regelingen geïntroduceerd en in al deze gevallen is het toetsingskader gebruikt.

Ook bij de evaluatie van fiscale regelingen zien we verbetering als het gaat om de toepassing van het toetsingskader. In 2022 zijn 6 evaluaties van fiscale regelingen afgerond. Bij al deze evaluaties is gebruikgemaakt van het toetsingskader voor fiscale regelingen. Wel plaatsen we daar enkele kanttekeningen bij. Bij de start van 1 van de 6 in 2022 afgeronde evaluaties was niet vastgelegd dat het toetsingskader moest worden gebruikt. In een later stadium is er alsnog voor gezorgd dat de vragen van het toetsingskader zijn beantwoord. 3 evaluaties omvatten meerdere fiscale regelingen. Daar hebben we gezien dat het toetsingskader niet voor alle fiscale regelingen afzonderlijk is gehanteerd. Soms zijn, bij de beantwoording van de vragen uit het kader, regelingen samengenomen of buiten beschouwing gelaten. Het lijkt ons logisch dat fiscale regelingen in beginsel afzonderlijk worden geëvalueerd. Alleen als fiscale regelingen overeenkomstige doelstellingen en kenmerken hebben, kunnen regelingen bij een evaluatie worden samengenomen. Soms is een fiscale regeling, geheel of gedeeltelijk, buiten beschouwing gebleven bij het beantwoorden van de vragen van het toetsingskader. Dan beoordelen wij de fiscale regeling als niet (volledig) geëvalueerd. In die gevallen concluderen we dat het verlangde toezicht van de minister van Financiën bij de evaluaties van fiscale regelingen slechts ten dele is uitgeoefend.

### **Toezicht op fiscale regelingen en risicoregelingen is toereikend**

Vergeleken met 2021 zien we een duidelijke verbetering in het toezicht op de risicoregelingen en fiscale regelingen. We plaatsen nog een beperkt aantal kanttekeningen, maar in grote lijnen is het toezicht van de minister van Financiën op deze regelingen op een toereikend niveau gekomen. Daarom beoordelen we het toezicht op de risicoregelingen en fiscale regelingen in 2022 niet meer als een onvolkomenheid.

## **4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

### **4.5.1 Opgelost aandachtspunt: logische toegangsbeveiliging bij Belastingdienst voldoende**

De Belastingdienst heeft in een meerjarig traject het proces van logische toegangsbeveiliging verbeterd. Dit proces reguleert de toegang van gebruikers tot IT-applicaties. De Belastingdienst heeft de punten die vorig jaar nog openstonden in 2022 voldoende opgelost. Het gaat enerzijds om de controle op het gebruik van systeembeheerdersrechten bij de directie InformatieVoorziening/Data Center Services. Anderzijds gaat het om het waarborgen van de volledigheid van lijsten met niet-toegestane functiecombinaties (gebruikersrechten) in IT-applicaties (zogenoemde SOD-lijsten).

### **4.5.2 Opgelost aandachtspunt: interne beheersing van de fiscale processen bij de Belastingdienst werkt voldoende**

De Belastingdienst is zelf ook inhoudings- en belastingplichtig voor onder meer de loonheffing, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. Dit betekent dat de Belastingdienst zelf ook aangifte moet doen. Uit ons onderzoek in 2016 bleek dat de beheersing van de fiscale processen bij de Belastingdienst niet op orde was. Een goede interne beheersing is van belang voor de Belastingdienst om zijn eigen belastingaangifte volledig en juist te kunnen doen.

Om de interne beheersing van de fiscale processen te versterken, heeft de Belastingdienst in de afgelopen jaren veel werk verricht. Zo stelde de dienst in 2017 een zogeheten tax control framework (TCF) op, dat hij in de jaren erna verder uitbouwde. In het TCF legde de Belastingdienst vast wat de fiscale risico's waren bij een aantal belangrijke processen binnen de organisatie. Ook staat erin hoe de Belastingdienst deze risico's (voor zover mogelijk) beperkt, zoals het al dan niet correct afdragen van premies voor ingehuurd personeel (zie ook § 4.5.3). In het verlengde hiervan werden interne controles verscherpt en werden, waar nodig, nieuwe controles ingevoerd. Ook besteedde de Belastingdienst steeds meer aandacht aan het monitoren en testen van de interne beheersmaatregelen.

We constateerden in de afgelopen jaren al dat de Belastingdienst voortgang boekte bij de vastlegging van de processen en de bijbehorende interne beheersmaatregelen. Maar door de coronacrisis konden we nog niet voor alle door ons beoordeelde processen vaststellen of de aanpak ook werkte. In 2022 was die mogelijkheid er wel. Uit ons onderzoek blijkt nu dat de interne beheersing van de fiscale processen bij de Belastingdienst voldoende werkt. Het aandachtspunt is daarmee opgelost.

### 4.5.3 Inhuur (schijn)zelfstandigen

In ons rapport *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid* (Algemene Rekenkamer, 2022) constateerden wij dat de Belastingdienst worstelt met het toezicht op schijnzelfstandigheid. Onder schijnzelfstandigheid verstaan we dat iemand als zelfstandige zegt te werken, terwijl er volgens het arbeidsrecht sprake zou moeten zijn van een dienstverband. Werken als (schijn)zelfstandige levert voor zowel de opdrachtgever als de werkende fiscale voordelen op. Dat is ook een belangrijke reden voor de Belastingdienst om handhavend op te treden wanneer opdrachtgevers ten onrechte werkenden als zelfstandigen inhuren.

Sinds 2016 is echter een handhavingsmoratorium van toepassing op de Wet DBA (deregulering beoordeling arbeidsrelatie). Dit moratorium houdt concreet in dat de Belastingdienst bij de opdrachtgevers van schijnzelfstandigen in principe geen loonheffingen naeft en ook geen boetes oplegt. Wel blijft de Belastingdienst toezicht houden en kan hij aanwijzingen geven. Bij kwaadwillendheid bestaat inmiddels de mogelijkheid een boete op te leggen, ondanks het moratorium. Wij constateerden in ons rapport dat het lastig is schijnzelfstandigheid effectief aan te pakken wegens:

- de beperkte handhavingsmogelijkheden als gevolg van het handhavingsmoratorium;
- de grote fiscale en sociaalrechtelijke verschillen tussen werknemers en zelfstandigen;
- de beperkte personele capaciteit bij de Belastingdienst;
- de arbeidsintensiteit van het onderscheiden van een dienstbetrekking en ondernemerschap.

Wij constateren in ons verantwoordingsonderzoek over 2022 dat schijnzelfstandigheid niet alleen in het toezicht op belastingplichtigen een worsteling is voor de Belastingdienst. De Belastingdienst – en het departement als geheel – heeft namelijk als werkgever ook moeite om de Wet DBA correct toe te passen. Zo huurt het Ministerie van Financiën – via een tussenpartij – arbeidskrachten in, waarvan een deel op basis van een intern beoordelingskader in principe te kwalificeren is als schijnzelfstandige. Toch kiest het departement er op grond van een uitzonderingsprocedure bewust voor om hen in te huren. Zonder deze inhuur zou namelijk de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar komen. Deze worsteling van de Belastingdienst met de inhuur van



externen is een goede illustratie dat de aanpak van schijnzelfstandigheid noodzakelijk is. Want op het moment dat ten onrechte inhuren van mensen als zelfstandige een bijna normale praktijk wordt op de arbeidsmarkt komen ook goedwillende werkgevers, zoals de Belastingdienst zelf, onder druk te staan om hieraan mee te doen.

In de gevallen waar volgens het interne beoordelingskader sprake is van de inhuur van schijnzelfstandigen, draagt het ministerie wel de premies voor de werknemersverzekeringen af. Dit doet ze om uitholling van de fondsen voor sociale zekerheid te voorkomen. Hiermee probeert het ministerie in de geest van de wet te handelen. Voor deze uitzonderingen moet de directeur-generaal van het desbetreffende dienstonderdeel vooraf akkoord geven. Deze specialisten in dienst nemen is volgens het Ministerie van Financiën geen optie, omdat het voor hen (financieel) onaantrekkelijk is om werknemer te zijn. Hoewel het een uitzonderingsprocedure heet, paste de Belastingdienst de procedure in 2022 ruim 300 keer toe. Ook bij Toeslagen gaat het om zo'n 300 gevallen.

Wij begrijpen dat de continuïteit van de bedrijfsvoering van groot belang is. Maar het Ministerie van Financiën, en in het bijzonder de Belastingdienst, moet uiteraard de fiscale wet- en regelgeving waarop zij de controle op de naleving doet, zelf correct naleven. Het kan negatieve gevolgen hebben voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst als de leiding van de Belastingdienst bij de eigen organisatie honderden uitzonderingssituaties goedkeurt. Wij begrijpen echter ook dat er een koerswijziging bij het departement is ingezet. Doel is om in 2023 en 2024 het aantal ingehuurde zelfstandigen bij wie het vermoeden van schijnzelfstandigheid bestaat, sterk te verminderen. Wij dringen erop aan dat het departement deze koers voortvarend voortzet en zullen hierop ook in de komende periode toezien.

#### **4.5.4 Aandachtspunt: risico's voor continuïteit van IT-systemen grote belastingstromen**

Zowel de rijksoverheid als burgers en bedrijven zijn afhankelijk van de IT-systemen van de Belastingdienst. Deze IT-systemen zorgen ervoor dat de rijksoverheid in staat is om belastingen te heffen en te innen en daarmee belastingontvangsten te realiseren. Bovendien zijn ze belangrijk om nieuwe wetgeving door te voeren, overheidsbeleid uit te voeren en voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Als de IT-systemen niet goed werken, levert dat risico's op voor de continuïteit van de dienstverlening en de belastingontvangsten van het Rijk. Om die risico's te verkleinen moet de Belastingdienst zorgen dat het IT-landschap voldoende robuust en wendbaar

is. Daarvoor moeten verouderde IT-systemen worden vervangen. Ook voor relatief nieuwe applicaties kan vervanging nodig zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als de leverancier is gestopt of gaat stoppen met de ondersteuning van het onderliggende platform. Dat platform wordt 'incourant' en de applicaties die op dat platform draaien, zijn dan verouderd. Om een robuust en wendbaar IT-landschap te krijgen en te houden is een integrale aanpak nodig. Die gaat verder dan het vervangen van verouderde systemen en incurante platformen. Applicaties die niet geschikt zijn voor hun taken, die onvoldoende aanpasbaar, gebruiksvriendelijk of effectief zijn, moeten ook worden verbeterd.

### **Het begint met inzicht**

Problematische veroudering in het IT-landschap aanpakken begint met inzicht in het volledige IT-landschap en in de kwaliteit en risico's van de applicaties daarbinnen. Op basis van dat inzicht kan worden bepaald welke applicaties verbeterd moeten en kunnen worden en op welke termijn. Technologie verandert en verbetert continu. Dit betekent ook dat IT die vandaag nog op orde is, volgend jaar mogelijk niet meer aan de eisen voldoet. Een ingericht en goed werkend lifecyclemanagement moet voorkomen dat de Belastingdienst in de toekomst een achterstand moet inhalen. De Belastingdienst heeft voor iedere applicatie inzicht in de technische kwaliteit, de bedrijfswaarde en de wendbaarheid. De bedrijfswaarde is de waarde van een applicatie voor de organisatie, zoals het aantal gebruikers en het financiële belang. Wendbaarheid geeft aan hoe makkelijk of moeilijk aanpasbaar een applicatie is als dat nodig is door bijvoorbeeld wetswijzigingen. Voor een goed werkend lifecyclemanagement is niet alleen inzicht in het IT-landschap nodig, maar moet dat inzicht worden vertaald in onderhouds- en vernieuwingsplannen die ook worden uitgevoerd.

### **Doelstelling voor wegwerken deel van verouderde systemen is bereikt, maar er resteren nog forse problemen**

De Belastingdienst heeft onder andere met het programma Modernisering IV (MIV) vanaf 2018 verouderde IT-systemen aangepakt. Dit programma is eind 2022 afgerond. De Belastingdienst is er de afgelopen jaren in geslaagd om de doelstelling van het programma MIV te behalen. Eind 2022 is het percentage verouderde applicaties in het IT-landschap gedaald tot 26% van het totale aantal applicaties. De doelstelling was maximaal 30%. In 2018 was dit nog 52%. Hoewel de geformuleerde doelstelling dus is gehaald, zijn de problemen op het gebied van de verouderde en complexe systemen nog altijd groot. Zo zijn met name kleinere applicaties aangepakt. Als de omvang van een applicatie wordt meegenomen in de meting, dan is het percentage verouderde applicaties nog altijd meer dan 30%.

We wijzen erop dat er bovendien nog grote knelpunten zijn op het terrein van verouderde systemen en incurante platformen in belangrijke domeinen als de omzetbelasting, loonheffing en inkomensheffing. Deze domeinen zijn samen goed voor een groot gedeelte van de belastingontvangsten van het Rijk, met een jaarlijkse omvang van ongeveer € 146 miljard.

### **Tijd dringt voor de vervanging van het verouderde systeem voor de omzetbelasting**

We hebben de afgelopen jaren al verschillende keren onderzoek gedaan naar het verouderde IT-landschap van de omzetbelasting. Het domein omzetbelasting kent veel (veranderende) wetgeving die moet kunnen worden doorgevoerd in applicaties. Er spelen al jaren continuïteitsrisico's bij het kernsysteem Ondersteuning Omzetbelasting (OOB). In principe werkt het 40 jaar oude systeem vrij stabiel.

Het systeem is echter niet of zeer moeilijk aan te passen aan nieuwe wetgeving, want de wendbaarheid is zeer laag. Er is daarmee nauwelijks ruimte voor het parlement om de wet- en regelgeving op het gebied van de omzetbelasting te veranderen. Dat is vanuit democratisch oogpunt een probleem. Daarnaast wordt de kennis over het huidige systeem steeds schaarser. Eigen personeel gaat binnen enkele jaren met pensioen en buiten de Belastingdienst is de benodigde kennis ook niet eenvoudig te vinden.

Begin 2017 lag er al een besluit om het BTW-systeem uit 1982 te vervangen. De Belastingdienst heeft sindsdien een paar keer geprobeerd de verbetering of vervanging van het systeem op te pakken, maar heeft nooit doorgezet. Behalve met het programma MIV is ook met een specifiek plan voor de omzetbelasting geprobeerd om te moderniseren. Maar noodzakelijke werkzaamheden zoals het weghalen van het burgerservicenummer uit het btw-nummer, de Brexit en EU-btw-regels voor e-commerce kregen prioriteit boven de eveneens noodzakelijke modernisering. De Belastingdienst onderzoekt sinds 2020 ook of er softwarepakketten bestaan die het proces van de omzetbelasting kunnen ondersteunen. Eind 2022 heeft de Belastingdienst besloten een traject te starten om een softwarepakket aan te schaffen. Dit traject kent nog veel onzekerheden. Mocht de aanschaf van een softwarepakket niet doorgaan, dan moet rekening worden gehouden met extra vertraging (oplopend tot 2 jaar) in een eventueel zelfbouwtraject. Wanneer de Belastingdienst er niet op tijd in slaagt het kernsysteem te vervangen, zou dit ertoe kunnen leiden dat de Belastingdienst geen aangiften meer kan uitreiken. Mogelijk stoppen ondernemers dan met betalen. Bovendien kan de Belastingdienst geen teruggave meer vaststellen, waardoor hij ondernemers ook niet kan uitbetalen.

### **Informatieplan geeft onvoldoende richting**

In het zogeheten *Informatieplan*, uit januari 2022, beschrijft de Belastingdienst de doelstellingen voor de IT voor de periode van 2022 tot 2026. Wegwerken van de verouderde en complexe systemen is een belangrijke doelstelling. Dit is naast het onderhouden van systemen een blijvende opgave. De Belastingdienst heeft geen doelstellingen geformuleerd voor het verbeteren van de bedrijfswaarde van de applicaties van het IT-landschap. De Belastingdienst laat modernisering soms samengaan met functionele verbeteringen, maar doet dat niet standaard. Wendbaarheid wordt wel genoemd als prioriteit in het *Informatieplan*, maar hieraan is geen meetbare doelstelling gekoppeld. De focus in het *Informatieplan* ligt vooral op het borgen van de continuïteit en het wegwerken van de verouderde systemen. Een integrale aanpak voorzien van concrete, meetbare doelstellingen, en budget voor de beoogde verbeteringen in het gehele IT-landschap, ontbreekt.

### **Vertraging in uitvoering van projecten**

De gevraagde hoeveelheid veranderingen is altijd groter dan de beschikbare verander-capaciteit (mensen en geld). In het zogeheten portfolioproces moeten daarom prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt. Binnen het Ministerie van Financiën wordt de omvang van het totale portfolio voor Belastingdienst, Toeslagen en Douane en de verdeling van beschikbare mensen en geld vastgesteld.

(On)voorzienne ontwikkelingen bemoeilijkten in 2022 de realisatie van het portfolio van de Belastingdienst. Door bijvoorbeeld herstelwerkzaamheden vanwege het box-3-arrest van de Hoge Raad is in 2022 minder capaciteit beschikbaar geweest om te werken aan de noodzakelijke modernisering van de inkomensheffing. De Belastingdienst rapporteerde in 2022 ook regelmatig over vertraging op de planning en aanpassing van de planning en scope van projecten. Een voorbeeld hiervan is het project *Klant-optimalisatie schenk- en erfbelasting* (KOS). Medio 2022 is het project KOS afgerond, na een herijking. Met name werkzaamheden om de businesswaarde te vergroten zijn uit het project gehaald. Deze werkzaamheden staan nog steeds in de planning om op een later moment te worden opgepakt (zie ook § 4.3.1).

Door vertraging in de planning en herziening van planning en scope van projecten, schoven werkzaamheden vooruit en moesten doelen naar de toekomst worden doorgeschoven. Door de vertragingen wordt de piek in de benodigde capaciteit voor de modernisering naar de komende jaren doorgeschoven. In 2022 heeft de Belastingdienst voor de periode vanaf 2023 voor het eerst een meerjarenportfolio opgesteld. Het portfolio laat de volgorde, de planning en de toewijzing van IT-capaciteit zien voor de komende 5 jaar. Daarin zien we dat de Belastingdienst voor een grote

opgave staat die wordt bemoeilijkt door een tekort aan personeel. De Belastingdienst heeft plannen om de sturing op realisatie van projecten te verbeteren. Van zowel het meerjarenportfolio als van de verbeterde sturing moet de werking in 2023 en later worden aangetoond.

### **Conclusie**

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren met een programma een deel van de verouderde en complexe IT-systemen weggewerkt. Dit programma is eind 2022 afgerond. De doelstelling van het programma is behaald. Toch zijn er knelpunten op het terrein van verouderde systemen en incurante platformen blijven bestaan in belangrijke domeinen als de omzetbelasting, loonheffingen en inkomensheffingen. De modernisering van systemen voor de grootste belastinginkomsten, waarvan de risico's al jaren bekend zijn, is nog niet afgerond. Een voorbeeld is de vervanging van het oude BTW-systeem uit 1982. Dit levert risico's op voor de continuïteit van de belastingontvangsten van het Rijk en de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Daarom merken we de modernisering van de grote complexe dossiers binnen de domeinen omzetbelasting, loonheffing en inkomensheffing aan als een aandachtspunt.

Prioriteit en stabiliteit in het volle meerjarenportfolio zijn nodig om het vervangen van deze belangrijke, maar sterk verouderde systemen en incurante platformen op een goede manier en vooral volgens een strakke planning af te ronden. Door de zeer beperkte flexibiliteit in deze planning en een planning die in het verleden steeds is doorkruist door de actualiteit, beschouwen wij vooral de modernisering van de systemen voor omzetbelasting, loonheffing en inkomensheffing als een belangrijk aandachtspunt. Voor de vervanging van deze sterk verouderde systemen en incurante platformen mag de Belastingdienst de komende jaren geen vertraging meer oplopen om de planning te halen. Hiervoor zijn het opstellen en behalen van belangrijke mijlpalen en voldoende zichtbare vooruitgang in de komende jaren noodzakelijk.

### **4.5.5 Aandachtspunt: veranderopgave financieel beheer Douane is groot**

#### **Verzelfstandiging Douane legt pijnpunten in financieel beheer bloot**

Per 1 januari 2021 is de Douane ontvlochten uit de Belastingdienst. De Douane bouwt nog aan een eigen organisatie. Deze onafhankelijke positionering heeft de gebreken in het financieel beheer van de Douane zichtbaar gemaakt. Tegelijkertijd wordt een groot beroep gedaan op de Douane in het kader van zijn kerntaken. Ten slotte vergt het strengere nationale en Europese toezicht dat de Douane de financiële processen zorgvuldiger uitvoert.

In 2022 stond de Douane nog steeds voor een grote opgave. Het ging om werving van personeel en om de inrichting van een gedegen afdeling Financiën en Control. Op dit moment is de kwaliteit van de financiële functie bij de Douane onvoldoende om zijn kerntaken te kunnen waarborgen. Dit concludeert de Douane ook zelf op basis van onderzoeken die de minister heeft laten uitvoeren naar de organisatie, inrichting en formatie van de financiële functie.

### **Douane voldoet niet aan normen voor goed financieel beheer**

Voor een goed financieel beheer is een kwalitatieve financiële functie belangrijk. Een belangrijke pijler van het financieel beheer is een heldere vaststelling van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Uit diverse onderzoeken van de Douane blijkt dat deze taak- en rolverdelingen binnen de Douane nog onvoldoende concreet zijn. Daarmee voldoet de Douane niet aan de normen voor goed financieel beheer.

De interne beheersing bij de Douane is een verantwoordelijkheid van zowel de eerste lijn (regio's en managers in het primaire proces) als de tweede lijn (directie F&C) binnen Douane. De tweedelijns toezichts- en controlerol wordt momenteel bij de Douane maar beperkt ingevuld. Zo heeft de Douane geen zelfstandige verantwoordingsinformatie en controledocumenten paraat voor het sturen en beheersen van de organisatie. De tweede lijn heeft daarnaast onvoldoende inzicht in en kennis van de Douane-processen. Hierbij geldt dat de tweede lijn pas goed haar rol kan uitvoeren wanneer de eerste lijn ook goed is ingericht. Dan pas kunnen de processen bij de Douane optimaal beheerst worden. Momenteel zijn de taken, rollen en verantwoordelijkheden (eigenaarschap) in de eerste lijn voor de grote geldstromen niet goed ingericht. Hierdoor kan de tweede lijn niet de kwaliteitsslagen maken op informatie en documentatie die uit de primaire processen komt. Ook kan de tweede lijn zo onvoldoende toetsen of de Douane aan de wet- en regelgeving voldoet (zie ook § 4.3.4).

### **Conclusie**

Er ligt een grote en belangrijke veranderopgave voor de minister omtrent het financieel beheer van de Douane. Momenteel kan de financiële functie niet waarborgen dat het financieel beheer van de Douane goed is en dat de doelstellingen van het ministerie worden behaald. We merken het financieel beheer van de Douane daarom aan als een aandachtspunt. We vinden het positief dat de Douane al onderzoeken heeft laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de knelpunten. Ook is de Douane begonnen maatregelen te nemen om de financiële functie te versterken. Het is belangrijk dat de minister bewaakt dat deze maatregelen de problemen daadwerkelijk oplossen.

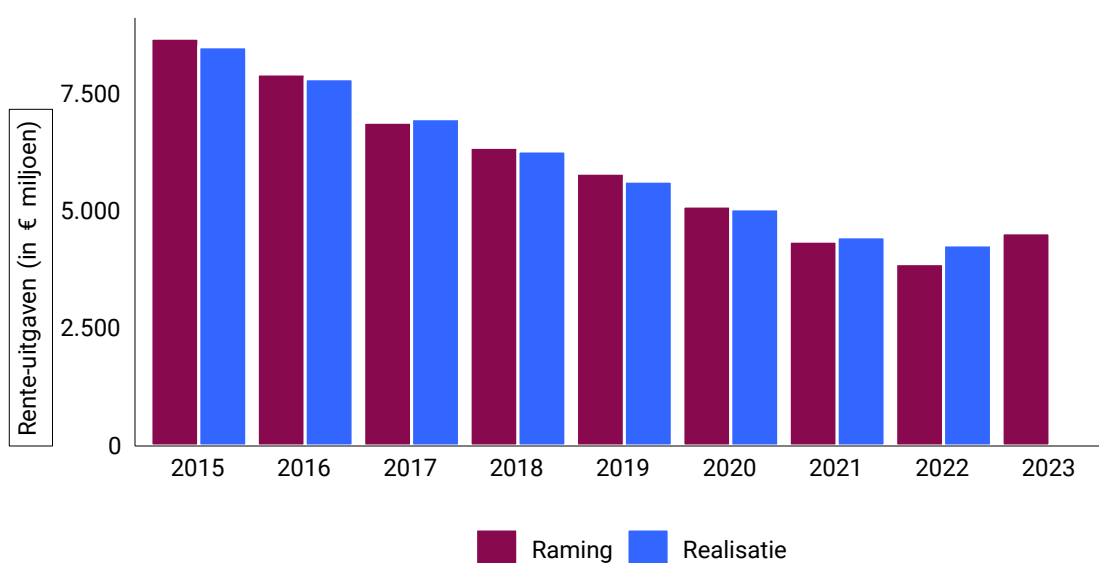
## 4.5.6 Het ramen van rente-uitgaven en de rentestijging

### Ministerie van Financiën maakt op juiste wijze gebruik van CPB-ramingen

In 2022 heeft een omslag in de rentestand plaatsgevonden. Eerdere renteramingen gingen voor 2022 uit van een percentage rond de 0. De daadwerkelijke rentepercentages voor 2022 bleken hoger uit te pakken. Tot 2022 vertoonden de geraamde en gerealiseerde rente-uitgaven voor de staatsschuld een stabiel dalend verloop (zie figuur 6).

**Figuur 6** Geraamde en gerealiseerde uitgaven aan de staatsschuld (rijksbegroting artikel 11)

### Vanaf 2022 omslag naar stijgende renteramingen



Bron: rijksbegroting en jaarverslag Hoofdstuk IX, 2015-2023

De stijgende rente maakt geld lenen duurder. Daardoor brengen geplande projecten en fondsen waarvoor nog geld moet worden geleend, in de toekomst meer kosten mee dan werd aangenomen bij de start van de kabinetsperiode.

Zoals de Wet houdbare overheidsfinanciën 2019 voorschrijft, raamt niet de minister van Financiën zelf, maar een onafhankelijke partij de rentestand. In dit geval is dat het Centraal Planbureau (CPB). Omdat de CPB-cijfers worden gebruikt, is de minister afhankelijk van het tijdpad dat het CPB hanteert. Het CPB publiceert periodiek nieuwe ramingen. Jaarlijks geeft het in maart een raming van de macro-economische variabelen in het *Centraal Economisch Plan* (CEP) en in september in de *Macro Economische Verkenning* (MEV). In beide gevallen gaat het om een kortetermijnraming voor de jaren  $t$  en  $t+1$ . Minder frequent publiceert het CPB de middellange-termijnverkenning (MLT) waarin een raming voor 5 jaar is opgenomen ( $t$  tot  $t+5$ ). Deze wordt jaarlijks geactualiseerd.

De minister van Financiën gebruikt de voorspellingen uit de MEV van het CPB om de rente-uitgaven en –ontvangsten te ramen. Het financieringssaldo geeft inzicht hoeveel geld op een bepaald moment beschikbaar is. Aan de hand hiervan bepaalt de minister het kassaldo. Dat laat op zijn beurt zien hoeveel het Rijk moet lenen om te zorgen dat er genoeg geld beschikbaar is voor zijn uitgaven. De rente-uitgaven zijn dus afhankelijk van zowel prijs (de rentestand) als het volume (het te lenen bedrag).

### **Rente-uitgaven voor komend jaar gebaseerd op recentere cijfers dan die voor de middellange termijn**

Wat opvalt in de gehanteerde middellangetermijnraming van de rente, is dat de horizon van zowel het CEP in maart als de MEV in september slechts 1 jaar is. Bij elk CEP wordt de MLT geactualiseerd zodat er sprake is van een doorlopende voorspelling. Uitgaande van de recentste, onafhankelijke cijfers van het CPB, waren er op Prinsjesdag 2022 dus actuele prognoses voor het lopende en volgend jaar. Maar de prognoses voor de jaren daarna waren gebaseerd op een meerjarenraming die nog uitging van een veel lager rentepercentage. De raming voor de te betalen rente over de staatsschuld voor 2023 was gebaseerd op een hogere rente dan aanvankelijk voorzien, namelijk 1,6%. Dit percentage is ontleend aan de CPB-cijfers uit september 2022.

Dit terwijl de raming voor de jaren erna nog uitging van een scenario van tussen de 0,2 en 0,3%. Dat stamde uit de meerjarenraming van maart 2022. Pas na actualisatie van middellangetermijncijfers bij het CEP (in maart 2023) zal de voorspelling vanaf 2024 weer meer in de pas lopen met de hogere rentes die vanaf 2022 zijn voorspeld.

### **Kamer is op juiste wijze geïnformeerd**

Het parlement wordt over de rente-uitgaven geïnformeerd met de begrotingsdocumentatie. In de begroting worden de geraamde rente-uitgaven gepresenteerd en staat een beschrijving van de effecten op de staatsschuld.

In reactie op de hogere rente had de minister van Financiën ervoor kunnen kiezen de meerjarencijfers te vervangen door een realistischer inschatting. Dit zou echter zijn ingegaan tegen de wettelijke eis van een onafhankelijke macro-economische raming. Deze eis is een pijler onder het trendmatig begrotingsbeleid dat Nederland al decennia hanteert. Dat behoedt de overheid voor politiek gemotiveerd optimisme in economische ramingen.

In plaats daarvan koos de minister ervoor in de najaarsnota aan de hand van 2 scenario's de consequenties op termijn te tonen van een aanhoudende hogere rente. De scenario's gingen uit van een rente van 2,6% en van 4%. Dit zou een structureel tekort opleveren van respectievelijk € 5,8 en € 9,2 miljard. Op deze wijze nuanceerde



de minister voor het parlement het noodgedwongen optimisme in de meerjarenraming door de verouderde rentes uit het MLT van het CPB.

### **Begrotingsfondsen worden een stuk duurder dan voorzien bij de start van het kabinet**

Voor de begroting 2022 en het regeerakkoord van Rutte IV werd gerekend met een rentepercentage van -0.3. Dit cijfer was afkomstig uit de op dat moment meest recent gepubliceerde onafhankelijke raming van het CPB, de MEV van september 2021. In de MEV van 2022 werd de rente voor 2022 ingeschat op 1,1% en die van 2023 zelfs op 1,6%. Het Rijk zal veel geld lenen volgens de kabinetsplannen. Bij de kabinetsformatie was de gedachte dat de beide transitiefondsen (voor Klimaat en Landelijk Gebied en Natuur) en het Nationaal Groeifonds de belastingbetaler niets extra zouden kosten. Het Rijk kreeg destijds immers zelfs geld toe als zij nieuwe staatsleningen uitschreef. Gezien de huidige rente is dit niet langer realistisch. De grote kasuitgaven van deze fondsen beginnen pas in 2023 en 2024. In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht, is destijds geen gebruik gemaakt van de lage rentestand om geld te lenen dat nu in een 'potje' klaarstaat om te worden uitgegeven. Het benodigde geld voor de fondsen leent het Rijk pas op de markt als er plannen en maatregelen met deze fondsen gerealiseerd worden. We constateren dat deze fondsen niet langer profiteren van de lage rente uit de ramingen destijds.

### **De stijging van rente-uitgaven verloopt geleidelijk**

In 2022 had de omslag in de rente nog geen grote financiële gevolgen voor de overheidsfinanciën. Toch zal de rente-omslag naar verwachting de komende jaren tot toenemende structurele tegenvallers leiden. Omdat elk jaar maar een gedeelte van de staatsschuld hoeft te worden geherfinancierd tegen de gestegen rente, loopt het te betalen bedrag aan rente vrij geleidelijk op. Behalve van het rentepercentage is dit bedrag ook afhankelijk van de hoeveelheid geld die de overheid moet lenen. Dit bedrag is deels voorspelbaar (te herfinancieren schulden) maar hangt ook af van de werkelijke uitgaven. Als de overheid minder uitgeeft dan begroot, hoeft ze minder geld bij te lenen.

In de najaarsnota 2022 was de overschrijding op de rente-uitgaven dan ook nog beperkt. De uitgaven werden met € 18 miljoen naar boven bijgesteld. Dat komt neer op minder dan 0,5% van wat er oorspronkelijk totaal was geraamd in 2022 (€ 3.887 miljoen). Als reden voor de gewijzigde raming van de rentelasten worden lagere uitgaven genoemd en daarmee een bijstelling van de financieringsbehoefte. Aanpassing van het geraamde bedrag aan rente-uitgaven kan het gevolg zijn van een hogere rente of van onderuitputting door het niet (tijdig) realiseren van kabinetsbeleid. Dat is niet vast te stellen op grond van de begrotings- en verantwoordingsstukken.

### **Het proces van het ramen van rente wordt voldoende beheerst**

De omslag naar stijgende rente, na jaren van dalende rentepercentages, heeft negatieve consequenties voor de overheidsfinanciën, maar die treden geleidelijk op. Op termijn zullen ze wel leiden tot aanzienlijke structurele tegenvallers. Lagere uitgaven dan begroot kunnen de toename van jaarlijkse rente-uitgaven nog enigszins beperken. De rente valt onder de macro-economische variabelen waarvoor de minister van Financiën zich moet baseren op een externe onafhankelijke bron. Daarvoor is zij afhankelijk van de voorspellingen van het CPB. Dit wettelijk voorgeschreven proces is voldoende beheerst: het is vastgelegd en verankerd in regelgeving en is ordelijk en controleerbaar.

## **4.5.7 Risico op mislopen Europese gelden coronaherstelfonds**

### **Nederlands herstel- en veerkrachtplan is goedgekeurd**

De Raad van ministers van de Europese Unie heeft op 4 oktober 2022 het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan (HVP) goedgekeurd. Het HVP is opgebouwd uit 49 maatregelen die worden uitgevoerd door 10 departementen. Met dit plan maakt Nederland aanspraak op € 4,7 miljard uit de Europese herstel- en veerkracht faciliteit (HVF). Met de HVF werkt de EU aan duurzaam economisch herstel na de coronacrisis. Nederland kan van 2023 tot en met 2026 jaarlijks betalingsverzoeken indienen bij de Europese Commissie. In zo'n verzoek moet Nederland verantwoording afleggen over de behaalde doelstellingen van de maatregelen en de wijze waarop Nederland de financiële belangen van de EU heeft beschermd. Op basis daarvan gaat de Europese Commissie al dan niet over tot betaling. De Auditdienst Rijk zal optreden als auditor voor het HVP. Wij signaleren risico's voor de beheersing, verantwoording en controle van deze middelen.

### **Wijze van beheersing en verantwoording nog onvoldoende uitgewerkt**

Het is nog onvoldoende duidelijk hoe Nederland de beheersing en verantwoording gaat organiseren en wat de departementen moeten doen aan verantwoording en interne controle. De departementen zijn bezig procesbeschrijvingen op te stellen voor de mijlpalen en doelen en het beschermen van de financiële belangen van de EU. Zij hadden dit in 2022 nog niet volledig afgerond. Ook moesten ze nog verder afstemmen met de Europese Commissie. Afstemming was onder meer nodig over de wijze waarop de mijlpalen en doelen moeten worden aangetoond. Dit vormt een risico, omdat goede beheersing en verantwoording noodzakelijk is om te zorgen dat Nederland de juiste betaalverzoeken bij de Europese Commissie indient.

### **Risico dat Nederland niet kan voldoen aan de Europese eisen**

Daarnaast is een aanzienlijk deel van het geld dat Nederland heeft opgenomen in het HVP al uitgegeven aan bestaande projecten en plannen. Daarbij is niet altijd rekening gehouden met de verantwoordingseisen van de EU. Het is in een aantal gevallen lastig en juridisch (nog) niet mogelijk de benodigde informatie te verzamelen. De kans bestaat dat Nederland daardoor alsnog niet aan de eisen voldoet. In dat geval kan het zijn dat een deel van de voor Nederland gereserveerde HVF-middelen niet wordt uitbetaald.

### **4.5.8 Rol minister van Financiën bij financieel beheer Rijk**

Wij hebben zorgen over het financieel beheer bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De minister van VWS beheert één van de omvangrijkste begrotingen van het Rijk, voor beleid met grote impact voor iedere burger. Voor het derde jaar op een rij hebben we daarbij een ernstige onvolkomenheid vastgesteld (zie *Rapport bij het verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van VWS*). Hoewel de minister voortgang heeft geboekt met maatregelen voor verbetering op de korte termijn, baart het ons zorgen dat de structurele en de culturele borging van deze verbetering vooralsnog ontbreken.

De verantwoordelijkheid van de minister van Financiën treedt uiteraard niet in de plaats van de verantwoordelijkheid die de minister van VWS heeft voor het financieel beheer bij het eigen ministerie. Wel heeft de minister van Financiën vanuit de Comptabiliteitswet wettelijke taken met betrekking tot de coördinatie van het begrotingsbeheer van het Rijk en het bevorderen van de doelmatigheid van het financieel beheer bij het Rijk. Wij menen dat de minister van Financiën staat voor een sterke financiële functie bij het Rijk en ook bij het Ministerie van VWS. Het is een voorwaarde voor goed begrotingsbeheer.

Wij signaleren daarbij duidelijke raakvlakken met het doel van de door de minister van Financiën ingestelde Taskforce Verbetering Financieel Beheer. Daarmee verwachtte de minister een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het financieel beheer en het terugdringen van de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen.

Het continueren en intensiveren van de Taskforce Verbetering Financieel Beheer lijkt ons belangrijk. Er valt immers nog voldoende te doen. Niet alleen bij het Ministerie van VWS, maar ook rijksbreed. Specifiek op het terrein van inkopen en aanbesteden zien wij bij meerdere departementen meerjarige problemen. Vanuit de rijksbrede verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor een doelmatig financieel beheer kan zij samen met andere bewindspersonen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Dit hebben wij de minister van Financiën ook per brief<sup>1</sup> aangegeven.

## 4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 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 de voortgang van de hersteloperatie toeslagen. Daarbinnen hebben we onderzoek gedaan naar de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (§ 5.1). Dit jaar keken we rijksbreed binnen het verantwoordingsonderzoek 2022 bij 7 beleidsonderwerpen naar het thema subsidie. Het onderzoek naar de regeling voor rechtsbijstand bij de hersteloperatie toeslagen valt binnen het thema subsidies. De overkoepelende uitkomsten van deze onderzoeken presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2022*. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld in (§ 5.2).

### 5.1 Stroef verloop hersteloperatie toeslagen belemmert ook regeling voor rechtsbijstand



Dit onderwerp heeft betrekking op het ontwikkelingsdoel 16: Vrede, justitie en sterke publieke diensten. In het bijzonder het verzekeren van toegang tot justitie voor iedereen. Nederland heeft zich aan deze internationale ontwikkelingsdoelen (zogenoemde SDG's) gecommitteerd.

In dit hoofdstuk gaan we in op onze onderzoeken naar de voortgang van de hersteloperatie toeslagen (§ 5.1.1) en de Subsidieregeling rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (§ 5.1.2). De verantwoordelijkheid voor de hersteloperatie

toeslagen ligt bij de staatssecretaris Toeslagen en Douane. De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor de uitvoering van de rechtsbijstandregeling door de Raad voor Rechtsbijstand. Omdat deze onderwerpen met elkaar samenhangen rapporteren we ook in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de hersteloperatie toeslagen. Voor meer informatie over het onderzoek verwijzen we naar bijlage 2, onderzoeksverantwoording.

### 5.1.1 Hersteloperatie toeslagen verloopt nog steeds traag

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 constateerden we dat het aantal regelingen en het budget voor de hersteloperatie toeslagen in 2021 fors waren toegenomen. Dit heeft geleid tot een ruimhartiger herstel, maar niet tot de gewenste versnelling. De start was goed. Gedupeerde ouders ontvingen op basis van een eerste toets relatief snel een tegemoetkoming van € 30.000. Maar daarna volgde een trage uitvoering van het financiële herstel. In de vervolgprocessen waren namelijk grote vertragingen ontstaan. Bij de integrale beoordeling overschreed de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) de wettelijke beoordelingstermijn van maximaal 1 jaar bij steeds meer ouders. Na deze integrale beoordeling kunnen gedupeerde ouders een verzoek indienen bij de Commissie Werkelijke Schade. Bij deze commissie waren de doorlooptijden in 2021 fors langer dan gewenst. Verder werden ook de wettelijke termijnen voor de afhandeling van bezwaarschriften in 2021 niet gehaald. De wettelijke of wenselijke doorlooptijden voor het financiële herstel zijn weergegeven in figuur 7.

**Figuur 7** Beoogde doorlooptijd van financieel herstel

#### Zonder vertraging kan financieel herstel al 12-18 maanden duren

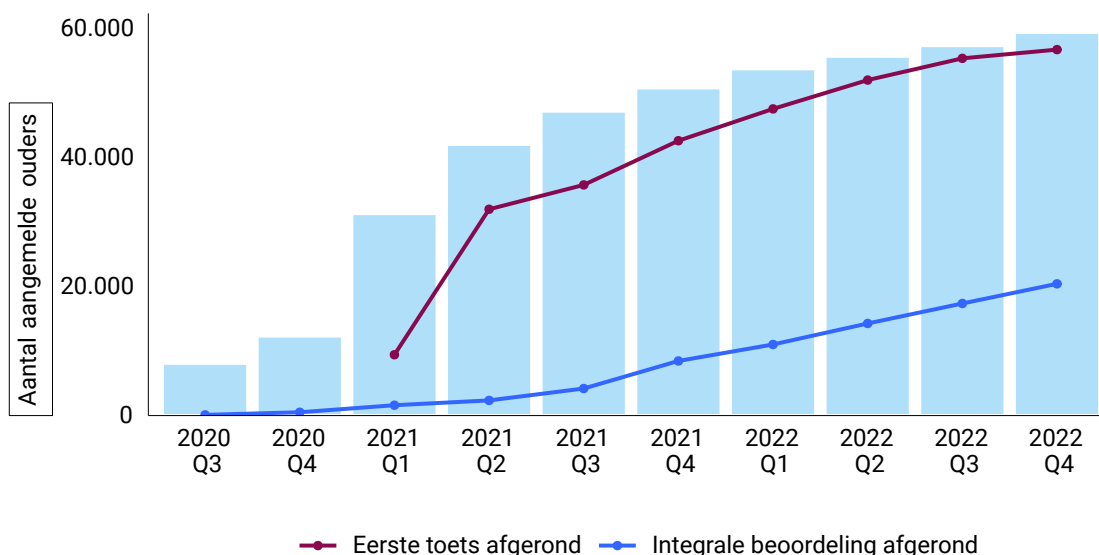


### Ook in 2022 volgt na de eerste toets nog steeds een trage afronding

In 2022 is sprake van een vergelijkbaar beeld (zie figuur 8). Het totale budget voor toeslagenherstel is na de *Najaarsnota 2022* bijgesteld naar € 5.721 miljoen. UHT heeft ook in 2022 de eerste toets snel en tijdig uitgevoerd. Maar het is de staatssecretaris Toeslagen en Douane niet gelukt om de knelpunten in de vervolgprocessen op te lossen. Weliswaar heeft UHT de doelstelling om 11.500 integrale beoordelingen (versneld) af te ronden gehaald, maar de achterstand is hiermee nauwelijks ingelopen. Dit betekent dat eind 2022 bijna 39.000 van de ruim 59.000 aangemelde ouders nog wachtten op de uitslag van hun integrale beoordeling. In 2022 hebben ruim 20.000 ouders UHT in gebreke gesteld omdat bij hen de wettelijke beoordelingstermijn van 1 jaar is overschreden. UHT heeft niet de capaciteit om deze ingebrekestellingen versneld op te pakken. Daardoor moet vrijwel altijd een dwangsom van € 1.442 aan deze ouders worden uitbetaald. Ook hebben bijna 2.700 ouders een beroep ingediend bij de bestuursrechter omdat UHT niet tijdig heeft beslist bij de integrale beoordeling. UHT probeert deze beroepen wel versneld op te pakken. De bestuursrechter kan namelijk een dwangsom opleggen die kan oplopen tot maximaal € 15.000. De versnelde behandeling van de beroepen doorkruist wel het normale beoordelingsproces bij UHT.

**Figuur 8** Voortgang van de eerste toets en integrale beoordeling

#### Veel ouders wachten nog steeds op hun integrale beoordeling



Na de integrale beoordeling kunnen gedupeerde ouders een verzoek indienen bij de Commissie Werkelijke Schade. Deze commissie streeft naar een doorlooptijd van 3 tot 6 maanden. Net als in 2021 is de gewenste doorlooptijd niet gehaald, waardoor de achterstand in 2022 verder is opgelopen.

Ook kunnen ouders na de eerste toets, de integrale beoordeling of het advies van de Commissie Werkelijke Schade een bezwaarschrift indienen. De Bezwaarschriftenadviescommissie adviseert UHT vervolgens over deze bezwaarschriften. Op de behandeling van bezwaarschriften is de maximale wettelijke termijn van 18 weken uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Net als in 2021 is deze termijn niet gehaald. Daardoor is ook de achterstand bij de behandeling van bezwaarschriften in 2022 verder opgelopen.

Eind 2022 was het nog onduidelijk voor hoeveel ouders het financieel herstel bij UHT is afgerond. Dit komt doordat ruim 5.000 van de 20.435 ouders bij wie de integrale beoordeling (versneld) is afgerond, zich nog in een vervolgproces bevinden. De overige circa 15.000 ouders kunnen nog een verzoek werkelijke schade of bezwaarschrift indienen. Of zij kunnen, wanneer zij daar eerder vanaf hebben gezien, alsnog een integrale beoordeling aanvragen.

In 2022 heeft UHT, mede op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer, gekeken waar het beter, sneller of anders kan. De uitkomsten hiervan staan in de *Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen 2022 Q4*. De staatssecretaris Toeslagen en Douane geeft aan dat met de inzet van diverse maatregelen 90% van de integrale beoordelingen in het eerste kwartaal van 2025 kan zijn afgerond. Daarvoor moet wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan, zoals voldoende personeel en geen onvoorziene stijging van het aantal aanmeldingen en bezwaren. De laatste 10% volgt dan in het half jaar daarna. Zonder versnelling zou dit medio 2027 worden.

### **De schuldenaanpak verloopt wel volgens plan**

In juni 2021 is gestart met het kwijtschelden van de schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartners bij publieke organisaties. Denk hierbij aan schulden bij de Belastingdienst, Dienst Uitvoering Onderwijs en UWV. Tot en met 2022 hebben publieke organisaties ruim 70.000 schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartners kwijtgescholden; het betreft minimaal € 540 miljoen aan publieke schulden. Dit bedrag is nog exclusief de schulden die lokale overheden hebben kwijtgescholden, zoals gemeenten en waterschappen. Deze cijfers staan niet in de voortgangsrapportages van de hersteloperatie toeslagen (zie ook § 3.3.4).

Daarnaast worden gedupeerde ouders in schuldhulpverleningstrajecten binnen de gestelde termijn van 8 weken geholpen. Tot en met 2022 is voor deze ouders voor ruim € 54 miljoen aan schulden afbetaald.



Tot slot kunnen gedupeerde ouders met private schulden sinds 5 januari 2022 terecht bij Sociale Banken Nederland (SBN). Hoewel de verificatie en vaststelling van de schulden nog veel tijd kost, neemt SBN vrijwel altijd binnen de termijn van 6 maanden een beslissing. Ook heeft SBN in 2022 voldaan aan de eis van de Tweede Kamer dat geen enkele gedupeerde ouder geconfronteerd mag worden met een beslaglegging of uithuisplaatsing. We constateren wel dat het niet duidelijk is voor welk bedrag aan publieke middelen er in 2022 aan private schulden is kwijtgescholden.

### **Parlement keurt Wet hersteloperatie toeslagen goed**

De gedeelde wens door het kabinet en parlement om gedupeerde ouders snel duidelijkheid te bieden, leidde tot besluitvorming die de positie van het parlement verzwakte. Dat constateerden we in het verantwoordingsonderzoek 2021. In 2022 heeft het parlement de Wet hersteloperatie toeslagen behandeld. Met deze wet zijn onder andere de beleidsbesluiten voor de € 30.000-regeling (eerste toets) en de schuldenaanpak wettelijk verankerd. Het parlement heeft het wetsvoorstel goedgekeurd. Toch was de invloed die het parlement in 2022 kon uitoefenen beperkt. Veel regelingen waren namelijk al in uitvoering, waardoor het voor de Tweede Kamer niet of nauwelijks mogelijk was om hierin nog aanpassingen door te voeren.

### **Conclusie voortgang hersteloperatie toeslagen**

Vorig jaar beoordeelden we de voortgang van het financiële herstel en de wijze van besluitvorming bij de hersteloperatie toeslagen als zorgelijk. Dit jaar zien we daarin weinig verandering. We constateren dat de knelpunten bij de integrale beoordeling en de commissies in 2022 nog niet zijn opgelost. Dit raakt ook de uitvoering van de subsidieregeling voor rechtsbijstand bij de hersteloperatie, waarover meer in de volgende paragraaf. De schuldenaanpak verloopt wel volgens plan. Daardoor zijn er inmiddels veel schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartners kwijtgescholden. Een kanttekening bij de schuldenaanpak is dat de publieke verantwoording over het aantal en de omvang van de kwijtgescholden schulden niet volledig is. Tot slot constateren we dat de hersteloperatie een wettelijke grondslag heeft gekregen: het parlement heeft in 2022 de Wet hersteloperatie toeslagen goedgekeurd.

### **5.1.2 Rechtsbijstand gedupeerde toeslagenouders voorziet in behoefte, maar is nauwelijks op gang gekomen**

Een onderdeel van de hersteloperatie toeslagen is dat ouders gebruik kunnen maken van kosteloze rechtsbijstand. Bestaande vergoedingen voor juridische bijstand in de hersteloperatie toeslagen sloten niet aan bij de behoeftes van de ouders. Daarom is de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (HKT), mede op aandringen van de Tweede Kamer en ouders, ontworpen. Een grote

drempel bij toepassing van de bestaande regelingen was dat voor veel ouders pas achteraf, bij de Commissie Werkelijke Schade, duidelijk zou worden of zij in aanmerking zouden komen voor een vergoeding. En dat terwijl zij al eerder hadden moeten besluiten of zij juridische hulp zouden willen inschakelen. Met de subsidieregeling rechtsbijstand HKT kunnen gedupeerde ouders zich sinds begin 2021 bij verschillende onderdelen van het herstelproces laten bijstaan door gespecialiseerde advocaten. Het doel van deze regeling is om adequate en kosteloze rechtsbijstand te verlenen aan ouders die een verzoek hebben ingediend voor de herstelregelingen kinderopvangtoeslag.

### **Rechtsbijstand voorziet in behoefte, maar praktijk lastiger dan verwacht**

De Subsidieregeling rechtsbijstand HKT is op 1 januari 2021 in werking getreden en op 28 december 2021 bijgesteld. In ons onderzoek constateren we dat de regeling is voorbereid met de benodigde uitvoerende partijen en de betrokken ministeries. De regeling is grotendeels volgens de daaraan te stellen eisen tot stand gekomen.

Verder stellen we vast dat de regeling voorziet in de behoefte van ouders en de Tweede Kamer:

- Met de subsidieregeling wordt kosteloze rechtsbijstand geboden aan gedupeerde ouders. De regeling houdt bijvoorbeeld geen rekening met inkomen of vermogen van de gedupeerde ouder.
- De subsidieregeling zorgt in principe voor adequate rechtsbijstand, zoals beschreven in de regeling. De Raad voor Rechtsbijstand koppelt gedupeerde ouders snel aan een geschikte advocaat.
- In enquêtes van de Raad voor Rechtsbijstand geeft meer dan de helft van de ouders die gereageerd hebben aan dat zij het eens zijn met de stelling dat zij gebruikmaken van de regeling omdat zij zich zonder hulp niet opgewassen voelen tegen Toeslagen/UHT.

Wel blijkt de praktijk van de hersteloperatie lastiger te zijn dan verwacht. De vertragen bij de hersteloperatie (zie vorige paragraaf) leiden namelijk ook tot meer en intensievere werkzaamheden voor advocaten. De oorspronkelijke bedoeling van de regeling was dat de advocaat de ouder zou bijstaan als een onafhankelijk procesbegeleider. Daarbij was het uitgangspunt dat Toeslagen/UHT zorg zou dragen voor een ruimhartige en laagdrempelige herstelregeling. Aan advocaten is in het begin dan ook meegedeeld dat de insteek van de rechtsbijstandsregeling was om te regelen en niet om te procederen. Onder 'regelen' worden werkzaamheden verstaan als de ouders begeleiden, de benodigde stukken verzamelen en beoordelen, oudergesprekken voeren en advies geven tot en met de zienswijze opstellen op de voorlopige beslissing.

In de praktijk bleek dat de procedures bij UHT niet zo laagdrempelig waren als verwacht. Er bleek sprake te zijn van meerdere beslismomenten waartegen ook bezwaar mogelijk is. Verder ontvingen advocaten de benodigde dossiers niet tijdig of volledig van UHT. Dit betekende dat advocaten meer werkzaamheden moesten uitvoeren dan in de regeling was voorzien om adequate rechtsbijstand te verlenen. Hierop is de regeling in december 2021 aangepast. Daarbij is zowel het doel als de omvang (de rechtsbijstand die in aanmerking komt voor vergoeding) van de regeling uitgebreid.

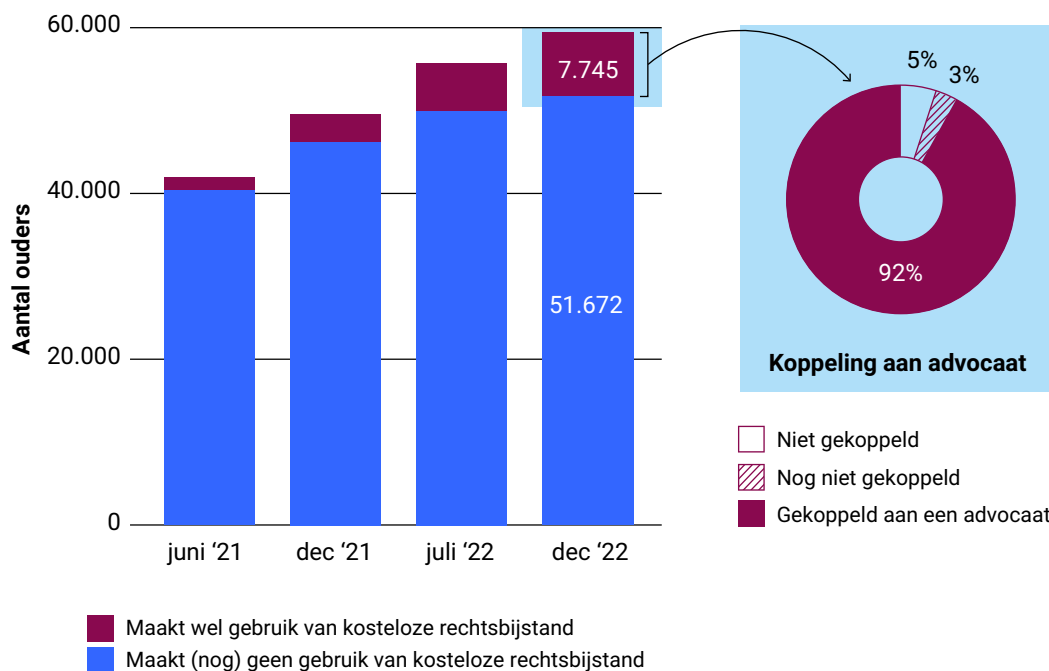
De werking van de subsidieregeling kan nog steeds verbeteren. De Raad voor Rechtsbijstand heeft in 2022 aan de staatssecretaris en de minister in overweging gegeven de subsidieregeling op 2 onderdelen aan te passen. Specifiek gaat het om het treffen van een voorziening voor ingebrekestellingen en beroepen niet-tijdig beslissen, en een regeling voor de vaststelling van schade door een onafhankelijke schade-expert.

### **Onduidelijk of alle gedupeerde ouders die behoefte hebben aan rechtsbijstand worden geholpen**

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf over de hersteloperatie toeslagen hebben tot en met 2022 ruim 59.000 ouders zich aangemeld bij UHT. Al deze ouders hebben recht op kosteloze rechtsbijstand en kunnen zich hiervoor aanmelden bij de Raad voor Rechtsbijstand. We zien dat 7.745 van de rechthebbende ouders, dat is ongeveer 13%, tot eind 2022 gebruik heeft gemaakt van de regeling (zie figuur 9).

**Figuur 9** Beroep op de Subsidieregeling rechtsbijstand HKT

**De ouders die gebruik maken van de regeling worden snel gekoppeld aan een advocaat**



Het is onduidelijk of er ouders zijn die nog geen beroep doen op de regeling, maar wel behoefte hebben aan kosteloze rechtsbijstand. De informatie over het niet-gebruik van de regeling is namelijk beperkt tot een kleine enquête met een lage respons die UHT op verzoek van de Raad voor Rechtsbijstand heeft uitgezet. Uit deze enquête blijkt dat een deel van de ouders geen behoefte heeft aan kosteloze rechtsbijstand omdat zij hiervoor al verzekerd zijn. Daarnaast waren er volgens de enquête ouders die wel interesse hebben in de regeling maar zich hiervoor nog niet hebben aangemeld. Anderen wisten niet dat zij recht hebben op kosteloze rechtsbijstand.

Het zicht op gebruik en niet-gebruik is voor de Raad voor Rechtsbijstand verder lastig omdat informatie over de totale groep ouders die zich bij UHT heeft aangemeld niet vergeleken wordt met de gegevens van de ouders die zich voor de subsidieregeling hebben aangemeld bij de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand beschikt alleen over gegevens van ouders die zich voor rechtsbijstand gemeld hebben. Alleen UHT heeft toegang tot informatie over de gehele groep ouders.

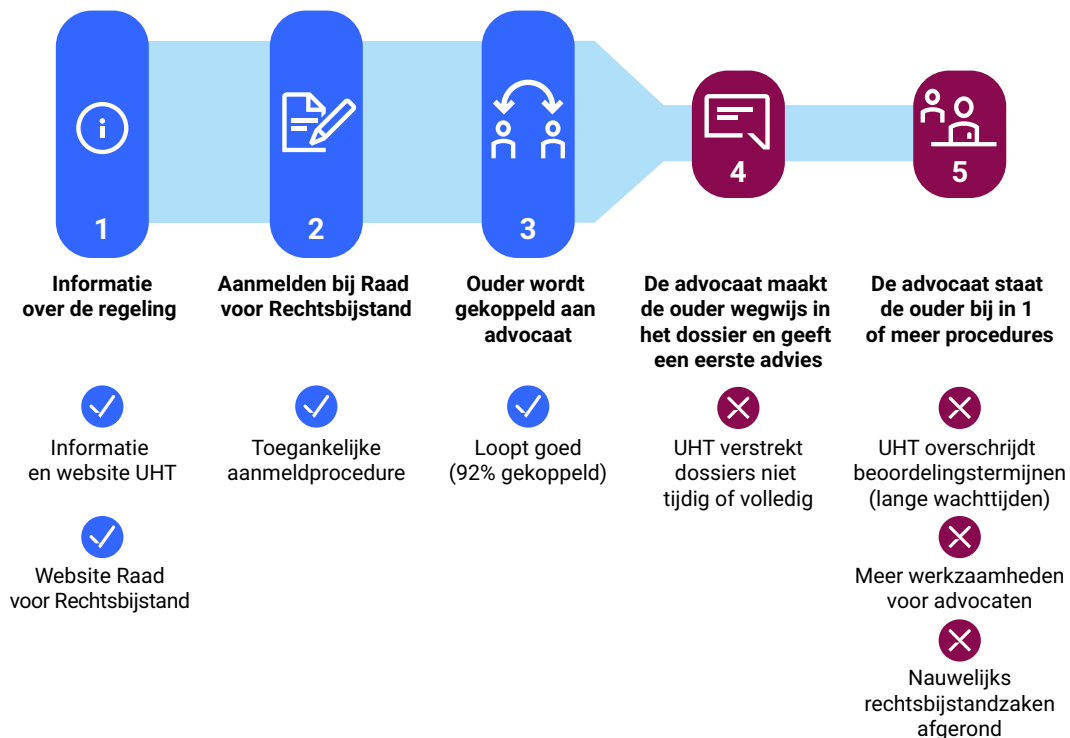
In ons onderzoek constateren we wel dat UHT de ouders op diverse momenten in het herstelproces wijst op de mogelijkheid om gebruik te maken van kosteloze rechtsbijstand. Ook is er online informatie over de regeling beschikbaar voor ouders.

## Rechtsbijstand is nog nauwelijks op gang gekomen

De Raad voor Rechtsbijstand koppelt de meeste ouders die zich aanmelden voor kosteloze rechtsbijstand snel aan een geschikte advocaat. In de praktijk blijkt echter dat er nog nauwelijks rechtsbijstandzaken zijn afgewikkeld. Dat komt door de moeizame afhandeling van herstelverzoeken bij UHT, verzoeken voor aanvullende schadevergoeding bij de Commissie Werkelijke Schade en bezwaarschriften (zoals we in § 5.1.1 hebben beschreven). Tot en met 2022 is € 4 miljoen van het budget van € 31 miljoen voor de subsidieregeling uitgegeven. In figuur 10 geven we een indicatie van de knelpunten in het proces van rechtsbijstand voor gedupeerde ouders.

**Figuur 10** *Stappen in het proces van rechtsbijstand voor gedupeerde ouders*

### De regeling kent een goede start, maar stopt door knelpunten in de hersteloperatie



Daarnaast ontstaat door het moeizame verloop van de hersteloperatie een risico op stapeling van zaken bij advocaten. Ook kan er een tekort ontstaan als het beroep op de regeling fors toeneemt. De Raad voor Rechtsbijstand zegt dat er momenteel voldoende advocaten beschikbaar zijn. Tegelijkertijd is hun beschikbaarheid wel een voortdurend zorgpunt.

Zoals eerder aangegeven monitort de Raad voor Rechtsbijstand ook de tevredenheid van ouders en advocaten over de regeling door enquêtes uit te zetten. Uit deze

enquêtes blijkt onder andere dat de meeste ouders tevreden zijn over de dienstverlening van de Raad voor Rechtsbijstand en de advocaat.

Advocaten geven wel aan gefrustreerd te zijn over de handelswijze en voortgang bij UHT. Ook zijn zij niet helemaal tevreden over de mogelijkheden die de subsidie-regeling biedt om hiermee om te gaan. Zij ervaren namelijk dat zij hun cliënten onvoldoende hulp kunnen bieden door externe factoren in de herstelregelingen en het functioneren van Toeslagen/UHT. De respons bij de tevredenheidsonderzoeken onder de advocaten is overigens relatief laag.

Doordat er nog nauwelijks rechtsbijstandzaken volledig zijn afgewikkeld is er geen goed inzicht in de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Dit is niet zozeer te wijten aan de Raad voor Rechtsbijstand, maar heeft er vooral mee te maken dat de voortgang van de hersteloperatie toeslagen moeizaam verloopt (zie § 5.1.1). De Raad voor Rechtsbijstand heeft op basis van beleidsinformatie een aantal verbeteringen in het proces doorgevoerd en de regeling op 28 december 2021 bijgesteld. Daarnaast gebruikt de Raad voor Rechtsbijstand de beleidsinformatie om knelpunten te bespreken met Toeslagen/UHT.

### **Oordeel over de subsidieregeling rechtsbijstand voor gedupeerde toeslagenouders**

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de minister voor Rechtsbescherming voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden we de normen waaraan we getoetst hebben.

Het beleid voor de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag beoordelen wij als toereikend.

#### **Oordeel**



We zijn van oordeel dat de rechtsbijstand voor ouders die zijn gedupeerd bij de aanpak van de kinderopvangtoeslagen in voorbereiding en eerste uitvoering toereikend is opgezet. Over de kwaliteit van de rechtsbijstand kunnen we geen uitspraken doen, aangezien er nog nauwelijks rechtsbijstandzaken zijn afgerond. De staatssecretaris Toeslagen en Douane is verantwoordelijk voor de hersteloperatie en de rechtsbijstandsregeling voor gedupeerden en de minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor de uitvoering van de rechtsbijstandsregeling door de Raad voor Rechtsbijstand. Ons oordeel heeft geen betrekking op de voortgang van de hersteloperatie toeslagen, zie hiervoor § 5.1.1.

De subsidieregeling rechtsbijstand HKT is toereikend omdat deze in principe voorziet in kosteloze en adequate rechtsbijstand voor alle gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagen. De subsidieregeling houdt bijvoorbeeld geen rekening met het inkomen of vermogen: alle gedupeerde ouders kunnen kosteloze rechtsbijstand krijgen. In de regeling is beschreven wat adequate rechtsbijstand inhoudt. Bovendien geven ouders die zich hebben aangemeld voor kosteloze rechtsbijstand aan dat zij geen moeite hadden met de aanmeldprocedure.

Tegelijkertijd zien we dat:

- een deel van de ouders met behoefte aan rechtsbijstand mogelijk nog niet wordt bereikt. De verantwoordelijke bewindspersonen hebben beperkt zicht op het 'niet-gebruik' van de regeling door de gedupeerde ouders;
- de doelen van de regeling alleen kunnen worden behaald bij goede voortgang van de hersteloperatie toeslagen.

Zoals eerder aangegeven is de staatssecretaris Toeslagen en Douane er niet in geslaagd de belangrijkste knelpunten in de voortgang van de uitvoering van de hersteloperatie toeslagen op te lossen. Er zijn er nog nauwelijks volledig afgehandelde rechtsbijstandzaken. Hierdoor is er geen goed inzicht in de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand. Daardoor kunnen we geen uitspraak doen over de effectiviteit van de regeling.

## 5.2 Onderzoeksuitkomsten 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.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.



# 6.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 26 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Naast de tekst die hieronder staat bevat haar reactie ook een bijlage waarin ze nader op bepaalde onderdelen van ons onderzoek ingaat. De volledige reactie inclusief de bijlage staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 6.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën schrijft:

“Hierbij ontvangt u, mede namens beide staatssecretarissen van Financiën, mijn reactie op uw conceptrapport bij het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2022. Met belangstelling heb ik hiervan kennisgenomen.

Het doet mij deugd dat de Algemene Rekenkamer vaststelt dat er bij het ministerie van Financiën voortuitgang is geboekt in het gericht aanpakken van de onvolkomenheden en er vier van de acht heeft weten op te lossen. Tegelijkertijd herken ik het beeld dat er ook nog zaken zijn die mijn aandacht vragen. Ik onderken de genoemde onvolkomenheden en aandachtspunten en werk onverminderd aan de oplossing daarvan. Ik volsta daarom met het plaatsen van enkele algemene opmerkingen bij uw conceptrapport; specifieke opmerkingen over de aanpak van onvolkomenheden en aandachtspunten staan vermeld in de bijlage.

### **Financiële informatie en bedrijfsvoering**

Tot mijn genoegen constateert u dat de financiële informatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2022 op totaalniveau betrouwbaar, ordelijk en rechtmatig is. Met betrekking tot de rechtmatigheid maakt u een uitzondering voor een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de rechtmatigheid van de verplichtingen. Op de onzekerheid ga ik nader in bij de onvolkomenheid M&O-beleid Belastingdienst (zie bijlage).

Op artikelniveau concludeert u dat het beeld betrouwbaar, ordelijk en rechtmatig is, met uitzondering van artikelen 1 (Belastingdienst), 9 (Douane) en 13 (Toeslagen), waar de oorzaak met name gelegen is in inkoopprocedures. Dit licht ik verder toe bij de onvolkomenheden Inkoopbeheer in de bijlage.

### **Aandacht voor financieel beheer**

U constateert dat het ministerie van Financiën goede vorderingen maakt met het oplossen van onvolkomenheden en aandachtspunten, maar dat onder andere het inkoopbeheer een hardnekkig probleem blijkt te zijn. Dit onderken ik en daarom zal bij mijn ministerie het programma Toezicht en Advies Financieel Beheer zich blijven richten op het ondersteunen en versterken van het financieel beheer in zowel het beleidsdepartement als de uitvoerende diensten. Ook heeft de Belastingdienst ter verbetering van de interne beheersing van de bedrijfsvoering een In Control Statement opgesteld, dat ziet op de belastingontvangsten en de apparaatsuitgaven.

Daarnaast hecht ik, met u, aan een gedegen rijksbreed financieel beheer. Daartoe zal onder andere de rijksbrede Taskforce Verbetering Financieel beheer actief blijven, primair gericht op het blijvend versterken van de bewustwording van het belang van financieel beheer. Ondanks de verbeteringen die worden gemaakt bij VWS, waarbij geldt dat het verbeteren van het financieel beheer geen quick fix is maar een lange adem vergt, zal ik ook het komend jaar de voortgang op het doorvoeren van verdere verbeteringen in de gaten houden. Zowel het departementale programma als de externe taskforce zal kijken waar verbeteringen in het financieel beheer het inkoopbeheer raken, om zo bij te dragen aan het oplossen van onvolkomenheden in de gehele keten van het inkoopbeheer.

### **Vernieuwing IT-systemen Belastingdienst**

U merkt op dat voor de vernieuwing van verouderde IT-systemen, met name bij de systemen voor 3 grote belastingen (omzetbelasting, loonheffing en inkomensheffing), nog veel moet gebeuren. Ik onderschrijf dit en zal in 2023 aandacht blijven houden op het verder verbeteren van de werking van het meerjarenportfolio en de sturing om projecten op tijd en binnen budget te realiseren.

### **Hersteloperatie toeslagen**

Ik deel uw zorgen over de voortgang van de hersteloperatie. Net als u ben ik wel tevreden over het tempo van de afwikkeling van de eerste toets en de snelheid waarmee de schulden van de gedupeerde ouders worden aangepakt. Hiermee wordt een deel van de financiële druk bij de ouders weggehaald, waarbij ik mij ervan bewust ben dat het verdere financieel herstel knelpunten kent. Zoals de staatssecretaris Toeslagen & Douane ook aan de Kamer heeft gemeld, worden er stappen gezet in het kader van het programma Verbeteren en versnellen, met name gericht op de integrale beoordelingen en de afhandeling van bezwaren. Tot slot heeft het kabinet aangegeven zich op korte termijn in te spannen om tot een verdere verbetering te komen van de aanpak voor de kinderopvangtoeslagaffaire.

Tot slot wil ik u bedanken voor uw rapport en de daarin genoemde bevindingen en aanbevelingen. Deze zal ik benutten om het beheer en de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën de komende jaren verder te versterken.”

## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

In haar reactie zien we dat de minister vrijwel al onze aanbevelingen overneemt en deze zegt te gaan gebruiken voor het versterken van het beheer en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën.

Het is positief dat de minister toezegt, anders dan eerder aangegeven, dat de rijksbrede Taskforce Verbetering Financieel Beheer actief blijft na Verantwoordingsdag 2023. Dit is een belangrijk signaal, want het financieel beheer is rijksbreed nog niet verbeterd zo blijkt uit ons onderzoek. De minister zegt toe de bewustwording van het belang van financieel beheer rijksbreed te versterken. Voor wat betreft het Ministerie van VWS is het zaak daar niet alleen de voortgang in de gaten te houden, maar vooral ook met raad en daad ondersteuning te bieden. We zien in de reactie van de minister dat zij ook de financiële aspecten van het inkoopbeheer benoemt als aandachtsgebied van de taskforce. Dit kan bijdragen aan oplossingen voor de door ons bij diverse departementen geconstateerde problemen in het inkoopbeheer.

In haar reactie zegt de minister tevreden te zijn over het tempo van de afwikkeling van de eerste toets en de snelheid waarmee de schulden van de gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire worden aangepakt. Met de minister zien wij echter ook dat het vervolg van het proces om gedupeerde ouders schadeloos te stellen nog steeds traag verloopt. Voor gedupeerde ouders betekent dit dat zij, net als in 2021, nog te

lang moeten wachten op de afronding van hun financiële herstel. We zien hierin weinig verandering ten opzichte van 2021 en vinden het tempo van de voortgang van de hersteloperatie daarom nog steeds zorgelijk.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2022

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 2022* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

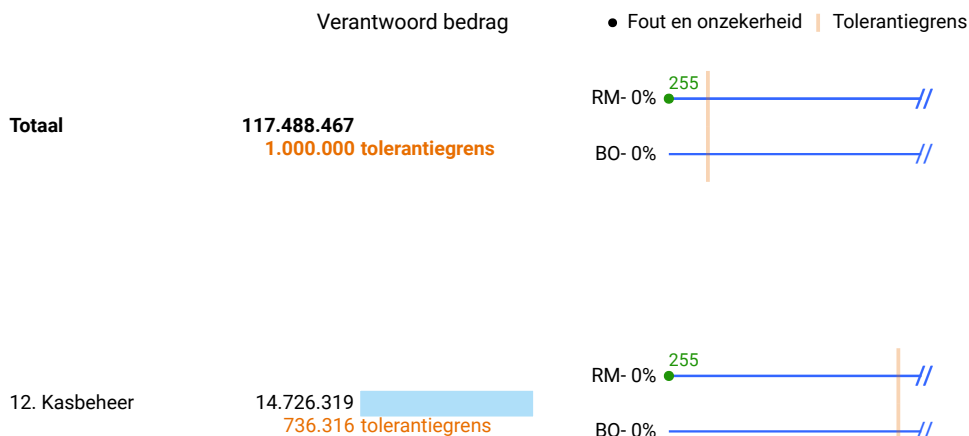
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- 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 wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- 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.

#### Nationale Schuld (IXA)

##### Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



#### Financiën (IXB)

##### Verplichtingen Bedragen x € 1.000



**Financiën (IXB)**

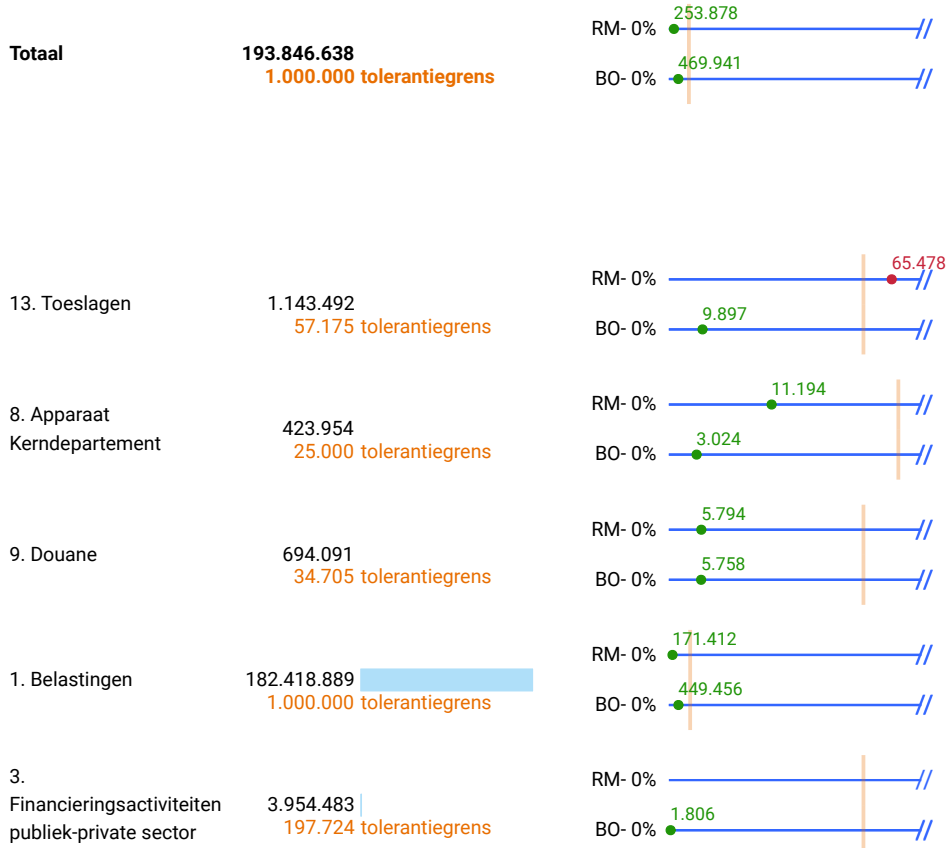
**Uitgaven en ontvangsten  
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

**Rechtmatigheid (RM)**

**Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)**

● Fout en 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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook 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 volgens de Comptabiliteitswet 2016.

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 op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).

### **Financiële informatie**

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het *Financieel Jaarverslag* van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het *Financieel Jaarverslag* van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e 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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 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. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en 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 (artikel 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 opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's 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 ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR

en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Daarnaast liggen 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 (artikel 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;
- periodiek onderzoek 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 (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen 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 voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 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.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we 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 vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

### **Beleidsresultaten**

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

In ons onderzoek naar de hersteloperatie toeslagen en de Subsidieregeling rechtsbijstand (§ 5.1) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

We hebben onderzoek gedaan naar de voortgang van de hersteloperatie toeslagen en daarbinnen de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag (Subsidieregeling rechtsbijstand HKT). Het onderzoek naar de voortgang van de hersteloperatie betreft een opvolging van het onderzoek dat we hebben uitgevoerd in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld in 2021. We laten zien of de voortgang van het financiële herstel van gedupeerde toeslagenouders in 2022 conform de planning en de afgesproken termijnen is verlopen en of het parlement op de juiste manier is betrokken bij de besluitvorming. In 2021 hebben we zowel de voortgang als de besluitvorming bij de hersteloperatie als zorgelijk beoordeeld. Het onderzoek naar de rechtsbijstand voor gedupeerde toeslagenouders hoort bij het rijksbrede onderzoek binnen het verantwoordingsonderzoek 2022 naar 7 subsidieregelingen. In deze rijksbrede aanpak onderzochten we de resultaten van de subsidieregelingen.

De staatssecretaris Toeslagen en Douane is verantwoordelijk voor de hersteloperatie toeslagen. Binnen de hersteloperatie is in 2021 de Subsidieregeling rechtsbijstand HKT gestart, waarmee gedupeerde ouders gebruik kunnen maken van kosteloze rechtsbijstand door een advocaat. Dit gebeurde onder de verantwoordelijkheid van

de staatssecretaris Toeslagen en Douane. Daarbij is de minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor de uitvoering van deze rechtsbijstand door de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand is het zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat belast is met de organisatie en verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand.

We rapporteren vanwege deze verantwoordelijkheden zowel in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld als in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de hersteloperatie toeslagen en de Subsidieregeling rechtsbijstand HKT. Daarbij geven we uitsluitend voor de Subsidieregeling rechtsbijstand HKT een oordeel over het uitgevoerde beleid.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

## Bijlage 3 Eindnoten

- 1 De brief aan de minister van Financiën is in te zien via [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 3 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2023**