



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

# Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het jaarverslag

2017





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

*Rapport bij het jaarverslag*





## Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

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

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	5
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	8
	2.1 Beleidsterrein Financiën en Nationale Schuld	9
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	10
	3.1 Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie	10
	3.2 Oordeel over de financiële informatie	11
	3.3 Rechtmatigheid verplichtingen en uitgaven vertrekregeling	12
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	18
	4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering	18
	4.2 Ontwikkelingen bij het kerndepartement	21
	4.3 Ontwikkelingen bij de Belastingdienst	21
	4.4 Onvolkomenheden kerndepartement	25
	4.5 Onvolkomenheden Belastingdienst	28
	4.6 Opgeloste onvolkomenheid Belastingdienst	41
	4.7 Overige aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het kerndepartement	42
	4.8 Overige aandachtspunten in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst	43
	4.9 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	45
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	46
	5.1 Actualisering website Kredietcrisis	46
	5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	46
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	47
	6.1 Reactie minister van Financiën	47
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	48
	<b>Bijlage 1</b>	
	<b>Over het verantwoordingsonderzoek</b>	50
	<b>Bijlage 2</b>	
	<b>Eindnoten</b>	52

## 1 Onze conclusies

De onder het Ministerie van Financiën vallende Belastingdienst is er de afgelopen twee jaar niet in geslaagd om de aangekondigde en noodzakelijk geachte modernisering van de primaire processen, de dienstverlening aan burgers en bedrijven en van het toezicht en de inning van de grond te krijgen. De uitvoering van de Investeringsagenda die in 2015 is gestart (het overkoepelende verander- en moderniseringsprogramma) is in 2016 gestagneerd. Dit komt ook doordat de primaire bedrijfsvoering, de managementinformatie en het risicomangement niet op orde zijn. Daar komt bij dat de bestuurlijke en ambtelijke top van het Ministerie van Financiën onvoldoende in de gelegenheid was om tijdig bij te sturen, doordat bij zowel de Belastingdienst als het ministerie goede interne checks-and-balances ontbreken. De publiek bekende problemen met de vertrekregeling van de Belastingdienst zijn daar het meest in het oog springende voorbeeld van. Deze regeling is uit de hand gelopen: er vertrokken meer en andere medewerkers dan bedoeld, en ook nog eens sneller dan beoogd. Dat heeft de organisatie van de Belastingdienst zwaar onder druk gezet, waarbij onduidelijk is welke gevolgen dat heeft voor de continuïteit van de primaire processen en dienstverlening.

Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris besloten om de Belastingdienst onder verscherpt toezicht van de directie Financieel Economische Zaken en de Inspectie Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën te stellen, de aansturing van de Belastingdienst terug te brengen van een Raad van Bestuur-model naar een regulier directeur-generaal-model en een project-plaatsvervangend secretaris-generaal aan te stellen om de inbedding van de Belastingdienst in het kerndepartement opnieuw vorm te geven. Het feit dat deze maatregelen nodig waren geeft de ernst van de situatie weer.

Ondanks de vertraging in de Investeringsagenda en de problemen met de vertrekregeling is de Belastingdienst er het afgelopen jaar wel in geslaagd belangrijke stappen te zetten op weg naar een beheerste aanpak van het aanpassen van de verouderde IT-systemen.

### **Sturing en toezicht op Belastingdienst moet verbeteren**

De Belastingdienst moet forse stappen zetten in het verbeteren van de bedrijfsvoering. Dat neemt niet weg dat ook de interne checks-and-balances van het Ministerie van Financiën niet goed hebben gefunctioneerd. Dat geldt voor zowel de sturende rol op de Belastingdienst als de interne toezichthoudende functies binnen het ministerie. Door de informele cultuur bij de Belastingdienst en een te weinig sturende en waar nodig corrigerende houding vanuit het ministerie ten opzichte van de Belastingdienst, ontstond ruimte waardoor de problemen bij de Belastingdienst (verder) hebben kunnen escaleren.

Eind 2016 zijn door de ambtelijke en politieke leiding diverse tijdelijke maatregelen genomen om de grip op de Belastingdienst vanuit het ministerie te verstevigen. Het is nu zaak dat de aangekondigde fundamentele verbeteringen voortvarend worden geïmplementeerd, en de interne verhoudingen tussen Belastingdienst en kerndepartement verder worden genormaliseerd.

### **Voortgang Investeringsagenda gestagneerd**

Er is in 2016 nog weinig terechtgekomen van de voorgenomen modernisering van de processen bij de Belastingdienst en van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Er is veel tijd besteed aan in het inrichten van een nieuwe programmamanagementorganisatie en in het opstellen van een integraal plan van aanpak. Daarnaast hebben de gevolgen van de uit de hand gelopen vertrekregeling veel aandacht gevestigd van het management. De Commissie onderzoek Belastingdienst heeft in januari 2017 een groot aantal aanbevelingen gedaan.<sup>1</sup> Dat heeft er onder meer toe geleid dat de Belastingdienst opnieuw bekijkt hoe het best uitvoering kan worden gegeven aan de beoogde doelstellingen van de Investeringsagenda.

### **Gevolgen vertrekregeling voor de continuïteit onbekend**

De Belastingdienst heeft op dit moment onvoldoende zicht op de gevolgen van de vertrekregeling voor de continuïteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en op het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving. Daarmee is overigens niet gezegd dat de continuïteit van het primaire proces op dit moment daadwerkelijk gevaar loopt. De vertrekregeling bij de Belastingdienst heeft geleid tot een grotere en snellere uitstroom van personeel dan beoogd was. Ook hebben functionarissen van de regeling gebruikgemaakt, van wie het niet de bedoeling was dat ze zouden vertrekken. Dit heeft ertoe geleid dat er een discrepantie is ontstaan tussen het aantal en type functionarissen dat is vertrokken en het aantal en type functionarissen dat beoogd was te vertrekken. Door een gebrek aan goede managementinformatie en het ontbreken van een adequaat risicomanagement heeft de Belastingdienst op dit moment geen overkoepelend beeld van de plaatsen in de organisatie waar, door onderbezetting, eventueel risico's worden gelopen voor de continuïteit.

### **Verouderde IT-systemen beheerst aangepakt**

De Belastingdienst kent een groot aantal verouderde en complexe IT-systemen ('IT-legacy'), die het wijzigen en het invoeren van nieuwe c.q. het aanpassen van bestaande belastingmaatregelen bemoeilijken. In 2016 heeft de Belastingdienst belangrijke stappen gezet op

weg naar een beheerste aanpak van de vernieuwing van deze systemen. Zo bestaat er nu een goed beeld van de verschillende systemen en applicaties die in gebruik zijn, en de samenhang daartussen. Op basis hiervan kunnen plannen gemaakt worden voor de fasegewijze vernieuwing van systemen en applicaties (zogenoemde ‘transitieschema’s’). De daadwerkelijke uitvoering van de plannen in 2017 is afhankelijk van het beschikbaar komen van voldoende financiële middelen uit de Investeringsagenda. De vertraging bij de Investeringsagenda kan er overigens toe leiden dat inspanningen en investeringen in het aanpassen van de legacy-systemen niet altijd doelmatig zijn, omdat ze mogelijk achterhaald worden door de vernieuwingen vanuit de Investeringsagenda.

### Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, ‘Financiële informatie’: hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven. In dit hoofdstuk gaan wij ook in op de rechtmatigheid van de vertrekregeling, de verplichtingen en uitgaven van de vertrekregeling Belastingdienst en het financieel beheer rond de Investeringsagenda.
- Hoofdstuk 4, ‘Bedrijfsvoering’: hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering bij het kerndepartement en de Belastingdienst. In 2016 hebben wij acht onvolkomenheden geconstateerd. Dit zijn er vier meer dan in 2015. Een in 2015 bestaande ernstige onvolkomenheid is in 2016 een gewone onvolkomenheid geworden. Er is één onvolkomenheid vervallen en er zijn vijf nieuwe onvolkomenheden bijgekomen.
- Hoofdstuk 5, ‘Beleidsresultaten’: hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, ‘Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer’: hierin vatten wij de reactie samen die wij op 24 april 2017 ontvingen van de minister van Financiën.

De minister van Financiën geeft aan zich te herkennen in het door ons geschetste beeld van de bedrijfsvoering en de financiële informatie. Hij onderschrijft de conclusies bij de door ons geconstateerde onvolkomenheden en deelt onze mening en standpunten over de voortgang ervan.

## 2 Feiten en cijfers

Vanaf 2013 zijn de begrotingen van hoofdstukken IXA en IXB samengevoegd tot begrotingshoofdstuk IX (Financiën en Nationale Schuld). De artikelen 11 (Financiering Nationale Schuld) en 12 (Kasbeheer) van hoofdstuk IX hebben specifiek betrekking op de Nationale Schuld. De onderstaande bedragen voor de verplichtingen en uitgaven zijn inclusief de rentekosten, de ontvangsten zijn inclusief de rentebaten.

Het Ministerie van Financiën (inclusief de Nationale Schuld) heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 55.316,4 miljoen. Hiervan heeft € 45.348,8 miljoen betrekking op de Nationale Schuld, inclusief rentekosten € 7.611,9 miljoen. Er zijn verplichtingen aangegaan voor per saldo € 23.301,8 miljoen (€ 45.348,8 miljoen voor de Nationale Schuld en € -22.047 miljoen voor het kerndepartement). De ontvangsten bedroegen € 182.573,2 miljoen. Deze ontvangsten bestaan voor € 121.876,1 miljoen uit belastingontvangsten en voor € 49.308,2 miljoen uit ontvangsten Nationale Schuld, inclusief rentebaten € 1.481,3 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van Financiën beslaan 21,35 % van de totale rijksuitgaven over 2016 (exclusief rentekosten).

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

	2014	2015	2016
Verplichtingen	-8.814,8	10.102,5	-22.047
Uitgaven	10.565,8	7.932,3	9.967,6
Ontvangsten	13.796,9	10.794,3	11.388,9
Belastingontvangsten	116.216,8	117.090,1	121.876,1

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

	2014	2015	2016
Verplichtingen	65.887,3	66.983,9	45.348,8
Uitgaven	65.887,3	66.983,9	45.348,8
Ontvangsten	54.654,1	64.493,9	49.308,2
Fte's	31.598	30.992	29.738

De grote verschillen in de verplichtingenstand van het Ministerie van Financiën tussen de verschillende jaren wordt onder meer veroorzaakt door aanpassingen in het onderliggende beleid van grote verplichtingenposten, zoals de verplichtingen uit hoofde van de



garantieverplichting exportkredietverzekeringen of de verplichtingen met betrekking tot de banken- en kredietcrisis. In 2016 is bijvoorbeeld, als gevolg van de verkoop van SNS Propertize, de garantie van € 2,6 miljard aan SNS Propertize vervallen. Ook is de garantie aan De Nederlandsche Bank verlaagd door het in januari 2016 in werking treden van de in 2010 overeengekomen quota- en governance-hervormingen en het aflopen van de bilaterale lening aan het IMF. Als gevolg hiervan is het saldo aan verplichtingen in 2016 negatief, in tegenstelling tot het saldo in 2015.

## 2.1 Beleidsterrein Financiën en Nationale Schuld

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

- het algemeen financieel-economisch beleid, ofwel een goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsdeelnemingen en het beheer van deelnemingen in bedrijven;
- goede financiële relaties met het buitenland;
- het begrotingsbeleid en doelmatig beheer van 's-Rijks financiën;
- het financieringsbeleid;
- de strategie en de ontwikkeling van het beleid van de Belastingdienst;
- het heffen, controleren en innen van belastingen;
- een aantal rijksbrede functies zoals de auditfunctie en het beheer van roerende zaken.

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën. Dit omvat de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2016.

We geven in § 3.2 een oordeel over:

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

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

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

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

De achtergrond hiervan is dat er bij de toepassing van controles en inspecties ook rekening moet worden gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Deze onzekerheid doet geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie, omdat het stelsel aan maatregelen – om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken – voldoende werkt. Ten aanzien van dit stelsel van maatregelen maken wij een uitzondering voor de kleine middelen. Zoals aangegeven in § 4.5.6 slaagt de Belastingdienst er onvoldoende in om helder te maken welke handhavingsinstrumenten worden ingezet bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de belastingmiddelen die worden aangeduid als ‘kleine belastingmiddelen’.



## 3.2 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website.

### 3.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën is op totaalniveau rechtmatig.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2016 in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

#### Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën is opgenomen omvat in totaal € 1,8 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 3, 6 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 1,6 miljard aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 3, 4, 5, 6 en 11. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

### 3.2.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

### 3.2.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau/afgerekende voorschotten

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Ook besteden wij aandacht aan de afgerekende voorschotten. Wij hebben hierbij geen fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën die de tolerantiegrens overschrijden.

## 3.3 Rechtmatigheid verplichtingen en uitgaven vertrekregeling

### 3.3.1 Inleiding onderzoek naar rechtmatigheid vertrekregeling

De vertrekregeling vormt in financiële zin een belangrijk onderdeel van de Investeringsagenda. Naar aanleiding van een debat tussen de staatssecretaris en de Tweede Kamer over de Investeringsagenda<sup>2</sup>, heeft de staatssecretaris van Financiën de Algemene Rekenkamer in oktober 2016 gevraagd de rechtmatigheid en doelmatigheid van de gedane uitgaven tot en met september 2016 met betrekking tot de Investeringsagenda te onderzoeken.<sup>3</sup> In reactie op dit verzoek hebben wij in onze brief van 1 november 2016 laten weten om in het verantwoordingsonderzoek 2016 te rapporteren over de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven in 2016 die onder de Investeringsagenda vallen.<sup>4</sup> Daarbij hebben we aangegeven ook in te gaan op de vragen rond de vertrekregeling en aandacht te besteden aan relevante aspecten van de bedrijfsvoering en het financieel beheer in relatie tot de Investeringsagenda.

Wij schrijven in dit rapport op verschillende plaatsen over de Investeringsagenda. In § 4.3 schetsen wij kort de belangrijkste *ontwikkelingen* in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst in 2016. In andere paragrafen gaan wij in op onze *bevindingen* hierover. In § 4.3.1 rapporteren we over de vertrekregeling en in § 4.4.1 schrijven wij over de aansturing en het toezicht van het Ministerie van Financiën in relatie tot de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. In § 4.5.4 rapporteren we over onze bevindingen ten aanzien van de sturing en beheersing van de Investeringsagenda en in § 4.5.5 over de gevolgen van de uitstroom van personeel voor de continuïteit van de dienstverlening van de Belastingdienst.

In § 3.3.2 t.e.m. § 3.3.4 gaan we in op de rechtmatigheid van de vertrekregeling en op de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven in het kader van de Investeringsagenda. Meer in het bijzonder gaan wij daarbij in op de rechtmatigheid van de uitbetaalde stimuleringspremies op grond van de vertrekregeling.

Wij hebben bij ons onderzoek onder meer gebruikgemaakt van de uitkomsten van de onderzoeken die de Auditdienst Rijk (ADR) heeft uitgevoerd. Daarbij gaat het in het bijzonder om het onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven aan de vertrekregeling<sup>5</sup> en het onderzoek naar de projecten van de Investeringsagenda die niet zijn behandeld in het Investment Committee<sup>6</sup>. Beide onderzoeken heeft de ADR op verzoek van de leiding van het departement uitgevoerd. De rapportages van deze onderzoeken zijn in januari 2017 door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer gestuurd<sup>7</sup>.

### 3.3.2 Vertrekregeling is naar de letter van het ARAR rechtmatig

In het kader van de Investeringsagenda Belastingdienst is de ambtelijke leiding van de Belastingdienst met de bonden een vertrekregeling overeengekomen. Deze regeling past binnen de regels die het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) stelt aan van-werk-naar-werkregelingen (VWNW-regelingen). De regeling is daarmee naar de *letter* van het ARAR *rechtmatig*. De Belastingdienst heeft de juridisch gezien beschikbare ruimte die de wettelijke regelgeving biedt maximaal benut.

Net als de Commissie onderzoek Belastingdienst, komen wij tot de conclusie dat bij de vertrekregeling van de Belastingdienst de nadruk ligt op uitstroom in plaats van op begeleiding naar ander werk, zoals primair beoogd met de vrijwillige fase van het VWNW-beleid uit artikel 49s van het ARAR. De vertrekregeling heeft een generiek karakter, waarvan alle medewerkers bij de Belastingdienst, en in tweede instantie ook de medewerkers bij Douane en FIOD, gebruik konden maken en waarbij er geen directe koppeling is gelegd met specifieke functies of functiegroepen. Dit terwijl de vrijwillige fase in het rijksbrede beleid is bedoeld als fase die voorafgaat aan een voorgenomen besluit tot een belangrijke reorganisatie met gevolgen voor specifieke functies of functiegroepen.

Wij denken dat er in de *formele bepalingen van de wettelijke regeling* rond het VWNW-beleid in het ARAR belangrijke verbeterpunten zitten. Wij geven de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan ook in overweging om de artikelen in het ARAR over het VWNW-beleid, en met name de regels over de remplaçantenregeling, op deze punten aan te scherpen, teneinde eventueel onbedoelde gevolgen voortaan te voorkomen.

#### **Investeringsagenda 2015 benoemt noodzaak mobiliteit medewerkers**

##### **Belastingdienst**

Op 20 mei 2015 presenteerde de staatssecretaris van Financiën de Investeringsagenda Belastingdienst aan de Tweede Kamer. In de Investeringsagenda staat dat de Belastingdienst, en elk proces daarbinnen, in de periode 2015 tot en met 2020 opnieuw wordt ingericht. Op alle niveaus en in de volle breedte van de Belastingdienst is personele mobiliteit nodig om de gewenste vernieuwingstrajecten op gang te brengen, aldus de staatssecretaris.

Om de personele mobiliteit te bevorderen, wordt in de Investeringsagenda uit 2015 een transitieorganisatie aangekondigd, 'Switch' genaamd. Medewerkers van wie het werk verdwijnt, worden geleidelijk ondergebracht in Switch, om van daaruit óf naar ander werk



begeleid te worden óf na aanvullende opleidingen terug te keren in een andere functie bij de Belastingdienst. De medewerkers in de transitieorganisatie krijgen ruime ondersteuning in het vinden van ander werk. In de Investeringsagenda wordt geschat dat het werk van ongeveer 5000 medewerkers zal komen te vervallen, terwijl er tegelijk behoefte is aan ongeveer 1500 nieuwe medewerkers met vaardigheden die passen in de nieuwe werkwijze.

De plannen en het daarbij verdwijnen van werkzaamheden en functies, houden in dat er sprake is van een voorgenomen reorganisatie in de zin van het ARAR, artikel 49r: 'Een wijziging van de organisatiestructuur, de omvang of taakinhoud van een onderdeel van de sector Rijk, waaraan personele consequenties zijn verbonden.' In overleg met de bonden in het georganiseerd overleg is vervolgens een regeling ontworpen voor het personeel dat door de voorgenomen reorganisatie wordt geraakt. Daarbij is aangesloten bij de VWNW-regelingen die deel uitmaken van het ARAR. Onderdeel van het wettelijke VWNW-instrumentarium is een zogenoemde 'vrijwillige fase' waarin de mobiliteit in een organisatie op gang gebracht kan worden (artikel 49s van het ARAR).

Nadat de Belastingdienst op 7 december 2015 met de bonden in het georganiseerd overleg een akkoord op hoofdlijnen over een regeling voor het personeel heeft bereikt, werd de staatssecretaris van Financiën via een memo op 15 januari 2016 op de hoogte gebracht van de afspraken die tussen de Belastingdienst en de bonden zijn gemaakt over de toepassing van het VWNW-beleid.

### **Belastingdienst ontwierp vertrekregeling op basis van artikel 49s én artikel 49xx ARAR**

Als onderdeel van de reorganisatieplannen in het kader van de Investeringsagenda, stelde de Belastingdienst een vrijwillige fase in het kader van het VWNW-beleid in, waarvan de eerste fase liep van 1 februari 2016 tot 1 juli 2016. Van deze fase konden alle medewerkers gebruik maken die *geraakt worden door de Investeringsagenda*. In de *praktijk* kwam het erop neer dat *alle* medewerkers die een ambtelijke vaste aanstelling of een aanstelling met een proeftijd hebben bij de Belastingdienst, met uitzondering van Douane en FIOD, gebruik konden maken van de vrijwillige fase. Medewerkers van Douane en FIOD konden gebruikmaken van de zogenoemde 'remplaçantenregeling' (artikel 49xx van het ARAR). Op basis van de remplaçantenregeling kunnen aanspraken uit het VWNW-beleid worden toegekend aan andere ambtenaren dan VWNW-kandidaten, als daarmee de plaats van die ambtenaar kan worden ingenomen door een VWNW-kandidaat. De vrijwillige fase van de

reorganisatie in het kader van de Investeringsagenda zou aanvankelijk duren tot het verwachte einde van de Investeringsagenda in 2020, of tot het moment dat de functie van de medewerker wordt opgeheven en/of de medewerker als overtoollig wordt aangemerkt. Deze medewerkers zouden dan verplichte VWNW-kandidaten worden. Nadat bleek dat de uitstroom van medewerkers veel groter was dan beoogd, is er met de bonden onderhandeld over de einddatum van de vrijwillige fase, waarna in juli 2016 met de bonden is overeengekomen om deze per 1 september 2016 te beëindigen. Omdat de regeling vooral ontworpen was om de uitstroom te bevorderen is de regeling ‘de vertrekregeling’ gaan heten.

### Is de overeengekomen regeling volgens het ARAR rechtmatig?

De belangrijkste vraag bij het beoordelen van de regeling van de Belastingdienst, was de vraag of de vrijwillige fase mocht worden opengesteld voor *alle* medewerkers van de Belastingdienst. Artikel 49s van het ARAR stelt geen eisen aan de door het bevoegd gezag aan te wijzen ‘groep ambtenaren’ die door een reorganisatie geraakt (kunnen) worden. In artikel 49s, lid 2, onder a, staat dat ‘Het bevoegd gezag besluit tot een vrijwillige fase in de volgende gevallen: a. Om te voorkomen dat op termijn ambtenaren als verplichte VWNW-kandidaten worden aangemerkt omdat hun functie wordt opgeheven.’ Dit maakte het mogelijk om alle ambtenaren die geraakt (kunnen) worden door de reorganisatie(s) in het kader van de Investeringsagenda gebruik te laten maken van de vrijwillige fase.

Een andere vraag was of de remplaçantenregeling (artikel 49xx van het ARAR) juist is toegepast voor de medewerkers van Douane en FIOD. Er was namelijk geen sprake van een directe plaatsing van een geremplaceerde. Wij constateren dat het ARAR geen termijn stelt aan het moment waarop een geremplaceerde de plaats moet innemen van een remplaçant. Als we ervan uitgaan dat dit op enig moment wel gebeurt, lijkt toepassing van dit artikel mogelijk voor de medewerkers van Douane en FIOD.

### 3.3.3 Rechtmatigheid van in 2016 uitbetaalde stimuleringspremies

In het kader van ons onderzoek naar de rechtmatigheid van de verplichtingen en ontvangsten uit hoofde van de Investeringsagenda, hebben wij specifiek onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de in 2016 betaalde stimuleringspremies aan medewerkers die van de vertrekregeling gebruik hebben gemaakt.

Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van de bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR), die op verzoek van de staatssecretaris van Financiën een vergelijkbaar onderzoek heeft uitgevoerd.

De ADR is tot het oordeel gekomen dat de in 2016 aan 1779 medewerkers uitbetaalde stimuleringspremies van in totaal € 113.660.112, rekening houdend met de in het onderzoek gehanteerde tolerantie, rechtmatig zijn uitbetaald.

Bij elf betaalde stimuleringspremies voor een bedrag van € 620.324 kwam de ADR tot de conclusie dat deze onrechtmatig waren.

Wij hebben de volgende aanvullende opmerking:

We hebben geconstateerd dat een groot aantal medewerkers die een aanvraag ná 1 juli hadden gedaan om gebruik te mogen maken van de regeling, is geadviseerd om de aanvraag opnieuw te doen, maar dan met een datum vlak voor 1 juli. Dit is de datum tot waarop medewerkers een aanvraag konden doen om te mogen uitstromen met ontvangst van een *volledige* stimuleringspremie. Daarna wordt er een korting toegepast. Dit is voordelig voor deze medewerkers, maar nadelig voor de Belastingdienst.

### 3.3.4 Financieel beheer rond de Investeringsagenda is onvoldoende

Het financieel beheer rond de Investeringsagenda is onvoldoende. Wij hebben op verzoek van de staatssecretaris onderzoek willen verrichten naar de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven die gedaan zijn in het kader van de Investeringsagenda, dat wil zeggen uit het voor de Investeringsagenda beschikbaar gestelde budget. Dit vereist dat het mogelijk is om die verplichtingen en uitgaven afzonderlijk te identificeren. Wij stellen echter vast dat de Belastingdienst, net als bij de businesscase 'ITI' (zie ook § 4.5.4), heeft verzuimd om de verplichtingen en uitgaven die zijn gedaan voor projecten die voortvloeien uit de Investeringsagenda afzonderlijk te oormerken. In de financiële administratie zijn geen voorzieningen getroffen om deze verplichtingen en uitgaven afzonderlijke zichtbaar te registreren.

In het rapport van de ADR over de projecten van de Investeringsagenda die niet zijn behandeld in het Investment Committee (IC), schrijft de ADR: 'het herleiden van de gevraagde informatie met betrekking tot de niet in het IC behandelde budgetaanvragen is een moeizame exercitie gebleken', omdat: 'de administratie van de Belastingdienst niet is ingericht op de informatiebehoefte die de afzonderlijke financiering van programma IA-projecten met zich meebrengt'. En: 'het kenmerken van activiteiten in programma IA en niet-IA projecten in de praktijk lastig te maken is, waardoor het moeilijk is onderscheid te maken in de financiering vanuit regulier budget en financiering vanuit programma IA-budget. Vooral voor randvoorwaardelijke voorzieningen, ten behoeve van zowel programma IA en niet-IA projecten geldt dat veelal saldoberekeningen worden gemaakt in



de toewijzing van verplichtingen en uitgaven aan de onderliggende budgetaanvraag'. Dit betekent ook dat de Belastingdienst zich geen goed beeld kan vormen van de verplichtingen en uitgaven die voor de verschillende projecten in het kader van de Investeringsagenda zijn gedaan.

De rechtmatigheid van deze verplichtingen en uitgaven wordt overigens wel gecontroleerd. De ADR controleert in het kader van de wettelijke taak ten behoeve van zijn oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag alle verplichtingen en uitgaven. De verplichtingen en uitgaven die in het kader van de Investeringsagenda zijn gedaan maken daarvan onderdeel uit. Uit de controle van de ADR naar de verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag zijn vrijwel geen onrechtmatigheden gebleken. Zie ook ons oordeel over de financiële informatie in § 3.2.1.

## 4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.1) en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt (§ 4.9).

Wij gaan afzonderlijk in op de bedrijfsvoering van het kerndepartement (§ 4.2 en § 4.4) en de bedrijfsvoering van de Belastingdienst (§ 4.3 en § 4.5) en wij schetsen kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar.

### 4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldeden in 2016 niet aan de gestelde eisen, met name voor wat betreft de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Wij hebben zorgen over de continuïteit van de Belastingdienst op de lange termijn. Wij hebben in totaal acht onvolkomenheden vastgesteld.

#### 4.1.1 Verloop onvolkomenheden in de laatste drie jaar

*Verloop onvolkomenheden in de laatste drie jaar*

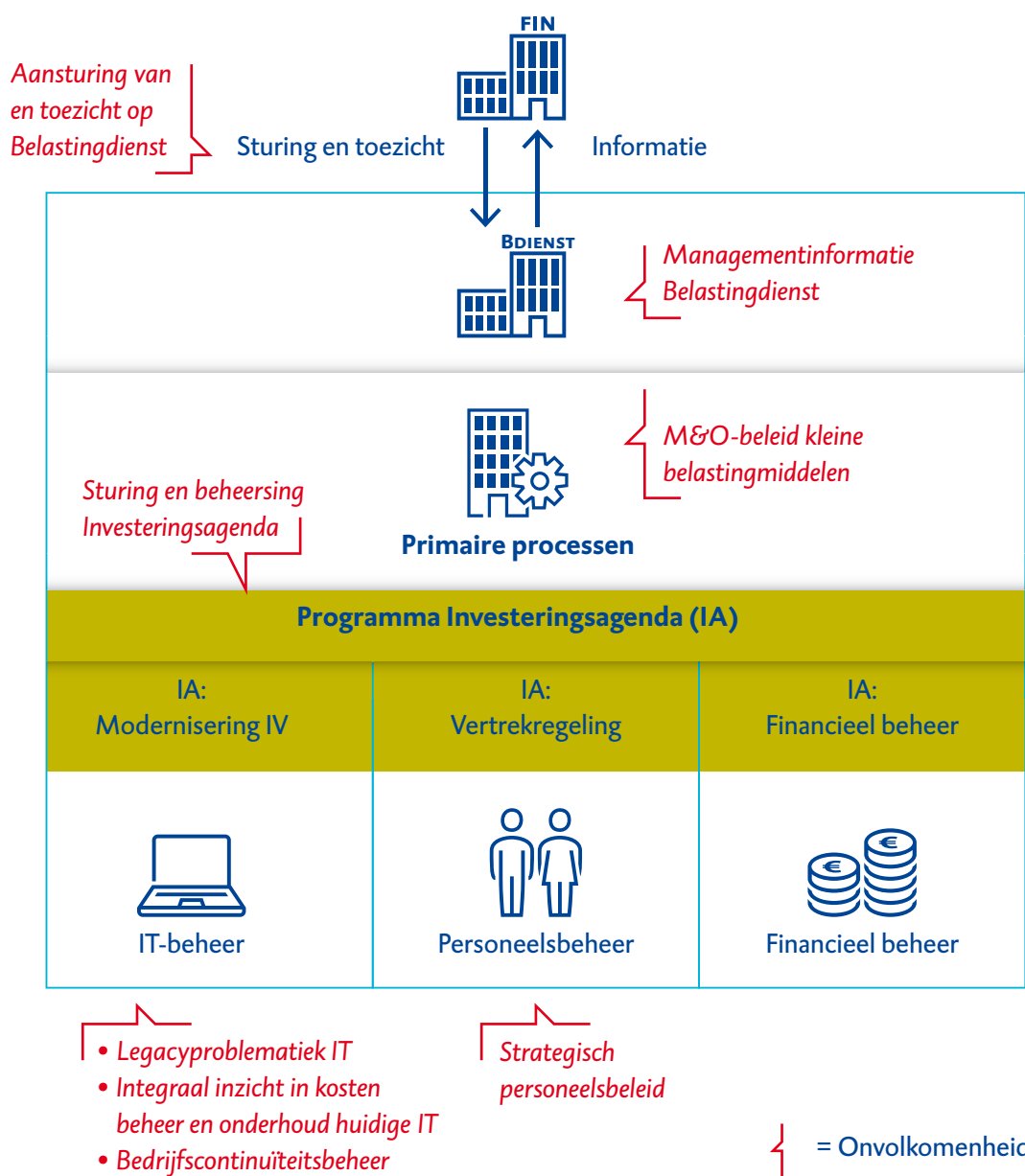
Onderwerp (van onvolkomenheid)	2014	2015	2016
Belastingdienst			
Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst	Onvolkomenheid		
Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Legacy-problematiek IT Belastingdienst	Erstige onvolkomenheid	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Managementinformatie Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Sturing en beheersing Investeringsagenda Belastingdienst			Onvolkomenheid

Onderwerp (van onvolkomenheid)	2014	2015	2016
Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst			Onvolkomenheid
M&O-beleid kleine belastingmiddelen			Onvolkomenheid
Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst			Onvolkomenheid

Kerndepartement			
Informatiebeveiliging kerndepartement	Onvolkomenheid		
Interne beheersing Agentschap	Onvolkomenheid		
Aansturing van en toezicht op Belastingdienst			Onvolkomenheid

### 4.1.2 Onderlinge verhoudingen onvolkomenheden

#### Onvolkomenheden in bedrijfsvoering Belastingdienst en Ministerie van Financiën beïnvloeden ook het Programma Investeringsagenda



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



## 4.2 Ontwikkelingen bij het kerndepartement

De bedrijfsvoering bij het kerndepartement van het Ministerie van Financiën is licht verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Het financieel beheer bij het Agentschap is verder verbeterd en ook het beheer van de IT-systemen voor onder meer het beheer van de Staatsschuld en het Schatkistbankieren is verbeterd, maar nog niet geheel op orde.











## 4.3 Ontwikkelingen bij de Belastingdienst

In deze paragraaf geven we een toelichting op een aantal belangrijke ontwikkelingen bij de Belastingdienst in 2016. Achtereenvolgens komen aan bod:

- Vertrekregeling Belastingdienst;
- Commissie onderzoek Belastingdienst;
- Belastingdienst neemt programmamanagement Investeringsagenda in eigen hand.

In figuur 2 schetsen wij de belangrijkste momenten in de ontwikkeling van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst in de afgelopen anderhalf jaar. Deze gebeurtenissen lichten wij in de volgende paragrafen toe.

## Veel ingrepen in aansturing en vormgeving Investeringsagenda in 2016

Moment		Ontwikkeling		
2015	December	Akkoord over vertrekregeling tussen DG en bonden		
2016	Januari	Formele vaststelling van vertrekregeling in kader van Investeringsagenda		
	Maart	Beëindiging externe ondersteuning projectorganisatie Investeringsagenda		
	April - juni	Overleg aanpassing vertrekregeling		
	Juli	Overeenstemming met bonden over sluiten oorspronkelijke vertrekregeling per 1 september 2016		
	September	Formele start projectbureau Investeringsagenda		
	Oktober		Staatssecretaris van Financiën stuurt brief over vertrekregeling met een feitenrelaas naar Tweede Kamer	
			Aankondiging maatregelen naar aanleiding van besluitvormingsproces totstandkoming Van-Werk-Naar-Werk-regeling	
		Staatssecretaris van Financiën stuurt brief naar de Tweede Kamer met informatie over continuïteitsrisico's		
2017	Januari	Staatssecretaris van Financiën stuurt rapport Commissie Onderzoek Belastingdienst, Kabinetsreactie en brief met maatregelen. Tweede Kamer ontvangt ook de continuïteitsrapportage met aanvullende informatie over risico's uitstroom, maatregelen en gevolgen voor continuïteit.		

**Figuur 2** Tijdlijn ontwikkelingen Investeringsagenda in 2016

### 4.3.1 Vertrekregeling Belastingdienst

Een van de belangrijkste gebeurtenissen in 2016 had zijn oorsprong in 2015. Onderdeel van de plannen in het kader van de Investeringsagenda was indertijd een beoogde uitstroom van 5000, meest lager opgeleide, medewerkers. Om deze uitstroom te vergemakkelijken is het ‘werkbedrijf’ Switch opgericht. Daarbij is aanvullend een vertrekregeling ontworpen. Later is gebleken dat bij de totstandkoming van deze regeling procedures niet zijn gevolgd en dat de regeling duidelijk ondoelmatige elementen bevatte. § 3.3.2 gaat in op de *rechtmatigheid* van deze regeling.

De totstandkoming van de vertrekregeling en de gevolgen ervan vroegen en kregen veel aandacht van zowel het management, de bewindspersonen als de Tweede Kamer en de media.

De Tweede Kamer raakte gealarmeerd door de situatie en bevroeg de staatssecretaris in diverse debatten uitvoerig over de kwestie van de vertrekregeling, de gevolgen voor de continuïteit van de dienstverlening door de Belastingdienst en de grip die de staatssecretaris heeft op de Investeringsagenda in het bijzonder en de Belastingdienst in het algemeen.

De staatssecretaris zegde op 11 oktober 2016 in een brief aan de Tweede Kamer<sup>8</sup> tal van maatregelen toe. Zo stelde hij de Belastingdienst ‘onder curatele’ van de Inspectie Rijksfinanciën, gaf hij opdracht voor een onderzoek door de Commissie onderzoek Belastingdienst en verzocht hij de Algemene Rekenkamer en de ADR onderzoek te doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de gedane uitgaven tot en met september 2016 met betrekking tot de Investeringsagenda Belastingdienst. In de aanloop naar een debat op 2 februari 2017 stuurde de staatssecretaris informatie over de continuïteit van de dienstverlening van de Belastingdienst en het rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst naar de Tweede Kamer.

### 4.3.2 Commissie onderzoek Belastingdienst

Midden oktober 2016 hebben de minister en de staatssecretaris van Financiën aan de Commissie onderzoek Belastingdienst gevraagd onderzoek te doen naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen. Aanleiding was de vertrekregeling voor medewerkers van de Belastingdienst.

Het rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst is op 27 januari 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd. De commissie concludeert onder meer dat het heeft ontbroken aan regie en tegenspraak, zowel bij het ontwikkelen van de Investeringsagenda als bij de totstandkoming van de vertrekregeling. Als gevolg van de ondoelmatige vertrekregeling zijn risico's ontstaan voor de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten. Het verbeteren van de checks-and-balances binnen de Belastingdienst en in de relatie met het kerndepartement is dringend noodzakelijk, aldus de commissie. De gang van zaken rond de vertrekregeling is volgens de commissie geen incident, maar vormt een illustratie van een breder probleem.

In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie<sup>9</sup> worden de conclusies en aanbevelingen van de commissie bevestigd en worden verdere maatregelen aangekondigd. Een van de genomen maatregelen is het aanstellen van een project-plaatsvervangend secretaris-generaal, die is belast met het ontwerpen van een sturingsmodel voor de Belastingdienst en het nieuw vormgeven van de inbedding van de Belastingdienst binnen het kerndepartement.

#### **4.3.3 Belastingdienst neemt de uitvoering van de Investeringsagenda in eigen hand**

Vanaf de presentatie van de Investeringsagenda in mei 2015 heeft de leiding van de Belastingdienst zich laten ondersteunen door een extern adviesbureau. In maart 2016 besluit de Belastingdienst deze ondersteuning te beëindigen en de uitvoering van het programma volledig in eigen hand te nemen. Door deze 'herbezinning' moest de Belastingdienst vanaf maart 2016 een nieuw begin maken met het vormgeven van het sturings- en beheersingsinstrumentarium. Het inrichten van de eigen programma-ondersteuning is in de loop van 2016 op gang gekomen.

De adviezen van de Commissie onderzoek Belastingdienst, samen met de gevolgen van de vertrekregeling en de aandacht die het borgen van de continuïteit nodig heeft, hebben de Belastingdienst doen besluiten tot een volledig nieuwe herijking van de Investeringsagenda. De herijkte Investeringsagenda zal naar verwachting voor het zomerreces 2017 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.



## 4.4 Onvolkomenheden kerndepartement

### 4.4.1 Aansturing van en toezicht op Belastingdienst moet beter

De Belastingdienst is onderdeel van het Ministerie van Financiën. In 2016 is duidelijk geworden dat de interne checks-and-balances van het Ministerie van Financiën onvoldoende hebben gefunctioneerd, waardoor de Belastingdienst een vertrekregeling heeft kunnen overeenkomen die, naar later bleek, duidelijk ondoelmatige elementen had en een grote impact heeft op de bedrijfsvoering van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Volgens de Commissie onderzoek Belastingdienst was dit geen incident.

De Belastingdienst heeft een eigen verantwoordelijkheid voor zijn bedrijfsvoering en moet forse stappen zetten in het verbeteren daarvan (zie § 4.5). Dat neemt niet weg dat ook de interne checks-and-balances van het Ministerie van Financiën niet goed hebben gefunctioneerd. Dat geldt voor zowel de sturende rol richting de Belastingdienst als de interne toezichthoudende functies binnen het ministerie. Door de informele cultuur bij de Belastingdienst en een te weinig corrigerende houding vanuit het ministerie ten opzichte van de Belastingdienst, ontstond ruimte waardoor de problemen bij de Belastingdienst (verder) hebben kunnen escaleren.

Eind 2016 zijn door de ambtelijke en politieke leiding diverse tijdelijke maatregelen genomen om de grip op de Belastingdienst vanuit het ministerie te verstevigen. Het is nu zaak dat de aangekondigde fundamentele verbeteringen voortvarend worden geïmplementeerd, en de interne verhoudingen tussen Belastingdienst en kerndepartement verder worden genormaliseerd.

#### Tijdelijke maatregelen om grip op de Belastingdienst te verstevigen

Gegeven het belang van de Belastingdienst voor de inkomsten van het Rijk en de relevantie van de Investeringsagenda voor de Belastingdienst, hecht de departementsleiding van het Ministerie van Financiën aan een actieve rol van de toezichthouders. Bij het Ministerie van Financiën gelden niet alleen de directie Financieel Economische Zaken (FEZ), maar ook de Inspectie voor de Rijksfinanciën (IRF) en de directie Begrotingszaken als 'interne toezichthouders'. De eerste als concerncontroller, de laatste twee als toezichthouder op de Rijksbrede financiën en het financieel beheer.

Om de greep op de bedrijfsvoering en het financieel beheer van de Belastingdienst vanuit het Ministerie van Financiën te verstevigen is bij de presentatie van de Investeringsagenda besloten om de vrijgave van de financiële middelen vergezeld te laten gaan van een advies



van een Investment Committee (IC). Dit IC bestond uit leden vanuit het Ministerie van Financiën (FEZ en IRF) en een aantal externe leden, waaronder een vertegenwoordiger van het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het Ministerie van Wonen en Rijksdienst (WenR). Een ambtelijke, breed samengestelde werkgroep onder penvoering van de directie FEZ, ondersteunde het IC.

### **Poging om meer grip te krijgen op de Belastingdienst is onvoldoende geslaagd**

Zoals wij in § 4.1 in dit rapport toelichten, voldeden de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën in 2016 *niet* aan de gestelde eisen, met name voor wat betreft de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst. De meest in het oog springende problemen in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst betreffen de sturing en beheersing van de Investeringsagenda door de Belastingdienst en de totstandkoming en nasleep van de overeengekomen vertrekregeling voor Belastingdienstmedewerkers.

Vanzelfsprekend heeft de Belastingdienst een eigen taak voor het op orde brengen dan wel houden van de eigen bedrijfsvoering. De departementsleiding en de toezichthouders van het Ministerie van Financiën hebben een aanvullende taak. De *intentie* om krachtiger te sturen en corrigeren ten aanzien van de besluitvorming van de Belastingdienst is absoluut aanwezig geweest. Getuige bijvoorbeeld de instelling van het Investment Committee en de monitoring van in voorgaande jaren door de Algemene Rekenkamer vastgestelde onvolkomenheden bij de Belastingdienst.

In de *praktijk* is echter gebleken, dat departementsleiding en interne toezichthouders onvoldoende in staat waren om sturend en corrigerend op te treden richting de Belastingdienst. De meest illustratieve voorbeelden hiervan zijn (elders in dit rapport lichten wij deze toe):

- Het feit dat de Belastingdienst, ondanks waarschuwingen van het Investment Committee (waarvan FEZ en IRF deel uitmaken) in november 2015 voor budgettaire en formatieve risico's, een vertrekregeling voor medewerkers heeft kunnen overeenkomen, die weliswaar volgens de letter van het ARAR rechtmatig was, maar die grote impact heeft gehad op de bedrijfsvoering van de Belastingdienst én het kerndepartement Financiën én die leidt tot flinke ondoelmatige uitgaven.
- Het feit dat de inrichting van het sturings- en beheersingsinstrumentarium rond de Investeringsagenda in 2016 gestagneerd is, terwijl dit instrumentarium van groot belang is voor het krijgen en houden van grip op de noodzakelijke vernieuwing bij de uitvoering van de Investeringsagenda.

- Het feit dat onvoldoende lering is getrokken uit eerdere problemen bij de Belastingdienst en signalen van zowel de directie FEZ en IRF, als van de Auditdienst Rijk, externe adviseurs en de Algemene Rekenkamer.

De Commissie onderzoek Belastingdienst deed op verzoek van de staatssecretaris van Financiën onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst en de mechanismen die daaraan ten grondslag liggen. De commissie concludeerde in januari 2017 dat er een gebrek is geweest aan regie en tegenspraak bij het ontwikkelen van de Investeringsagenda en de vertrekregeling. Daardoor zijn risico's ontstaan voor de continuïteit van de uitvoering van de belastingwetten, aldus de commissie. Verbetering van de checks-and-balances binnen de Belastingdienst en in relatie met het departement noemt de commissie dringend noodzakelijk. De gang van zaken rond de vertrekregeling is geen incident maar vormt een illustratie van een breder probleem, aldus de commissie.

De Commissie onderzoek Belastingdienst had nog enkele andere verklaringen voor de falende bedrijfsvoering en de sturing en het toezicht daarop door het departement:

- de zogenoemde 'ingesleten informaliteit bij de Belastingdienst';
- de geïsoleerde wijze van optreden van de Belastingdienst en 'de geringe aandrang om toezicht toe te laten';
- het instellen van een Investment Committee met een adviserende rol, waarin zowel FEZ als IRF zitting hadden, heeft het uitoefenen van de reguliere toezichtfunctie van deze partijen 'ontmoedigd en uitgehold';
- het verschil in omvang tussen de Belastingdienst en het kerndepartement.

Het kabinet heeft op de conclusies en aanbevelingen van de commissie gereageerd en deze onderschreven.

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

In het najaar van 2016 heeft de staatssecretaris, naar aanleiding van de commotie over de vertrekregeling, de financiële besluitvorming van de Belastingdienst onder verscherpt toezicht gesteld van de Inspectie Rijksfinanciën, een project-plaatsvervangend secretaris-generaal aangesteld om de 'ophanging' van de Belastingdienst in het kerndepartement versneld aan te passen en besloten om de aansturing van de Belastingdienst terug te brengen tot een DG-model (in plaats van een Raad van Bestuur-model). Naar aanleiding van het rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst zijn verdere maatregelen aangekondigd.

## 4.5 Onvolkomenheden Belastingdienst

### 4.5.1 Aanpak verouderde IT-systemen verbeterd

De Belastingdienst heeft in 2016 belangrijke voortuitgang geboekt bij de aanpak van de complexe en verouderde IT-systemen, de zogenoemde 'IT-legacy'. Wij kwalificeren het probleem weliswaar nog steeds als een onvolkomenheid, maar niet langer als een *ernstige* onvolkomenheid. De IT-legacy bemoeilijkt het voor de Belastingdienst nog altijd om nieuwe belastingmaatregelen in de IT-systemen door te voeren, maar er is inmiddels sprake van een beter beheersbare situatie. Het daadwerkelijk aanpassen van de complexe en verouderde systemen moet nog grotendeels worden uitgevoerd.

De Belastingdienst heeft de regie op de aanpak van de IT-legacy versterkt en de Belastingdienst heeft inzicht gekregen in de samenhang van de verschillende systemen die samen het totale IT-landschap vormen. Dat inzicht maakt het mogelijk om wijzigingen die in het landschap moeten worden doorgevoerd op systematische wijze in te plannen. Ook kan hierdoor beter worden geschat, op welke plaatsen in het landschap effecten zijn te verwachten bij het doorvoeren van wijzigingen. Dit maakt het mogelijk de risico's van het doorvoeren van wijzigingen beter in te schatten en te beheersen.

#### **Inzicht in samenhang systeemlandschap en integrale planning gerealiseerd**

In 2016 heeft de Belastingdienst alle kennis over het IT-landschap ondergebracht in een database. Deze database helpt bij het opstellen en uitwerken van transitieschema's (stappenplannen) voor de fasegewijze aanpassing van systemen en applicaties. Het is van belang om het verkregen inzicht in de (risico's van de) kwaliteit en de samenhang van de systemen actueel te houden.

Begin 2016 is de Regieorganisatie Modernisering IV gestart. Deze organisatie is opgericht om de IV-moderniseringsdoelstelling uit de Investeringsagenda aan te sturen. De aanpak van de IT-legacy maakt hiervan onderdeel uit. In 2016 is de eerste integrale planning voor de aanpak van de modernisering van de IV opgeleverd. Deze planning loopt door tot 2020 en wordt elke drie maanden geactualiseerd. Daarna zal er weer sprake moeten zijn van een robuust en voldoende wendbaar IT-landschap dat fiscale aanpassingen op een ordentelijke wijze kan absorberen. Inmiddels zijn de plannen voor het aanpassen van de grote legacy-systemen Inning, Inkomensheffing, Omzetbelasting, Auto en Loonheffing uitgewerkt. Of de plannen voor het aanpassen van de IT-legacy-systemen binnenkort daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd, is sterk afhankelijk van de vraag of daarvoor in 2017 en volgende jaren voldoende budget wordt vrijgemaakt.

## **Gebrek aan duidelijkheid over de Investeringsagenda bemoeilijkt ‘samenhangende aanpak’**

Terwijl de aanpak van de IT-legacy steeds meer vorm krijgt, is er nog weinig zicht op de planning voor de modernisering van de Belastingdienst in het kader van de Investeringsagenda. De staatssecretaris van Financiën heeft er in 2015 voor gekozen de problemen met de IT-legacy in samenhang met de moderniseringsplannen uit de Investeringsagenda aan te pakken. Wij bestempelden dat in het verantwoordingsonderzoek over 2015 als een begrijpelijke keuze.

Wij stellen nu echter vast dat er in 2016 onvoldoende invulling is gegeven aan de daarmee beoogde ‘samenhangende aanpak’ vanuit de Investeringsagenda. Het is nog niet duidelijk wat er verwacht kan worden van de moderniseringsactiviteiten in het kader van de Investeringsagenda en in hoeverre er daardoor sprake is van het overbodig worden van legacy-systemen. Dit kan ertoe leiden dat inspanningen en investeringen voor het verhogen van de technische waarde van de legacy-systemen niet altijd doelmatig zijn, omdat de systemen zelf mogelijk overbodig zijn.

De Belastingdienst heeft er wel voor gekozen om de aanpak van de IT-legacy zo veel mogelijk onafhankelijk te maken van de plannen en resultaten vanuit de moderniseringsagenda. Op het moment dat moderne toepassingen gereed zijn voor implementatie, is de impact van de implementatie daarvan op het aanpassen van IT-legacy met behulp van de database met alle informatie over het IT-landschap, helder te maken.

### *Aanbeveling*

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan op korte termijn een planning voor de Investeringsagenda uit te werken en intussen de beheerste aanpak van de IT-legacy voort te zetten. Onze eerdere aanbevelingen in het verantwoordingsonderzoek 2015 over de noodzaak van een mijlpalenplanning en een investeringsbegroting voor de Investeringsagenda blijven onverminderd van kracht (zie ook § 4.5.4).

#### 4.5.2 Integraal inzicht in kosten beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst ontbreekt nog

De Belastingdienst heeft in 2016 een lichte voortuitgang geboekt bij het verkrijgen van inzicht in de kosten van het beheer en onderhoud van de IT-systemen. Dit betreft zowel de meerjarige kosten, als de kosten voor de verschillende ketens van systemen die gebruikt worden voor de behandeling van de afzonderlijke belastingmiddelen. Voor een volledige grip op de kosten van beheer en onderhoud moeten diverse modellen verder ontwikkeld worden.

Inzicht in de kosten (in termen van tijd, mensen en middelen) van beheer en onderhoud van de IT-systemen is van belang om goede investeringsbeslissingen te kunnen nemen en daarbij de juiste prioriteiten te stellen.

De Belastingdienst heeft, zoals we in § 4.5.1 schreven, inmiddels een volledig inzicht in de IT-systemen die hij in gebruik heeft en in de onderlinge samenhang tussen de systemen. Dit is een belangrijke voorwaarde om de kosten van het beheer en onderhoud te kunnen bepalen. Maar om ook daadwerkelijk inzicht in de (totale) kosten te krijgen, moeten er nog belangrijke stappen worden gezet.

Op basis van de aanbevelingen van de in 2014 ingestelde commissie Management-informatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst, is de Belastingdienst in 2016 een project voor de inrichting van een kostenmodel en een bekostigingsmodel gestart. In dit project worden vier modellen ontwikkeld waarmee de Belastingdienst inzicht wil geven in de (verwachte) uitgaven en de (verwachte) kosten van de IV-organisatie. In de eerste kwartalen van 2017 zullen naar verwachting de eerste versies van het uitgavenmodel, het kostenmodel en het budgetmodel worden opgeleverd. Pas als deze modellen daadwerkelijk operationeel zijn, is het mogelijk daadwerkelijk grip te krijgen op alle kosten van beheer en onderhoud.

De ontwikkeling van het kostenmodel en het bekostigingsmodel heeft een raakvlak met onder meer het zogeheten portfoliomanagementproces. Een portfolio bevat een afgebakende samenhangende hoeveelheid werkzaamheden. De Belastingdienst heeft de laatste jaren de nodige verbeteringen doorgevoerd in het portfoliomanagementproces. Er is meer samenhang aangebracht tussen benodigde menscapaciteit voor respectievelijk ontwerp en bouw en daarnaast bijbehorende investeringen, er is meer centrale sturing ingesteld en men werkt met compartimenten. Dat neemt echter niet weg dat om werkelijk grip te krijgen op de kosten er nog de nodige stappen gezet moeten worden.

### 4.5.3 Managementinformatie Belastingdienst nog steeds problematisch

De Belastingdienst beschikt nog altijd over onvoldoende managementinformatie om goed te kunnen sturen en beheersen. De in 2015 aangekondigde verbeteringen zijn in 2016 slechts in beperkte mate uitgevoerd. Zo verkeren het managementinformatiesysteem en het nieuwe bekostigingsmodel nog in de ontwikkelfase.

#### Kwaliteit managementinformatie al langer probleem voor Belastingdienst

Goede en betrouwbare managementinformatie (stuur- en beheersingsinformatie) is essentieel om inzicht- en overzicht te krijgen, zodat tijdig de juiste maatregelen kunnen worden genomen om (bij) te sturen. Wij stelden in ons verantwoordingsonderzoek over 2014 vast, dat de kwaliteit van de managementinformatie bij de Belastingdienst het management onvoldoende in staat stelt een afweging te kunnen maken tussen ambities, tijd, mensen en middelen. Ook de commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (MIBB) trok in 2014 vergelijkbare conclusies. De commissie stelde vast dat de managementinformatie een samenhangende en consistente analyse ontbeert, die de samenhang tussen hoofddoelstellingen, prestatie-indicatoren en de allocatie van budgetten en verantwoordelijkheden helder maakt. Ook is het volgens de commissie-MIBB niet mogelijk om op basis van de bestaande managementinformatie te zeggen of de Belastingdienst op koers ligt bij het bereiken van een optimale compliance en andere doelstellingen van de dienst.

#### In 2015 en 2016 is er weinig vooruitgang gerealiseerd

In 2015 heeft de Belastingdienst een begin gemaakt met het uitvoeren van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek over 2014 en met de aanbevelingen van de commissie MIBB. Wij bevelen in het verantwoordingsonderzoek 2014 onder meer aan om meer uniformiteit en consistentie aan te brengen in de instrumenten die op de verschillende organisatieniveaus gebruikt worden, om daarbij aandacht te besteden aan zowel ambities als beschikbare tijd, mensen, middelen en beschikbaar budget, en om risico's inzichtelijk te maken en te voorzien van beperkende maatregelen. De commissie MIBB deed aanbevelingen voor zowel de sturing en beheersing van de handhavingsaanpak, als voor het sturen van de going concern-processen.

Eind 2016 is er in opzet wel vooruitgang geboekt, maar er verkeert veel nog in de opstartfase. Zo is er onder meer een zogenoemd 'processenmodel' ontwikkeld, dat op verschillende niveaus de processen weergeeft die de Belastingdienst uitvoert, maar moet binnen de fiscale kolom van de Belastingdienst de doelenhiërarchie nog worden uitgewerkt

(doelstelling eind 2017). Ook is er een project voor de implementatie van een nieuw bekostigingsmodel opgestart, maar is recent pas een projectleider benoemd en moet het bekostigingsmodel nog verder ontwikkeld worden (doelstelling april 2019) en is in 2015 het programma *Stabiele Bedrijfsvoeringsondersteuning* gestart dat verantwoordelijk is voor het implementeren van een nieuwe bedrijfsvoeringsadministratie. Ook dit traject zal tot in 2018 doorlopen.

#### 4.5.4 Sturing en beheersing Investeringsagenda onvoldoende

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

Vooralsnog is de Belastingdienst er echter niet in geslaagd om duidelijk te maken wat de relatie is tussen de gepresenteerde en beoogde doelen en de benodigde middelen, zowel voor de dienst zelf, als voor het parlement. Goede businesscases ontbreken nog voor veel projecten. Het sturings- en beheersingsinstrumentarium voor het programma *Investeringsagenda* is nog onderontwikkeld. Vanwege het maatschappelijke, politieke en financiële belang van de Investeringsagenda, merken wij de sturing en beheersing van de Investeringsagenda aan als een onvolkomenheid.

#### Investeringsagenda heeft groot maatschappelijk en financieel belang

De uitvoering van de Investeringsagenda is belangrijk voor het toekomstbestendig maken van de Belastingdienst. Om de dienst beter, goedkoper en meer *in control* te krijgen, acht de staatssecretaris van Financiën het noodzakelijk dat gedurende meerdere jaren omvangrijke investeringen worden gedaan in de Belastingdienst. Bij de presentatie van de Investeringsagenda in mei 2015 schatte de Belastingdienst tot 2020 ongeveer € 1,1 miljard nodig te hebben. De middelen zijn onder meer bedoeld voor investeringen in moderne IT-toepassingen, maar ook voor het bewerkstelligen van een andere personeelssamenstelling.





## Sturing en beheersing Investeringsagenda nog onderontwikkeld

Krap een jaar na de publicatie van de Investeringsagenda in mei 2015 heeft de Belastingdienst in maart 2016 een nieuwe start gemaakt met het inrichten van de sturing en beheersing van de Investeringsagenda. Dit vanwege een herbezinning op de aanpak en het beëindigen van de externe ondersteuning bij het programmamanagement, zoals wij in § 4.3.3 nader hebben toegelicht.

De Belastingdienst heeft sindsdien werk gemaakt van de ontwikkeling van het sturings- en beheersingsinstrumentarium, zoals het inrichten van een projectbureau dat als tweedelijns-controller de overkoepelende voortgangsbewaking en rapportage op zich neemt en het opstellen van een concept planningsdocument. De lijnorganisatie (het primaire proces) is verantwoordelijk voor het projectbeheer van de afzonderlijk projecten in het kader van de Investeringsagenda. Ondanks deze stappen is het boeken van echte vooruitgang lastig gebleken. Onder meer vanwege de bestuurlijke aandacht die moest uitgaan naar de nasleep van de overeengekomen vertrekregeling, zoals wij in § 3.3 en § 4.3.1 hebben toegelicht, werd besluitvorming over de (projecten in het kader van de) Investeringsagenda uitgesteld.

In 2016 is een begin gemaakt met het (her)ontwerpen van het sturings- en beheersingsinstrumentarium voor de Investeringsagenda:

- Er zijn overkoepelende doelen geformuleerd in de *Definitie voor Succes*, maar deze zijn nog niet volledig SMART geformuleerd.
- Er is een eerste plan van aanpak (*Routekaart*) opgesteld, maar dit is nog niet formeel vastgesteld.
- Er is een projectadministratie met projectinformatie ingericht, maar de informatie daarin is nog niet compleet, en geschatte opbrengsten van projecten zijn nog niet volgens een gevalideerde methodiek bepaald.

Het risicomangement rond de Investeringsagenda, dat eraan moet bijdragen dat een integrale afweging in de besturing gemaakt kan worden, is nog niet ingericht. De Belastingdienst heeft nog geen goed zicht op alle mogelijke risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van voortgang en te maken kosten. De risico's die wel bekend zijn moeten nog eenduidig worden geformuleerd en voorzien van maatregelen om deze te beheersen.

Gedurende 2016 was er in beperkte mate sprake van systematische rapportages en verantwoordingen over de stand van zaken en de met de verschillende projecten bereikte resultaten van de Investeringsagenda. Eind 2016/begin 2017 was de basis voor betere

rapportage over de Investeringsagenda gelegd. Omdat nog niet alle (sub) doelen voor de Investeringsagenda al SMART geformuleerde zijn en goede voortgangsinformatie over het realiseren van de doelen van de Investeringsagenda nog in ontwikkeling is, kan ook moeilijk worden (bij)gestuurd.

### **Nog weinig terechtgekomen van toezegging om te leren van eerdere businesscase ITI**

De Investeringsagenda is aan de Tweede Kamer gepresenteerd als een businesscase, waarbij tegenover de investeringen opbrengsten in het voortuitzicht zijn gesteld. Voor het maken van een afweging tussen kosten en baten is een goede businesscase een randvoorwaarde. Om vervolgens tijdens de realisatie van het programma *Investeringsagenda*, de realisatie te kunnen toetsen aan de aannames in de businesscase, moet er een deugdelijke administratie worden gevoerd van de gerealiseerde kosten én de opbrengsten.

Eerder heeft de Belastingdienst de businesscase Intensivering Toezicht en Invordering (ITI) aan de Tweede Kamer voorgelegd. In februari 2016 hebben wij ons onderzoek naar de businesscase ITI gepubliceerd<sup>10</sup>. Wij kwamen onder meer tot de conclusie dat de Belastingdienst geen directe relatie kon leggen tussen de investeringen die zijn gedaan met het extra budget en de ontwikkeling van de belastingopbrengsten. Dit kwam onder meer voort uit beperkingen in de administratie.

De minister van Financiën zegde, mede namens de staatssecretaris, naar aanleiding van het rapport toe om de lessen over de ‘businesscase Intensivering Toezicht en Invordering’ te betrekken bij de opzet van de monitoring van de activiteiten in het kader van de Investeringsagenda.

Eind 2016 stellen wij echter vast, dat de businesscase voor de Investeringsagenda nog onvoldoende is uitgewerkt. Nog niet het gehele portfolio is voorzien van een goede businesscase en/of bateninschatting. Ook is er geen deugdelijke administratie opgezet om de afzonderlijke uitgaven en opbrengsten van de Investeringsagenda-projecten te kunnen volgen. Zie ook § 3.3.4.



## Parlement weet nog niet waar het aan toe is

De Tweede Kamer is sinds mei 2015 op uiteenlopende manieren geïnformeerd over kosten, opbrengsten, knelpunten en wijzigingen ten aanzien van de Investeringsagenda. Niet alleen via de ‘normale’ verantwoordingscyclus, maar ook met grote aantallen aanvullende brieven en stukken.

Wij zijn van mening dat informatievoorziening aan het parlement ten aanzien van de Investeringsagenda over onder andere tijdpad, kosten, bestedingen en tegenvallers het parlement onvoldoende in staat stelde om haar controlerende rol te vervullen. Zo is het op basis van de beschikbaar gestelde informatie over de kosten en opbrengsten lastig om een sluitend totaalbeeld te krijgen. Dit vanwege de ‘opgeknipte’ budgetten, maar ook door de talrijke verschuivingen in de budgetten, die veelal slechts in teksten en niet in overzichtelijke totaaltabellen worden getoond.

De informatie over het tijdpad en de volgtijdelijkheid van stappen in de Investeringsagenda is bijzonder karig. Het is op basis van de openbare stukken niet mogelijk een beeld te krijgen van de totale planning en de voortgang van afzonderlijke mijlpalen.

Inmiddels is de informatieachterstand van het parlement ten aanzien van de Investeringsagenda en de problemen binnen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst redelijk verkleind. Lange tijd is de balans in de informatievoorziening over de Investeringsagenda echter wat scheef geweest. In de informatie aan het parlement heeft de nadruk meer gelegen op de verwachte positieve effecten van de Investeringsagenda en de eerste stappen die ten aanzien van het inrichten van het programma gezet zijn, dan op de tegenvallers die er ook waren.

### *Aanbeveling*

De vele door de staatssecretaris van Financiën aangekondigde maatregelen en financiële impulsen zullen moeten bijdragen aan het beter op orde krijgen van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Wij raden de staatssecretaris van Financiën aan om bij het uitwerken en uitvoeren van maatregelen zowel aandacht te hebben voor het op gang brengen van vernieuwing en innovatie als voor het aanpakken van de elementaire gebreken in de bedrijfsvoering. Tevens bevelen wij de staatssecretaris aan het parlement goed te informeren over de uitvoering van de maatregelen.

#### 4.5.5 Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst niet toereikend

De Belastingdienst beschikte in 2016 over onvoldoende bruikbare informatie om zich een goed en overkoepelend beeld te kunnen vormen van mensen die de dienst instromen als gevolg van werving, medewerkers die intern doorstromen naar een andere functie en medewerkers die de dienst verlaten. Daardoor is de Belastingdienst niet in staat om goed te sturen op de in-, door- en uitstroom van personeel. Ook is er onvoldoende informatie beschikbaar over de kennis en expertise van toezichtmedewerkers versus de behoefte daaraan. Ook voor de (specifieke) werving van medewerkers voor de Investeringsagenda bestond er onduidelijkheid over beschikbaar gesteld budget en wervingsopdracht.

#### Veel Belastingdienstmedewerkers maken gebruik van de vertrekregeling

Bijna één op de vijf belastingdienstmedewerkers heeft in 2016 de vrijwillige fase van het van-werk-naar-werk-beleid aangegrepen om gebruik te maken van de mogelijkheid om de dienst te verlaten en daartoe een stimuleringspremie te ontvangen. Dat heeft geleid tot een uitstroom, die fors bleek dan voorzien, van 4.696 fte (t/m 2020) bij de Belastingdienst, exclusief Douane en FIOD. Dit aantal benadert het aantal van 4.800 fte dat de Belastingdienst tot en met 2020 op het oog had.

Naast het groter aantal medewerkers dan aanvankelijk was voorzien, werd ook snel duidelijk dat veel medewerkers in de hogere loonschalen, waaronder medewerkers op bedrijfskritieke functies, van de regeling gebruikmaakten. Daardoor is er nu sprake van een tekort op bepaalde, voor de dienst belangrijke, functies. Daarnaast hebben in de groep lager opgeleide medewerkers veel minder mensen van de regeling gebruikgemaakt dan de Belastingdienst had beoogd.

**Tabel 1:** fte's werkelijke uitstroom versus beoogde uitstroom voor de lagere en de hogere loonschalen.

Loonschaal en categorie in fte	Beoogde uitstroom	Feitelijke uitstroom	Feitelijke uitstroom als percentage van beoogde uitstroom
11 t/m 18 Cat. E t/m I+	1.584	2.620	165%
3 t/m 10 Cat. B t/m D	3.212	2.076	65%

Bron: Rapportage Continuïteit Belastingdienst, 27 januari 2017 en Stand van zaken toepassing VWNW-beleid, bijlage, 23 mei 2016.

## Schatten van het aandeel te vervangen personeel is lastig

De Belastingdienst heeft geschat dat van de vertrokken medewerkers ongeveer 20% (980 fte) zal moeten worden vervangen, omdat het hierbij om bedrijfskritieke functies gaat. Verhoudingsgewijs ligt dit percentage in de groep met de hogere loonschalen hoger.

Deze schatting wordt bemoeilijkt door twee factoren. Enerzijds zijn de gevolgen van deze uitstroom voor de continuïteit van de bedrijfsprocessen niet met stelligheid aan te geven. Dit komt doordat de Belastingdienst geen goede overkoepelende informatie heeft over de uitstroom, de doorstroom en instroom van personeel. Anderzijds is de uitkomst van de vernieuwingstrajecten die onder de vlag van de Investeringsagenda worden uitgevoerd niet bij voorbaat bekend, omdat in deze fase al wel de verandergebieden duidelijk zijn, maar nog niet wat de impact ervan is.

De vrijwillige fase duurt tot maart 2020. De uitstroom is niet gelijkmatig verdeeld over de jaren, maar piekt in 2016 en in 2020.

**Tabel 2:** verdeling uitstroom over de jaren (fte)

fte	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Uitstroom Belastingdienst excl. Douane en FIOD	1.394	676	656	816	1.154	4.696
Douane en FIOD	383	1				384
Totaal	1.777	677	656	816	1.154	5.080

Bron: Rapportage Continuïteit Belastingdienst, 27 januari 2017

In 2020 zullen in de maanden januari en februari 1.154 fte vrijwillig de dienst verlaten.

## Waarschuwingen over mogelijk forse uitstroom niet voldoende meegewogen

De Belastingdienst is door het Investment Committee gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen van de uitstroom, zowel in financiële zin als qua vertrek van medewerkers op kritieke functies. Deze waarschuwing is door de Belastingdienst echter genegeerd. Al vrij snel werd duidelijk dat de belangstelling om met een stimuleringspremie uit te stromen veel groter was dan verwacht. Uiteindelijk hebben er in 2016 1777 fte van de mogelijkheid gebruikgemaakt om via Variant A, met een stimuleringspremie, te vertrekken. De Belastingdienst heeft grote risico's genomen voor de continuïteit van de organisatie. Daarnaast heeft de veel hoger dan begrote uitstroom financiële consequenties gehad.

Tabel 3 laat zien dat er in totaal per saldo waarschijnlijk € 66 miljoen meer uitgegeven wordt dan oorspronkelijk was begroot.

**Tabel 3:** Inzicht opbouw financiële gevolgen vrijwillige uitstroom (in miljoenen €)

Middelen periode 2016-2024	Begroting IX 2016 (september 2015)	Raming continuïteitsrapportage (januari 2017)
Investeringsagenda werkbedrijf Switch	648	
RVU		178
Stimuleringspremie		365
P-kosten: loonkosten + apparaatskosten Switch en vervanging		171
Totaal	648	714

Bij de begroting was geen rekening gehouden met een fiscale strafheffing uit hoofde van de regelingen voor vervroegde uittrekking (RVU). Deze heffing moet het aanbieden door werkgevers aan werknemers van VUT-achtige regelingen ontmoedigen en is voor rekening van de werkgever. Zoals het ernaar uitziet kan de RVU-heffing voor de Belastingdienst oplopen tot € 178 miljoen. Hiervan is in 2016 ongeveer € 48 miljoen betaald. Het is nog niet duidelijk of de RVU heffing ook daadwerkelijk betaald moet worden, omdat de zienswijze over de RVU-strafheffing nog niet vast staat. Er loopt momenteel een cassatie-procedure bij de Hoge Raad over een vrijwillige vertrekregeling van een andere werkgever.

### Werving van personeel

In 2016 zijn meer medewerkers geworven dan begroot. Bij de wervingsresultaten werd geen onderscheid gemaakt tussen interne en externe werving, waardoor er geen zicht was op de doorstroom. Het is ook niet duidelijk of er voldoende medewerkers zijn aangetrokken met de juiste kennis en ervaring om de opengevallen (bedrijfskritieke) functies te vervullen. Uit de beschikbare cijfers valt niet op te maken onder welke ervaringscategorie de geworven medewerkers vallen. De Belastingdienst beschikt evenmin overkoepelend over goede informatie met betrekking tot de kennis en vaardigheden van medewerkers. Een aantal bedrijfsonderdelen werken aan het verbeteren van de informatie, onder meer op het gebied van kennis en vaardigheden, waardoor het duidelijk moet worden op welke plekken er welk soort expertise nodig is.

Als gevolg van de vertrekregeling zijn er in 2016 1.777 fte vertrokken. Gedurende 2016 is niet specifiek geworven voor het vervangen van de vertrokken medewerkers op bedrijfskritieke functies. Van de 980 fte die volgens de Belastingdienst vervangen moeten worden, worden er het komend jaar 490 opengesteld voor werving. Dit aantal is afgestemd op wat op dat moment financieel haalbaar was. In oktober meldde de staatssecretaris nog aan de Tweede Kamer dat er met voorrang zal worden gestart met de werving van nieuwe medewerkers voor die onderdelen die door de uitstroom het eerst onder druk dreigen te komen en voor die medewerkers waarvan het werk noodzakelijk is voor het borgen van de continuïteit.<sup>11</sup>

### **Onvoldoende managementinformatie**

De Belastingdienst beschikte niet over bruikbare gegevens over de gevolgen van de uitstroom van het personeel dat van de vertrekregeling gebruik heeft gemaakt. Het gevolg was dat het management van de Belastingdienst besluiten over te vervullen vacatures en werving op ad hocbasis nam. Daarbij bestond ook niet altijd duidelijkheid over de vraag welk prioritering moest worden gevolgd. Ook voor de (specifieke) werving van medewerkers voor de Investeringsagenda bestond er onduidelijkheid over beschikbaar gesteld budget en wervingsopdracht.

De belangrijkste oorzaak is dat er een veelheid aan ‘spelers’ en ‘rollen’ bestond die ieder hun eigen taak op een eigen deelgebied invulden. Er was geen sprake van een overkoepelend (strategisch) personeelsbeleid. In de zomer van 2016 is er een taskforce Instroom, Doorstroom, Uitstroom (IDU) in het leven geroepen om de cijfers en processen rond de IDU in beeld te brengen en met voorstellen te komen tot verbetering, waaronder het koppelen van verschillende systemen waardoor er een totaaloverzicht (een dashboard) voor de gehele dienst ontstaat. Ten slotte zijn er plannen voor het oprichten van één centrale humanresourcesorganisatie voor de Belastingdienst, waarbij er onder meer sprake zal zijn van een centrale inrichting van het mutatie- en instroomproces. Tot voor kort was dit alles decentraal belegd.

#### **4.5.6 Keuzes in bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik kleine belastingmiddelen onvoldoende onderbouwd**

De Belastingdienst slaagt er onvoldoende in om helder te maken welke handhavingsinstrumenten worden ingezet bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de zogeheten ‘kleine belastingmiddelen’. Hieronder vallen onder meer de assurantiebelasting, de belastingen op milieugrondslag, de dividendbelasting en de kansspelbelasting. Het gaat hierbij om een financieel belang van circa € 22,5 miljard.

De Belastingdienst maakt niet inzichtelijk welke effecten hij met zijn handhavingsbeleid nastreeft en hoe deze worden bereikt. Ook de samenhang tussen de verschillende handhavingsinstrumenten is niet altijd duidelijk. Het risico bestaat dat te weinig toezicht wordt uitgevoerd of dat de voor toezicht bestemde capaciteit niet optimaal wordt ingezet. Specifiek ten aanzien van de assurantiebelasting (financieel belang € 2,2 miljard) zijn er in 2016 vrijwel geen boekenonderzoeken uitgevoerd, terwijl dat wel de bedoeling was. Maar besluitvorming hierover of een onderbouwing hiervan ontbreekt.

In november 2016 gaven wij in ons rapport *Handhavingsbeleid Belastingdienst* aan dat het handhavingsbeleid van de Belastingdienst goede perspectieven biedt voor een effectieve en efficiënte handhaving, maar dat de Belastingdienst nog informatie mist over een nadere onderbouwing van de keuzes in het handhavingsbeleid.<sup>12</sup> Een van de keuzes die de Belastingdienst moet maken betreft de inzet van schaarser wordende personele capaciteit voor het uitvoeren van controles.

De staatssecretaris moet een beleid voeren dat erop gericht is om misbruik en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk te voorkomen en te bestrijden. Bij de belastingontvangsten bestaat er een inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten omdat de Belastingdienst voor een belangrijk deel afhankelijk is van de informatie die de belastingplichtigen verstrekken. Het voeren van een adequaat handhavingsbeleid, waarvan ook boekenonderzoeken deel uitmaken, is daarom van groot belang, ook vanwege het hooghouden van de belastingmoraal (zichtbaarheid). Bovendien geven de correctieopbrengsten die controles opleveren een indicatie van het belang ervan.

#### 4.5.7 Continuïteit bedrijfsprocessen Belastingdienst nog niet gewaarborgd

De Belastingdienst is nog onvoldoende voorbereid op de gevolgen van omvangrijke storingen of calamiteiten in de werking van zijn informatiesystemen.

Evenals in ons verantwoordingsonderzoek 2015 constateren wij dat niet alle afdelingen van de Belastingdienst in 2016 een teststrategie hebben opgesteld voor hun informatiesystemen. Het risico bestaat dat de Belastingdienst daardoor een deel van zijn dienstverlening niet kan garanderen in het geval van een ernstige calamiteit.

De Belastingdienst voldoet daarmee niet aan de normen van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR), die onder meer voorschrijven dat bedrijfscontinuïteitsplannen ontwikkeld en geïmplementeerd moeten worden.<sup>13</sup>



## Bedrijfscontinuïteitsbeheer

Hoewel de Belastingdienst een begin heeft gemaakt, is er nog geen sprake van een integrale aanpak voor een volwaardig bedrijfscontinuïteitsbeheer.<sup>14</sup> Zo hebben onder meer nog niet alle afdelingen van de Belastingdienst met behulp van een Business Impact Analyse de gebeurtenissen geïdentificeerd die kunnen leiden tot onderbreking van bedrijfsprocessen. Daardoor is het niet duidelijk waar de Belastingdienst kwetsbaar is voor calamiteiten en hoe processen tijdig hersteld kunnen worden.

In de door het ministerie voor 2016 uitgebrachte 'In Control Verklaring' wordt op basis van het managementsysteem voor informatiebeveiliging het bedrijfscontinuïteitsbeheer als belangrijk risico aangemerkt. Dit managementsysteem moet in 2017 zeker stellen dat dit risico wordt weggenomen door sturing op oplossingen.

## Teststrategie

De verschillende afdelingen van de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor het testen van uitwijkfaciliteiten voor hun systemen. Daartoe moeten zij plannen opstellen waaruit de teststrategie blijkt. In deze teststrategie ligt bijvoorbeeld ook de periodiciteit van testen vast. Daarnaast hebben de afdelingen geen afspraken gemaakt met het technisch beheer om de uitwijkfaciliteiten te testen. De aandacht van de onderzochte dienstonderdelen is vooral gericht op crisismanagement en het testen op ontruiming en bedrijfshulpverlening. Vaak hebben afdelingen wel delen van continuïteitsplannen, maar zijn deze lokaal georiënteerd en niet afgestemd op de ketenverantwoordelijkheid.

## 4.6 Opgeloste onvolkomenheid Belastingdienst

### 4.6.1 Risico's in proces teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers voldoende beheerst

EU-ondernemers uit andere landen die in Nederland omzetbelasting hebben moeten betalen, kunnen deze omzetbelasting terugvragen bij de Nederlandse Belastingdienst. In het teruggaveproces was de afgelopen jaren onvoldoende informatie beschikbaar om vast te stellen dat het proces ordentelijk verliep. Een van de risico's is dat er verschillen ontstaan tussen teruggaafverzoeken en uitbetalingen. Omdat dit risico onvoldoende was afgedekt hebben wij het teruggaveproces in 2012, 2013, 2014 en 2015 als een onvolkomenheid aangemerkt.

De kortetermijnoplossing om dit risico te beheersen, is het uitvoeren van periodieke verbandscontroles en het analyseren van de uitkomsten. In 2015 werd dit echter nog niet structureel gedaan. Daarmee bleef het risico bestaan dat er te veel omzetbelasting werd terugbetaald.

In 2016 heeft de Belastingdienst ervoor gezorgd dat het periodiek uitvoeren van de verbandscontroles een vast onderdeel is geworden van het teruggaveproces. Voor heel 2016 zijn de controles uitgevoerd, alleen nog niet altijd op het moment waarop dat formeel elk kwartaal is voorgeschreven. Uit de controles bleken nagenoeg geen onregelmatigheden. Hiermee zijn de risico's in het teruggaveproces omzetbelasting in 2016 voldoende ondervangen.

In 2016 heeft de Belastingdienst verder gewerkt aan de bouw van een geautomatiseerd systeem waarin de controlemaatregelen zijn ingebouwd, het zogeheten 'VAT refund system Nederland'. Dit systeem zal in de loop van de eerste helft van 2017 volledig operationeel worden. Hiermee worden de handmatige controles overbodig. Wij zijn van oordeel dat er in het proces van teruggave van omzetbelasting aan EU-ondernemers inmiddels voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor een voldoende beheerste procesgang. Daarmee is er niet langer meer sprake van een onvolkomenheid.

## 4.7 Overige aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het kerndepartement

### 4.7.1 Blijvende aandacht nodig voor het op orde brengen van het IT-beheer van kritieke informatiesystemen

De uitkomsten van een in 2015 in opdracht van het ministerie uitgevoerd onderzoek lieten zien dat de continuïteit van kritieke informatiesystemen die in beheer zijn bij de afdeling IT-Specials onvoldoende was gewaarborgd; het gaat dan om systemen die onder andere gebruikt worden bij het beheer van de staatsschuld. Het ministerie heeft daarop in 2015 twee pakketten met verbetermaatregelen uitgevoerd. In 2016 was een derde pakket met verbetermaatregelen gepland om te worden uitgevoerd. Het ministerie heeft echter besloten om dit niet meer uit te voeren, maar om in plaats daarvan het beheer van de IT-infrastructuur en de applicaties uit te besteden.

Het Ministerie van Financiën heeft in 2016 een visie ontwikkeld voor een samenhangende en toekomstvaste informatievoorziening, waarbij uitbesteding een cruciale plaats inneemt. De infrastructuurvoorzieningen die nu nog in beheer zijn bij de afdeling IT-Specials, zullen vanaf september 2017 worden afgenomen van een betrouwbare externe leverancier. De continuïteit van de IT-voorzieningen is van groot belang. Zo moet het Agentschap van het Ministerie van Financiën op elk moment van de dag geld kunnen lenen of uitzetten. Bij de overstap naar een externe leverancier zou die continuïteit tijdelijk in gevaar kunnen komen.

Het ministerie werkt nu aan voorstellen om dat risico te verkleinen. Deze maatregelen hebben ook betrekking op hoe de minister stuurt of toezicht houdt en hoe hij de rol van opdrachtgever invult. De transitieperiode duurt naar verwachting een jaar, met een mogelijke overlap naar 2018. Wij zullen het proces van uitbesteding blijven volgen.

De afdeling IT-Specials is een kleine beheerorganisatie die het technisch beheer uitvoert voor onder meer acht kritieke applicaties. Wij hebben vastgesteld dat de beheerprocessen, zoals het wijzigingenbeheer en het gebruikersbeheer, in beperkte mate zijn beschreven. Ook hebben wij geconstateerd dat er niet aantoonbaar wordt getest of wijzigingen in applicaties correct hebben plaatsgevonden. Hierdoor wordt het risico gelopen dat er storingen ontstaan, omdat wijzigingen onvoldoende zijn getest. Maar het is ook mogelijk dat niet meer achterhaald kan worden welke wijziging tot een verstoring hebben geleid. Verder is de procedure voor het beheer van toegangsrechten voor beheerders in beperkte mate geformaliseerd, zijn geen aantoonbare periodieke controles uitgevoerd op uitgegeven rechten voor beheerders en is de functiescheiding tussen beheerders beperkt. Vanwege de beperkte omvang van de afdeling IT-Specials (6 systeembeheerders) is het echter ook erg lastig om een volledige functiescheiding aan te brengen. Vanwege een gebrek aan capaciteit heeft de afdeling IT-Specials het afgelopen jaar daarom vooral de nadruk gelegd op procedures die de werking van maatregelen versterken. Een voorbeeld van zo'n procedure is het (laten) testen van kwetsbaarheden in de beveiliging. Zo'n test wordt in de regel door derden uitgevoerd.

Bedacht moet worden dat onze bevindingen met betrekking tot het beheer door de afdeling IT-Specials niet worden weggenomen door het uitbesteden van het beheer van de IT-infrastructuur en de applicaties. De beheerprocessen bij de afdeling IT-special zélf moeten ook op orde worden gebracht.

## 4.8 Overige aandachtspunten in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst

### 4.8.1 Voortuitgang geboekt bij beheersing massale gegevensverwerking Belastingdienst

Wij constateren dat de Belastingdienst in 2016 verdere voortuitgang heeft geboekt bij het verbeteren van het inzicht in de beheersing van de ketenbrede massale gegevensverwerking. Wel vragen wij nog aandacht voor de structurele uitvoering van de controles.

## Massale gegevensverwerking bij de Belastingdienst

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

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

Voor de beheersing van de risico's in het proces van gegevensverwerking en gegevensoverdracht in de ketens heeft de Belastingdienst beheersingsmaatregelen getroffen in de vorm van bijvoorbeeld verbandscontroles. In ons verantwoordingsonderzoek 2015 stelden wij vast dat de mate van aantoonbare beheersing een wisselend beeld gaf per keten dan wel belastingmiddel.

### Vooraf inbouwen van noodzakelijke controles

De Belastingdienst streeft naar een continu inzicht in de procesbeheersing. Idealiter worden geautomatiseerde controles op kritische verbanden in een keten ingebouwd bij het ontwerp van systemen of later alsnog bij systeemwijzigingen. Een alternatieve maatregel is het achteraf uitvoeren van controles op kritiek geachte verbanden met behulp van *query's* en *tooling*, en het vervolgens analyseren van de resultaten. Voor de uitvoering van deze handmatige controles is personele capaciteit nodig. Gelet op de in gang gezette en beoogde veranderingen vanuit de Investeringsagenda, waarbij moderne IT- en datatoepassingen een grote rol spelen, vragen wij aandacht voor het vooraf inregelen van voldoende en geschikte functionaliteiten om de juistheid, volledigheid, tijdigheid van onder meer de gegevensverwerking en gegevensoverdracht te borgen.

#### 4.8.2 Interne fiscale beheersing Belastingdienst niet op orde

Uit een door de Belastingdienst in 2016 uitgevoerde interne analyse bleek dat de Belastingdienst het beheer van de eigen fiscale processen niet op orde heeft. Dit kan leiden tot het doen van onjuiste of onvolledige aangiften. De Belastingdienst is zelf belastingplichtig

voor onder meer de loonheffing en de vennootschapsbelasting. De aanbevelingen uit het rapport over de fiscale beheersing worden op dit moment door de Belastingdienst opgevolgd en geborgd in een nieuw op te stellen Tax Control Framework. Ook is er inmiddels een Fiscaal Team Belastingdienst opgericht en is er een senior Tax Manager aangesteld.

Wij gaan ervan uit dat de Belastingdienst daarmee op afzienbare termijn over een *in control statement* voor de fiscale processen kan beschikken. Wij zullen de ontwikkelingen op dit punt blijven volgen en beschouwen dit als een aandachtspunt.

## 4.9 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften met uitzondering van de informatie over inhuur van externen buiten raamovereenkomsten. In het voorgeschreven model ontbreekt informatie over inzet van externe adviseurs voor een bedrag van € 5,4 miljoen.

In ons verantwoordingsonderzoek 2015 maakten wij eveneens een uitzondering ten aanzien van de informatie over inhuur van externen buiten raamovereenkomsten. De uitzondering op ons oordeel in zowel 2015 als 2016 wordt veroorzaakt door een verschil van inzicht in de kwalificatie van uitgaven externe adviseurs op één contract. De uitgaven externe adviseurs in 2015 en 2016 van één specifiek contract zijn door het ministerie aangemerkt als uitbesteding. Wij kwalificeren deze uitgaven als inhuur en daarom hadden deze moeten worden vermeld in de daartoe voorgeschreven tabel. Het betreffende contract is in 2016 door het Ministerie van Financiën beëindigd.

## 5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op de actualisering van de website Kredietcrisis. Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld.

### 5.1 Actualisering website Kredietcrisis

Wij volgen sinds het najaar van 2008 de maatregelen en interventies van de minister van Financiën waarmee hij de gevolgen van de kredietcrisis tegen wil gaan. In het webdossier 'kredietcrisis.rekenkamer.nl' is een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen rond deze maatregelen en interventies. Door deze informatie overzichtelijk beschikbaar te stellen willen wij het parlement ondersteunen bij de voorbereiding op de debatten met de minister van Financiën over het verloop en de beëindiging van interventies. Zolang de interventies en arrangementen nog niet zijn beëindigd of afgehandeld, actualiseren we enkele keren per jaar onze bevindingen op deze website. Op 23 mei 2017 zullen we onze website actualiseren met de actuele ontwikkelingen en jaargegevens over 2016 en het parlement per brief hierover informeren.

### 5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



## 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 24 april 2017 mede namens de staatssecretaris van Financiën gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën constateert dat er sprake is van een behoorlijke stijging van het aantal onvolkomenheden van vier naar acht, waarvan één bij het kerndepartement en zeven bij de Belastingdienst. De minister acht het positief dat de kwalificatie ‘ernstig’ bij de onvolkomenheid met betrekking tot de IT-legacy is komen te vervallen en dat de onvolkomenheid wat betreft de risico’s in het proces van teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers is opgelost. In zijn reactie gaat de minister afzonderlijk in op alle door ons geconstateerde onvolkomenheden:

- Aansturing van en toezicht op Belastingdienst;
- Legacy-problematiek IT Belastingdienst;
- Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst;
- Managementinformatie Belastingdienst;
- Sturing en beheersing Investeringsagenda Belastingdienst;
- Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst;
- M&O-beleid kleine belastingmiddelen Belastingdienst;
- Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst.

De minister van Financiën herkent zich in het door ons geschetste beeld van de bedrijfsvoering en de financiële informatie. Hij onderschrijft de conclusies bij de door ons geconstateerde onvolkomenheden. Bovendien deelt hij onze mening en standpunten over de voortgang van de aanpak van de onvolkomenheden. In zijn brief beschrijft de minister de vele in gang gezette maatregelen.

De minister merkt daarbij op, dat veel van de onvolkomenheden onderwerpen betreffen die in een eerder stadium zijn gemeld aan het parlement en waarover bij verschillende gelegenheden intensief is gedebatteerd met de Tweede Kamer.

De minister deelt onze zorg over de continuïteit van de Belastingdienst op de lange termijn. Volgens de minister loopt de continuïteit van de bedrijfsprocessen op dit moment echter niet direct gevaar, maar het is wel zaak het personeelsbeleid snel op orde te brengen. De zorgen over de continuïteit zijn volgens de minister ook de reden geweest tot het besluit om de Investeringsagenda te herijken en om te bezien of de eerder gekozen aanpak haalbaar is en het eerder gekozen tijdpad realistisch om de doelen van de Investeringsagenda te realiseren. Dit in combinatie met de reeds lopende acties om het strategisch personeelsbeleid van de Belastingdienst te verbeteren en de informatie ook op dit gebied op orde te krijgen.

De minister deelt het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat de uitvoering van de Investeringsagenda belangrijk is en blijft voor het toekomstbestendig maken van de Belastingdienst. Ook deelt de minister de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de echte vooruitgang lastig is gebleken. Daartoe wordt op dit moment de aanpak om de doelen van de Investeringsagenda te realiseren herijkt, waarbij de continuïteit van de primaire processen voorop staat. Een meetmethodiek om de potentiële baten van de projecten op een betrouwbare manier vast te stellen is in ontwikkeling. Voorts onderschrijft de minister de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat er aandacht moet zijn voor verbetering van de bedrijfsvoering in de volle breedte en dat de voortgang hiervan inzichtelijk moet zijn voor het parlement.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de minister van Financiën zich herkent in het beeld dat wij schetsen van de bedrijfsvoering en de financiële informatie. Ook zien wij dat de minister onze conclusies bij de door ons geconstateerde onvolkomenheden onderschrijft. De minister beschrijft in zijn reactie genomen maatregelen, die voor een groot deel al eerder bekend zijn gemaakt.

Wij achten het een verstandige keuze om de Investeringsagenda te herijken en hopen en verwachten dat daarbij geen afbreuk zal worden gedaan aan het doel waarvoor de Investeringsagenda in het leven is geroepen: het toekomstbestendig maken van de Belastingdienst en de mogelijkheden tot verwerken van politieke wensen in het fiscaal stelsel te optimaliseren. Vanzelfsprekend moeten dergelijke wensen worden getoetst op uitvoerbaarheid. Andersom mag de situatie niet bestaan dat realistische wensen niet uitvoerbaar zijn als gevolg van haperende bedrijfsvoering. Het vinden van de juiste balans tussen modernisering van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst en de realisatie van nieuwe politieke ambities op fiscaal gebied verdient naar onze mening nadrukkelijk aandacht.



Tot slot dringen wij er bij de minister op aan bij het herijken van de Investeringsagenda voldoende oog te houden voor de continuïteit van de primaire processen, de uitvoerbaarheid van de projecten in termen van budget, tijd, mensen en middelen en daarbij realistische aannames te doen. Het ontwikkelen van een methodiek om de potentiële baten van de projecten op betrouwbare wijze te schatten, is een goede stap. Een goed beeld van zowel kosten als baten is nodig voor het maken van goede afwegingen in sturing en beheersing. Daarbij mag vanzelfsprekend ook een goed zicht op alle risico's en maatregelen om deze te beheersen, niet ontbreken.

## Bijlage 1

# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

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

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

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

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

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



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

### **Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ dan wel een ‘ernstige onvolkomenheid’. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico’s signaleren die nog aandacht behoeven.

### **Onderzoek naar beleidsinformatie**

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

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016), onder ‘Over dit onderzoek’.

## Bijlage 2

### Eindnoten

- 1 Commissie onderzoek Belastingdienst: Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 330 bijlage.
- 2 Tweede Kamer: Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 313.
- 3 Ministerie van Financiën: Brief aan de Algemene Rekenkamer over de Investeringsagenda Belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 305.
- 4 Algemene Rekenkamer: Brief aan staatssecretaris Wiebes betreffende Verzoekonderzoek Investeringsagenda Belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 311.
- 5 ADR: Assurancerapport onderzoek rechtmatigheid uitgaven met betrekking tot de uitstroomregeling 2016, 27 januari 2017, Kenmerk 2017-0000017241.
- 6 ADR: Rapport van bevindingen over de projecten Investeringsagenda, die niet zijn behandeld door het Investment Committee, 27 januari 2017, Kenmerk 2017-0000017243.
- 7 Ministerie van Financiën: Continuïteitsrapportage Belastingdienst en enkele andere op de Belastingdienst betrekking hebbende stukken, bijlage, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 305 en antwoorden op de Kamervragen van het lid Omtzigt (CDA) over de vertrekregeling voor ambtenaren, Aangangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 2016-2017, nr. 1048.
- 8 Ministerie van Financiën: Brief van de staatssecretaris van Financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 307.
- 9 Kabinetsreactie op het Rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 330.
- 10 Algemene Rekenkamer 2016, Rapport Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31066 IX, nr. 257.
- 11 Ministerie van Financiën: Ramingen Switch: antwoorden op aanvullende vragen over de leegloop bij de Belastingdienst, Tweede Kamer Vergaderjaar 2016-2017, 31 066 IX, nr. 301.
- 12 Algemene Rekenkamer: Rapport Handhavingsbeleid Belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31066 IX, nr. 319.
- 13 De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst definieert de minimale eisen die gesteld worden aan de informatiebeveiliging van de IT-infrastructuur van de Rijksdienst. In hoofdstuk 14 van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst zijn normen opgenomen voor bedrijfscontinuïteitsbeheer.
- 14 Doelstelling van bedrijfscontinuïteitsbeheer is het tegengaan van onderbreking van bedrijfsactiviteiten en bescherming van kritische bedrijfsprocessen tegen de gevolgen van omvangrijke storingen in informatiesystemen of rampen en om tijdig herstel te bewerkstelligen.

## **Voorlichting**

**Afdeling Communicatie**

**Postbus 20015**

**2500 EA Den Haag**

**telefoon (070) 342 44 00**

**voorlichting@rekenkamer.nl**

**www.rekenkamer.nl**

## **Omslag**

**Ontwerp: Corps Ontwerpers**

**Foto: Corbis/Hollandse Hoogte**

**Den Haag, mei 2017**

