



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 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 bestedingen, hun bedrijfsvoering 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 opgeleverd?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	8
3	Financiële informatie	11
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	11
4	Bedrijfsvoering	17
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	17
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	19
4.3	Onvolkomenheden kerndepartement	20
4.4	Onvolkomenheden Belastingdienst	23
4.5	Opgeloste onvolkomenheden	37
4.6	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	40
4.7	Oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie	45
5	Beleidsresultaten	46
5.1	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	46
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	47
6.1	Reactie minister van Financiën	47
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	49
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2018	50
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	53
	Bijlage 3 – Literatuur	55
	Bijlage 4 – Eindnoten	56



1 Onze conclusies

De staatssecretaris van Financiën heeft in april 2018 onder de noemer 'Beheerst Vernieuwen' zijn aanpak om de Belastingdienst te moderniseren en de bedrijfsvoering te verbeteren bekendgemaakt. Deze aanpak is erop gericht om stapsgewijs voortgang te boeken aan de hand van een overzichtelijk aantal projecten. De projecten zijn gericht op een integrale aanpak van vernieuwing enerzijds en noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering anderzijds. Deze aanpak is realistisch, waardoor de kans van slagen groter is dan bij voorgaande vernieuwingstrajecten.

De financiering van de projecten voor vernieuwing en verbetering is geborgd via meerjarige bestedingsplannen. Deze plannen bevatten concrete en evalueerbare doelstellingen voor de komende jaren. In 2018 is een aantal projecten van start gegaan. Het is nu vooral zaak om door te pakken en de plannen daadwerkelijk uit te voeren.

De in 2017 ingevoerde nieuwe sturingsarrangementen stellen de minister van Financiën inmiddels goed in staat om sturing te geven aan en toezicht te houden op de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst is de nieuwe topstructuur ingericht en zijn de interne sturing en beheersing verbeterd. Ook heeft de Belastingdienst de formatie van de dienstonderdelen vastgesteld en is de informatievoorziening over het personeelsbestand verbeterd, zodat beter kan worden gestuurd op de instroom, de doorstroom en de uitstroom van personeel.

Ondanks de in 2018 bereikte resultaten en de ingezette verbeteringen is een aantal problemen waar de Belastingdienst mee te maken heeft zodanig groot, dat het oplossen ervan meer tijd vraagt dan voorheen gedacht.

Meer dan de helft van het ICT-landschap van de Belastingdienst is sterk verouderd en daardoor moeilijk aanpasbaar en duur in onderhoud. Dit heeft tot gevolg dat het soms lastig of zelfs onmogelijk is om nieuwe wetgeving in te voeren of de dienstverlening aan burgers te vernieuwen. De Belastingdienst is al een aantal jaren bezig om deze verouderde systemen te moderniseren of te vervangen. Het tempo waarin dat gebeurt, is echter niet hoog genoeg om de toename met nieuwe verouderde systemen voor te blijven. Daarmee neemt per saldo het percentage verouderde systemen juist toe. Daarnaast is de capaciteit die nodig is voor zowel het beheer en onderhoud van de systemen, als voor het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving, de komende jaren zoveel groter dan de beschikbare



capaciteit, dat er in sommige domeinen mogelijk onvoldoende capaciteit overblijft voor het moderniseren van verouderde systemen. Toch is het vervangen van de verouderde systemen nodig om ervoor te zorgen dat de Belastingdienst op middellange termijn nieuwe wet- en regelgeving kan blijven implementeren, zijn dienstverlening aan burgers kan garanderen en zijn kerntaak van belastinginning duurzaam kan blijven uitvoeren.

Ook het verbeteren van de managementinformatie en het inrichten van het bedrijfscontinuïteitsbeheer, dat ervoor moet zorgen dat kritieke bedrijfsprocessen zijn beschermd tegen gebeurtenissen die kunnen leiden tot een verstoring, vergt nog meer tijd dan aanvankelijk gedacht.

Ten slotte constateren we ook dat er bij andere onderdelen van de bedrijfsvoering problemen ontstaan die aandacht vragen. Het resultaat is dat het aantal onvolkomenheden per saldo is gestegen van 8 in 2017 naar 9 in 2018.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig is, met uitzondering van de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie op het totaalniveau van de verplichtingen en een niet te kwantificeren onzekerheid over de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op het totaalniveau van de verplichtingen. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van 2 gevallen waarin de tolerantiegrens is overschreden.



- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. In 2018 zijn er 9 onvolkomenheden geconstateerd. De nieuwe onvolkomenheden hebben betrekking op het niet tijdig en volledig uitvoeren van controles die moeten vaststellen of de gegevens in de systemen van de Belastingdienst juist en volledig worden verwerkt, op het verplichtingenbeheer en op het vaststellen van geleverde prestaties bij inkopen. Dat is een verslechtering ten opzichte van 2017. In 2017 was er sprake van 8 onvolkomenheden, waarvan er 2 in 2018 zijn opgelost. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten bij de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 25 april 2019 ontvingen van de minister van Financiën. De minister geeft in zijn reactie aan alle in ons rapport opgenomen analyses en conclusies te herkennen en te delen. Ook neemt de minister al onze aanbevelingen over.

2 Feiten en cijfers

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

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

Daarnaast is de minister van Financiën samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties fondsbeheerder van het gemeentefonds en het provinciefonds. Het feitelijke beheer vindt plaats bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De uitgaven van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld beslaan 21,31% van de totale rijksuitgaven over 2018.

De minister van Financiën heeft in 2018 voor € 56.518 miljoen uitgaven gedaan.

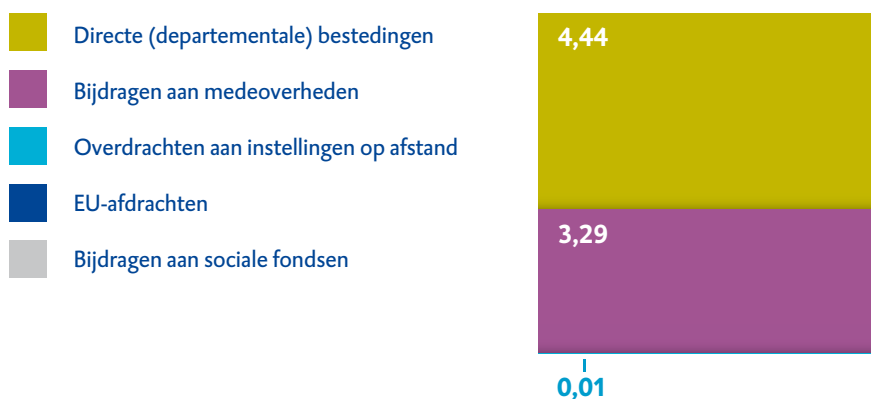
Het grootste deel hiervan, € 48.782 miljoen, betreft aflossingen en rentelasten die samenhangen met de financiering van de Nationale Schuld. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 50.661 miljoen (€ 48.782 miljoen voor de Nationale Schuld en € 1.879 miljoen voor het departement). De ontvangsten bedroegen € 193.148 miljoen. Deze ontvangsten bestaan voor € 143.236 miljoen uit belastingontvangsten, € 43.286 miljoen¹ betreft leningen en rentebaten samenhangend met de financiering van de Nationale Schuld en € 6.626 miljoen betreft de overige ontvangsten bij het departement, waaronder € 3.286,6 miljoen ontvangsten van het Btw-compensatiefonds. De rest betreft onder meer ontvangen dividenden en afdrachten van staatsdeelnemingen.

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

	2016	2017	2018
Verplichtingen	-22.047	18.970,8	1.878,9
Uitgaven	9.967,6	6.724,4	7.736,5
Ontvangsten	11.388,9	11.749,6	6.625,6
Belastingontvangsten	121.876,1	136.288,1	143.236,2
Fte's	29.738	29.321	29.503

In 2017 is het ministerie enkele grote garantieverplichtingen aangegaan. Zo heeft De Nederlandsche Bank in 2017 een nieuwe bilaterale lening van € 13,6 miljard verstrekt aan het Internationaal Monetair Fonds, waarvoor de Nederlandse Staat garant staat. Ook is in 2018 een garantie aan De Nederlandsche Bank ter waarde van € 5,7 miljard vervallen. (Garantie)verplichtingen die vervallen, moeten op grond van artikel 20, lid 3 van de Regeling financieel beheer leiden tot een negatieve bijstelling van de aangegane verplichtingen. Hierdoor kan het, net als in 2016, voorkomen dat dit leidt tot een negatief bedrag aan aangegane verplichtingen. In 2018 is hierdoor het niveau van de aangegane verplichtingen aanzienlijk lager dan in het voorgaande jaar.

De uitgaven van het Ministerie van Financiën zijn voornamelijk directe bestedingen en bijdragen aan medeoverheden (Btw-compensatiefonds) (bedragen in miljard €)



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van Financiën in 2018

Tabel 2 heeft betrekking op de Nationale Schuld en bevat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die samenhangen met het beheer en de financiering van de staatsschuld en het schatkistbankieren.

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

	2016	2017	2018
Verplichtingen	45.348,8	55.827,4	48.781,9
Uitgaven	45.348,8	55.827,4	48.781,9
Ontvangsten	49.308,2	41.591,2	43.286,2

De uitgaven aan de Nationale Schuld zijn directe bestedingen (bedragen in miljard €)



Figuur 2 Uitgaven Nationale Schuld in 2018

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau. Dit omvat de verantwoordingsstaat en saldibalans van het Ministerie van Financiën (IXB) en de verantwoordingsstaat en de saldibalans van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2018.
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau. Dit omvat de verantwoordingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de verantwoordingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2018.

In § 3.1.1 gaan we in op de uitvoering van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Belastingdienst dat van invloed is op ons oordeel.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van:

- een niet te kwantificeren onzekerheid over de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten (zie § 3.1.1);
- de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau van de verplichtingen (zie § 3.1.2);
- de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau van de verplichtingen (zie § 3.1.3);

Daarnaast hebben wij fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrenzen op artikel-niveau overschrijden.

3.1.1 Uitvoering van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Belastingdienst van invloed op ons oordeel

Er bestaat een onzekerheid over de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten die groter is dan de standaard inherente onzekerheid zoals we die ieder jaar toelichten in ons voorbehoud. Deze wordt veroorzaakt doordat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst in 2018 onder druk heeft gestaan.

Standaard inherente onzekerheid

Het standaardvoorbehoud voor de inherente onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de (toeslag)uitgaven hangt samen met het gegeven dat de Belastingdienst bij het toepassen van controles en inspecties rekening moet houden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. De standaard inherente onzekerheid deed de afgelopen jaren geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie, omdat het stelsel van maatregelen om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken voldoende werkte.

Personeelstekorten en media-aandacht hebben mogelijk effect op naleving

Mede vanwege de personeelstekorten moest de Belastingdienst het afgelopen jaar, naast het inhuren van personeel, keuzes maken bij de inzet van het beschikbare personeel. De Belastingdienst moet in 2019 in totaal 3.450 fte werven. De tekorten hebben, gelet op de inzet die nodig is om de continuïteit van de uitvoeringsprocessen te borgen, gevolgen gehad voor de uitvoering van het toezicht.



Concrete planning- en realisatiecijfers ontbreken

De precieze gevolgen van de personeelstekorten voor het toezicht en de handhaving zijn, mede door het ontbreken van concrete cijfers over de planning en realisatie van toezicht- en handhavingsactiviteiten, niet te kwantificeren. Prestatie-indicatoren over de inzet van (preventief) toezicht en de capaciteit die daarvoor nodig en beschikbaar is ontbreken, waardoor er geen inzicht bestaat in de effecten van de ingezette handhavingsinstrumenten. Vorig jaar hebben wij het gebrek aan inzicht in de plannen, de onderliggende keuzes en de realisatiecijfers bij de kleine belastingmiddelen beoordeeld als een onvolkomenheid. Zie verder § 4.4.4.

Handhavingsmoratorium Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties

Hoewel dit de Belastingdienst niet is aan te rekenen, is het door het kabinet ingestelde handhavingsmoratorium bij de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) ook van invloed op het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierdoor is de situatie ontstaan dat de Belastingdienst de naleving van de wet niet handhaaft, behoudens in gevallen waarin sprake is van kwaadwillendheid. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten. Bovendien kan dit – doordat de grondslag voor de belastingheffing anders is voor een werknemer dan voor een zelfstandige zonder personeel – gevolgen hebben voor de volledigheid van belastingopbrengsten.

Kwantificering onzekerheid niet goed mogelijk

Wij stellen op basis van onze bevindingen vast dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst in 2018 onder druk heeft gestaan. Dit heeft gevolgen voor ons oordeel, omdat de onzekerheid die hieruit voortvloeit groter is dan die wij normaliter tot uitdrukking brengen in het standaardvoorbehoud bij ons oordeel over de financiële informatie. Het exact kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk. De onzekerheden als gevolg van het tekort aan personeel en het handhavingsmoratorium bij de Wet DBA, merken wij niet aan als een onvolkomenheid in het beheer, omdat de Belastingdienst onder de huidige omstandigheden doet wat mogelijk is en de vooraf gestelde correctiedoelstellingen haalt.

3.1.2 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen voor een bedrag van € 265,4 miljoen en een niet te kwantificeren onzekerheid over de rechtmatigheid van de belastingopbrengsten (zie § 3.1.1).

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 2018 in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau van de verplichtingen is het gevolg van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid als gevolg van het niet naleven van aanbestedingsregels, het niet naleven van het verscherpt toezicht en beleidsmatige mutaties in de slotwet. In § 4.4.7 gaan we nader in op het verplichtingenbeheer.

Tijdige melding slotwetverschillen

Wij wijken in ons oordeel af van de fouten en onzekerheden die in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van de het Ministerie van Financiën zijn opgenomen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf is een tolerantieoverschrijding gemeld op artikel 1 Belastingen. Een van de oorzaken daarvoor is het niet tijdig aan het parlement melden van een overschrijding van het verplichtingenkader met € 156,3 miljoen. Dit betreft verplichtingen voor ICT-uitgaven bij de Belastingdienst.

De Algemene Rekenkamer kwalificeert het niet tijdig melden van slotverschillen over 2018 nog niet als onrechtmatig. Met de volledige inwerkingtreding van de CW 2016 vanaf het begrotingsjaar 2019 zullen wij niet tijdig gemelde slotverschillen ook als onrechtmatig aanmerken. Een beleidsmatige mutatie van € 35,5 miljoen is ten onrechte in het geheel niet gemeld aan de Staten-Generaal en is daardoor onrechtmatig.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is opgenomen omvat in totaal € 2,51 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4, 6 en 12. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 1,4 miljard aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 4, 6, 8 en 12. De mutaties in de verplichtingen en uitgaven moeten tijdig – door middel van veegbrieven – aan de Staten-Generaal worden gemeld. Zoals hierboven toegelicht is een beleidsmatige mutatie ten onrechte niet gemeld. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.3 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau van de verplichtingen voor een bedrag van € 0,05 miljoen.

De omvang van de fout is gebaseerd op de uitkomst van een statistische steekproef.

3.1.4 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de verplichtingen op artikel 1 en de uitgaven op artikel 4. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid die de artikelgrenzen overschrijden.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 1 Belastingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 1 is overschreden. Het gaat om een fout van € 235,7 miljoen en een onzekerheid van € 12 miljoen. Zie § 3.1.2 voor een toelichting op de fouten die de overschrijding veroorzaken.



Fouten in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 4 Internationale financiële betrekkingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 4 is overschreden. Het gaat om een fout van € 145,4 miljoen. Deze wordt veroorzaakt door een betaling van € 145,4 miljoen in 2018, die gepland stond voor begin 2019.

3.1.5 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.



4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering bij het kerndepartement en de Belastingdienst (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Financiën in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.7).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën is in 2018 op een aantal punten verbeterd. Het Ministerie van Financiën is nu goed in staat om sturing te geven aan en toezicht te houden op de Belastingdienst. De sturingsrelatie tussen het kerndepartement en de Belastingdienst komt daarmee steeds meer in overeenstemming met de relaties tussen het kerndepartement en de andere directoraten-generaal. Ook de informatiebeveiliging is verbeterd, maar enkele maatregelen moeten nog worden afgerond.

Ook in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst zijn belangrijke stappen gezet. De nieuwe aanpak van 'Beheerst Vernieuwen', waarbij stapsgewijs verbeteringen worden doorgevoerd op een overzichtelijk aantal projecten, is realistisch, waardoor de kans van slagen groter is dan bij voorgaande vernieuwingstrajecten.

In 2018 is de nieuwe inrichting van de topstructuur ingevuld en is de formatie van de dienstonderdelen vastgesteld. Ook heeft de Belastingdienst de informatievoorziening over het personeel verbeterd, zodat beter kan worden gestuurd op onder meer de instroom, de doorstroom en de uitstroom van personeel.

Het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) is voor enkele kleine belastingmiddelen (zoals de assurantiebelasting en de verhuurdersheffing) op orde gebracht en eind 2018 is de Belastingdienst gestart met een meerjarig programma voor het verbeteren van de managementinformatie en de inrichting van risicomanagement.



De Belastingdienst heeft veel voortgang geboekt bij de aanpak van het moderniseren van de verouderde ICT-systemen (de legacy). De Belastingdienst heeft nu per domein goed inzicht in de kwaliteit van de bestaande ICT-systemen, hoe de ICT-systemen er uit moeten gaan zien en welke werkzaamheden daarvoor moeten worden uitgevoerd.

Desalniettemin blijven de problemen bij de Belastingdienst onverminderd groot, zodat het oplossen ervan meer tijd vraagt. De minister en de staatssecretaris zijn zich hiervan bewust.

Zo is het tempo waarin de verouderde systemen worden vervangen nog niet hoog genoeg om de toename met nieuwe verouderde systemen voor te blijven. Daarmee neemt per saldo het percentage verouderde systemen toe. De capaciteit die nodig is voor zowel het beheer en onderhoud van systemen als het invoeren van nieuwe wetgeving, is de komende jaren dusdanig groter dan de beschikbare capaciteit, dat er in sommige domeinen mogelijk onvoldoende capaciteit overblijft voor het moderniseren van de verouderde systemen. Dit betekent dat het moeilijker wordt om nieuwe wetgeving te implementeren en de dienstverlening aan burgers te borgen (laat staan vernieuwen).

Ook het inrichten van het bedrijfscontinuïteitsbeheer vergt meer tijd dan aanvankelijk was gepland. Het bedrijfscontinuïteitsbeheer moet ervoor zorgen dat de belangrijkste processen van de Belastingdienst ongestoord blijven verlopen en zijn beschermd tegen gebeurtenissen die kunnen leiden tot een onderbreking ervan. Ook moet het ervoor zorgen dat processen weer binnen een bepaalde tijd worden hersteld.

Verder zien wij in andere onderdelen van de bedrijfsvoering tekortkomingen die méér aandacht vragen. De controles die moeten vaststellen of de gegevens in de systemen juist en volledig worden verwerkt, worden al enkele jaren niet tijdig en volledig uitgevoerd. Hierdoor heeft de Belastingdienst gedurende het jaar geen zekerheid over de juistheid en volledigheid van de financiële verantwoording.

Ook het verplichtingenbeheer en het inkoopbeheer voldoen nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Gedurende het jaar bestaat geen actueel beeld van de aangegane en openstaande verplichtingen, en om in de jaarrekening een betrouwbaar beeld te geven van de verplichtingenstand zijn veel correcties nodig op aangeven van de Auditdienst Rijk. Daarnaast is gebleken dat de Belastingdienst niet in alle gevallen over voldoende informatie beschikt om de prestaties van leveranciers vast te stellen. Die prestatieverklaring is nodig om de rechtmatigheid van de betaalde facturen te onderbouwen.



4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 9 onvolkomenheden.

Tabel 3 Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Onderwerp	2016	2017	2018
Kerndepartement			
Aansturing van en toezicht op de Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging kern-departement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Belastingdienst			
Legacy-problematiek IT Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Integraal inzicht in kosten beheer en onderhoud huidige IT Belastingdienst	Onvolkomenheid		
Managementinformatie Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Sturing en beheersing vernieuwingsopgave Belastingdienst ²	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
M&O-beleid kleine belastingmiddelen	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst			Onvolkomenheid
Verplichtingenbeheer Belastingdienst			Onvolkomenheid
Prestatieverklaringen Belastingdienst			Onvolkomenheid



4.3 Onvolkomenheden kerndepartement

4.3.1 Informatiebeveiliging kerndepartement verbeterd; maatregelen nog niet afgerond

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met ddos-aanvallen (*distributed denial of service*). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een ddos-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn.

Bij informatiebeveiliging gaat het, naast het beschermen van persoonsgegevens, bijvoorbeeld ook om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen, heeft de rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en bij de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.



Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012 normen. De BIR: 2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR: 2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2017

Vorig jaar constateerden wij dat de capaciteit voor de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Financiën in 2017 zeer beperkt was. Ook constateerden we dat er bij het Ministerie van Financiën geen duidelijk ingericht proces bestond voor het opstellen van verbeterplannen en het opvolgen en monitoren van risico's. De inrichting van de informatiebeveiliging was in 2017 op relatief veel aspecten niet geformaliseerd. Procedures en beleidsnotities, een implementatieplan en businessimpactanalyses op het terrein van informatiebeveiliging waren verouderd. We deden daarom de volgende aanbevelingen:

- Faciliteer de *chief information security officer* (CISO), onder meer met een uitbreiding van de capaciteit voor informatiebeveiliging, zodat er een verbeter slag gerealiseerd kan worden.
- Richt een duidelijk proces in voor het opstellen van verbeterplannen.
- Zorg voor opvolging en monitoring van risico's.
- Formaliseer richtinggevende documenten die het ministerie een vaste, gedeelde structuur bieden om beheersmaatregelen en verbetertrajecten te prioriteren.

Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie de capaciteit voor informatiebeveiliging in 2018 heeft uitgebreid. Deze bestaat nu uit de CISO, de privacy officer en 6 adviseurs informatiebeveiliging. Ook is in 2018 het *chief information officer* (CIO)-stelsel geformaliseerd, het informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld, een visiedocument vastgesteld en zijn de



eerste stappen gezet richting een volwaardig ISMS-proces (information security management system). Het Ministerie van Financiën heeft hiermee een proces ingericht voor het opstellen van verbeterplannen. De basis voor het beheer van de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Financiën is daarmee aanwezig. Het is nu nodig om het ingerichte proces een jaar sluitend te doorlopen om tot een volwaardig ISMS-proces te komen. Voor het opvolgen en monitoren van risico's is er in 2018 in het informatiebeveiligingsbeleid een risicomanagementkader opgenomen. Dit risicomanagementkader wordt in 2019 geïmplementeerd en daarnaast schaft het ministerie een tool aan die het ISMS-proces verder professionaliseert.

Beeld over 2018

Het Ministerie van Financiën zorgt samen met de Belastingdienst, onderdeel van het ministerie, voor een groot deel van de inkomsten van de overheid en ziet aan de andere kant toe op de besteding van het overheidsgeld. De rijksbegroting, de Miljoenennota en het belastingplan met de belastingmaatregelen zijn daar onderdeel van.

Het Ministerie van Financiën heeft op 3 van de 4 aandachtsgebieden (sturing van de informatiebeveiliging, organisatie van de informatiebeveiliging en incidentmanagement) de BIR in voldoende mate geïmplementeerd. Zo is op het aandachtsgebied sturing van de informatiebeveiliging, gezorgd voor een geactualiseerd informatiebeveiligingsbeleid, worden er periodiek beveiligingsaudits uitgevoerd en is er een visiedocument dat aangeeft wat de langetermijndoelstellingen zijn. De minister zou hier nog stappen kunnen zetten door een overzicht van de kritieke systemen met hun relevante kenmerken op te stellen. Dit is van belang om op centraal niveau inzicht te hebben in de risico's van de kritieke systemen en om hier op te kunnen sturen.

Er is op het aandachtsgebied 'organisatie van de informatiebeveiliging' een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies. Daarnaast zijn er heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden voor het behalen van de informatiebeveiligingsdoelstellingen.

Voor het incidentmanagement is er een centraal overzicht van incidenten die hebben plaatsgevonden. Deze worden echter niet gerapporteerd aan het seniormanagement, waardoor dat niet op de hoogte is van belangrijke incidenten. Wel is duidelijk hoe er met incidenten moet worden omgegaan. Dit proces is namelijk beschreven en geformaliseerd.

Conclusie en aanbevelingen

Op 3 van de 4 aandachtsgebieden (sturing van de informatiebeveiliging, organisatie van de informatiebeveiliging en incidentmanagement) wordt voldaan aan de BIR:2012.

We bevelen aan om vooral op het aandachtsgebied van het risicomanagement stappen te zetten door onder andere een werkend centraal overzicht van verbeterplannen te verkrijgen, daarnaast hierover periodiek te rapporteren aan het seniormanagement en een overzicht van de kritieke systemen inclusief belangrijkste risico's en de laatst uitgevoerde risicoanalyses en penetratietesten op te stellen. Dit is van belang om op centraal niveau een goed overzicht te krijgen waarmee het seniormanagement kan worden geïnformeerd. De aanbevelingen die wij vorig jaar hebben gedaan zijn opgevolgd, maar nog niet volledig afgerond. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid op de informatiebeveiliging.

4.4 Onvolkomenheden Belastingdienst

4.4.1 Tempo vernieuwen verouderde ICT-systemen te laag

In voorgaande jaren waren de problemen met verouderde ICT-systemen bij de Belastingdienst groot. Er is de afgelopen jaren voortgang geboekt met het oplossen van de problemen. In 2018 hebben wij vastgesteld dat op 3 gebieden nog onvoldoende resultaten waren bereikt. Deze 3 toetspunten hebben wij dit jaar opnieuw onderzocht. Het betreft de aanwezigheid van een *integraal plan* voor de aanpak van de verouderde systemen en de beheersing van de risico's, de *uitvoering van de plannen* en/of de bijstelling ervan bij voortschrijdend inzicht en *feitelijke verbetering* als gevolg van de uitvoering van de plannen. We hebben daarbij ook de gevolgen en de risico's van de aanwezigheid van verouderde ICT-systemen betrokken en onderzocht op welke manier door de Belastingdienst wordt gestuurd op het beheersen van de continuïteitsrisico's die voortkomen uit de verouderde ICT-systemen.

Meer dan de helft van het ICT-landschap van de Belastingdienst is sterk verouderd en daardoor moeilijk aanpasbaar en duur in onderhoud. Dit heeft tot gevolg dat het soms lastig of zelfs onmogelijk is om nieuwe wetgeving te implementeren of de dienstverlening aan burgers te (blijven) vernieuwen. De Belastingdienst is daarom al een aantal jaar bezig om via het programma Modernisering IV-landschap (MIV) de verouderde ICT-systemen te moderniseren of nieuwe systemen te bouwen, waardoor de oude systemen buiten gebruik kunnen worden gesteld. Ook in 2018 heeft de Belastingdienst opnieuw verouderde ICT-systemen gemoderniseerd of vervangen.

Wat het betekent als verouderde systemen moeilijk aan te passen zijn, kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld van de omzetbelasting.

Omzetbelastingpercentages niet meer aanpasbaar

Het innen van de omzetbelasting is een kerntaak van de Belastingdienst, waar jaarlijks ongeveer €47,8 miljard aan belastinggeld mee wordt opgehaald. Het ICT-systeem dat dit proces ondersteunt, stamt uit 1982, is sterk verouderd en wordt gerekend tot de problematische legacy. Het systeem draait al 35 jaar stabiel zonder grote verstoringen, maar de kennis over dit systeem wordt schaars. Daarnaast is het systeem zodanig 'hard' geprogrammeerd, dat bijvoorbeeld de omzetbelastingpercentages niet meer aangepast kunnen worden. Nieuwe (Europese) wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving kan pas worden gerealiseerd als het oude systeem is vervangen door een nieuw systeem. De bouw van een nieuw systeem zal naar schatting 5 jaar duren. Dit betekent dat er de komende 4 jaar geen wijzigingen kunnen worden doorgevoerd in de omzetbelasting. Het systeem voor de omzetbelasting is in dat opzicht exemplarisch voor veel ICT binnen de Belastingdienst. Op de korte termijn is de continuïteit niet in gevaar: het systeem heeft weinig verstoringen en draait naar verwachting stabiel. Op de middellange termijn ontstaat echter wel een risico, omdat het systeem niet of zeer moeilijk is aan te passen aan nieuwe wetgeving, waardoor de wendbaarheid nihil is. Er is daarmee nauwelijks ruimte voor het parlement om met amendement op wetgeving te komen.

De ICT-werkzaamheden binnen het domein omzetbelasting zijn divers. Zo waren er in 2018 4 trajecten nodig om het oude systeem werkend te houden, 1 om het oude systeem te moderniseren, 2 trajecten om aanpassingen in de wet te verwerken en 4 trajecten om een nieuw omzetbelastingssysteem te bouwen. Deze werkzaamheden zijn alle nauw verweven én afhankelijk van werkzaamheden in andere ketens. Dit maakt het boeken van voortgang moeilijk en de prioritering binnen het portfolioproces ingewikkeld. Daarnaast moest de prioritering in 2018 ook door invloeden van buitenaf tussentijds worden gewijzigd. Zo waren de werkzaamheden voor de Brexit en voor het weghalen van het burgerservicenummer uit het btw-nummer niet voorzien en zorgden deze voor veel extra vraag naar het toch al schaarse aanbod aan IT-capaciteit in de keten van de omzetbelasting.

Inzicht in de ontwikkelrichting toegenomen

Om de doelen van het programma MIV te bereiken, is het noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de omvang van het aantal verouderde en moeilijk aanpasbare systemen en op welke wijze deze systemen zijn verbonden met andere ICT-systemen. Dit inzicht is in 2018 verder toegenomen. De Belastingdienst heeft in 2018 alle ICT-systemen verdeeld over zogeheten 'domeinen', bijvoorbeeld het domein omzetbelasting en het domein vennootschapsbelasting. Voor een aantal domeinen is inzichtelijk gemaakt wat de kwaliteit is van de bestaande ICT-systemen, hoe de ICT-systemen er uiteindelijk moeten gaan uitzien én welke werkzaamheden daarvoor moeten worden uitgevoerd. Door het vastleggen van de ontwikkelrichting voor deze domeinen, is het aansturen van de modernisering van de verouderde systemen verder verbeterd.

Er is (meerjarige) financiering beschikbaar voor modernisering

In 2017 constateerden wij dat een deel van de uitvoering van de werkzaamheden stakte door het ontbreken van financiering. Een van de oorzaken hiervan was dat de kwaliteit van de businesscases die ten grondslag lagen aan de budgetaanvragen, onvoldoende was. Als gevolg van het ontbreken van financiering konden onder meer de contracten met ingehuurd IT-personeel niet worden verlengd.

Midden 2018 is het bestedingsplan MIV goedgekeurd, waarmee er meerjarig budget beschikbaar is gesteld voor het moderniseren van de verouderde systemen. Dit budget kan niet voor andere doeleinden worden aangewend. Dit is een positieve ontwikkeling waarmee het risico op vertraging door het ontbreken van financiering is weggenomen. Het effect daarvan zal in 2019 tot uitdrukking moeten komen in een hogere productiviteit aan het begin van het jaar, omdat bijvoorbeeld de contracten met extern IT-personeel nu een langere looptijd kunnen hebben of kunnen worden verlengd.

In het bestedingsplan voor de modernisering is vastgelegd welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd om de verouderde systemen te moderniseren of nieuwe systemen te bouwen en de oude systemen buiten gebruik te stellen. Deze werkzaamheden zijn geprioriteerd per domein en passen binnen de vastgestelde ontwikkelrichting en binnen het beschikbare meerjarige financiële kader.

De beschikbaarheid van IT-personeel is een probleem

Financiering is niet de enige bepalende factor voor de mate waarin verouderde systemen kunnen worden gemoderniseerd. Of de geplande werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, hangt ook af van de beschikbare hoeveelheid IT-personeel met de juiste kennis en competenties.

Gebleken is dat de vraag naar IT-personeel in 2018 veel groter was dan het aanbod en dat dit ook de komende jaren het geval zal zijn. Meer IT-personeel aantrekken, lost dit probleem echter niet zonder meer op. Er moet ook rekening gehouden worden met het absorptievermogen van de organisatie. Daarnaast met de volgorde waarin systemen kunnen worden aangepast, aangezien veel systemen met elkaar verbonden zijn.

Prioriteren is noodzakelijk

De ketens die in het kader van de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst zijn ingericht, zijn verantwoordelijk om te bepalen welke ICT-werkzaamheden in een bepaald jaar moeten worden uitgevoerd. Dit is voor de ketens een nieuwe, verantwoordelijke, taak waar nog ervaring mee moet worden opgedaan. In 2018 hebben de ketens de totale behoefte aan uit te voeren werkzaamheden in kaart gebracht. Omdat deze behoefte vele malen groter is dan de werkzaamheden die op basis van de beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd, moeten de werkzaamheden worden geprioriteerd. Welke werkzaamheden de ketens vervolgens prioriteit geven, is afhankelijk van het beschikbare budget, de beschikbaarheid van IT-personeel, de afhankelijkheid van andere werkzaamheden en het belang dat de keten aan dat werk hecht. In de regel geldt voorrang voor werkzaamheden die noodzakelijk zijn om de continuïteit van de dienstverlening te borgen en om de ICT-systemen aan te passen aan nieuwe wet- en regelgeving. Er moeten echter ook veel werkzaamheden worden uitgevoerd om de bestaande ICT-systemen te moderniseren of te vernieuwen. Het vele werk dat nodig is, in combinatie met de begrensde beschikbaarheid van IT-personeel, stelt de ketens voor lastige keuzes. Daarom zijn er een Concern Portfolio Board en een Portfolioraad ingesteld die uiteindelijk besluiten welke werkzaamheden de hoogste prioriteit hebben. De mate en de volgorde waarin de verouderde systemen kunnen worden gemoderniseerd, is dus afhankelijk van de uitkomsten van het prioriteringsproces. Dit proces is ingewikkeld en nog niet geformaliseerd. Desondanks heeft dit proces wel duidelijk gemaakt welke knelpunten zich waar voordoen.

Voortgang aanpak verouderde systemen

In 2018 is conform de planning gewerkt aan het moderniseren van verouderde ICT-systemen. Door de verrichte werkzaamheden is een aantal systemen beter aanpasbaar geworden. In het najaar van 2018 werd echter geconstateerd dat een aantal andere systemen niet meer wordt ondersteund door de leverancier. Deze systemen zijn daardoor op termijn niet meer aanpasbaar en zijn daarom toegevoegd aan de lijst met te moderniseren verouderde systemen. Het gevolg hiervan is dat het percentage verouderde systemen in 2018 per saldo tóch is toegenomen. Dit betekent dat de kosten voor beheer en onderhoud niet dalen en dat de mogelijkheid om systemen aan te passen aan nieuwe wet- en regelgeving problematisch blijft. Dat een leverancier stopt met het ondersteunen van een systeem, zal de komende jaren vaker voorkomen.

Dit onderstreept het belang om verouderde systemen te moderniseren.

Op dit moment is de helft van het ICT-landschap van de Belastingdienst verouderd.

Ze vormt daarmee een obstakel voor het implementeren van nieuwe of gewijzigde wetgeving of het vernieuwen van de dienstverlening aan de burger. Als er net zo snel of sneller nieuwe verouderde systemen bijkomen dan dat er systemen kunnen worden gemoderniseerd, levert dit op de middellange termijn risico's op voor de continuïteit van de belastinginning. Het wordt voor het parlement dan nog lastiger om bestaande belastingwetgeving aan te passen of nieuwe wetgeving in te voeren.

Conclusie

In 2018 is de aanpak van de modernisering van de verouderde ICT-systemen verbeterd en is aan 2 van de 3 uit vorig jaar nog openstaande aandachtspunten voldaan. Het inzicht in en de informatie over de kwaliteit van de ICT-systemen is in 2018 verder toegenomen. Dat inzicht vormt een goede basis voor het integrale plan waarmee de verouderde systemen worden aangepakt. Ook is er meerjarige financiering beschikbaar, zijn er domeinarchitecturen vastgesteld die de gewenste eindsituatie en de transformatie daarnaartoe borgen en is er een proces voor het prioriteren van de werkzaamheden ingericht. In 2018 is planmatig gewerkt aan het moderniseren van de verouderde systemen.

Hoewel de aanpak voor het moderniseren van verouderde systemen in 2018 heeft gewerkt, heeft het nog niet tot de gewenste verbetering geleid. Het tempo waarin de verouderde systemen nu worden opgeruimd, is niet hoog genoeg om de toename van achterstallig onderhoud voor te blijven en daarmee per saldo het aantal verouderde systemen te verminderen. Daarnaast is de vraag naar IT-personeel voor het beheer en onderhoud van systemen en het invoeren van nieuwe wetgeving de komende jaren groter dan het aanbod, zodat de kans bestaat dat er onvoldoende capaciteit overblijft voor het opruimen van verouderde systemen conform de planning. Om die reden handhaven wij de onvolkomenheid.

4.4.2 Verbeteren managementinformatie vergt nog enkele jaren

Sinds 2014 constateren wij dat de Belastingdienst niet beschikt over goede managementinformatie om uitvoeringsprocessen te kunnen sturen, beheersen en verantwoorden. De kwaliteit van de managementinformatie bij de Belastingdienst stelde het management onvoldoende in staat om een goede afweging te maken tussen ambities, tijd, mensen en middelen.



Ontwikkelingen in 2018

In 2018 heeft de Belastingdienst nieuwe maatregelen getroffen om de managementinformatie binnen de Belastingdienst te verbeteren.

Op basis van het bestedingsplan *Bedrijfsvoering* is budget vrijgegeven voor het financieren van projecten om de bedrijfsvoeringssystemen te verbeteren, een financiële projectadministratie, een inkoopadministratie en een facilitair managementinformatiesysteem in te richten, de humanresourcefunctie (hr) te versterken en de hr-administratie op orde te brengen. In 2018 is gestart met de uitvoering van deze projecten. De komende jaren wordt gewerkt aan de afronding ervan.

Daarnaast is in het najaar van 2018 een start gemaakt met het programma *Managementinformatie en risicomanagement*. Voor dit programma is begin 2019 een eigen bestedingsplan ingediend. Het programma is erop gericht om via een gecoördineerde, samenhangende aanpak en uitvoering de managementinformatie verder te ontwikkelen en verbeteren. Ook beoogt het programma het huidige, versnipperde, risicobeheer om te vormen tot integraal risicomanagement.

Voor de uitvoering van het programma zijn meerdere jaren nodig. De afronding van het onderdeel 'managementinformatie' is gepland voor eind 2021 en voor het onderdeel 'risicomanagement' in 2022.

Het nieuwe sturingsmodel van de Belastingdienst, waarbij de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën als eigenaar van de Belastingdienst optreedt en de directeur-generaal Fiscale Zaken als opdrachtgever, betekent dat zowel de eigenaar als de opdrachtgever bijbehorende specifieke informatiebehoeften hebben. De directeur-generaal Belastingdienst was als opdrachtnemer in 2018 nog niet in staat om alle door de eigenaar respectievelijk de opdrachtgever gevraagde managementinformatie te leveren. Ook voldoet de wel geleverde managementinformatie nog niet in alle gevallen aan de wensen van de gebruikers.

Conclusie

In 2018 zijn nieuwe trajecten in gang gezet om de managementinformatie te verbeteren. De Belastingdienst heeft meer tijd nodig om toereikende managementinformatie te ontwikkelen dan aanvankelijk gedacht. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.



4.4.3 Randvoorwaarden strategisch personeelsbeleid Belastingdienst verbeterd

De afgelopen jaren had de Belastingdienst, vanwege een gebrek aan bruikbare informatie, geen goed overkoepelend beeld van:

- het aantal medewerkers dat de dienst instroomt als gevolg van werving;
- het aantal medewerkers dat intern doorstroomt naar een andere functie;
- het aantal medewerkers dat de dienst verlaat.

Hierdoor was de Belastingdienst – in een periode van een groot personeelstekort en een krappe arbeidsmarkt – niet goed in staat om te sturen op de in-, door- en uitstroom van personeel.

Om hierin verbetering te brengen, moest eerst een aantal randvoorwaarden worden ingevuld. Zo voorzag de administratie niet in de behoefte aan informatie over de formatie en bezetting en was het onduidelijk wie (overkoepelend) verantwoordelijk was voor het sturen en beheersen van de verschillende personeelsprocessen.

Ontwikkelingen in 2018

In 2018 zijn de taken en verantwoordelijkheden voor het personeelsbeleid uitgewerkt in de organisatiebesluiten van de Belastingdienst. Ook is er een nieuw werving- en selectiebeleid opgesteld en zijn de processen voor instroom en interne doorstroom geüniformeerd.

Voor de dienstonderdelen zijn eind 2018 organisatie- en formatierapporten vastgesteld. Op basis hiervan moet ieder dienstonderdeel uiterlijk 1 juli 2019 een meerjarig personeelsplan hebben opgesteld. Hierin moeten onder meer de uit te voeren werkzaamheden, de formatie (zowel kwantitatief als kwalitatief) en de bezetting zijn opgenomen. Op termijn moet de personeelsplanning deel gaan uitmaken van de reguliere planning-en-controlcyclus.

Om de informatievoorziening en het formatiebeheer te verbeteren, is in 2018 gestart met het aanpassen van de processen en systemen voor het registreren van de personeelsgegevens. Deze aanpassingen worden in 2019 ingevoerd en toegepast. In 2018 zijn dashboards beschikbaar gekomen met informatie over de formatie, bezetting en personeelsbewegingen per dienstonderdeel. Wanneer de organisatie- en formatierapporten in de administratie zijn verwerkt, kan het dashboard door alle onderdelen worden gebruikt voor het sturen op de formatie en de bezetting.

Het gebrek aan voldoende goed gekwalificeerde medewerkers dat is ontstaan als gevolg van de vertrekregeling uit 2016, is in 2018 met een breed pakket van maatregelen aangepakt. Sinds de zomer van 2018 wordt er grootschalig en met een maximale inzet van middelen geworven. In 2018 is ook geïnvesteerd in de zittende medewerkers. Daarbij is ingezet op leren en ontwikkelen, op beroepsvaardigheden, op flexibele inzetbaarheid en op goede interne doorstroommogelijkheden. Om de stabiliteit in de uitvoering van werkzaamheden te kunnen waarborgen, is de formatie voor de komende jaren (tijdelijk) verhoogd, waardoor tijdelijk extra personeel kan worden aangenomen. Resterende personeelstekorten worden zo goed als mogelijk opgevangen door medewerkers in te huren (in 2018 ging het om ongeveer 2.000 fte).

Zoals uit tabel 4 blijkt is het personeelstekort in de eerste helft van 2018 nog toegenomen. Na de zomer van 2018 steeg de instroom als gevolg van de wervingsaanpak, terwijl de uitstroom daalde. Daardoor is de bezetting van de Belastingdienst over geheel 2018 gerekend licht gestegen. Doordat de formatie in 2018 tegelijkertijd is verhoogd, is het aantal openstaande vacatures (formatie minus bezetting) wel gestegen. Eind 2018 zijn nog ruim 700 medewerkers aangenomen die begin 2019 aan de slag zijn gegaan. Voor heel 2019 moeten 3.450 fte worden geworven.

Tabel 4 Aantallen fte bezetting, instroom en uitstroom in 2018

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Bezetting	27.633	27.573	27.620	27.559	27.481	27.437	27.303	27.244	27.364	27.397	27.486	27.897
Instroom	60	24	154	58	30	90	23	46	244	137	182	481
Uitstroom	209	76	106	118	118	133	155	104	126	103	93	70
Saldo	-149	-52	48	-50	-88	-43	-132	-58	118	33	89	411

Ondanks alle inspanningen en resultaten heeft een aantal directies door het tekort aan personeel moeilijke keuzes moeten maken bij de inzet van het beschikbare personeel. Deze hebben ertoe geleid dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid onder druk is komen te staan (zie ook § 3.1.1).

Conclusie

In 2018 is voortgang geboekt bij het invullen van een aantal belangrijke randvoorwaarden. Er is nu sprake van een vastgestelde formatie en ook de informatievoorziening is in 2018 verbeterd. Het personeelstekort wordt zo goed als mogelijk opgevangen, maar ook de komende jaren zullen er nog knelpunten blijven bestaan. Om de continuïteit te borgen, zullen er nog steeds keuzes moeten worden gemaakt, waarvan primair het toezicht en de handhaving invloed ondervinden. De volgende trajecten moeten in 2019 nog worden

afgerond: de administratieve verwerking van de organisatie- en formatierapporten, het opstellen van meerjarige personeelsplannen voor de dienstonderdelen en het invoeren en toepassen van de aangepaste processen en systemen voor het registreren van de personeelsgegevens. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

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

De minister van Financiën moet misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wetten zo veel mogelijk voorkomen en bestrijden (M&O-beleid). Bij belastingontvangsten bestaat er altijd enige mate van onzekerheid over de volledigheid, omdat de Belastingdienst voor een belangrijk deel afhankelijk is van informatie die de belastingplichtigen zelf verstrekken. Een goed handhavingsbeleid is, vanwege de rechtsgelijkheid en het hooghouden van de belastingmoraal, daarom van groot belang.

Bij de zogeheten 'kleine belastingmiddelen' gaat het om belastingmiddelen met een totaal financieel belang van ongeveer € 22 miljard. De kleine belastingmiddelen bestaan uit de erf- en schenkbelasting, de groep 'autobelastingen' en de groep 'overige middelen'. Tot de groep 'overige middelen' behoren onder meer de assurantiebelasting, de kansspelbelasting, de verhuurdersheffing en de overdrachtsbelasting.

Voor het uitvoeren van een adequaat handhavingsbeleid is het van belang dat de handhavingsstrategie van de Belastingdienst per belastingmiddel wordt uitgewerkt in een handhavingsplan. Daarin moet staan welke handhavingsinstrumenten worden ingezet. De keuze voor deze handhavingsinstrumenten moet worden gemaakt aan de hand van een risicoanalyse. Vervolgens moet periodiek gerapporteerd worden over de uitvoering van het handhavingsplan en eventuele aanpassingen daarin.

Handhavingsplannen

De Belastingdienst heeft in 2017 voor de kleine belastingmiddelen een sjabloon ontwikkeld dat als basis kan dienen voor het opstellen van een handhavingsplan. In 2017 is dit sjabloon voor het eerst toegepast bij het opstellen van een handhavingsplan voor de assurantiebelasting en de verhuurdersheffing. In 2018 is het sjabloon ook gebruikt voor de andere belastingmiddelen die behoren tot de groep 'overige middelen'.

Voor de groep 'autobelastingen' zijn voor 2018 geen nieuwe handhavingsplannen opgesteld, maar zijn de plannen van 2016 gebruikt. Voor 2019 is wel een nieuw handhavingsplan opgesteld, dat grotendeels de benodigde informatie bevat.

Ook voor de erf- en schenkbelasting was voor 2018 geen handhavingsplan beschikbaar. Dit betekent overigens niet dat er in 2018 geen controles zijn uitgevoerd. In 2018 is wel een aanvang gemaakt met het opstellen van een handhavingsplan voor 2019.

Periodieke informatie over de uitvoering van de handhavingsplannen

In 2017 ontbrak het over de hele linie aan gestructureerde informatie over de uitvoering van de handhavingsplannen. In 2018 heeft de Belastingdienst voor de ‘overige middelen’ afspraken gemaakt om de uitvoering van de plannen te monitoren en te sturen op belangrijke afwijkingen. De interne jaarverslagen, waarin gerapporteerd wordt over de uitvoering van de handhavingsplannen in 2018, kunnen wat ons betreft nog aan waarde winnen door hierin ook op te nemen hoeveel capaciteit voor het uitvoeren van de verschillende handhavingsactiviteiten is ingezet en wat dit heeft opgeleverd. Ook zou in deze verslagen kunnen worden ingegaan op de uitkomsten van de interne toetsen op de kwaliteit van de fiscale besluiten.

Voor de groep ‘autobelastingen’ was in 2018 nog geen gestructureerde informatie over de uitvoering van de handhavingsactiviteiten beschikbaar. Ook waren nog geen rapportages beschikbaar, waarin na afloop van het jaar wordt teruggeblikt op de uitvoering van de plannen en de realisatie van de ingezette handhavingsinstrumenten en -activiteiten. De Belastingdienst heeft het voornemen om in 2019 een handhavingsoverleg autobelastingen in te stellen. In dit periodieke overleg gaan de directies die verantwoordelijk zijn voor een of meer autobelastingen gezamenlijk overleg voeren over handhavingsvoorstellen, de inzet van personeel en de monitoring van lopende handhavingsacties.

Ook voor de erf- en schenkbelasting zijn er nog geen gestructureerde rapportages over de uitvoering van handhavingsactiviteiten beschikbaar.

Conclusie

Voor de groep ‘overige middelen’ zijn er in 2018 toereikende handhavingsplannen en uitvoeringsrapportages opgesteld. Alleen voor de groep ‘autobelastingen’ en de erf- en schenkbelasting was dit nog niet het geval. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

4.4.5 Verbeteren bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst laat weinig voortgang zien

De Belastingdienst was in 2018 nog steeds onvoldoende voorbereid op de gevolgen van een onvoorziene uitval van kritieke bedrijfsprocessen. Het bedrijfscontinuïteitsbeheer, dat moet voorkomen dat kritieke processen worden onderbroken en maatregelen moet bevatten om deze processen weer snel te herstellen, is op veel punten nog onderontwikkeld.



In 2016 heeft de Belastingdienst een aanpak vastgesteld waarbij het bedrijfscontinuïteitsbeheer op basis van een zogeheten volwassenheidsmodel stapsgewijs wordt verbeterd. Een belangrijk onderdeel van deze aanpak is het verkrijgen van inzicht in gebeurtenissen die kunnen leiden tot onderbreking van bedrijfsprocessen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het uitbreken van brand in het rekencentrum, ddos-aanvallen of infiltratie van buitenaf (hacken). Dit inzicht wordt verkregen door het uitvoeren van zogeheten 'businessimpactanalyses'. Er is in 2018 weinig voortgang geboekt bij het uitvoeren hiervan. Dit is vooral te wijten aan een gebrek aan prioritering en een gebrek aan personeel met kennis van bedrijfscontinuïteitsbeheer. Het volwassenheidsmodel dat de Belastingdienst hanteert kent 6 niveaus. Het ambitieniveau voor de verschillende processen is nog niet bepaald. Het streven van de Belastingdienst was om eind 2017 over de gehele linie op niveau 3, dat wil zeggen 'beperkt geïmplementeerd', te zitten en eind 2019 op onderdelen op niveau 5, wat betekent 'gedegen ingericht'. Het bereiken van dit niveau zal naar verwachting met 2 tot 3 jaar opschuiven.

Taken en verantwoordelijkheden

In 2017 constateerden wij dat het onduidelijk was wie verantwoordelijk is voor het bedrijfscontinuïteitsbeheer. In 2018 is de (eind)verantwoordelijkheid voor het bedrijfscontinuïteitsbeheer belegd bij de *chief security officer* (CSO), die ook belast is met het integrale beveiligingsbeleid bij de Belastingdienst, en zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd van de managers die moeten zorgdragen voor het bedrijfscontinuïteitsbeheer bij de dienstonderdelen.

Ook is in 2018 begonnen met het inrichten van een bedrijfscontinuïteitsmanagement-systeem.

Crisismanagement

In reactie op ons rapport bij het *Jaarverslag 2017*, zegde de minister toe onze aanbeveling om prioriteit te geven aan maatregelen voor het beheersen van een crisis, op te zullen volgen. Er is sprake van een crisis als de continuïteit van de bedrijfsvoering, de veiligheid van medewerkers (en bezoekers) en/of de reputatie van de organisatie in gevaar is. Bij een crisis wordt het crisismanagementteam geactiveerd. Eind 2018 bleek ook het crisis- en calamiteitenmanagement nog niet op het nagestreefde volwassenheidsniveau te zitten. Wel is de inrichting van de crisismanagementorganisatie van de Belastingdienst in 2018 vastgesteld. Ook heeft onder meer de Douane geoefend op crisissituaties. Het voornemen is om eind 2019 wat betreft het crisis- en calamiteitenmanagement op het hoogste volwassenheidsniveau te zitten.



Conclusie en aanbeveling

In 2018 is weinig voortgang geboekt bij het verbeteren van het bedrijfscontinuïteitsbeheer. Wij handhaven dan ook de onvolkomenheid.

Wij bevelen de minister aan om per organisatieonderdeel en bedrijfsproces het gewenste niveau van bescherming vast te stellen en een nieuwe planning op te stellen om dit niveau te bereiken.

4.4.6 Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst moet beter

Wij besteden al enkele jaren aandacht aan het beheer van de massale gegevensverwerking bij de Belastingdienst en het tijdig en volledig uitvoeren van verbijzonderde interne controles. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2017* schreven wij dat het beheer van de massale gegevensverwerking was verbeterd. Wel vroegen wij nog aandacht voor de uitvoering van de verbijzonderde interne controles.

Het belang van verbijzonderde interne controles

De Belastingdienst verwerkt enorme hoeveelheden gegevens. Deze gegevens worden tussen de verschillende systemen uitgewisseld en overgedragen. Zo worden bijvoorbeeld de gegevens uit de heffingssystemen overgedragen aan de inningssystemen en van de inningssystemen aan de financiële administratie. Daarbij is het van belang dat de verwerking van deze gegevens in de systemen en de overdracht van de gegevens tussen de systemen juist, tijdig en volledig plaatsvinden. Om er zeker van te zijn dat de gegevensverwerking bij de Belastingdienst aan de daaraan te stellen eisen voldoet, zullen er voldoende controles moeten plaatsvinden. Idealiter worden deze controles ingebouwd in de gebruikte systemen. Bij een groot aantal systemen zijn deze geprogrammeerde controles echter niet aanwezig, waardoor het nodig is om deze controles 'handmatig' uit te voeren. Deze controles worden 'verbijzonderde interne controles' genoemd.

Uitvoering van de verbijzonderde (handmatige) interne controles staat onder druk

De kwaliteit en de tijdige uitvoering van de verbijzonderde, dus handmatige, interne controles staan al een aantal jaar onder druk. Een van de oorzaken is een gebrek aan personele capaciteit. Deze situatie is in 2018 niet verbeterd. De verbijzonderde interne controles zijn gedurende 2018 opnieuw niet volledig en niet tijdig uitgevoerd. De achterstanden zijn uiteindelijk ingelopen, waarbij voorrang is gegeven aan de grotere belastingmiddelen als de omzetbelasting en vennootschapsbelasting. Bij de kleinere belastingmiddelen heeft het echter tot in maart 2019 geduurd voordat noodzakelijke controles



door de Belastingdienst zijn uitgevoerd. De achterstanden in de uitvoering van de interne controles maakten niet alleen de beoordeling van de kwaliteit ervan lastig, maar er bestond hierdoor ook lang onzekerheid over de juistheid en volledigheid van de financiële verantwoording.

Conclusie

Wij constateren dat de tijdige uitvoering van de verbijzonderde interne controles in 2018 verder onder druk is komen te staan, waardoor de Belastingdienst onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van de gegevensverwerking in de systemen. Mede omdat er al enkele jaren aandacht is gevraagd voor dit probleem, merken wij de tijdige en volledige uitvoering van de verbijzonderde interne controles aan als een onvolkomenheid.

4.4.7 Verplichtingenbeheer Belastingdienst niet op orde

Bij het afsluiten van contracten met een externe leverancier voor de levering van goederen of diensten, gaat de Belastingdienst een verplichting aan. Deze verplichtingen moeten tijdig en voor het juiste bedrag in de administratie worden opgenomen. Na betaling van de leverancier moet de verplichting met het juiste en volledige bedrag worden verlaagd. Op die manier heeft de Belastingdienst op elk moment inzicht in de resterende verplichtingenruimte en daarmee op de resterende financiële ruimte voor het doen van inkopen.

Uniforme spelregels voor het vastleggen, monitoren en afboeken van verplichtingen ontbreken

In 2018 bleek dat er in de administratie bedragen waren opgenomen die niet als verplichting zijn te kwalificeren en daarom onterecht als verplichting waren opgenomen. Ook stonden er nog verplichtingen open die al afgeboekt hadden moeten zijn, omdat de levering van goederen al had plaatsgevonden en de betaling al was verricht.

Om in de jaarrekening een betrouwbaar beeld te geven van de stand van de in 2018 aangegane verplichtingen en van de per 31 december nog openstaande verplichtingen, heeft de Belastingdienst op aangeven van de Auditdienst Rijk, begin 2019 diverse correcties moeten uitvoeren.

Wij constateren dat er binnen de Belastingdienst op verschillende wijzen wordt omgegaan met het vastleggen, monitoren en afboeken van verplichtingen. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een actueel en uniform kader voor de dienstonderdelen. Het risico hiervan is dat de verplichtingenruimte die uit de administratie blijkt, niet klopt. Mede als gevolg hiervan zijn er in 2018 verplichtingen aangegaan terwijl daar geen ruimte meer voor



was. Dit heeft geleid tot een overschrijding van het verplichtingenbudget met een bedrag van € 156,3 miljoen (zie ook § 3.1.2.). Hiermee is het budgetrecht van het parlement geschonden.

Conclusie en aanbeveling

Omdat het verplichtingenbeheer bij de Belastingdienst niet op orde is heeft de Belastingdienst geen actueel inzicht in de verplichtingenstand. Wij merken het verplichtingenbeheer bij de Belastingdienst daarom als een onvolkomenheid aan. Wij bevelen de minister aan uniforme spelregels voor het vastleggen, monitoren en afboeken van verplichtingen op te stellen en toe te zien op de naleving ervan.

4.4.8 Vaststellen geleverde prestaties inkopen Belastingdienst niet op orde

De reorganisatie en noodzakelijke prioriteitstellingen door de Belastingdienst hebben invloed gehad op de kwaliteit van het financieel beheer. Naast de tekortkomingen in het verplichtingenbeheer zien we dat ook bij het vaststellen van de geleverde prestaties en het op grond daarvan betaalbaar stellen van ontvangen facturen.

Inkooporders ontbreken en prestatieverklaringen zijn niet goed onderbouwd

Het aantal fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid van de gecontroleerde materiële uitgaven is aanzienlijk. In 48 van de in totaal 106 onderzochte transacties was geen of onvoldoende informatie beschikbaar om vast te stellen dat de prestatie is geleverd. Deze fouten en onzekerheden worden onder meer veroorzaakt door het ontbreken van inkooporders en niet goed onderbouwde prestatieverklaringen.

Conclusie en aanbevelingen

Voor 45% van de onderzochte posten met betrekking tot de materiële uitgaven van de Belastingdienst bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid door het onvoldoende kunnen vaststellen van de geleverde prestatie. Gezien de omvang van het aantal bevindingen en financiële risico's bij onvoldoende aandacht voor prestatieverklaringen beoordelen wij dit onderdeel van het inkoopbeheer als een onvolkomenheid.

Wij bevelen de Belastingdienst aan om de documentatie rondom verplichtingen, bestellingen en contracten te verbeteren om onzekerheid over de rechtmatigheid van de materiële uitgaven achteraf te voorkomen. Meer specifiek bevelen wij aan om kaders en richtlijnen op te stellen voor de behandeling van inkopen en de wijze waarop achteraf wordt vastgesteld dat de prestaties zijn geleverd.



4.5 Opgeloste onvolkomenheden

4.5.1 Inrichting aansturing van en toezicht op de Belastingdienst afgerond

Naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie Onderzoek Belastingdienst uit 2017, heeft de minister verschillende maatregelen aangekondigd om de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst te verbeteren. In 2017 was een groot deel van deze maatregelen in opzet beschreven, op onderdelen uitgewerkt en deels geïmplementeerd. De werking van de maatregelen, die moeten leiden tot een andere en betere aansturing van de Belastingdienst, moest in 2017 nog blijken. In 2018 is de implementatie van de maatregelen afgerond en is er ook volgens nieuwe wijze van sturen en toezichthouden gewerkt.

Kerndepartement

De aansturing van de Belastingdienst is vormgegeven volgens het bij agentschappen gebruikelijke 'driehoeksmodel'. In dit model treedt de secretaris-generaal (SG) op als eigenaar, treedt de directeur-generaal Fiscale Zaken op als opdrachtgever en is de directeur-generaal Belastingdienst opdrachtnemer. In het zogeheten 'driehoeksoverleg' komen de deelnemers aan de driehoek tot gezamenlijke afspraken over de randvoorwaarden waarbinnen de Belastingdienst de beleidsdoelstellingen realiseert. In 2018 is met het driehoeksmodel gewerkt en hebben er diverse overleggen plaatsgevonden.

Tegelijkertijd is ook de positie van de secretaris-generaal verstevigd en is de functie van plaatsvervangend secretaris-generaal, die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering binnen het departement, geformaliseerd. Ook zijn de formaties van de Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken en de overige directies binnen het SG-cluster uitgebreid. De Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken (HDFEZ), die sindsdien 4 afdelingen kent, heeft in 2018 verder invulling gegeven aan haar rol als concerncontroller. Ook het directoraat-generaal Fiscale Zaken heeft in 2018 nader invulling gegeven aan zijn rol van opdrachtgever van de Belastingdienst, onder meer door de beleidsmatige prioriteiten voor het komende jaar aan te geven.

In 2018 heeft HDFEZ een nieuw model voor de planning-en-controlcyclus ontwikkeld, waarvan onder meer een jaarplan en viermaandelijks rapportages deel uitmaken. Het directoraat-generaal Belastingdienst heeft de eigen planning-en-controlcyclus hiermee in lijn gebracht. In 2018 is begonnen om volgens de nieuwe planning-en-controlcyclus te werken. De informatievoorziening tussen de Belastingdienst en het kerndepartement is verbeterd en de besluitvorming verloopt formeler.



De beschikbaarheid van toereikende managementinformatie is een belangrijke voorwaarde om goed te kunnen sturen, beheersen en verantwoording af te leggen. De beschikbare managementinformatie van de Belastingdienst is hier op onderdelen nog niet voldoende geschikt voor. In § 4.4.2 gaan we nader in op de managementinformatie bij de Belastingdienst.

Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in 2018 een nieuwe topstructuur ingericht, waarbij een scheiding is aangebracht tussen kaderstelling, uitvoering en control. Gedurende het jaar is de Belastingdienst volgens de nieuwe topstructuur gaan werken. Deze zorgt voor een duidelijker rol- en verantwoordelijkheidstoedeling. Onderdeel van de topstructuur is het samenwerken in ketens, waarin de directieoverstijgende gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verschillende belastingmiddelen wordt vormgegeven. De samenwerking in de ketens vraagt nog veel gewenning. Ook de controlfunctie is nog in ontwikkeling.

De afstemming tussen het kerndepartement en de Belastingdienst gebeurt op 3 vlakken: de beleidscyclus, de planning-en-controlcyclus en de bedrijfsvoering. Dit moet bijdragen aan een goede verankering van de Belastingdienst binnen het ministerie. De werking hiervan is in 2018 verbeterd.

Eind 2016 is de financiële besluitvorming van de Belastingdienst onder verscherpt toezicht geplaatst van de Inspectie der Rijksfinanciën. Begin 2018 is dit geëvalueerd. De evaluatie liet een positieve ontwikkeling zien op de onderdelen waarop het verscherpt toezicht betrekking heeft: de verplichtingentoets, de stukkenstroom en de planning-en-controlcyclus. Het verscherpte toezicht, dat van kracht blijft tot de besluitvormingsprocedures bij de Belastingdienst blijvend verbeterd zijn, is daarom minder streng geworden.

Conclusie

De aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst zijn opnieuw vormgegeven. In 2018 is volgens de nieuwe opzet gewerkt. Daarom kunnen we de onvolkomenheid opheffen. Op onderdelen is wel nog enige uitwerking nodig en moet nog wat gewenning plaatsvinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rol van de afdeling Eigenaarsadvisering en voor de rollen binnen de driehoek. In 2019 zal vooral de managementinformatie die nodig is voor een goede sturing en toezichtuitoefening verder moeten worden verbeterd.

4.5.2 Sturing en beheersing vernieuwingsopgave Belastingdienst

In 2015 is de toenmalige staatssecretaris van Financiën gestart met een omvangrijk investeringsprogramma om de Belastingdienst beter, goedkoper en meer in control te krijgen: de Investeringsagenda. Deze was gericht op het moderniseren van de primaire processen en ondersteunende systemen. Dit doel moest via een groot aantal projecten worden gerealiseerd. Tijdens ons verantwoordingsonderzoek 2016 concludeerden we dat de onderbouwing van de Investeringsagenda ‘gebrekkig’ was. De Belastingdienst kon de relatie tussen de beoogde doelen en de daarvoor benodigde middelen onvoldoende duidelijk maken. Ook het sturingsinstrumentarium voor het programma was onderontwikkeld. Dit was er mede oorzaak van dat de resultaten van de Investeringsagenda uitbleven. Op grond daarvan is de sturing en beheersing van de Investeringsagenda toen door ons aangemerkt als een onvolkomenheid.

In 2017 werd besloten de Investeringsagenda te herijken. De aanpak moest beter, gericht, behoedzamer en volgtijdelijker. Ook zijn er in 2017 maatregelen in gang gezet om de sturing en beheersing van de Investeringsagenda te verbeteren. Als gevolg van de herijkingsplannen en de nog ontoereikende sturing, is de voortgang van de Investeringsagenda in 2017 achtergebleven bij de planning. Wij hebben daarom de onvolkomenheid in 2017 gehandhaafd.

Ontwikkelingen in 2018

De resultaten van de herijking zijn in september 2017 met het parlement gedeeld.

Het nieuwe kabinet moest bepalen hoe hiermee verder te gaan.

De staatssecretaris heeft op 26 april 2018 de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn aanpak voor de vernieuwing van de Belastingdienst. De staatssecretaris koos hierbij, onder de noemer ‘Beheerst Vernieuwen’, voor een meer integrale aanpak van vernieuwen enerzijds en het verbeteren van de bedrijfsvoering anderzijds. Deze aanpak is erop gericht om op een meer beheerste wijze gefaseerd voortgang te boeken op een overzichtelijk aantal projecten binnen de pijlers ‘sturing’, ‘personeel’ en ‘ICT’.

Voor de beheersing van de projecten wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het normale instrumentarium. De meer programmatische aanpak van de Investeringsagenda, waarbij de vernieuwing gescheiden werd gestuurd, beheerst en verantwoord, is hiermee losgelaten. Met Beheerst Vernieuwen is de vernieuwingsopgave onderdeel geworden van de reguliere planning-en-controlcyclus van de Belastingdienst.

Voor de financiering en uitvoering van de vernieuwingsopgave zijn midden 2018 4 bestedingsplannen opgesteld en goedgekeurd. Deze plannen bevatten concrete en evalueerbare doelen die gezamenlijk invulling geven aan de vernieuwingsopgave. De uitvoering van de plannen, die een looptijd hebben tot 2023, is in 2018 gestart.

De reguliere sturing en beheersing binnen de Belastingdienst is in 2018 verbeterd. In 2018 is de nieuwe topstructuur ingevoerd, waarbij een duidelijke scheiding is aangebracht tussen kaderstelling, uitvoering en control. Ook is de planning-en-controlcyclus aangepast en in lijn gebracht met die van het kerndepartement. Voor het starten en uitvoeren van projecten zijn kaders opgesteld die aansluiten bij de nieuwe wijze van integrale besluitvorming.

Op verzoek van de Tweede Kamer is in 2018 ook de informatievoorziening over de vernieuwingsopgave van Belastingdienst aan het parlement herzien. De informatievoorziening start met een Jaarplan Belastingdienst in november. Het daarop volgende jaar wordt er met 2 voortgangsrapportages en een afsluitende jaarrapportage 3 keer over de het bereiken van de doelen en de prestaties van de Belastingdienst gerapporteerd. De huidige halfjaar-rapportages komen daarmee te vervallen.

Conclusie

Met Beheerst Vernieuwen is de relatie tussen de doelen, de te verrichten werkzaamheden en de daarvoor benodigde middelen helder onderbouwd met bestedingsplannen.

De sturing en beheersing zijn verbeterd en maken onderdeel uit van de reguliere planning-en-controlcyclus, met de daarbij behorende reguliere sturingsinstrumenten. De focus van Beheerst Vernieuwen ligt daarbij op continuïteit én vernieuwing, waarvan ook het verbeteren van de bedrijfsvoering integraal deel uitmaakt. De reguliere sturing en beheersing binnen de Belastingdienst zijn in 2018 zodanig op orde gebracht, dat er niet langer sprake is van een onvolkomenheid.

4.6 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

In deze paragraaf beschrijven wij een aantal risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering waar wij onderzoek naar hebben gedaan, maar waarvan de uitkomsten niet hebben geleid tot een onvolkomenheid. Wij zullen deze risico's en aandachtspunten ook volgend jaar weer in ons onderzoek betrekken.



4.6.1 IT-beheer kritieke informatiesystemen Nationale Schuld verbeterd; uitbesteding gaande

In onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën over de jaren 2015, 2016 en 2017 hebben wij aandacht gevraagd voor het op orde brengen van het IT-beheer van de informatiesystemen die in beheer zijn bij de afdeling IT-Specials. Dit is een kleine organisatie binnen het ministerie die het technisch beheer uitvoert voor onder meer de systemen die gebruikt worden voor de financiering van de staatsschuld en het schatkist-bankieren.

In 2017 is de eenheid Informatisering van het Ministerie van Financiën, waar de afdeling IT-Specials onderdeel van is, gestart met een project om het IT-beheer bij de afdeling IT-Specials te verbeteren. Tegelijkertijd is besloten om het grootste deel van de informatiesystemen en het technisch beheer hiervan uit te besteden aan een in Nederland gevestigde externe partij.

In 2018 hebben wij de voortgang van zowel het project om het IT-beheer te verbeteren, als het uitbestedingstraject onderzocht. In het onderzoek naar het IT-beheer hebben wij de volgende 5 onderdelen onderzocht: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up & recovery.

In 2018 heeft de eenheid Informatisering gewerkt aan het verbeteren van het IT-beheer. De verbeteringen zijn duidelijk zichtbaar. Wel zijn 3 van de 5 onderzochte onderdelen, te weten wijzigingsbeheer, gebruikersbeheer en beveiliging van componenten, nog niet volledig op orde.

In 2018 is ook de uitbesteding organisatorisch voorbereid en gestart. De migratie van applicaties en databases vindt fasegewijs in clusters plaats. De eerste applicaties zijn eind 2018 gemigreerd. De migratie loopt tot en met april 2019. De applicaties en databases worden bij de externe partij gedeeltelijk ondergebracht in een zogenoemde 'shared cloud' en gedeeltelijk in een 'dedicated private cloud'. Het technisch beheer vindt plaats door een gezamenlijk team van het ministerie en de externe partij; de applicatieontwikkeling blijft bij het ministerie. Op deze wijze blijft kennis binnen het ministerie behouden. De migratie van de eerste clusters is naar tevredenheid verlopen. Gedurende het migratieproject wordt gemonitord of aan alle technische, veiligheids- en compliance-eisen wordt voldaan.



De minister blijft verantwoordelijk voor goed opdrachtgeverschap en toezicht. Hiertoe worden met de externe partij duidelijke afspraken gemaakt, die voor een deel nog moeten worden afgerond. Zo moeten er nog afspraken worden gemaakt met de Auditdienst Rijk en de externe partij over het uitvoeren van audits. Ook zijn de interne beheersmaatregelen bij het ministerie nog niet volledig ingericht. Wel zijn afspraken gemaakt over het voeren van periodiek overleg en het beschikbaar stellen van periodieke rapportages door de externe partij. Onderdeel hiervan is een jaarlijks rapport over de goede werking van beheersmaatregelen voor de IT-systemen, dat is gecertificeerd door een externe auditor (een zogenaamd ISAE 3402 rapport). De eenheid Informatisering streeft ernaar alle vereiste maatregelen gereed te hebben zodra de uitbesteding is voltooid.

Wij zullen de afloop van de migratie en de goede werking van de beheersmaatregelen volgend jaar nagaan.

4.6.2 Verbeteren beheer fiscale processen Belastingdienst naar volgende fase

In 2016 bleek dat het beheer van de fiscale processen, die moeten zorgen voor het doen van juiste en volledige aangiften omzetbelasting, vennootschapsbelasting en loonheffing, bij de Belastingdienst niet op orde was. Daarom is in 2017 gestart met het opstellen van een Tax Control Framework.

Ontwikkelingen

In 2018 hebben de dienstonderdelen voor elke belastingsoort een risicoanalyse uitgevoerd. Voor de grootste risico's is vervolgens beschreven hoe de fiscale processen moeten worden ingericht en welke beheersmaatregelen moeten worden uitgevoerd. In 2019 moeten de dienstonderdelen deze procedures en beheersmaatregelen implementeren in de bedrijfsvoering. Vanaf eind 2019 zal de Belastingdienst de werking van de beheersmaatregelen vaststellen.

Conclusie

In 2018 zijn belangrijke stappen gezet bij het opstellen van een Tax Control Framework, waarmee in elk geval de grootste fiscale risico's kunnen worden beheerst. Het zal echter nog ten minste een jaar duren voordat er sprake is van beheerste en geteste processen.



4.6.3 Belastingdienst werkt aan verbetering toegangsbeheer ICT-systemen; rechten systeembeheerders vragen aandacht

Het verkrijgen van toegang tot informatiesystemen is bij een ICT-gedreven uitvoeringsorganisatie als de Belastingdienst van groot belang. Het toegangsbeheer moet waarborgen dat medewerkers alleen de autorisaties krijgen die ze nodig hebben voor hun functie, en geen bevoegdheden krijgen waarmee functiescheidingen worden doorbroken. Van medewerkers die uit dienst zijn of van functie wijziging, dienen tijdig toegangsrechten te worden ingetrokken. Het verstrekken van kritische autorisaties aan systeembeheerders dient beheerst plaats te vinden.

Het toegangsbeheer binnen de Belastingdienst is sterk in beweging. Dit heeft te maken met enerzijds de implementatie van het Identity Management System (IMS) en anderzijds de recente reorganisatie, waarbij taken en verantwoordelijkheden zijn herzien. De Belastingdienst werkt toe naar 1 systeem voor toegangsbeheer, namelijk IMS. Alle andere autorisatieverlenende systemen worden buiten gebruik gesteld of worden aangesloten op IMS. Dit geldt echter (nog) niet voor een deel van de autorisaties van systeembeheerders: IMS biedt namelijk geen ondersteuning voor de toegangsrechten tot databases, operatingsystemen en netwerk. Het is van groot belang dat ook het beheer van de systeembeheerdersrechten goed geregeld is. Systeembeheerders hebben namelijk direct toegang tot de technische infrastructuur en software, waarmee wijzigingen in systemen en gegevens buiten de reguliere programmatuur om kunnen worden aangebracht.

Eind 2018 zijn de taken en verantwoordelijkheden voor het toegangsbeheer beschreven en versterkt. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen proceseigenaar, procesinrichter en uitvoerende dienstonderdelen. Er is ook een nieuwe rapportagestructuur ingericht. De rapportages en de aanlevering van informatie door de dienstonderdelen moeten nog verder verbeterd worden.

Volgend jaar zullen wij opnieuw aandacht besteden aan het toegangsbeheer en ons daarbij vooral richten op het beheer van de rechten van systeembeheerders.

4.6.4 Kindgebonden budget

Op grond van de Wet op het kindgebonden budget wordt een ouder geacht een aanvraag voor kindgebonden budget te hebben gedaan als de ouder ook al een andere toeslag (huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag) ontvangt. In die gevallen wordt het kindgebonden budget toegekend op het moment dat de Belastingdienst Toeslagen van de

Sociale Verzekeringsbank een bericht ontvangt dat een ouder recht heeft op kinderbijslag en de ouder al een andere toeslag ontvangt. Deze systematiek is op correcte wijze in het systeem van de Belastingdienst Toeslagen ingebouwd.

Uit onderzoek van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën is gebleken dat het niet goed gaat in situaties waarin het kindgebonden budget is stopgezet en de ouder in een later berekeningsjaar opnieuw aan de voorwaarden voldoet. Voor die situaties is bij de bouw van het systeem ten onrechte aangenomen dat het initiatief voor het herstarten van het kindgebonden budget bij de ouder ligt. Als ouders echter niet zelf opnieuw een aanvraag voor kindgebonden budget hebben ingediend, hebben zij als gevolg daarvan ten onrechte geen kindgebonden budget ontvangen. Deze omissie is aanwezig vanaf de invoering van de kindertoeslag in 2008, die in 2009 is opgevolgd door het kindgebonden budget. In die periode hebben naar schatting 300.000 tot 400.000 ouders ten onrechte geen kindgebonden budget ontvangen.

Over de periode 2013 - 2017 krijgen ouders alsnog het kindgebonden budget dat hun toekomt. Momenteel wordt onderzocht hoe deze hersteloperatie moet worden vormgegeven, wanneer gestart kan worden met het herstel en hoeveel tijd en kosten hiermee naar verwachting gemoeid zijn. Op dit moment wordt het bedrag dat met het herstel is gemoeid, geraamd op tussen de € 375 en € 445 miljoen. Voor 2018 gaat het om een bedrag van € 86 miljoen. Wij hebben dit bedrag in de jaarrekening 2018 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als onrechtmatig aangemerkt bij de uitgaven kindgebonden budget, omdat dit bedrag ten onrechte niet is uitbetaald en daarmee de uitgaven voor het kindgebonden budget voor dit bedrag te laag zijn.

De Belastingdienst Toeslagen heeft het uitvoeringsproces inmiddels aangepast en in het najaar van 2019 past Belastingdienst Toeslagen ook de systemen aan. Wij zullen komend jaar aandacht besteden aan het aanpassen van de systemen en ook de ontwikkelingen op het gebied van het herstel blijven volgen.

4.6.5 Toepassing instrument decentralisatie-uitkering

We vragen aandacht voor de toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering bij het gemeente- en provinciefonds. De minister van Financiën heeft hierbij als medefondsbeheerder, naast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ook een verantwoordelijkheid. Uit ons onderzoek blijkt dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestaan, waaronder die voor de regiodeals, die op gespannen voet staan met de beleids- en



bestedingsvrijheid van decentrale overheden die een dergelijke uitkering kenmerkt. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* lichten we dit nader toe.

4.7 Oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Rijksbreed onderzoek bedrijfsvoeringsparagraaf

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de nadruk gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd, ook voor andere departementen. Zo helpt een goede inleidende paragraaf om de bedrijfsvoeringsparagraaf lezenswaardig te maken. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister van Financiën zien wij een ‘good practice’, omdat in de inleiding een duidelijke uiteenzetting is opgenomen van de belangrijkste problemen in de bedrijfsvoering en de consequenties daarvan.

In ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018* gaan wij nader in op de algemene uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.



5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 25 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft met belangstelling kennisgenomen van ons rapport en herkent en deelt de daarin opgenomen analyses en conclusies op hoofdlijnen.

De minister schrijft dat het hem deugd doet dat de onvolkomenheden ‘Aansturing van en toezicht op de Belastingdienst’ en ‘Sturing en beheersing van de vernieuwingsopgave Belastingdienst’ als opgelost worden beschouwd, zeker gelet op de grote inspanningen die door het Ministerie van Financiën op dit vlak zijn geleverd. Ten aanzien van de overige onvolkomenheden van vorig jaar en de drie nieuwe onvolkomenheden bij de Belastingdienst, schrijft de minister dat dit laat zien dat, ondanks veel inspanningen om het functioneren van de Belastingdienst te verbeteren en de stappen die hierbij worden gezet, de problemen bij de Belastingdienst groot, complex en hardnekkig zijn.

De minister ziet het als een gezamenlijk doel – van het Ministerie van Financiën én de Algemene Rekenkamer – om het financieel beheer bij het Ministerie van Financiën te verbeteren. De acties die in dat kader reeds zijn ingezet worden voortgezet. Het verbetertraject heeft volgens de minister de volle ambtelijke en politiek bestuurlijke aandacht. De minister neemt al onze aanbevelingen over en zegt toe de volgende maatregelen te nemen.

Met betrekking tot informatiebeveiliging (IB) bij het kerndepartement wordt gewerkt aan het bereiken van een volgend volwassenheidsniveau, onder meer door verdieping en borging van de principes in de organisatie van de IB. In 2019 zal – met hulp van de beveiligingsambtenaar – onder andere scherp gekeken worden naar de toepassing van de IB-governance. Ook zal er centrale IB-monitoring op het koppelvlak van het kerndepartement met het directoraat-generaal Belastingdienst worden ingericht.



Voor de kritieke informatiesystemen Nationale Schuld zijn concrete acties in gang gezet om het IT-beheer in de eerste helft van 2019 verder te verbeteren. Ook wordt er naar toegewerkt om de vereiste afspraken en maatregelen in het kader van de uitbesteding van het technisch beheer van een groot deel van de informatiesystemen gereed te hebben voor de voltooiing van de uitbesteding.

De minister vindt het – met ons – belangrijk dat het vervangen van de verouderde systemen niet stagneert, om ervoor te zorgen dat de Belastingdienst op middellange termijn nieuwe wetgeving kan blijven implementeren, zijn dienstverlening aan burgers kan garanderen en zijn kerntaak van belastinginning kan blijven uitvoeren. De spanning tussen de vraag en het aanbod van ICT-capaciteit leidt tot de noodzaak van prioritering. De uitkomsten van het portfolioproces hebben tot op het hoogste niveau, zowel binnen de Belastingdienst als vanuit de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, de aandacht. In 2019 wordt een extern onderzoek uitgevoerd naar het verloop en de uitkomsten van het portfolioproces. Het portfolio 2020 zal gezamenlijk door de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer worden vastgesteld, waarbij het beheersen van toekomstige continuïteitsrisico's een belangrijk punt van aandacht zal zijn.

Het programma Managementinformatie/risicomanagement dat eind 2018 van start is gegaan heeft als doel om op termijn te voorzien in managementinformatie op alle sturingsniveaus die informatie moet leveren over het presteren van de Belastingdienst. Het programma zal zich mede richten op het uitwerken van een samenhangend stelsel van prestatie-indicatoren.

De werving, selectie en het inwerken van nieuwe medewerkers spelen ook in 2019 en 2020 een grote rol. De wervingsboulevard, waarin kandidaten het selectieproces in korte tijd doorlopen, wordt geborgd als regulier proces en het vergroten van de zichtbaarheid op de arbeidsmarkt wordt de komende maanden gecontinueerd. De Belastingdienst blijft ook investeren in de zittende medewerkers en sluit zich aan bij het strategisch personeelsbeleid Rijk, gericht op gekwalificeerd en gemotiveerd personeel.

Voor de erfbelasting is in 2018 risicogericht toezicht vormgegeven. In 2019 wordt dit vastgelegd in een handhavingsplan. Ook is voor 2019 een handhavingsplan Auto gemaakt, waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke handhavingsinstrumenten worden ingezet. Voor zowel de erf- en schenkbelasting als autobelastingen zullen periodieke voortgangsrapportages worden opgesteld.



De Belastingdienst werkt aan een concreet plan van aanpak voor de implementatie van integrale beveiliging waar bedrijfscontinuïteitsbeheer een prominent onderdeel van is.

In 2019 zullen nieuwe medewerkers worden aangetrokken voor het uitvoeren van de verbijzonderde interne controles en wordt een explicieter bewakingsmechanisme op de voortgang van de uitvoering ervan ingevoerd.

Om het verplichtingenbeheer te verbeteren worden nieuwe kaders gesteld om tot een uniforme behandeling en vastleggen van verplichtingen te komen. Tevens wordt de interne controle ingericht op de naleving van deze kaders. Ook wordt voor de verplichtingenadministratie een specifiek voor de overheid ontwikkelde rapportagemodule ingevoerd. Ook voor de organisatie rondom het afgeven van prestatieverklaringen zullen de huidige kaders en richtlijnen kritisch worden herbezien en worden aangepast en uitgebreid. Hiertoe is de Belastingdienst reeds gestart met een onderzoek.

Ten slotte zullen, omdat de realisatie van de structurele oplossing voor het beheer van de rechten van systeembeheerders enige tijd vraagt, in de tussentijd tijdelijke beheersmaatregelen worden getroffen om een eventueel risico op onjuist gebruik op te vangen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

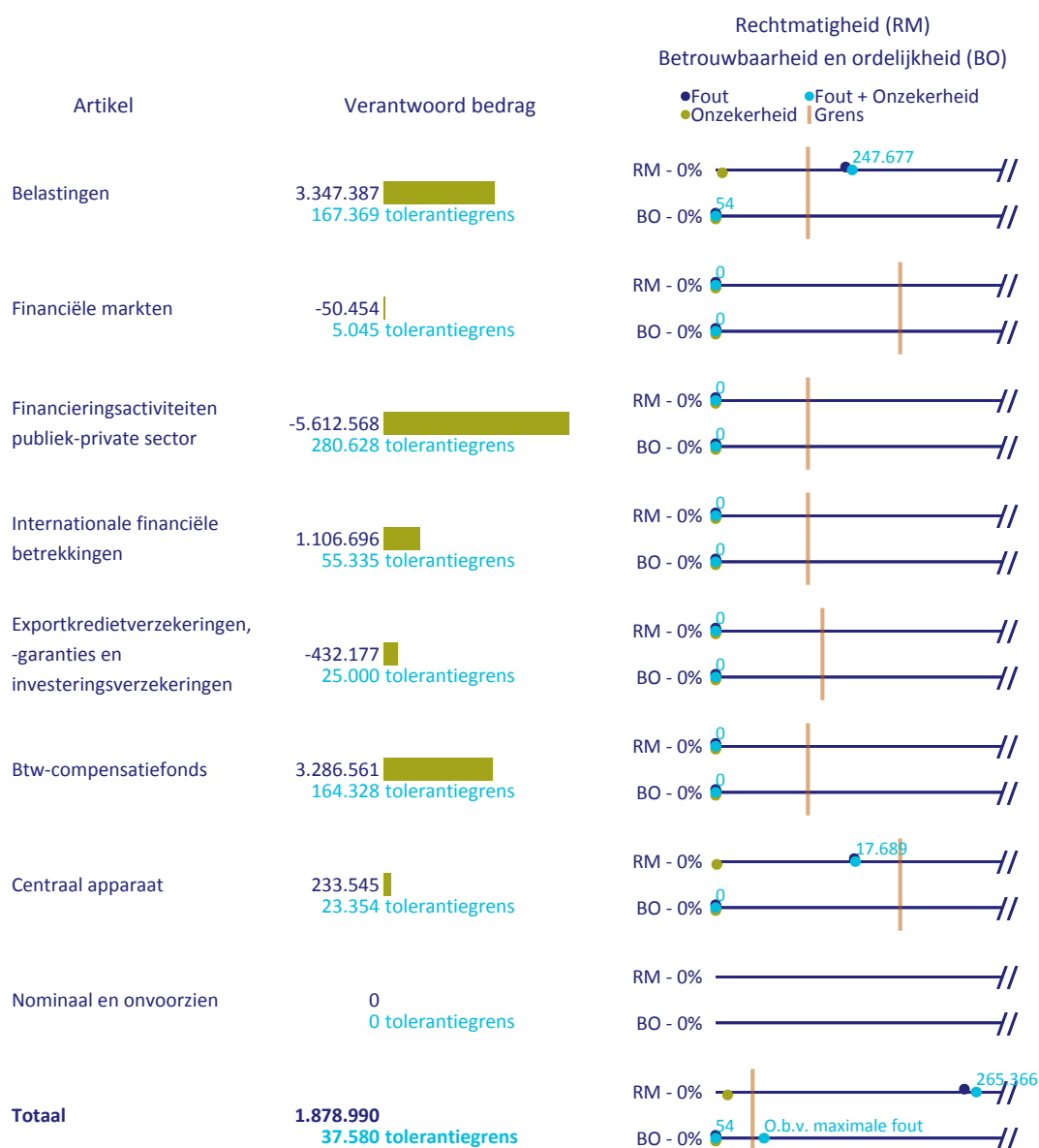
Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2018

In de overzichten 'fouten en onzekerheden' op de volgende pagina's vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

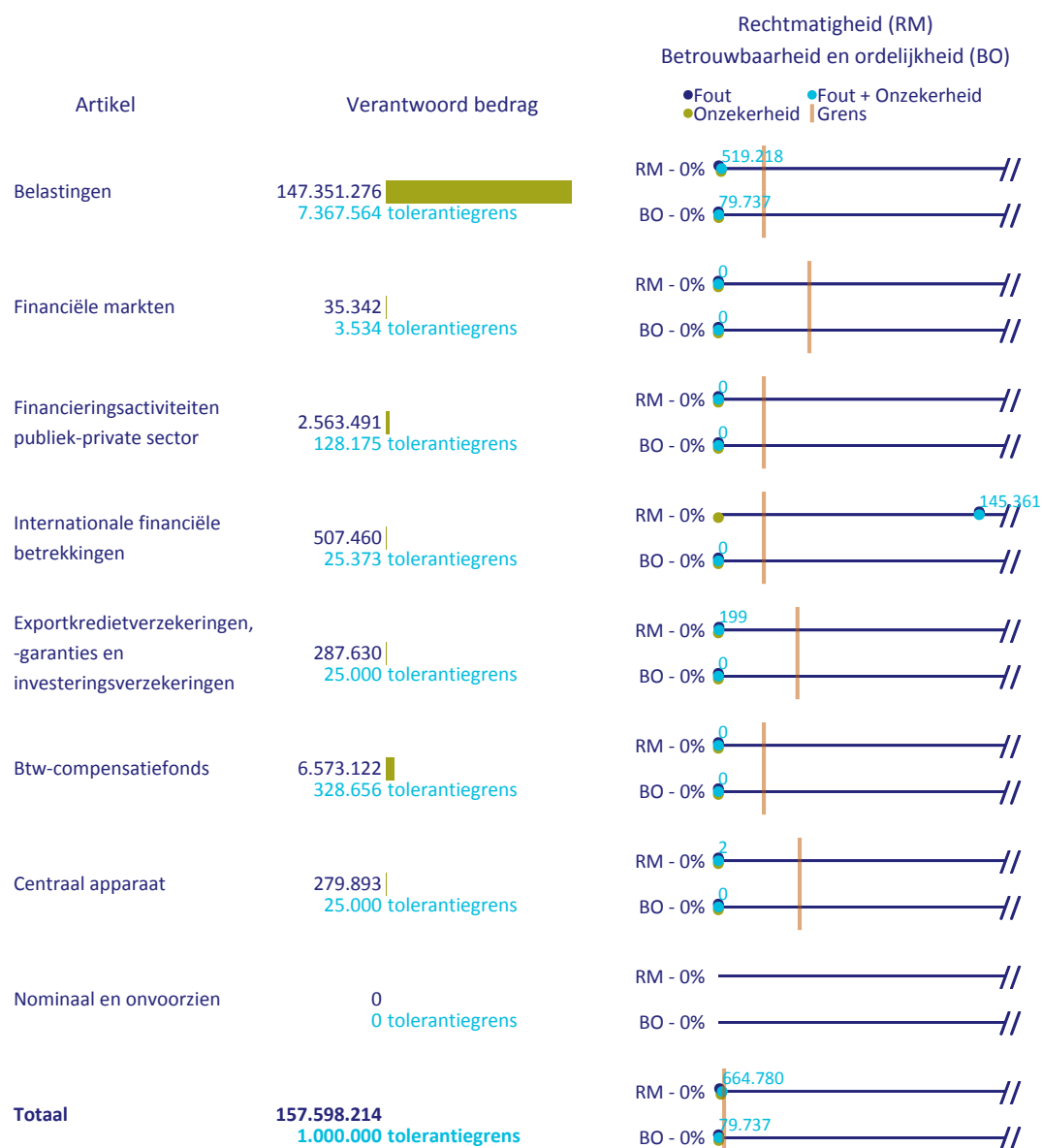
Ministerie van Financiën (IXB)

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



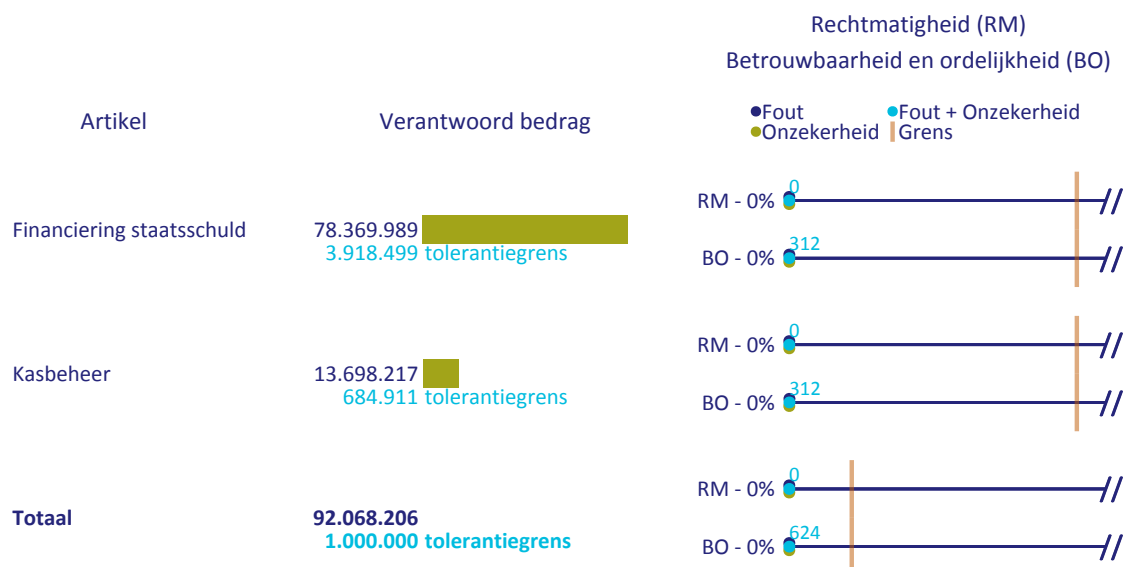
Ministerie van Financiën (IXB)

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Nationale Schuld (IXA)

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we 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 we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.



Bijlage 3

Literatuur

NBA (2016). *Handreiking volwassenheidsmodel informatiebeveiliging*. www.nba.nl.



Bijlage 4

Eindnoten

De volgende tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Financiën voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

1. In het conceptrapport werd een bedrag genoemd van €44.831 miljoen.
2. Deze onvolkomenheid had voorheen de benaming 'Sturing en beheersing Investeringsagenda'.

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 2019