

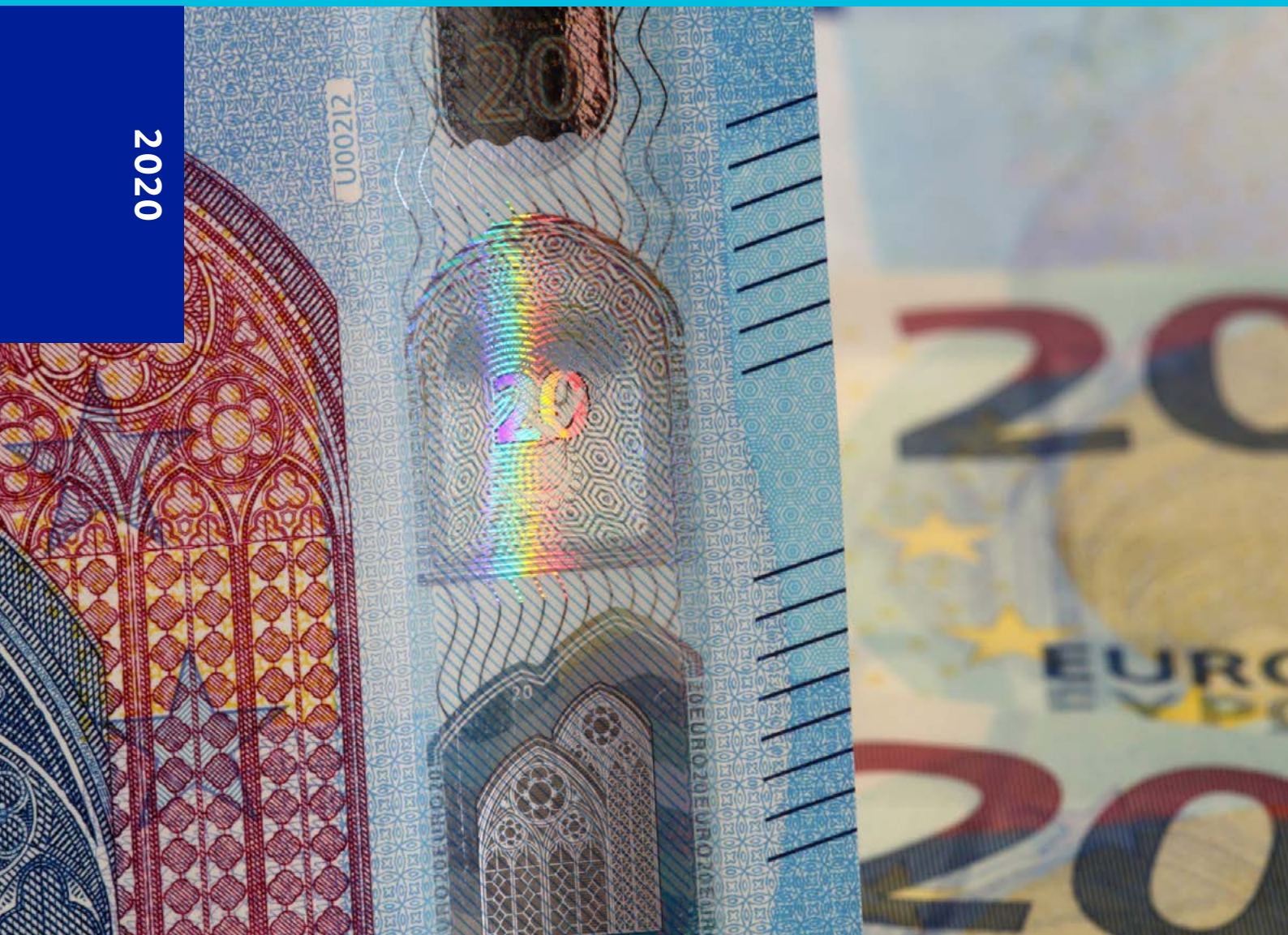


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed 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 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	11
3	Financiële informatie	14
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	15
3.2	Verplichting aandelenverwerving Air France-KLM in strijd met artikel 2.27 Comptabiliteitswet	17
4	Bedrijfsvoering	20
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	20
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	21
4.3	Onvolkomenheden	22
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	29
4.5	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	40
4.6	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	59
5	Beleidsresultaten	60
5.1	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	60
6	Buiten de rijksrekening: samenhang belasting- en premiestelsel	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Volksverzekeringen worden gefinancierd uit premies en algemene middelen	62
6.3	Veranderingen in de belastingwetten hebben gevolgen voor de premieopbrengsten	63
6.4	Belastingherziening heeft ook gevolgen voor de premieheffing	63
7	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	71
7.1	Reactie minister van Financiën	71
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	75
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2019	76
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	79
	Bijlage 3 – Technische toelichting systematiek rapporteringstoleranties	81
	Bijlage 4 – Literatuur	83
	Bijlage 5 – Eindnoten	85

1 Onze conclusies

In 2019 heeft de minister van Financiën zijn bedrijfsvoering op veel punten verbeterd. Zowel bij het kerndepartement als bij de Belastingdienst. Het beeld van de Belastingdienst dat oprijst uit ons onderzoek, is dan ook anders dan het beeld dat bekend is in het publieke en politieke debat. Daar werd het beeld van de Belastingdienst in 2019 vooral bepaald door de affaire met de kinderopvangtoeslag. Voor het beoordelen van het functioneren van de Belastingdienst moet echter worden meegewogen dat de uitvoering van de toeslagen een beperkt deel van de taak omvat.

Wij constateren dat er bij de Belastingdienst in 2019 een forse inspanning is gepleegd om de bedrijfsvoering verder op orde te krijgen. Voor het personeelsbeleid geldt dat er nu toereikende informatie en instrumenten aanwezig zijn om de in-, door- en uitstroom van personeel te sturen en beheersen. Het bedrijfscontinuïteitsbeheer is voldoende op orde gebracht en ook de aanpak van de verouderde IT-systemen heeft in 2019 geleid tot de beoogde afname ervan.

Voor het verbeteren van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) voor de erf- en schenkbelasting, de uitvoering van de verbijzonderde interne controles, het verplichtingenbeheer en de afgifte van onderbouwde prestatieverklaringen zijn in 2019 belangrijke stappen gezet die in 2020 tot resultaat moeten leiden. Het verbeteren van de managementinformatie vraagt, zoals bekend, meer tijd. Hiervoor is begin 2019 een meerjarig verbeterprogramma in uitvoering genomen met een looptijd tot eind 2022.

We hebben dit jaar vastgesteld dat de aanpak van de verouderde IT-systemen niet alleen geleid heeft tot een vermindering ervan, maar ook heeft geleid tot merkbare resultaten. Het vervangen van oude applicaties neemt continuïteitsrisico's weg en voor medewerkers leidt het tot een betere ondersteuning van hun werkzaamheden. Dat betekent echter niet dat er geen problemen meer zijn met verouderde IT-systemen. Het risico op verstoringen in de taakuitoefening en de dienstverlening is nog steeds hoog. Het is daarom belangrijk dat de Belastingdienst deze aanpak voort kan zetten.

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* constateerden we dat het tarief van de omzetbelasting niet gewijzigd kan worden, omdat de technische staat van het gebruikte IT-systeem dat niet toelaat. Dat is ook dit jaar nog steeds het geval. De Belastingdienst heeft daarom een apart ketenplan opgesteld, om te bepalen wat er voor nodig is om grip te krijgen op de modernisering van de IT in het domein omzetbelasting. Hierbij wordt ook de samenhang met andere ontwikkelingen bekeken, waaronder nieuwe wetgeving. Het aanpassen van

systemen aan nieuwe wetgeving gaat namelijk ten koste van de tijd die aan modernisering kan worden besteed. Om de modernisering in dit domein daadwerkelijk te kunnen realiseren, is een beleidsluwe periode dan mogelijk de enige oplossing. Ditzelfde geldt ook voor onder meer het domein loonheffing. Een beleidsluwe periode is echter een ingrijpende maatregel, omdat dit het budgetrecht van het parlement beperkt. Wij bevelen de minister van Financiën aan om het parlement expliciet te informeren over de impact van nieuwe beleidswensen op de voortgang van de modernisering en de gevolgen van een verdere vertraging daarin. Daarvoor is wel meer informatie nodig over de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten die met de modernisering worden bereikt.

Er zijn over 2019 qua bedrijfsvoering 5 onvolkomenheden geconstateerd en 4 onvolkomenheden opgelost.

Informatiebeveiliging kerndepartement verbeterd

Wij hebben vastgesteld dat de minister van Financiën in 2019 onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 heeft opgevolgd. Daarom is er niet langer sprake van een onvolkomenheid. Wij constateren nog wel dat het registreren en managen van informatiebeveiligingsincidenten beter kan. Er bestaat nog geen volledig inzicht in de informatiebeveiligingsincidenten die zich hebben voorgedaan. De Belastingdienst is namelijk niet op het centrale incidentenregistratiesysteem aangesloten. Daarom bevelen wij aan ervoor zorg te dragen dat de informatie van de Belastingdienst over informatiebeveiligingsincidenten via periodieke rapportages aan het kerndepartement wordt gemeld.

Verbeteren managementinformatie Belastingdienst vordert gestaag

Begin 2019 is de Belastingdienst gestart met het programma *Managementinformatie en Risicomanagement (MI/RM)* om de managementinformatie op een samenhangende en gestructureerde manier te verbeteren. Het programma MI/RM is een meerjarig programma met een looptijd tot eind 2022. De verwachting is dat het deelprogramma dat de managementinformatie op het overkoepelende niveau moet verbeteren volgens planning in 2020 kan worden afgerond.

Ook is in 2019 gewerkt aan de projecten om een aantal bedrijfsvoeringssystemen te verbeteren. Hierbij is enige vertraging opgelopen, onder andere door een gebrek aan capaciteit en de lange doorlooptijd van processen. De projecten bevatten belangrijke mijlpalen die de Belastingdienst in 2020 moet halen.

Handhavingsplannen misbruik en oneigenlijk gebruik kleine belastingmiddelen verbeterd

In 2018 concludeerden wij dat de handhavingsplannen voor de autobelastingen en de erf- en schenkbelasting nog onvoldoende ontwikkeld waren. In deze handhavingsplannen

moet zijn beschreven welke handhavingsinstrumenten de Belastingdienst inzet om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Wij hebben vastgesteld dat het handhavingsplan voor de autobelastingen inmiddels voldoet aan de eisen. In 2019 is de Belastingdienst ook gestart met het ontwikkelen van het handhavingsplan voor de erf- en schenkbelasting. Dat plan moet in 2020 echter nog verder worden doorontwikkeld. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst onvoldoende navolgbaar

Verbijzonderde interne controles hebben tot doel om het management zekerheid te verschaffen over het goede verloop van de (fiscale) processen. In 2019 zijn er afspraken vastgelegd over de verantwoordelijkheid van de dienstonderdelen voor de uitvoering van de verbijzonderde interne controles.

Wij constateren dat er in 2019 belangrijke stappen zijn gezet om het uitvoeren van de verbijzonderde interne controles te verbeteren. Wij hebben vastgesteld dat de verbijzonderde interne controles op de financiële administraties tijdig en volledig zijn uitgevoerd. Bij de verbijzonderde interne controles op de belastingmiddelen hebben wij echter, vanwege een gebrek aan eenvoudig navolgbare voortgangsinformatie, niet kunnen beoordelen of deze allemaal tijdig en volledig zijn uitgevoerd. Wij bevelen de minister daarom aan om een systeem in te richten waarmee de voortgang van de verbijzonderde interne controles op de belastingmiddelen op een navolgbare en betrouwbare wijze kan worden gevolgd.

Kaderstelling verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen Belastingdienst afgerond

In 2019 heeft de Belastingdienst voortvarend gewerkt aan het verbeteren van het verplichtingenbeheer en zijn hiervoor uniforme kaders en richtlijnen vastgesteld. In 2020 volgen er nog maatregelen om te waarborgen dat het verplichtingenbeheer structureel deel gaat uitmaken van de interne procedures. Ook is in de loop van 2019 begonnen met het op orde brengen van het proces voor het afgeven van prestatieverklaringen. In 2020 zal de nieuw opgestelde handleiding voor het afgeven van prestatieverklaringen in gebruik worden genomen. Omdat wij nog niet hebben kunnen vaststellen of de nieuwe maatregelen effectief zijn, handhaven wij vooralsnog de onvolkomenheid.

Aanpak verouderde systemen Belastingdienst werkt; resultaten lastig meetbaar

In 2019 heeft de Belastingdienst het percentage verouderde systemen teruggedrongen. Eind 2019 bedroeg het percentage verouderde systemen 44%. Eind 2018 bedroeg dat percentage nog 52%. Ook constateren we dat het vervangen van oude applicaties

continuïteitsrisico's wegneemt en voor medewerkers leidt tot een betere ondersteuning van hun werkzaamheden. Wij concluderen dan ook dat de aanpak voor het opruimen van de verouderde systemen werkt: er wordt belangrijk werk gedaan waar het IT-landschap van de Belastingdienst beter van wordt. Daarom is er niet langer sprake van een onvolkomenheid voor de aanpak die de Belastingdienst hanteert om de verouderde systemen te moderniseren. Dat betekent echter niet dat er geen problemen meer zijn met verouderde IT-systemen. Het risico op verstoringen in de taakuitoefening en de dienstverlening is nog steeds hoog.

Wij hebben geconstateerd dat er weinig tot geen informatie beschikbaar is over de beheer-kosten van systemen en het IT-landschap als geheel. Daardoor is niet goed meetbaar wat de modernisering aan (kwantitatieve) baten oplevert en of de doelstellingen worden behaald. Gelet op de grote opgave die er nog bestaat op het gebied van het moderniseren van de IT en de schaarste aan IT-mensen en middelen bij de Belastingdienst, is informatie hierover echter onontbeerlijk. Wij bevelen daarom aan om gegevens over zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve resultaten van de modernisering te verzamelen en te benutten. Het ontbreken van inzicht in de financiële aspecten van het IT-landschap, zoals de kosten voor beheer en onderhoud per applicatie en voor het landschap als geheel (inclusief meerjarige ramingen), merken wij daarom aan als een aandachtspunt.

Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst verbeterd

De Belastingdienst heeft in 2019 meerjarige personeelsplannen voor de dienstonderdelen opgesteld, de personeelsformatie en -bezetting administratief verwerkt en de aangepaste processen en systemen voor het registreren van de personeelsgegevens in gebruik genomen. Daarmee beschikt de Belastingdienst nu over de informatie en instrumenten die nodig zijn om te sturen op de in-, door- en uitstroom van personeel. Wij concluderen daarom dat er geen sprake meer is van een onvolkomenheid.

Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst voldoende op orde

Het bedrijfscontinuïteitsbeheer, dat moet voorkomen dat kritieke processen worden onderbroken en dat maatregelen moet bevatten om deze processen in het geval van uitval tijdig te herstellen, was de afgelopen jaren op veel punten nog onderontwikkeld. Voor nagenoeg alle kritieke bedrijfsprocessen heeft de Belastingdienst in 2019 een impactanalyse en een risicobeoordeling uitgevoerd. Op basis daarvan is er per dienstonderdeel een herstelstrategie beschreven en een herstelplan gemaakt. De herstelplannen bevatten procedures die bij het optreden van een verstoring moeten worden gevolgd. Hoewel het bedrijfscontinuïteitsbeheer op sommige onderdelen nog verdere uitwerking nodig heeft, vinden wij het zodanig verbeterd, dat er niet langer sprake is van een onvolkomenheid.

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 financiële 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 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, met uitzondering van een overschrijding van de tolerantiegrens voor de verplichtingen bij het Ministerie van Financiën (IXB). Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is, met uitzondering van 1 geval waarin de tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. In 2019 zijn er 5 onvolkomenheden geconstateerd. Dat zijn minder onvolkomenheden dan in 2018, toen waren het er 9. In 2019 is de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst op veel punten verbeterd. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Buiten de rijksrekening: samenhang belasting- en premiestelsel': hierin beschrijven wij de verwevenheid van het premiestelsel volksverzekeringen met het belastingstelsel.
- Hoofdstuk 7, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 7 mei 2020 ontvingen van de minister van Financiën. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij zich herkent in alle in ons rapport opgenomen analyses en conclusies over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Financiën. Ook neemt de minister vrijwel al onze aanbevelingen over. Wij bedanken de minister voor zijn uitgebreide reactie.

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.

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 18,64% van de totale rijksuitgaven over 2019. De ontvangsten beslaan 78,93% van de totale ontvangsten van het Rijk.

De minister van Financiën heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 51.457 miljoen. Het grootste deel hiervan, € 42.022 miljoen, betreft aflossingen en rentelasten die samenhangen met de financiering van de Nationale Schuld. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 56.951 miljoen (€ 42.022 miljoen voor de Nationale Schuld en € 14.929 miljoen voor het departement). De ontvangsten bedroegen € 196.873 miljoen. Deze ontvangsten bestaan voor € 155.984 miljoen uit belastingontvangsten, € 33.213 miljoen betreft leningen en rentebaten samenhangend met de financiering van de Nationale Schuld en € 7.676 miljoen betreft de overige ontvangsten bij het departement, waaronder € 3.423 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 aantallen fte's (exclusief Nationale Schuld)

	2017	2018	2019
Verplichtingen	18.971	1.879	14.929
Uitgaven	6.724	7.737	9.435
Ontvangsten	11.750	6.626	7.676
Belastingontvangsten	136.288	143.236	155.984
Fte's	29.321	29.503	30.927

De in 2019 aangegane verplichtingen hebben voor een belangrijk deel betrekking op verplichtingen uit hoofde van exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen en verplichtingen in het kader van het btw-compensatiefonds. In 2018 was er sprake van een aanzienlijk bedrag aan negatieve bijstellingen, wat het verschil met 2019 verklaart.

De uitgaven van het Ministerie van Financiën betreffen hoofdzakelijk de bijdragen aan medeoverheden (btw-compensatiefonds) en personele uitgaven



Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Financiën in 2019*

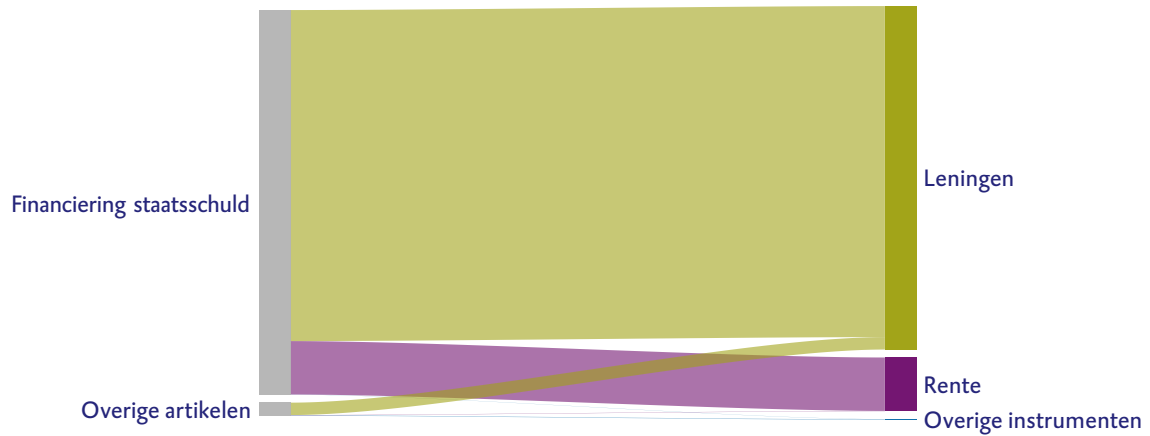
De toerekening van de begrotingsartikelen naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De relatief grote omvang van het instrument ‘Vermogensverschaffing of -onttrekking’ wordt veroorzaakt door de aankoop van de aandelen Air France-KLM in 2019.

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

	2017	2018	2019
Verplichtingen	55.827	48.782	42.022
Uitgaven	55.827	48.782	42.022
Ontvangsten	41.591	43.286	33.213

De uitgaven van de Nationale Schuld betreffen de aflossing en rentebetalingen op leningen



Figuur 2 *Uitgaven Nationale Schuld in 2019*

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

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. Dit omvat – in afzonderlijke overzichten – zowel de financiële verantwoordingsinformatie met betrekking tot het Ministerie van Financiën (IXB), als met betrekking tot de Nationale Schuld (IXA). De evaluatie van fouten en onzekerheden op totaalniveau vindt dan ook plaats voor de overzichten met betrekking tot IXB en IXA afzonderlijk.

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

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

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op de onrechtmatigheid van de verplichting uit hoofde van de aandelenverwerving Air France-KLM.

Wij geven een voorbehoud bij onze oordelen. Bij de verantwoording van de belastingontvangsten, die in verantwoordingsstaat IXB worden verantwoord, bestaat een inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten. Bij de toeslagenregelingen, waarvan de uitgaven verantwoord worden op de begrotingshoofdstukken van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (huurtoeslag), Volksgezondheid Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget), bestaat een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Deze inherente onzekerheid wordt veroorzaakt door de afhankelijkheid van door belanghebbenden verstrekte informatie aan de Belastingdienst. Om de betrouwbaarheid

van de door belanghebbenden verstrekte informatie vast te stellen kan de Belastingdienst verschillende instrumenten inzetten. Dit zijn veelal controles en inspecties, maar bijvoorbeeld ook de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting is zo'n instrument. Bij de keuze voor en de toepassing van deze instrumenten wordt rekening gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Deze onzekerheid doet geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie, omdat er een stelsel aan maatregelen is ingericht om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken. Deze onzekerheid is niet nader kwantificeerbaar.

Geconstateerde 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 2019* van het Ministerie van Financiën (IXB) en Nationale Schuld (IXA).

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, **met uitzondering van de rechtmatigheid van het totaal van de verplichtingen van het Ministerie van Financiën (IXB)**. Deze overschrijding van de tolerantiegrens op totaalniveau wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door fouten die de tolerantiegrens voor de verplichtingen op artikel 3 overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van het Ministerie van Financiën (IXB) voor een bedrag van € 794,5 miljoen.

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 en Nationale Schuld (begrotingshoofdstuk IX) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. Het betreft hoofdzakelijk de verplichtingen die betrekking hebben op de aandelenverwerving Air France-KLM (€ 744,4 miljoen) (zie § 3.2). De overige fouten en onzekerheden (€ 50,1 miljoen) hebben voornamelijk betrekking op onrechtmatigheden in aangegane verplichtingen voor diverse materiële uitgaven van de

Belastingdienst, als gevolg van tekortkomingen in het verplichtingenbeheer (€ 49,2 miljoen). Het totaal van de aangegane verplichtingen van het Ministerie van Financiën (IXB) bedraagt € 14.928,6 miljoen. Het foutbedrag van € 794,5 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens voor de verplichtingen van € 298,6 miljoen.

Deze fouten en onzekerheden leiden gezien de materiële omvang, in samenhang met enkele andere materiële fouten en onzekerheden in de verplichtingen bij andere begrotingshoofdstukken dan het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld, dit jaar tot een overschrijding van de tolerantiegrens van 1% voor de rijksrekening 2019. Voor het totaalbeeld verwijzen wij naar ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*.

Vorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is opgenomen omvat in totaal € 3.627,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 (€ 24,1 miljoen), 5 (€ 745,0 miljoen), 8 (€ 7,0 miljoen) en 11 (€ 2.850,9 miljoen). Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 2.875,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 (€ 23,6 miljoen), 4 (€ 0,7 miljoen) en 11 (€ 2.850,9 miljoen). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* 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.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 3. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verplichtingen die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

In aanvulling op ons oordeel merken wij op dat we in artikel 1 Belastingen, een groot bedrag aan fouten en onzekerheden hebben geconstateerd in de rechtmatigheid van de uitgaven. Het gaat om fouten en onzekerheden van in totaal € 181,2 miljoen. Deze fouten en onzekerheden worden vooral veroorzaakt door tekortkomingen bij het afgeven van

prestatieverklaringen bij diverse materiële uitgaven (zie § 4.3.5). Deze fouten en onzekerheden komen niet tot uitdrukking in ons oordeel, omdat de tolerantiegrens wordt bepaald door het totaalbedrag van de uitgaven en ontvangsten samen en er op dit artikel sprake is van een zeer groot bedrag aan ontvangsten.

Fouten in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 3, Financieringsactiviteiten publiek-private sector

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 3 is overschreden. Het gaat om een fout van € 744,4 miljoen. Deze wordt veroorzaakt door de aandelenverwerving Air France-KLM die, op grond van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016, comptabel onrechtmatig is (zie § 3.2).

3.1.4 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 2019* 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.

3.2 Verplichting aandelenverwerving Air France-KLM in strijd met artikel 2.27 Comptabiliteitswet

In februari 2019 heeft de minister van Financiën een aandelenbelang van 14% in Air France-KLM, société anonyme (AFKL) verworven. De Algemene Rekenkamer heeft deze aandelenverwerving onderzocht en hierover een afzonderlijk rapport uitgebracht: *Aandelenverwerving Air France-KLM*, dat gelijktijdig met dit rapport is gepubliceerd. In het rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM* gaan we in op de vraag hoe de gang van zaken rondom deze aandelenverwerving zich verhoudt tot het budget- en informatierecht van het parlement.

In dit rapport geven wij een oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. De verplichtingen en uitgaven voor de verwerving van de aandelen AFKL maken daarvan deel uit. Wij merken de verplichting die is aangegaan met het geven van de opdracht tot het verwerven van een aandelenbelang in AFKL, op grond van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016, voor het bedrag van € 744,4 miljoen als onrechtmatig aan. Hiermee wordt de tolerantiegrens voor de verplichtingen op artikel 3 'Financieringsactiviteiten publiek-private sector' overschreden (zie § 3.1.3). Dit leidt ook tot een overschrijding van de tolerantiegrens voor het totaal van de verplichtingen bij het Ministerie van Financiën (IXB) (zie § 3.1.1).

Hierna lichten wij deze onrechtmatigheid nader toe.

Begrotingsrechtmatigheid

Artikel 105 Grondwet en artikel 2.3 van de Comptabiliteitswet gaan ervan uit dat uitgaven pas worden gedaan nadat de begroting hiervoor door het parlement is geautoriseerd. Zowel het aangaan van de verplichting voor het verwerven van de aandelen AFKL als de betaling ervan heeft plaatsgevonden zonder dat de hiervoor benodigde middelen in de begroting van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld door beide Kamers van de Staten-Generaal waren geautoriseerd. Dit betekent dat het budgetrecht van het parlement was geschonden en dat er sprake was van begrotingsonrechtmatigheid. Omdat het parlement daarna de door de minister van Financiën ingediende incidentele suppletoire begroting heeft aangenomen, is dit achteraf gecorrigeerd. Wat dat betreft is de situatie vergelijkbaar met de overname van ABN AMRO in 2008.

Comptabele rechtmatigheid

Naast de begrotingsrechtmatigheid die volgt uit artikel 105 Grondwet en artikel 2.3 van de Comptabiliteitswet, is de rechtmatigheid ook afhankelijk van het voldoen aan andere voorschriften in de Comptabiliteitswet. Met name de artikelen 2.27 en 4.7 van de Comptabiliteitswet (CW) zijn relevant. Voor de aandelenverwerving AFKL zijn hiervan de artikelen 2.27 (informatieplicht bij uitvoering voor autorisatie) en, omdat het een privaatrechtelijke rechtshandeling betreft, 4.7 (voorhangprocedure) relevant.

Informatieplicht bij uitvoering voor autorisatie (art. 2.27 CW)

De minister achtte het noodzakelijk om de aandelenverwerving uit te voeren al voordat daartoe een suppletoire begroting was ingediend en geautoriseerd. Artikel 2.27 CW bepaalt dat nieuw beleid niet wordt uitgevoerd voordat de suppletoire begroting die ten grondslag ligt aan dit beleid tot wet is verheven en in werking is getreden, tenzij uitstel hiervan naar het oordeel van de minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk én hij het parlement hierover heeft geïnformeerd. Omdat hij de Eerste en Tweede Kamer niet vooraf heeft geïnformeerd is sprake van een in comptabel opzicht onrechtmatige transactie.

Voorhangprocedure (art. 4.7 CW)

Artikel 4.7 CW bepaalt dat bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder het kopen van aandelen, niet eerder mogen worden verricht dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van het parlement. Dit wordt de 'voorhangprocedure' genoemd. Omdat een openbare voorhangprocedure stuitte op de vertrouwelijkheidseisen van de Europese Market Abuse Regulation (MAR), concludeerde de minister dat hij zijn voornemen tot aandelenverwerving niet op reguliere wijze aan het parlement kon voorleggen. Artikel 4.7 CW bevat in lid 3 een uitzonderingsbepaling voor het geval

dat het volgen van de voorhangprocedure in strijd is met een wettelijke regeling, in dit geval de MAR. Lid 3 bepaalt dat de minister in zo'n geval de openbare voorhangprocedure van artikel 4.7 CW lid 1 niet hoeft te volgen.

Ons oordeel wijkt hiermee af van de beoordeling die de minister zelf over de rechtmatigheid geeft in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën (IX). Hierin merkt de minister de aandelenverwerving AFKL als comptabel onrechtmatig aan op grond van het niet volgen van de voorhangprocedure (zie § 4.6 'Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie' van dit rapport).

Ons oordeel over deze transactie wordt nader toegelicht in het afzonderlijke rapport dat wij hierover gelijktijdig met het verantwoordingsonderzoek hebben gepubliceerd.

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 van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Financiën in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Na het aftreden van de voormalige staatssecretaris van Financiën eind 2019, besloot het kabinet om de politieke en bestuurlijke aansturing van de Belastingdienst te veranderen. Er zijn 2 nieuwe staatssecretarissen benoemd, een voor de Belastingdienst en een voor Toeslagen en Douane. Ook is het de bedoeling om de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten uit de Belastingdienst. Elk onderdeel krijgt een eigen directeur-generaal. De mate waarin de ontvlechting vorm krijgt en de gevolgen voor de bedrijfsvoering zijn op dit moment nog onduidelijk.

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* waren we positief over de maatregelen die waren genomen om de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst door het kerndepartement te verbeteren. Wel constateerden we dat de nieuwe situatie nog gewenning behoefde. Nu besloten is om de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten uit de Belastingdienst, vragen we dan ook aandacht voor gevolgen van de ontvlechting voor de aansturing door het kerndepartement.

De Belastingdienst heeft in 2019 een forse inspanning geleverd om de problemen in de bedrijfsvoering op te lossen. Dit heeft er bij een aantal tekortkomingen toe geleid dat wij deze niet langer aanmerken als een onvolkomenheid. Hiervan is sprake bij het strategisch personeelsbeleid (§ 4.4.3), het bedrijfscontinuïteitsbeheer (§ 4.4.4), het M&O-beleid voor de autobelastingen (§ 4.3.2) en de aanpak voor het moderniseren van de verouderde IT-systemen (§ 4.4.2).

Bij een aantal problemen vraagt, zoals bekend, het oplossen ervan een wat langere adem. In het rapport bij het *Jaarverslag 2018* schreven wij al dat de Belastingdienst begin 2019 een meerjarig programma in uitvoering heeft genomen om de informatie voor het sturen en beheersen van de processen binnen de Belastingdienst te verbeteren. Dit programma

had aanvankelijk een looptijd tot eind 2021. In 2019 is echter gebleken dat een deel van het oorspronkelijke plan aanpassing behoefde. Dit heeft geleid tot een hernieuwd programmaplan, waarin de planning is verschoven naar eind 2022 (§ 4.3.1).

Ook het moderniseren van de verouderde IT-systemen gaat nog enkele jaren duren. Wij hebben vastgesteld dat de aanpak die de Belastingdienst daarvoor hanteert werkt. De Belastingdienst heeft zijn eigen doelstelling om het percentage verouderde systemen voor eind 2019 terug te brengen tot maximaal 44% van het totale IT-landschap gehaald. Eind 2018 bedroeg dit percentage nog 52%. Ook in de praktijk hebben wij merkbare verbeteringen geconstateerd na het moderniseren van applicaties. Wij kunnen echter niet vaststellen of daarmee ook de wendbaarheid van het IT-landschap voldoende is vergroot, omdat de Belastingdienst geen doel heeft kunnen stellen voor hoe wendbaar het landschap zou moeten zijn. Ook kunnen we niet vaststellen of de beoogde daling van de beheer- en onderhoudskosten is bereikt, omdat de kosten voor beheer en onderhoud per applicatie niet worden bijgehouden en voor het IT-landschap als geheel niet worden gebruikt als stuurinformatie (§ 4.4.2). Los daarvan zal er ook de komende jaren nog een forse inspanning nodig zijn om het (nog steeds grote) aantal verouderde IT-systemen te moderniseren.

Verder vraagt het tijdig en volledig uitvoeren van de verbijzonderde interne controles nog aandacht (§ 4.3.3) en heeft het op orde brengen van het verplichtingenbeheer (§ 4.3.4) en het kunnen afgeven van onderbouwde prestatieverklaringen (§ 4.3.5) tijd nodig.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

Tabel 3 Onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën (IX)

Onderwerp	2017	2018	2019
Kerndepartement			
Aansturing van en toezicht op de Belastingdienst	Onvolkomenheid		
Informatiebeveiliging kerndepartement	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Belastingdienst			
Managementinformatie Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Sturing en beheersing vernieuwingsopgave Belastingdienst	Onvolkomenheid		
M&O-beleid kleine belastingmiddelen	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Uitvoering verbijzonderde interne controles Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Verplichtingenbeheer Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Prestatieverklaringen Belastingdienst		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Legacy-problematiek IT Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Verbeteren managementinformatie Belastingdienst vordert gestaag

Het is belangrijk dat in een grote organisatie waarin aanzienlijke en vele veranderingen plaatsvinden de managementinformatie op orde is, zodat er overzicht blijft en de juiste besluiten genomen kunnen worden. Sinds 2014 constateren wij dat er bij de Belastingdienst onvoldoende complete, consistente en systematische informatie beschikbaar is over de samenhang tussen enerzijds de ambities van de organisatie en anderzijds de daarvoor beschikbare tijd, mensen en middelen. Het ontbreken van dergelijke informatie stelt het management onvoldoende in staat om de processen te kunnen sturen en beheersen en om over de uitvoering ervan verantwoording af te leggen.

Programma Managementinformatie en Risicomanagement

De afgelopen jaren is de Belastingdienst verschillende projecten gestart om de managementinformatie te verbeteren. In het najaar van 2018 is gestart met het programma

Managementinformatie en Risicomanagement (MI/RM) om de managementinformatie op een meer samenhangende en gestructureerde manier te verbeteren, zowel op het niveau van het 'concern' Belastingdienst, als op het niveau van de verschillende uitvoeringsketens. Naast het verbeteren van de managementinformatie heeft het programma onder meer ook als doel om het huidige, versnipperde, risicobeheer om te vormen tot integraal risicomanagement. Het programma MI/RM is een meerjarig programma en bestaat uit de volgende deelprogramma's: *Concernmanagementinformatie*, *Ketenmanagementinformatie*, *Risicomanagement* en *Verandermanagement*.

Wij hebben in 2019 de voortgang van de deelprogramma's *Concernmanagementinformatie* en *Ketenmanagementinformatie* beoordeeld.

Voortgang deelprogramma Concernmanagementinformatie

Het deelprogramma *Concernmanagementinformatie* heeft onder meer tot doel om de kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) te herijken, kaders voor managementinformatie te ontwikkelen, een concerndashboard te ontwikkelen en het zogenoemde uitgavenmodel door te ontwikkelen. Dit deelprogramma heeft een looptijd tot eind 2020. Ondanks enkele in 2019 opgelopen kleine vertragingen, wordt op basis van de huidige planning verwacht dat het deelprogramma *Concernmanagementinformatie* in 2020 kan worden afgerond.

Voortgang deelprogramma Ketenmanagementinformatie

Het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* is gericht op het realiseren van managementinformatie in de vorm van KPI's op ketenniveau, in aanvulling op (al aanwezige) operationele KPI's. Daarnaast is het programma gericht op het faciliteren van de ontwikkeling van de managementinformatie en het risicomanagement voor de 13 ketens en 2 dienstonderdelen (dit omvat alle belastingmiddelen, toeslagen, accijnzen en invoerrechten). Dit deelprogramma had een oorspronkelijke looptijd tot eind 2021.

Op 31 januari 2020 is er een nieuw programmaplan voor het programma MI/RM vastgesteld. Daarin is onder meer een gewijzigde aanpak voor het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* opgenomen. De beide staatssecretarissen van Financiën hebben in hun brief van 27 februari de Tweede Kamer gemeld dat eind 2019 is gebleken dat er een intensievere aanpak nodig was voor het op orde krijgen van de managementinformatie. De aanpak voor 2020 is daarom gewijzigd om de prioriteit te leggen bij Toeslagen en de processen binnen de Belastingdienst die inzicht geven per belastingmiddel (Tweede Kamer, 2020). De geplande afronding voor het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* is daarmee verschoven van 2021 naar 2022.

Aanpassen administraties

Om adequate en samenhangende informatie over budgetten, prestaties en de inzet van personeel en ondersteunende middelen te genereren, moet eerst een aantal administraties van de Belastingdienst op orde worden gebracht. In 2018 is budget vrijgegeven voor het financieren van projecten om een aantal bedrijfsvoeringssystemen te verbeteren en een financiële projectadministratie, een inkoopadministratie en een facilitair management-informatiesysteem in te richten, de humanresourcesfunctie te versterken en de personeels-administratie op orde te brengen. In 2019 is aan deze projecten gewerkt, waarbij er enige vertraging is opgelopen als gevolg van onder meer een gebrek aan capaciteit en de lange doorlooptijd van processen. De projecten bevatten belangrijke mijlpalen die in 2020 zullen moeten worden gehaald.

Informatie voor het kerndepartement

Sinds 2018 is de aansturing van de Belastingdienst vormgegeven volgens het bij agent-schappen gebruikelijke 'driehoeksmodel'. Dit sturingsmodel, waarbij de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën als eigenaar van de Belastingdienst optreedt en de directeur-generaal Fiscale Zaken als opdrachtgever, betekent dat zowel de eigenaar als de opdrachtgever bijbehorende specifieke informatiebehoeften heeft. Ook in 2019 kon de Belastingdienst nog niet alle gevraagde informatie leveren.

Conclusie

Het programma MI/RM is een meerjarig programma met een looptijd tot eind 2022. De projecten die gericht zijn op het verbeteren van de bedrijfsvoeringssystemen hebben een looptijd tot eind 2020. Wij hebben vastgesteld dat bij het deelprogramma *Concern-managementinformatie* voortgang is geboekt en dat dit deelprogramma naar verwachting volgens planning in 2020 zal kunnen worden afgerond. Vanaf dat moment kan de Belastingdienst op concernniveau beschikken over de benodigde managementinformatie. De aanpak binnen het deelprogramma *Ketenmanagementinformatie* is aangepast, waarbij de informatie die nodig is om inzicht te geven in de fiscale processen voorrang krijgt. Bij het beoordelen van de bedrijfsvoering kijken wij zowel naar de opzet als naar de werking. De opzet vordert gestaag. Vervolgens moet de werking blijken. Daarom handhaven wij vooralsnog de onvolkomenheid.

4.3.2 Handhavingsplannen M&O-beleid kleine belastingmiddelen verder verbeterd

De minister van Financiën moet misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden. Bij de belastingontvangsten bestaat altijd enige mate van onzekerheid over de volledigheid, omdat de Belastingdienst voor een belangrijk deel afhankelijk is van informatie die verstrekt wordt door belastingplichtigen zelf. Een goed handhavingsbeleid is daarom van groot belang voor de rechtsgelijkheid en het hooghouden van de belastingmoraal.

Het uitvoeren van een adequaat handhavingsbeleid vereist dat de handhavingsstrategie van de Belastingdienst jaarlijks per belastingmiddel wordt uitgewerkt in een handhavingsplan. In dat plan moet worden beschreven welke handhavingsinstrumenten zullen worden ingezet. De keuze voor deze handhavingsinstrumenten moet worden gemaakt op basis van een risicoanalyse. Ook zal periodiek moeten worden gerapporteerd over de uitvoering van het handhavingsplan en eventuele aanpassingen daarin. De effectiviteit van het handhavingsplan zal moeten worden geëvalueerd met het oog op mogelijke bijstelling ervan voor het daarop volgende jaar.

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 assurantiebelaasting, de kansspelbelasting, de verhuurdersheffing en de overdrachtsbelasting. In 2018 constateerden wij dat de handhavingsplannen voor de groep 'overige middelen' toereikend waren. Voor de groep 'autobelastingen' en de erf- en schenkbelasting was dit nog niet het geval.

Autobelastingen

In 2019 heeft de Belastingdienst voor de groep 'autobelastingen' een handhavingsplan voor het jaar 2020 opgesteld dat wij als toereikend hebben beoordeeld. Het handhavingsplan gaat in op de gesignaleerde risico's en de daarop aansluitende inzet van handhavingsinstrumenten. Het handhavingsplan 2020 bevat ook een inventarisatie van de beschikbare en benodigde personele capaciteit.

De dienstonderdelen die betrokken zijn bij de groep 'autobelastingen' voeren periodiek 'handhavingsoverleg'. In deze overleggen wordt gesproken over handhavingsvoorstellen, de inzet van personeel en het monitoren van lopende handhavingsacties. Ook de uitvoering van het handhavingsplan wordt op gestructureerde wijze periodiek besproken. Aan het eind van het jaar worden de resultaten van de handhavingsactiviteiten vastgelegd in een jaarverslag.

Erf- en schenkbelasting

In 2018 constateerden wij dat er voor de erf- en schenkbelasting geen handhavingsplan was opgesteld. De Belastingdienst heeft in september 2019 een eerste opzet gemaakt voor een handhavingsplan dat echter nog verder moet worden doorontwikkeld. Omdat er nog onvoldoende informatie beschikbaar is over de gedragingen van belastingplichtigen en over de nalevingstekorten, kan er nog geen goede risicoanalyse worden opgesteld en kan er nog geen gerichte keuze worden gemaakt voor de in te zetten handhavingsinstrumenten. De Belastingdienst heeft wel een risico-selectiemodel ontwikkeld en dit model toegepast bij het behandelen van de aangiften voor de erf- en schenkbelasting. Daarnaast zijn diverse activiteiten in gang gezet die uiteindelijk zullen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het handhavingsplan.

Er zijn voor de erf- en schenkbelasting in 2019 voortgangsrapportages opgesteld. Deze rapportages kunnen nog verder verbeteren door daarin ook op te nemen hoeveel capaciteit voor het uitvoeren van de verschillende handhavingsactiviteiten is ingezet en wat dit heeft opgeleverd.

Conclusie

Voor de groep 'autobelastingen' beschikt de Belastingdienst over een toereikend handhavingsplan. Ook over de uitvoering ervan worden toereikende rapportages opgesteld en besproken. Voor de erf- en schenkbelasting is het handhavingsplan nog in ontwikkeling. Ook de periodieke voortgangsrapportages kunnen nog verder verbeteren. Omdat zowel de opzet als de werking van het handhavingsplan voor de erf- en schenkbelasting nog niet voldoende op orde is, handhaven wij vooralsnog de onvolkomenheid voor het M&O-beleid bij de kleine belastingmiddelen.

4.3.3 Uitvoering verbijzonderde interne controles belastingmiddelen onvoldoende navolgbaar

Wij vragen al enkele jaren aandacht voor het beheer van de massale gegevensverwerking en het tijdig en volledig uitvoeren van verbijzonderde interne controles. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* schreven wij dat het beheer van de massale gegevensverwerking verder onder druk was komen te staan, waardoor de Belastingdienst onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van de gegevensverwerking.

Het belang van verbijzonderde interne controles

De Belastingdienst verwerkt enorme hoeveelheden gegevens. Deze gegevens worden tussen de verschillende systemen uitgewisseld en overgedragen. Zo worden 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.

Verbijzonderde interne controles op de heffing en inning van belastingmiddelen

De verantwoordelijkheid voor de planning en uitvoering van de verbijzonderde interne controles voor de verschillende belastingmiddelen ligt bij de daarvoor verantwoordelijke dienstonderdelen en ketens. Het dienstonderdeel Centrale Administratieve Processen coördineert de uitvoering ervan. In 2019 zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd in een

auditcharter. Voor het uitvoeren van de verbijzonderde interne controles in 2019 is onderscheid gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke verbijzonderde interne controles, de zogenoemde key controls en non-key controls. Gedurende het jaar zijn extra medewerkers geworven, waarmee er voldoende capaciteit beschikbaar is voor het uitvoeren van de key controls. Er is per belastingmiddel een controleplan opgesteld. Deze controleplannen zijn wisselend van kwaliteit en bevatten meestal geen concrete planning voor de uit te voeren controles. Ook is er nog geen eenvoudig navolgbare voortgangsinformatie beschikbaar over de uitvoering van de verbijzonderde interne controles, waarin ook het verloop van de uitvoering gedurende het jaar kan worden gevolgd. Hierdoor is het door ons niet altijd goed te beoordelen of alle verbijzonderde interne controles tijdig en volledig zijn uitgevoerd.

Verbijzonderde interne controles op de financiële administraties

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de verbijzonderde interne controles op de financiële administraties is belegd bij de Shared Service Organisatie Financieel en Managementinformatie (SSO F&MI). Eind 2019 is er binnen SSO F&MI een team samengesteld dat de verbijzonderde interne controles uitvoert. Dit team heeft hiervoor een controleplan opgesteld dat is gebaseerd op een risicoanalyse gericht op het voorkomen van fouten in de administraties. Op basis hiervan is, net als bij de belastingmiddelen, onderscheid gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke controles. Om voldoende capaciteit te hebben voor het uitvoeren van de belangrijke controles, zijn in 2019 tijdelijk interne Belastingdienstmedewerkers ingezet en is tijdelijk één externe medewerker ingehuurd. Wij hebben vastgesteld dat de verbijzonderde interne controles voor 2019 tijdig en volledig zijn uitgevoerd. Wel zal er nog een duurzame oplossing moeten komen om ook de komende jaren voldoende capaciteit beschikbaar te hebben. Wij hebben begrepen dat het de bedoeling is om de tijdelijke medewerkers te vervangen door eigen medewerkers.

Conclusie

Wij constateren dat er in 2019 belangrijke stappen zijn gezet om het uitvoeren van de verbijzonderde interne controles te verbeteren. Ook is er in 2019 voldoende capaciteit beschikbaar gesteld om in elk geval de belangrijke (key) controles uit te kunnen voeren. Bij de verbijzonderde interne controles op de heffing en inning van belastingmiddelen hebben wij echter, vanwege een gebrek aan eenduidig navolgbare voortgangsinformatie, niet kunnen beoordelen of deze allemaal tijdig en volledig zijn uitgevoerd. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid voor de verbijzonderde interne controles op de heffing en inning van belastingmiddelen.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan om een systeem in te richten waarmee de voortgang, de tijdigheid en de volledigheid van de verbijzonderde interne controles op de heffing en inning van belastingmiddelen op een navolgbare, reconstrueerbare en betrouwbare wijze kan worden gevolgd.

4.3.4 Kaderstelling verplichtingenbeheer Belastingdienst afgerond

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.

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.

In 2019 is een project gestart om het verplichtingenbeheer te verbeteren. Voor de uitvoering van dit project heeft de Belastingdienst 2 jaar uitgetrokken. In 2019 zijn uniforme kaders en richtlijnen voor het verplichtingenbeheer vastgesteld. Ook is er voor de budgethouders een rapportage over de aangegane en openstaande verplichtingen ontwikkeld, die het sturen op de verplichtingen mogelijk maakt. Ten slotte zijn er interne cursussen over het verplichtingenbeheer georganiseerd.

De nieuwe kaders zijn in het laatste kwartaal van 2019 beschikbaar gekomen. Dat betekent dat de dienstonderdelen een groot deel van 2019 nog niet conform deze nieuwe kaders hebben kunnen werken.

In de loop van 2019 is ook meerdere keren van alle verplichtingen nagegaan of deze (nog) terecht openstaan. Desondanks heeft de Belastingdienst op aangeven van de Auditdienst Rijk begin 2020 diverse correcties moeten doorvoeren om in de jaarrekening een betrouwbaar beeld te geven van de stand van de in 2019 aangegane verplichtingen en van de per 31 december 2019 nog openstaande verplichtingen. Na het verwerken van deze aanvullende (extracomptabele) correcties, bedragen de resterende fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen eind 2019 ongeveer € 49 miljoen (2018: € 445 miljoen).

In 2020 volgen er nog maatregelen om te borgen dat het verplichtingenbeheer structureel onderdeel gaat uitmaken van de interne procedures.

Conclusie

In 2019 is voortvarend gewerkt aan het verbeteren van het verplichtingenbeheer. Wij hebben echter nog onvoldoende kunnen vaststellen of deze nieuwe maatregelen effectief zijn. Ook moet nog worden geborgd dat het verbeterde verplichtingenbeheer een structureel onderdeel wordt van de interne procedures van de Belastingdienst. Wij handhaven daarom vooralsnog de onvolkomenheid.

4.3.5 Nieuwe handleiding prestatieverklaringen in 2020 in gebruik

Voordat inkoopfacturen van geleverde goederen of diensten betaald mogen worden, moet worden vastgesteld of de gefactureerde prestaties daadwerkelijk geleverd zijn. Hiervoor is het van belang dat de ontvanger van de goederen of diensten een prestatieverklaring opstelt die voldoende duidelijk en onderbouwd is.

In 2018 bleek dat er geen goede administratieve procedures bestonden voor het vaststellen van geleverde prestaties. Daardoor kon bij de controle van betaalde facturen onvoldoende worden vastgesteld of de bijbehorende prestaties waren geleverd. In 2019 is er een project gestart om het proces voor het afgeven van prestatieverklaringen te verbeteren. Hiervoor is 2 jaar uitgetrokken, waarbij het 1e jaar wordt gebruikt om de kaders en richtlijnen te herzien en het 2e jaar wordt gebruikt om deze te gaan toepassen.

Vanwege andere prioriteiten is pas in de laatste maanden van 2019 met dit project begonnen. Door vertraging kon de opgestelde nieuwe handleiding prestatieverklaringen nog niet in 2019 worden vastgesteld. Het gevolg hiervan is dat de datum waarop deze handleiding van toepassing wordt, is verschoven van 1 januari 2020 naar 1 maart 2020.

De problemen met de prestatieverklaringen hebben eind 2019 geleid tot een bedrag van ongeveer € 181 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven (2018: € 85 miljoen).

Conclusie

De Belastingdienst is in de loop van 2019 begonnen met het op orde brengen van het proces voor het afgeven van prestatieverklaringen. In 2020 zal de nieuwe handleiding in gebruik worden genomen. Wij handhaven daarom voor 2019 de onvolkomenheid.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Informatiebeveiliging kerndepartement verbeterd

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden.

Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op stortten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Onderzoek naar de informatiebeveiliging bij het kerndepartement

We hebben onderzoek gedaan naar de informatiebeveiliging bij het kerndepartement van het Ministerie van Financiën. De Chief Information Officer (CIO) en de Chief Information Security Officer (CISO) zijn onder andere verantwoordelijk voor de informatiebeveiliging bij het kerndepartement. De Belastingdienst heeft een eigen CIO. We hebben geen onderzoek gedaan naar het niveau van de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst. Wel hebben we onderzoek gedaan naar de informatie die de Belastingdienst aan het kerndepartement verstrekt over de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Financiën

In het rapport bij het *Jaarverslag 2018* bevalen we de minister van Financiën aan om het risicomanagement te verbeteren door op centraal niveau inzicht te vergaren in de verbeterplannen op het terrein van informatiebeveiliging. Daarnaast bevalen we aan om hierover periodiek te rapporteren aan het senior management. Ook deden we de aanbeveling om

een overzicht van de kritieke systemen inclusief de belangrijkste risico's en de laatst uitgevoerde risicoanalyses en penetratietesten op te stellen, zodat het senior management hierover kan worden geïnformeerd.

Beeld over 2019

We constateren een grote verbetering in de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Financiën. De minister van Financiën heeft de aanbevelingen in 2019 opgevolgd. De informatie over de verbeterplannen voor de beveiliging van informatie wordt nu centraal verzameld. Ook wordt nu periodiek gerapporteerd over de risico's aan bijvoorbeeld de CIO en is er een overzicht opgesteld van uitgevoerde risicoanalyses en penetratietesten. Wel constateren we dat het kerndepartement nog geen volledig inzicht heeft in de informatiebeveiligingsincidenten bij de Belastingdienst. De Belastingdienst is namelijk niet aangesloten op het incidentenregistratiesysteem van het kerndepartement. Het ministerie loopt daarmee het risico onvoldoende inzicht te hebben in de aard en omvang van de beveiligingsgebeurtenissen en de mogelijk zwakke plekken in de beveiliging bij de Belastingdienst. Om dit risico af te dekken zou de Belastingdienst via periodieke rapportages het senior management van het kerndepartement hierover kunnen informeren.

Conclusie en aanbevelingen

Wij hebben vastgesteld dat de minister van Financiën in 2019 onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 heeft opgevolgd. Daarom is er niet langer sprake van een onvolkomenheid. Wij constateren nog wel een risico bij het registreren en managen van informatiebeveiligingsincidenten. Er bestaat bij het kerndepartement nog geen volledig inzicht in de informatiebeveiligingsincidenten die zich hebben voorgedaan bij de Belastingdienst. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen:

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

4.4.2 Aanpak legacy-problematiek IT Belastingdienst werkt; resultaten lastig meetbaar

Sinds 2014 rapporteren wij over de legacy-problematiek bij de Belastingdienst. Deze problematiek houdt in dat een groot deel van het IV-landschap bij de Belastingdienst sterk verouderd is. Het onderhoud is kostbaar en het is lastig om de IT-systemen aan te passen aan nieuwe wetgeving. Via het regieprogramma *Modernisering IV (MIV)* is de afgelopen jaren een aanpak ontwikkeld en gevolgd om het aantal verouderde IT-systemen te verminderen. Vorig jaar konden we nog niet vaststellen of die aanpak ook daadwerkelijk resulteert

in verbetering. Dat hebben wij dit jaar onderzocht door te kijken naar de mate waarin de Belastingdienst zijn doelstellingen voor het terugdringen van het aantal verouderde IT-systemen haalt. Daarnaast hebben we voor 2 belastingmiddelen bekeken wat modernisering van de systemen in de praktijk oplevert.

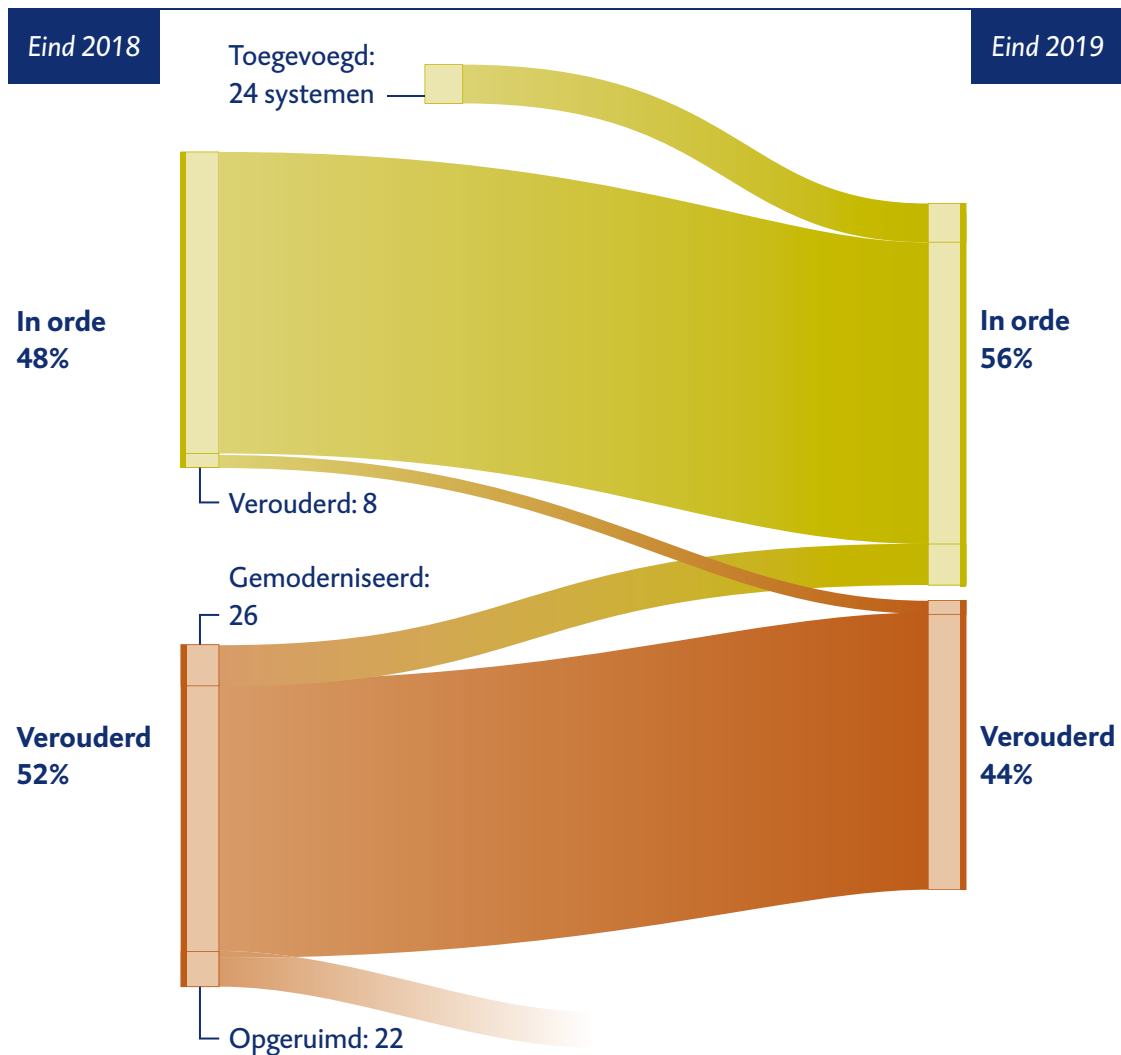
Aanpak legacy-problematiek uitgebreid

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst in kaart gebracht welke IT-systemen moeten worden gemoderniseerd. Het regieprogramma MIV levert het budget om te moderniseren, volgt de voortgang van de modernisering en rapporteert hierover. Bij 3 onderdelen/ketens van de Belastingdienst zijn de problemen met verouderde IT echter zo groot, dat er meer nodig is dan met het programma MIV kan worden gerealiseerd. In de ketens 'loonheffing', 'omzetbelasting' en 'gegevens' is sprake van sterk verouderde en moeilijk aanpasbare IT, die het implementeren van nieuwe wetgeving bemoeilijkt. Juist in deze ketens wordt echter een grote hoeveelheid nieuwe wetgeving verwacht. Het aanpassen van deze systemen aan de nieuwe wetgeving gaat ten koste van de tijd die resteert om de systemen te moderniseren. Daarom zijn er voor deze 3 ketens afzonderlijke plannen gemaakt met als doel de modernisering in samenhang te bekijken met andere ontwikkelingen in deze ketens, zoals nieuwe wetgeving. Dit kan betekenen dat modernisering prioriteit moet hebben, voordat er nieuwe wetgeving wordt geïmplementeerd. Een 'beleidsluwe periode' is dan mogelijk de enige oplossing om het probleem met de sterk verouderde systemen te verhelpen. Regering en parlement moeten zich bewust zijn van het risico dat door aanvullende beleidswensen de hoognodige modernisering van de IT-systemen, waaronder die voor de omzetbelasting, opnieuw kan worden vertraagd, zoals in 2018 en 2019 het geval was.

Resultaten aanpak modernisering lastig meetbaar

Het moderniseringsprogramma heeft 3 doelstellingen. De eerste doelstelling is het verlagen van het percentage verouderde applicaties in het IT-landschap tot uiteindelijk maximaal 30% eind 2022. In 2018 was dat percentage juist gestegen. In 2019 zien we dat het percentage wel gedaald is en dat de Belastingdienst zijn eigen streefwaarde van maximaal 44% voor 2019 heeft gehaald.

Het verloop van de modernisering van het IT-landschap in 2019



Figuur 3 Het percentage verouderde systemen aan het begin en eind van 2019

De 2e doelstelling van het moderniseringsprogramma is om het landschap wendbaarder te maken. De tot nu gebruikte methode om de technische wendbaarheid van applicaties te meten geeft echter slechts een beperkt beeld van de totale wendbaarheid van het IT-landschap. Ook zijn de wensen per applicatie verschillend en is het daardoor niet mogelijk om met 1 indicator iets te zeggen over de gewenste wendbaarheid. De wendbaarheid en onderhoudbaarheid van applicaties verbeteren ook door het opruimen van de verouderde IT-systemen, omdat nieuwe applicaties worden gebouwd volgens nieuwe richtlijnen die aanpassingen sneller mogelijk maken.

De 3e en laatste doelstelling is om de verhouding van de kosten voor onderhoud versus de kosten voor vernieuwing terug te brengen naar 70:30. Het moderniseringsprogramma zelf heeft echter maar heel beperkt invloed op zowel de kosten voor vernieuwing als op de

kosten voor het onderhoud, omdat deze verhouding geldt voor het IT-landschap als geheel. Daarom kan het programma hier zelf niet op sturen. De doelstelling is wel gekoppeld aan het programma MIV, omdat het in de lijn der verwachtingen ligt dat de verhouding met het opschonen van het IT-landschap op den duur verbetert. Ook elders binnen de Belastingdienst wordt hier nog niet op gestuurd, omdat er nog wordt nagedacht over hoe er precies moet worden gemeten. Onderhoud houdt namelijk ook vaak een zekere vernieuwing in en de kosten die daaraan verbonden zijn worden niet altijd uitgesplitst naar onderhoud en vernieuwing.

De Belastingdienst gaat ervan uit dat de beheerkosten van een nieuw gemoderniseerd systeem de helft zijn van de beheerkosten van een oud systeem. Op systeem-/applicatieniveau zijn deze baten echter niet te achterhalen, omdat de beheerkosten niet per applicatie worden bijgehouden. Ook kan de Belastingdienst niet gemakkelijk een eenduidig meerjarig beeld van de totale beheerkosten van het IT-landschap leveren. Dat betekent dat de Belastingdienst geen inzicht heeft in het effect van de gepleegde inspanningen. Ook bemoeilijkt dat het sturen op rendement, omdat niet bekend is bij welke applicaties het verbeterpotentieel het grootst is.

We hebben voor 2 gemoderniseerde applicaties onderzocht wat de modernisering ervan in de praktijk heeft opgeleverd.

Continuïteitsrisico opgelost door modernisering van de loonheffingstabellen

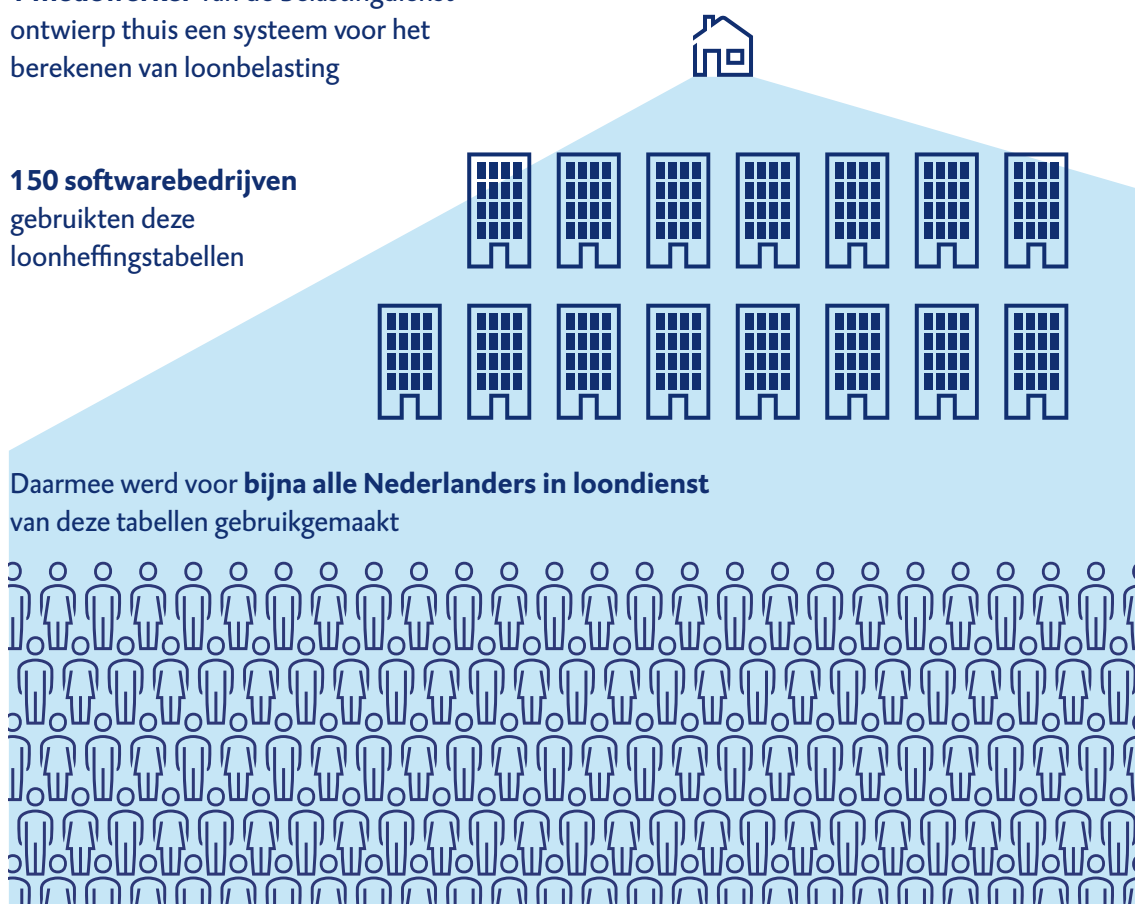
Over inkomen uit arbeid moet loonheffing betaald worden. De Belastingdienst publiceert elk jaar loonheffingstabellen. Op basis van deze tabellen rekenen werkgevers – met daarvoor ontwikkelde software – uit hoeveel loonbelasting en premie volksverzekeringen op het loon van werknemers moeten worden ingehouden. Elke loonheffing in Nederland wordt dus berekend aan de hand van deze tabellen. Op basis van deze loonheffingstabellen wordt jaarlijks ongeveer € 150 miljard aan belastinginkomsten voor de Staat geïnd.

Tot voor kort werden deze loonheffingstabellen opgesteld door 1 medewerker van de Belastingdienst. Deze had hiervoor thuis een applicatie ontwikkeld om dit geautomatiseerd te doen. Hiervoor gebruikte deze medewerker technologie die niet gangbaar is binnen de Belastingdienst en waar slechts weinig IT'ers binnen de organisatie verstand van hebben. Het beheer van deze applicatie (zoals het draaiende houden en wijzigingen doorvoeren) was daardoor afhankelijk van deze ene persoon en daarmee erg kwetsbaar. Omdat deze ene medewerker binnen enkele jaren met pensioen zou gaan, ontstond er een urgent continuïteitsrisico.

Tot voor kort was er maar 1 medewerker van de Belastingdienst die kennis had over het systeem waarmee voor bijna alle Nederlanders in loondienst loonbelasting werd berekend

1 medewerker van de Belastingdienst ontwierp thuis een systeem voor het berekenen van loonbelasting

150 softwarebedrijven gebruikten deze loonheffingstabellen



Figuur 4 De oude situatie met het systeem voor de loonheffingstabellen

De Belastingdienst besloot daarom een nieuw systeem te bouwen dat in 2019 klaar was. Met deze modernisering is het hoge continuïteitsrisico opgelost. Het systeem is nu te bedienen door tientallen medewerkers van de Belastingdienst in plaats van slechts door 1 medewerker. Het nieuwe systeem is ook wendbaarder. Parameters en rekenregels zijn flexibel aan te passen. Wij hebben niet kunnen achterhalen of er ook financiële baten zijn behaald met de modernisering. Er was namelijk in de oude situatie geen sprake van een formele beheersituatie. Aangezien er nu wel Belastingdienstmedewerkers worden ingezet voor het beheer, is de kans aanwezig dat de beheerkosten in dit geval juist zijn toegenomen.

Merkbaar beter door modernisering systeem voor de Natuurschoonwet

De Natuurschoonwet voorziet in belastingvoordelen voor landgoedeigenaren om natuurschoon in stand te houden. Het gaat hierbij om ongeveer 6.000 landgoederen, waarbij het cumulatieve fiscale voordeel voor de eigenaren jaarlijks ongeveer € 28,5 miljoen bedraagt. Het systeem waarin deze landgoederen zijn geregistreerd, was sterk verouderd. Het was

daardoor niet meer mogelijk om de aankomende nieuwe wetgeving te implementeren, er konden geen beveiligingsupdates meer worden gedaan en voor het aanpassen van het systeem was de Belastingdienst afhankelijk van schaarse externen. Er is daarom gekozen voor herbouw van het oude systeem, met dezelfde functionaliteit, maar met een modern platform.

Met deze modernisering is het continuïteitsrisico sterk verminderd, omdat de groep mensen binnen de Belastingdienst die het nieuwe systeem kan beheren en onderhouden, groter is. Ook de onderhoudbaarheid en de wendbaarheid van de applicatie zijn verbeterd. Met de nieuwe applicatie kan de nieuwe wet wél worden uitgevoerd. Ook is het werk voor de medewerkers vergemakkelijkt. Gegevens hoeven nu maar 1 keer te worden ingevoerd en kunnen dan meervoudig worden gebruikt. Hierdoor is minder handmatig werk nodig en is de kans op fouten afgenomen. De medewerkers van de Belastingdienst voelen zich in hun werk merkbaar beter ondersteund door het nieuwe systeem. Omdat de kosten voor het beheer van applicaties niet afzonderlijk per applicatie worden bijgehouden, is het niet bekend wat het effect is van de modernisering van deze applicatie op de beheerkosten is.

De legacy-problematiek is nog steeds groot en urgent

Het percentage verouderde systemen is in 2019 gedaald tot 44%. Dat betekent echter wel dat nog steeds 181 applicaties van de Belastingdienst verouderd zijn. En ieder jaar komen er ook weer nieuwe verouderde applicaties bij. Er blijft, ook volgens de rapportages van MIV zelf, druk staan op de einddoelstelling voor MIV om het percentage verouderde systemen eind 2022 terug te hebben gebracht tot maximaal 30%.

Het aantal verouderde systemen in het bestaande IT-landschap blijft voor problemen en risico's zorgen. Zo beperken de verouderde systemen voor de omzetbelasting nog steeds de mogelijkheid om tarieven aan te passen (zie kader).

Hoe staat het nu met de modernisering van de systemen voor de omzetbelasting?

Vorig jaar hebben wij de bevindingen en conclusies van ons onderzoek geïllustreerd met de casus omzetbelasting. We hebben toen aandacht gevraagd voor het continuïteitsrisico en de zeer beperkte aanpasbaarheid als gevolg van de verouderde IT-systemen in dit deel van het IT-landschap. Dit jaar is er slechts beperkt gewerkt aan het oplossen van de technische schuld bij de applicaties voor de omzetbelasting.

Hoewel er budget uit het programma MIV voor het moderniseren van applicaties voor de omzetbelasting beschikbaar was gesteld, is een deel van dat budget weer 'teruggegeven', omdat de werkzaamheden voor de brexit en voor het weghalen van het burgerservicenummer uit het btw-nummer prioriteit hadden boven de modernisering. Iets vergelijkbaars gebeurde in 2018.

Het is echter belangrijk dat de modernisering van de applicaties voor de omzetbelasting ook voldoende aandacht krijgt, aangezien hier een drastische afname van de technische schuld (90% in 2026) gerealiseerd moet worden. Bovendien krijgt de omzetbelastingketen te maken met veel nieuwe wetgeving. Het conceptketenplan voor de omzetbelasting beoogt daarom een drastische vermindering (“nagenoeg volledige reductie begin 2026”) van de technische schuld in deze keten te realiseren.

In de tussentijd moet gewerkt worden met sterk verouderde en nauwelijks aanpasbare systemen. Het is nog steeds niet mogelijk om het algemene tarief voor de omzetbelasting te wijzigen. De systemen kennen uitval, wat leidt tot handmatig werk en medewerkers die hun tijd moeten besteden aan het weer repareren van het systeem. De continuïteit van de omzetbelasting staat nog steeds onder druk en het risico op ernstige continuïteitsproblemen wordt in 2020 en latere jaren steeds groter.

Conclusie

In 2019 is het percentage verouderde systemen teruggedrongen. Hiermee heeft de Belastingdienst zijn eigen streefwaarde voor 2019 gehaald. We hebben geconstateerd dat met het vervangen van de oude applicatie voor de loonheffingstabellen een belangrijk continuïteitsrisico is weggenomen en dat medewerkers aan de Natuurschoonwet sneller en makkelijker kunnen werken met het nieuwe systeem. Wij concluderen dan ook dat de aanpak voor het opruimen van de IT-legacy werkt: er wordt belangrijk werk gedaan waar het IT-landschap van de Belastingdienst beter van wordt. Daarmee is er niet langer sprake van een onvolkomenheid voor de aanpak van de legacy-problematiek.

Voor het bepalen van de kwantitatieve baten van het moderniseren van een applicatie zijn gegevens over de beheerkosten van systemen nodig. Deze gegevens worden echter niet verzameld. Het blijkt ook lastig om gegevens over de totale beheerkosten van het IT-landschap eenduidig en snel naar boven te krijgen. Omdat kosten en baten niet worden toegerekend aan individuele applicaties, is het niet (goed) mogelijk om te meten of de doelstellingen zijn behaald.

De modernisering van de systemen voor de loonheffingstabellen en de Natuurschoonwet laat zien dat er ook belangrijke kwalitatieve baten met modernisering behaald worden. Maar ook de kwalitatieve baten worden niet kaart gebracht en toegerekend aan moderniseringsactiviteiten.

Gelet op de grote opgave waar de Belastingdienst de komende jaren nog voor staat op het gebied van de modernisering van de IT en de schaarste aan IT-mensen en -middelen bij de Belastingdienst, is stuurinformatie over de mate waarin doelstellingen gehaald worden onontbeerlijk. Wij bevelen daarom aan om zowel gegevens over de kwantitatieve als over de kwalitatieve resultaten van de modernisering te verzamelen. Het ontbreken van toereikend

inzicht in de financiële aspecten van het IT-landschap, zoals de kosten voor beheer en onderhoud per applicatie en voor het landschap als geheel (inclusief meerjarige ramingen), in combinatie met het risico van een verdere vertraging bij de vernieuwing van het systeem voor de omzetbelasting, merken wij aan als een aandachtspunt.

4.4.3 Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst verbeterd

De afgelopen jaren kon de Belastingdienst niet goed sturen op de in-, door- en uitstroom van personeel, omdat daarvoor te weinig bruikbare informatie beschikbaar was. In 2018 heeft de Belastingdienst een aantal belangrijke randvoorwaarden voor het beschikbaar krijgen van bruikbare informatie ingevuld. Zo werd de formatie per dienstonderdeel vastgesteld en zijn de processen en systemen aangepast voor het juist registreren van de personeelsgegevens. In 2019 moesten de volgende werkzaamheden nog worden uitgevoerd: het opstellen van meerjarige personeelsplannen voor de dienstonderdelen, de verwerking van de organisatie- en formatierapporten in de administratie en het invoeren en toepassen van de aangepaste processen en systemen voor het registreren van de personeelsgegevens.

Ontwikkelingen in 2019

In 2019 hebben alle dienstonderdelen een meerjarig personeelsplan (MPP) voor de periode 2019-2023 opgeleverd. De MPP's geven inzicht in de ontwikkeling van de omvang van de formatie en de bezetting voor de betreffende periode.

Ook is iedere Belastingdienstmedewerker in 2019, conform de organisatie- en formatierapporten, in de personeelsadministraties opgenomen. Om de kwaliteit van de personeelsgegevens blijvend te borgen, heeft het directieteam van de Belastingdienst definities, spelregels en werkafspraken vastgesteld voor het registreren van de formatie en bezetting.

De Shared Service Organisatie 'Organisatie en Personeel' (SSO O&P), verantwoordelijk voor onder andere het formatiebeheer van de Belastingdienst, heeft de vastgestelde afspraken vertaald naar werkinstructies. Ook is er een hulpmiddel in gebruik genomen dat ervoor zorgt dat de dienstonderdelen een verzoek tot aanpassing van de formatie of de bezetting op een uniforme manier en volledig kunnen indienen. Ten slotte heeft SSO O&P toegankelijke informatie en opleidingen voor de personeelsadviseurs van de dienstonderdelen ontwikkeld.

De dashboards met signaalinformatie voor het personeelsbeleid zijn in 2019 verder aangepast. Het concerndashboard 'Personeel' geeft informatie over de kritieke prestatie-indicatoren op het gebied van personeelsbeleid, waaronder het ziekteverzuim, de bezetting en formatie en de personeelsbewegingen per dienstonderdeel. Het dashboard 'HR data op orde' geeft informatie over de kwaliteit van de geregistreerde personeelsgegevens. In 2020 zullen de definitieve versies van de dashboards worden opgeleverd.

Conclusie

In 2019 zijn alle nog uit te voeren werkzaamheden afgerond. Daarmee beschikt de Belastingdienst nu over de informatie en instrumenten die nodig zijn om de in-, door- en uitstroom van personeel te kunnen sturen en beheersen. Wij concluderen daarom dat er geen sprake meer is van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering voor het strategisch personeelsbeleid.

4.4.4 Bedrijfscontinuïteitsbeheer bij de Belastingdienst voldoende op orde

In 2016 constateerden wij dat de Belastingdienst onvoldoende was voorbereid op de gevolgen van een onvoorziene uitval van kritieke bedrijfsprocessen. Het bedrijfscontinuïteitsbeheer, dat moet voorkomen dat kritieke processen worden onderbroken en dat maatregelen moet bevatten om deze processen in het geval van uitval tijdig te herstellen, was op veel punten nog onderontwikkeld. In de daarop volgende jaren is de Belastingdienst onder meer gestart met het uitvoeren van zogeheten 'businessimpactanalyses' (BIA's). Deze worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de potentiële kwetsbaarheden die kunnen leiden tot onderbreking van bedrijfsprocessen. In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden wij dat er op dat punt weinig voortgang was geboekt.

Ontwikkelingen in 2019

Mede door de toegenomen bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp is er in 2019 veel bereikt. Voor nagenoeg alle kritieke bedrijfsprocessen heeft de Belastingdienst een BIA en een risicobeoordeling uitgevoerd. Op basis van de uitkomsten van de BIA's en risicobeoordelingen is er per dienstonderdeel een herstelstrategie beschreven en is er voor alle kritieke processen een herstelplan gemaakt. De herstelplannen bevatten procedures die bij het optreden van een verstoring moeten worden gevolgd, bijvoorbeeld welk (onderdeel van het) bedrijfsproces als eerste moet worden hersteld om de dienstverlening te hervatten. Aan de hand van fictieve situaties is vervolgens getest of de herstelstrategieën en de herstelplannen werken.

Crisismanagement

Er is sprake van een crisis als de continuïteit van de bedrijfsvoering, de veiligheid van de medewerkers (en bezoekers) en/of de reputatie van de organisatie in gevaar is. Bij een crisis wordt het crisismanagementteam geactiveerd. Eind 2018 concludeerden wij dat het crisis- en calamiteitenmanagement voor verbetering vatbaar was. De Belastingdienst heeft in 2019 de crisismanagementorganisatie per dienstonderdeel verder ingericht. Een groot aantal dienstonderdelen heeft al geoefend op een crisissituatie.

Conclusie

Wij constateren dat de Belastingdienst het bedrijfscontinuïteitsbeheer in 2019 zodanig heeft verbeterd, dat er niet langer sprake is van een onvolkomenheid. Op sommige onder

delen van het bedrijfscontinuïteitsbeheer is nog wel verdere uitwerking nodig, zoals bij het in kaart brengen van de afhankelijkheden binnen de keten en tussen de dienstonderdelen. Wij zullen de ontwikkelingen op dit punt blijven volgen.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.5.1 Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van Rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2019a).

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale Chief Information Officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.¹ Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 5).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 5 De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste 2 stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Lifecycle management bij het Ministerie van Financiën: aandacht nodig voor het op 1 plek samenbrengen van inzicht in het ICT-landschap

De rol van departementale CIO wordt binnen het Ministerie van Financiën ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal. De CIO is binnen het ministerie eindverantwoordelijk voor de strategie, kaderstelling en de beheersing van projecten op het gebied van ICT. Om deze verantwoordelijkheid waar te maken, kan de CIO een beroep doen op de CIO van het kerndepartement en op de CIO van de Belastingdienst. Deze hebben allebei een eigen CIO-office. De departementale CIO heeft geen eigen CIO-office, maar maakt gebruik van het CIO-office van het kerndepartement.

Sinds 2016 heeft het ministerie een I-Strategie waarbinnen meerdere ambities zijn geformuleerd, waaronder het tot stand komen van robuuste en wendbare ICT. In 2019 heeft het ministerie voortgang geboekt met het (door)ontwikkelen en uitwerken van de I-Strategie. De CIO heeft echter niet voldoende inzicht in het bestaande ICT-landschap van het ministerie om te kunnen sturen op de realisatie van deze strategie. De CIO beschikt alleen over inzicht in de status, risico's en beheerkosten van de kritieke applicaties van het kerndepartement. Het inzicht van de CIO in de applicaties van de Belastingdienst is beperkt tot dat wat besproken wordt in periodieke overleggen en gesprekken met het CIO-office van de Belastingdienst. Daar staat tegenover dat de Belastingdienst zelf wél beschikt over een uitgebreide en inzichtelijke registratie van de eigen applicaties en (verouderde) ICT-systemen.

Conclusie en aanbevelingen

Omdat er niet op 1 centrale plek inzicht in het ICT-landschap van het hele ministerie bestaat, kan er ook geen integraal plan voor het beheer en onderhoud van het ICT-landschap van het ministerie als geheel worden gemaakt. Een integraal plan voor het gehele ministerie is nodig om als eindverantwoordelijke CIO te kunnen sturen op het tot stand komen van de robuuste en wendbare ICT die het ministerie zich in de I-Strategie tot doel stelt. Omdat de CIO niet beschikt over het inzicht in en de informatie over het gehele ICT-landschap van het ministerie, inclusief de status, de risico's en de kosten ervan, merken wij dit als een aandachtspunt aan.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om de eindverantwoordelijkheid voor het lifecycle management expliciet te beleggen bij de CIO van het ministerie.

Voorts bevelen wij aan om de informatie over de verschillende ICT-deellandschappen binnen het ministerie bij elkaar te brengen, zodat er op 1 centrale plek volledig inzicht ontstaat in het hele ICT-landschap. Om dit mogelijk te maken bevelen wij ook aan om het CIO-stelsel bij het Ministerie van Financiën zo in te richten dat de CIO van het ministerie kan beschikken over een eigen CIO-office.

4.5.2 IT-beheer informatiesystemen Nationale Schuld nog niet helemaal op orde

De afgelopen jaren hebben wij aandacht gevraagd voor het op orde brengen van het IT-beheer van de informatiesystemen die in beheer zijn bij de afdeling IT-Specials. Dit is een kleine organisatie binnen het ministerie, die het beheer uitvoert voor onder meer de systemen die gebruikt worden voor de financiering van de staatsschuld en het schatkist-bankieren. In 2018 en 2019 is het overgrote deel van de applicaties succesvol gemigreerd naar een externe hostingpartij. Daarbij blijft er sprake van IT-beheertaken (in gedeeld beheer) bij de afdeling IT-Specials. Ook blijft een essentiële applicatie geheel in beheer bij deze afdeling.

In 2019 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 bij de afdeling IT-Specials hebben wij – evenals in 2018 – de volgende 5 onderdelen onderzocht: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up & recovery. In 2019 is goede voortgang geboekt, maar bleken het wijzigingsbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up & recovery, nog niet helemaal op orde, wel bijna. Zo ontbreekt nog een volledige beschrijving van de opzet van de procedures voor beveiliging van componenten. Daardoor kunnen het bestaan en de werking ervan nog niet formeel worden vastgesteld.

In 2019 is de uitbesteding aan de externe hostingpartij afgerond, zowel organisatorisch (aansturing en toezicht) als inhoudelijk (migratie van applicaties). Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met de externe partij en het contractmanagement loopt naar tevredenheid. Er zijn aanvullende interne beheersmaatregelen bij het ministerie ingericht. Ook is de goede werking van de beheersmaatregelen voor de IT-systemen bij de externe host vastgesteld; het zogenoemde 'ISAE 3402-rapport' is door een externe auditor voorzien van een goedkeurende verklaring.

Wij zullen volgend jaar nagaan in hoeverre de resterende verbeterpunten in het IT-beheer van de afdeling IT-Specials zijn opgelost.

4.5.3 Verbeteren fiscale processen Belastingdienst in opzet afgerond

In 2016 bleek dat het beheer van de fiscale processen bij de Belastingdienst niet op orde was. Deze fiscale processen zijn van belang voor het doen van volledige en juiste aangiften voor de omzetbelasting, de vennootschapsbelasting en de loonheffing door de Belastingdienst. Om het beheer van de fiscale bedrijfsprocessen te verbeteren, is in 2017 gestart met het opstellen van een Tax Control Framework. In 2018 is voor elke belastingsoort een risicoanalyse uitgevoerd. Voor de grootste risico's is beschreven hoe de fiscale processen moeten worden ingericht en welke beheersmaatregelen moeten worden uitgevoerd.

Ontwikkelingen in 2019

In de loop van 2019 is een deel van de fiscale processen volgens de nieuwe procesbeschrijvingen uitgevoerd en zijn de bijbehorende beheersmaatregelen toegepast. Om te kunnen aantonen dat de fiscale processen beheerst worden, wordt de werking van de processen getoetst. In 2019 is voor 3 processen de werking van de beheersmaatregelen vastgesteld. In 2020 zal de Belastingdienst de werking van de overige processen vaststellen.

Conclusie

Voor het volledig op orde brengen van alle fiscale processen is in 2017 gestart met een meerjarig verbeterplan. De uitvoering van dit plan ligt op schema.

4.5.4 Beheer systeembeheerdersrechten Belastingdienst vraagt nog aandacht

Het verkrijgen van toegang tot informatiesystemen is bij een IT-gedreven uitvoeringsorganisatie als de Belastingdienst van groot belang. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* schreven wij dat de Belastingdienst werkte aan het verbeteren van de toegangsbeveiliging van zijn IT-systemen. Vooral de rechten van systeembeheerders vroegen daarbij aandacht.

In 2019 heeft de Belastingdienst voortgang geboekt met het verbeteren van het beheer van de logische toegangsbeveiliging (LTB). De Belastingdienst heeft met het in gebruik nemen van het zogenoemde Identity Management System (IMS) 1 centraal systeem voor

het beheer van toegangsrechten. Periodiek wordt informatie verzameld over een aantal belangrijke kengetallen, zoals conflicterende muteerrechten, ongeautoriseerde rechten en tijdelijke persoonsgebonden user-ID's. Ook worden er managementrapportages opgesteld en toezichtactiviteiten uitgevoerd. De concerndirectie IV- & Databeheersing (LTB proces-eigenaar) moet nog wel specifieke kaders opstellen om de uniformiteit van het beheer beter te waarborgen.

Uit ons verantwoordingsonderzoek over 2018 bleek dat het beheer van de systeembeheerdersrechten niet goed geborgd was. In 2019 zijn er tijdelijke beheersmaatregelen getroffen en in 2020 zal er een koppeling met het IMS worden gelegd. In 2019 is alleen de opzet van de gewijzigde beheersmaatregelen door de interne auditors van de Belastingdienst beoordeeld; de effectieve werking is nog niet getoetst. De Auditdienst Rijk heeft daarom compenserende werkzaamheden moeten verrichten.

Volgend jaar zullen wij opnieuw aandacht besteden aan de logische toegangsbeveiliging, waarbij wij in het bijzonder zullen nagaan of het beheer van de systeembeheerdersrechten op orde is.

4.5.5 Herstelactie kindgebonden budget ligt op schema

Ouders die recht hebben op kindgebonden budget worden volgens de wet geacht een aanvraag voor kindgebonden budget te hebben ingediend als zij daarnaast een andere toeslag ontvangen. In 2018 bleek uit onderzoek van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën dat ouders voor wie het kindgebonden budget is stopgezet omdat ze niet meer aan de voorwaarden voldeden, maar die in een later berekeningsjaar opnieuw aan de voorwaarden voldoen, niet automatisch weer kindgebonden budget ontvingen. Voor die situaties was ten onrechte aangenomen dat het initiatief voor het herstarten van het kindgebonden budget bij de ouder ligt. Deze omissie is aanwezig vanaf de invoering van de kindertoeslag in 2008, die in 2009 is opgevolgd door het kindgebonden budget. In 2019 heeft het kabinet besloten dat ouders over de periode 2013-2017 alsnog het kindgebonden budget krijgen dat hun toekomt.

Wij hebben onderzocht op welke wijze de herstelactie, waarbij ouders met terugwerkende kracht alsnog het kindgebonden budget krijgen dat hun toekomt, is vormgegeven en wordt uitgevoerd. Ook zijn we nagegaan op welke wijze het parlement hierover is geïnformeerd.

De staatssecretaris van SZW is verantwoordelijk voor het beleid voor het kindgebonden budget en is daarmee opdrachtgever voor de herstelactie kindgebonden budget. De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering, waardoor de Belastingdienst/Toeslagen opdrachtnemer is. In april 2019 hebben het Ministerie van SZW en de Belastingdienst/Toeslagen de uitgangspunten voor de herstelactie vastgesteld. Vervolgens

heeft de Belastingdienst/Toeslagen in kaart gebracht welke ouders over de periode 2013-2017 recht hebben op nabetalings in het kader van de herstelactie kindgebonden budget (herstelpopulatie). Daaruit bleek dat de totale herstelpopulatie ongeveer 250.000 ouders bedraagt.

Het geraamde bedrag aan herstelbetalingen is begroot op € 420 miljoen (met een marge van plus of min € 40 miljoen) en is voor rekening van het Ministerie van SZW. Daarnaast bedragen de structurele kosten van het herstel vanaf 2020 naar schatting € 50 miljoen per jaar, omdat als gevolg van een juiste uitvoering van de Wet op het kindgebonden budget (WKB) het niet-gebruik van kindgebonden budget in de toekomst zal afnemen. Daardoor zullen meer mensen de toeslag krijgen waarop zij recht hebben.

De systemen bij de Belastingdienst/Toeslagen zijn in de eerste helft van 2019 aangepast. Hierdoor worden nieuwe situaties automatisch goed verwerkt, verloopt de berekening van kindgebonden budget over het hele toeslagjaar goed en worden toekenningen voor het nieuwe jaar automatisch goed verwerkt. Vanaf september 2019 is daadwerkelijk gestart met het versturen van aangepaste beschikkingen en het verrichten van nabetalings. Ook zijn er in 2019 diverse communicatiekanalen ingesteld om burgers te informeren en om vragen te beantwoorden. Zo is er online informatie vindbaar over het kindgebonden budget en de herstelactie, krijgen ouders een uitlegbrief waarin staat wanneer en waarom zij in aanmerking komen voor nabetaling en worden er in bepaalde situaties specifieke brieven verstuurd.

De uitvoering van de herstelactie ligt op schema. In 2019 heeft ongeveer de helft van de ouders uit de herstelpopulatie een betaling ontvangen. Daarmee is het de verwachting dat de herstelactie in 2020 kan worden afgerond.

4.5.6 Nog steeds sprake van onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen

Evenals in ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* vragen we ook dit jaar aandacht voor het toepassen van het instrument decentralisatie-uitkering bij het gemeente- en provinciefonds. De minister van Financiën is hier als medefondsbeheerder, naast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), ook verantwoordelijk voor. In het verantwoordingsonderzoek 2018 merkten wij de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als onvolkomenheid aan bij het Ministerie van BZK. Uit ons onderzoek bleek dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestonden die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden die een dergelijke uitkering kenmerkt. Uit het door ons dit jaar uitgevoerde vervolgonderzoek blijkt dat de fondsbeheerders, naar aanleiding van onze aanbevelingen, diverse activiteiten hebben ondernomen. Er bestaan echter nog steeds veel onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen. We merken

het verkeerd toepassen van dit instrument daarom ook dit jaar als een onvolkomenheid aan bij de minister van BZK. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* lichten we dit nader toe.

4.5.7 Mvo en anti-omkoopregels exportkredietverzekering goed toegepast; dossiervorming kan beter

Bij de export van kapitaalgoederen verleent de exporterende leverancier zijn afnemer doorgaans een betalingstermijn. De kredietrisico's die hieraan verbonden zijn voor de leverancier, kunnen worden afgedekt door een exportkredietverzekering. De Nederlandse Staat biedt een exportkredietverzekeringsfaciliteit (ekv-faciliteit) aan voor transacties die niet of nauwelijks op de private markt verzekeraar zijn, zoals transacties met een lange looptijd, een grote omvang of export naar (politiek) risicovolle landen. Hierdoor functioneert de ekv-faciliteit aanvullend op de private verzekeringsmarkt. In de praktijk bestaat de ekv-faciliteit uit een breed scala aan producten, onder meer omdat een exporterende leverancier op verschillende manieren leverancierskrediet kan aanbieden. De grond-, water- en wegenbouw en de overige transportmiddelenindustrie (waaronder de scheepsbouw) zijn de Nederlandse sectoren die het meest profiteren van de ekv-faciliteit die aangeboden wordt door de Staat (Tweede Kamer, 2016).

Bij de ekv-faciliteit treedt de Nederlandse Staat op als verzekeraar. De minister van Financiën heeft het uitvoeren van de ekv-faciliteit contractueel belegd bij Atradius Dutch State Business (ADSB). De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op de ekv-faciliteit worden rechtstreeks verantwoord op artikel 5 van begrotingshoofdstuk IX (Financiën en Nationale Schuld), 'Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen'. De minister van Financiën is samen met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) verantwoordelijk voor het beleid.

Uit een in 2016 uitgevoerde beleidsdoorlichting bleek dat de ekv-faciliteit niet alleen kostendekkend wordt uitgevoerd, maar op de lange termijn de schatkist zelfs geld oplevert. Tussen 2008 en 2015 leverde de ekv-faciliteit op kasbasis een positief resultaat van € 721 miljoen op. De beleidsdoorlichting liet tevens zien dat de ekv-faciliteit effectief is. De toegevoegde waarde aan de Nederlandse economie van de exporttransacties die door de ekv-faciliteit mogelijk zijn gemaakt, bedroeg in de periode 2010-2014 € 7,8 miljard. Volgens de beleidsdoorlichting was die toegevoegde waarde zonder ekv-faciliteit waarschijnlijk niet tot stand gekomen (Tweede Kamer, 2016).

Omkopings- en mvo-risico's

Het doel van de ekv-faciliteit is de kredietrisico's die verbonden zijn aan Nederlandse export en buitenlandse investeringen die in de private verzekeringsmarkt niet verzekerd kunnen worden, alsnog te kunnen verzekeren. Hierdoor komen transacties tot stand die zonder

deze faciliteit niet tot stand zouden komen. Deze exporttransacties worden vaak op basis van een aantal risicofactoren, of een combinatie daarvan, niet in verzekering genomen door commerciële verzekeraars. Het kan bijvoorbeeld gaan om exporttransacties of projecten:

- met een dusdanig lange contractduur dat risico's moeilijk in te schatten zijn;
- met buitenlandse overheden of staatsdeelnemingen;
- waarbij het bestemmingsland niet bijzonder gunstig scoort op de *world transparency index*; en
- in gevoelige sectoren zoals de baggerindustrie, grootschalige constructieprojecten, chemische industrie, papier- en pulpindustrie, grootschalige land- en tuinbouw, grootschalige intensieve veehouderij, textielindustrie, mijnbouw en nucleaire projecten.

Bij de ekv-faciliteit geldt als uitgangspunt dat de Staat in geen geval exporttransacties in verzekering wil nemen die op omkoping berusten of waarbij er onaanvaardbare gevolgen kunnen zijn voor mens en milieu. Om de risico's hierop te verkleinen en een gelijk speelveld te creëren tussen landen die een ekv-faciliteit aanbieden, zijn er in internationaal verband afspraken gemaakt. Deze afspraken hebben betrekking op het vooraf toetsen van exporttransacties aan criteria op het gebied van milieu- en sociale aspecten (criteria voor maatschappelijk ondernemen (mvo)) en anti-omkoping. Wij hebben onderzocht op welke wijze deze afspraken zijn verwerkt in het nationale beleid en in de afspraken die met ADSB zijn gemaakt over het toetsen aan deze afspraken. Ook hebben wij getoetst of deze afspraken in de praktijk worden nageleefd.

Afspraken op het gebied van mvo en anti-omkoping

In internationaal verband zijn afspraken gemaakt over het vooraf toetsen van verzekeringsaanvragen op mvo- en anti-omkopingsaspecten. De afspraken over de mvo-criteria zijn vastgelegd in de *OECD Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence*. Deze afspraken zijn procedureel van aard. De inhoudelijke (technische) normen die gehanteerd worden, komen uit de *IFC Performance Standards*, de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* en de *World Bank Group Environmental Health and Safety Standards* (WBG EHS).

De OESO-afspraken zorgen voor een minimumharmonisatie, zodat er een gelijk speelveld ontstaat tussen de deelnemende landen. Het Nederlandse beleid, dat is vastgelegd in een mvo-beleidsdocument, gaat op het gebied van mvo verder dan in OESO-verband is afgesproken. De afspraken over anti-omkoping zijn vastgelegd in de in 2019 hernieuwde *OECD Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits*. Wij hebben vastgesteld dat de internationale afspraken over het vooraf toetsen van verzekeringsaanvragen op mvo- en anti-omkopingsaspecten zijn verwerkt in het nationale beleid en in de afspraken die met ADSB gemaakt zijn over het uitvoeren van de ekv-faciliteit.

Dossieronderzoek

Op grond van de overeenkomst tussen de Staat en ADSB, moet ADSB bij het uitvoeren van de ekv-faciliteit alle van belang zijnde gegevens en documenten in het kader van het uitvoerings-, controle- en verantwoordingsproces, zichtbaar en controleerbaar vastleggen in een dossier. Dit heeft ook betrekking op de gegevens en documenten die gebruikt worden bij het toetsen van de verzekeringsaanvraag op het gebied van mvo- en anti-omkopingsaspecten. Wij hebben een aantal dossiers bij ADSB onderzocht om vast te stellen of ADSB de afspraken naleeft die zijn gemaakt over het toetsen van verzekeringsaanvragen aan de mvo- en anti-omkopingscriteria. Wij hebben geconstateerd dat dit het geval is. Wel troffen wij ten tijde van ons onderzoek in enkele dossiers niet alle documenten aan. Deze dossiers zijn naar aanleiding van onze opmerkingen alsnog gecompleteerd.

Conclusie

We hebben vastgesteld dat de internationale en nationale afspraken over het verstrekken van exportkredietverzekeringen in het nationale beleid en de afspraken met ADSB zijn opgenomen. Ook hebben we vastgesteld dat ADSB de verzekeringsaanvragen toetst aan de hiervoor gemaakte afspraken. Bij ons onderzoek constateerden wij dat enkele dossiers ten tijde van ons onderzoek niet helemaal volledig waren. Wij bevelen daarom aan maatregelen te treffen die de volledigheid van de dossiers moeten waarborgen, omdat het van belang is om te allen tijde te kunnen aantonen dat verzekeringsaanvragen op alle relevante aspecten zijn getoetst.

Voor de volledigheid willen we nog wel opmerken dat het, ondanks een zorgvuldige beoordeling van de risico's die met een exporttransactie gepaard gaan, nooit kan worden uitgesloten dat er uiteindelijk toch sprake blijkt te zijn van onaanvaardbare gevolgen voor mens of milieu of van omkoping.

4.5.8 Effectiviteit integriteitsbeleid Douane kan worden vergroot

De Douane heeft onder meer als taak om ervoor te zorgen dat er geen ongewenste en onveilige goederen de Europese Unie binnenkomen. Daarmee vormen de organisatie en de individuele medewerkers van de Douane een aantrekkelijk doelwit voor de georganiseerde criminaliteit. Uit onderzoek blijkt dat de georganiseerde criminaliteit de druk op rechthandhavers de laatste tijd heeft opgevoerd (WODC, 2017). Het is dan ook noodzakelijk dat medewerkers van de Douane kunnen opereren in een veilige en professionele omgeving. Mede omdat de Douane in aanloop naar de brexit in korte tijd veel nieuwe medewerkers heeft moeten werven, die enerzijds snel moeten worden ingewerkt en anderzijds bewust moeten worden gemaakt van de omgeving waarin zij hun werk moeten doen, hebben wij onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid van de Douane.

Wij hebben het integriteitsbeleid van de Douane in 2019 getoetst aan artikel 125quater van de Ambtenarenwet.² Hierin staan de minimumeisen beschreven waaraan het *integriteitsbeleid*, het *personeelsbeleid* ter ondersteuning van het integriteitsbeleid, de *gedragscode* en de *verantwoording* van overheidswerkgevers op het gebied van integriteit moeten voldoen.

Wij hebben nadrukkelijk geen onderzoek gedaan naar individuele gevallen van integriteits-schendingen en/of corruptie. Wel hebben wij onderzocht op welke wijze de Douane omgaat met (vermoedens van) integriteitsschendingen.

Integriteitsbeleid Douane

Tot 2015 waren de verschillende directies van de Douane(regio)kantoren zelf verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid. In 2015 heeft het managementteam van de Douane besloten om hierin meer structuur aan te brengen en het integriteitsbeleid van de organisatie als geheel te professionaliseren. Dit besluit heeft geresulteerd in een landelijk plan van aanpak Integriteit. Het managementteam van de Douane is verantwoordelijk voor het landelijke integriteitsbeleid, de regiodirecties zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beleid. Het beveiligings- en integriteitscluster van het landelijk kantoor adviseert en ondersteunt hierbij zowel het centrale als het regionale management.

In 2019 is het integriteitsbeleid als een van de top 5 strategische risico's benoemd en heeft daarmee de voortdurende aandacht van het managementteam van de Douane. Wij hebben vastgesteld dat de Douane een goed beeld heeft van de integriteitsrisico's, per functie en proces, en dat dit beeld actueel wordt gehouden. Er zijn en worden maatregelen getroffen om deze risico's te beheersen, waarbij er aandacht uitgaat naar de kwetsbare functies en kwetsbare handelingen.

Het screenen van (nieuwe) medewerkers is een van de maatregelen die de Douane inzet om integriteitsincidenten te voorkomen. De functies die op basis van de *Leidraad Vertrouwensfuncties* van de AIVD kwalificeren als vertrouwensfuncties zijn in beeld gebracht en worden navenant gescreend. Daarnaast hebben veel Douanemedewerkers de status van bijzonder opsporingsambtenaar (boa). Voor boa's geldt dat deze om de 5 jaar worden gescreend.

De Douane zou de (periodieke) screening van (nieuwe) medewerkers op een aantal punten echter graag versterken, maar is hierbij gebonden aan wettelijke en bestuurlijke kaders. Er wordt gewerkt aan beleidsvoorstellen om deze aan te passen. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer meegedeeld dat er in de eerste helft van 2020 besluitvorming zal plaatsvinden over het versterken van de screening van douaniers (Tweede Kamer, 2019a en Tweede Kamer, 2019b).

Naast een reeks aan specifieke en meer technische maatregelen, zijn sociale controle en teamgevoel belangrijke middelen om integer handelen te bevorderen.

Personeelsbeleid en integriteitsbewustzijn

Bij de Douane wordt er bij de werving en in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers aandacht besteed aan de kernwaarden van de Belastingdienst. Integriteit, gedrag en moreel vakmanschap maken hiervan deel uit.

Regiodirecteuren en leidinggevenden hebben voorts een belangrijke rol en voorbeeldfunctie voor het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en het sturen op gewenst gedrag op de werkvloer. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het bespreekbaar maken van integriteit en voor het aanbieden van scholing en vorming. Regiodirecteuren moeten hierover minimaal viermaandelijks verantwoording afleggen. In de viermaandelijkse rapportages moet worden gerapporteerd over actuele ontwikkelingen, uitgevoerde activiteiten, meldingen bijzondere voorvallen en (mogelijke) integriteitsschendingen die de afgelopen 4 maanden hebben plaatsgevonden. Hoewel wij hebben vastgesteld dat er op centraal niveau voldoende aandacht uitgaat naar integriteit en moreel vakmanschap, hebben wij ook geconstateerd dat de werkvloer nog niet overal voldoende wordt bereikt en dat medewerkers meer behoefte hebben aan goede voorlichting en het bespreken van dilemma's.

Melding buitengewone voorvallen

Iedere douanemedewerker is verplicht om buitengewone voorvallen, dat wil zeggen alles wat ongebruikelijk en ongewenst is, te melden. Dit geldt ook voor integriteitsschendingen. Dit melden kan ook anoniem. Sinds 2016 heeft de Douane hiervoor een centraal meldpunt ingericht. Alle meldingen worden in een centraal registratiesysteem vastgelegd. Meldingen worden bij de regio's door de directeuren afgehandeld. Wanneer er sprake is van een mogelijke integriteitsschending, wordt de melding doorgezet naar het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën. De procedure melding buitengewone voorvallen moet bijdragen aan het vergroten van het integriteitsbewustzijn en ondersteunt het systematisch registreren en afwikkelen van (mogelijke) integriteitsschendingen. Wij hebben geconstateerd dat incidenten worden geëvalueerd en dat er naar aanleiding daarvan, zo nodig, extra maatregelen worden getroffen. De effectiviteit van deze maatregelen wordt vervolgens getoetst. De effectiviteit van het totale integriteitsbeleid wordt echter nog niet structureel gemeten, zodat dit – waar nodig – kan worden bijgesteld.

Gedragscode voor goed ambtelijk handelen

Een gedragscode voor goed ambtelijk handelen is onderdeel van de eisen die aan integriteitsbeleid worden gesteld. De Douane heeft geen eigen gedragscode, maar hanteert de Gedragscode Integriteit Rijk en de aanvullende regels van het Ministerie van Financiën. Wij hebben vastgesteld dat het integriteitsbeleid van de Douane in opzet voldoet aan de door ons onderzochte aspecten van de Gedragscode Integriteit Rijk.

Externe verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid

De verantwoording aan de Tweede Kamer over het gevoerde integriteitsbeleid van de Douane vormt een onderdeel van de verantwoording over het integriteitsbeleid van de Belastingdienst. In de *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk* rapporteert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het integriteitsbeleid van het Rijk. Een overzicht van de (vermoedelijke) integriteitsschendingen bij het Rijk maakt hiervan deel uit. Hierin zijn ook de (vermoedelijke) integriteitsschendingen bij de Douane opgenomen.

Conclusie

Het integriteitsbeleid van de Douane voldoet in 2019 in hoge mate aan de eisen die daaraan in de Ambtenarenwet worden gesteld. Wij hebben vastgesteld dat het management van de Douane veel aandacht heeft voor integriteit, het belang van een gedegen integriteitsbeleid onderschrijft en hier ook actief op stuurt. Zo heeft de Douane een goed en volledig beeld van de risico's en kwetsbaarheden, kwetsbare functies en handelingen. Op basis hiervan zijn maatregelen ingevoerd die de risico's zoveel mogelijk moeten beperken. Bij onze locatiebezoeken hebben wij echter geconstateerd dat er op de werkvloer meer behoefte is aan voorlichting en het bespreken van dilemma's. Ook wordt de effectiviteit van het integriteitsbeleid niet structureel Douanebreed gemeten, zodat het – waar nodig – kan worden aangepast.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van Financiën aan om de effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Douane verder te vergroten door:

- de effectiviteit van het integriteitsbeleid structureel te meten en de resultaten en praktijkervaringen te gebruiken om het integriteitsbeleid – waar nodig – bij te stellen en aan te scherpen;
- de medewerkers op de werkvloer beter te ondersteunen met onder meer voorlichting en dilemmatrainingen en hieraan in werkoverleggen en functioneringsgesprekken structureel aandacht te besteden.

4.5.9 Begrotingsreserve Maatregelen CO₂-reductie versterkt noodzaak kaderstelling

In ons rapport *Begrotingsreserves* uit 2016 (Algemene Rekenkamer, 2016) constateren wij dat het budgetrecht en de controlerende taak van het parlement worden belemmerd als er onvoldoende informatie over de inzet van begrotingsreserves wordt verstrekt.

Bij de *Najaarsnota 2018* is de begrotingsreserve 'Maatregelen CO₂-reductie' ingesteld. Deze begrotingsreserve is gekoppeld aan beleidsartikel 4 van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Volgens de ministeries van EZK en Financiën is eind 2018 besloten tot het instellen van de begrotingsreserve Maatregelen CO₂-reductie, zodat in 2019 en 2020 geld beschikbaar is voor het uitvoeren van het Urgenda-vonnis.

Daarnaast wil het kabinet het signaal afgeven dat het de uitvoering van dit vonnis serieus neemt. Als gevolg van dit vonnis moet de Nederlandse Staat in 2020 de nationale uitstoot van broeikasgassen met 25% reduceren ten opzichte van 1990. De begrotingsreserve in kwestie heeft een aantal nieuwe kenmerken ten opzichte van bestaande begrotingsreserves.

Begrotingsreserves kunnen, net als een aantal andere begrotingsinstrumenten zoals de kasschuif, worden ingezet om budgetten voor uitgaven waarvan het lastig is te voorspellen wanneer deze gedaan worden, mee te nemen naar latere begrotingsjaren. Binnen het boekhoudstelsel van het Rijk, het zogeheten ‘verplichtingen-kasstelsel’, mogen onbesteed gebleven budgetten namelijk niet automatisch in een volgend begrotingsjaar alsnog gebruikt worden. De begrotingsreserve wijkt hiermee af van de uitgangspunten van het kasstelsel. De minister van Financiën moet daarom instemmen met het instellen van een begrotingsreserve (zie artikel 2.21 CW 2016). Ook mag de minister van Financiën beleidsmatige criteria opstellen voor het instellen van begrotingsreserves.

Begrotingsreserves: uitgavenplafonds en EMU-saldo

Specifiek aan begrotingsreserves is dat een storting in een begrotingsreserve wel het uitgavenplafond in dat jaar belast, maar niet relevant is voor het EMU-saldo. Het EMU-saldo wordt belast in het jaar waarin het geld uit de reserve daadwerkelijk wordt besteed. Anders dan bij andere begrotingsinstrumenten lopen daarmee de belasting van het uitgavenplafond en het EMU-saldo niet meer gelijk. Het risico bestaat dat een minister meevallers op zijn begroting aan het eind van een begrotingsjaar via een begrotingsreserve wil meenemen naar een volgend begrotingsjaar. Daarom wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een voorstel voor het instellen van een begrotingsreserve tijdens de begrotingsvoorbereiding moet worden ingediend. Verder toetst de minister van Financiën of de besteding van middelen uit de begrotingsreserve past binnen de grenswaarden van het EMU-saldo. Dit wordt relevanter naarmate het saldo in begrotingsreserves groter wordt. Per 31 december 2014 bedroeg het saldo van alle begrotingsreserves rijksbreed bijvoorbeeld € 1,8 miljard. Eind 2019 is dit opgelopen tot € 5,7 miljard.

Wij zijn nagegaan waarom er is besloten om een begrotingsreserve in te stellen voor de budgettaire problematiek rond het Urgenda-vonnis. Verder zijn wij nagegaan hoe de begrotingsreserve Maatregelen CO₂-reductie zich verhoudt tot de bestaande beleidsmatige criteria voor het instellen van een begrotingsreserve. Wij constateren dat de bestaande criteria, die zijn opgenomen in het *Fiche financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering: begrotingsreserves* van het Ministerie van Financiën (Financiën, 2018), veel ruimte laten voor interpretatie. Verder constateren wij dat deze criteria geen formele status hebben en dat de genoemde criteria volgens het ministerie niet uitputtend zijn. Voor een effectieve discussie over het gebruik van begrotingsreserves is er volgens ons duidelijkheid nodig over de omstandigheden waaronder begrotingsreserves kunnen worden ingezet. Daarnaast is duidelijkheid hierover van belang om ad-hocbeleid te beperken en het parlement beter in staat te stellen nieuwe voorstellen voor begrotingsreserves te beoordelen.

Wij constateren dat de bestaande criteria voor het instellen van begrotingsreserves door de minister van Financiën ruim zijn toegepast bij het instellen van de begrotingsreserve Maatregelen CO₂-reductie. Ook heeft deze begrotingsreserve een aantal specifieke kenmerken ten opzichte van andere, al bestaande begrotingsreserves:

- De looptijd van deze begrotingsreserve is kort. De meerjarige onzekerheid voor het jaar van besteding beperkt zich tot 2019 of 2020 en betreft dus 1 jaarovergang.
- In ons rapport *Begrotingsreserves* uit 2016 constateren wij dat het gereserveerde geld in een begrotingsreserve uitsluitend is bestemd voor uitgaven die vallen *binnen het artikel* waaraan de begrotingsreserve is gekoppeld (Algemene Rekenkamer, 2016). Bij de begrotingsreserve Maatregelen CO₂-reductie is het gereserveerde geld bestemd voor uitgaven op verschillende begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen. Dit is de eerste keer dat een reserve op deze wijze wordt ingezet. Deze werkwijze zorgt voor veel begrotingsmutaties tussen begrotingshoofdstukken. Om het aantal mutaties te beperken is besloten om een tweede begrotingsinstrument, de eindejaarsmarge, te gebruiken om een deel van de middelen uit de reserve mee te kunnen nemen van 2019 naar 2020. Zowel de vele mutaties als de toepassing van een 2e begrotingsinstrument beperkt de navolgbaarheid van de uitgaven;
- De begrotingsreserve is bij de *Najaarsnota 2018* ingesteld, waarbij er tegelijkertijd € 500 miljoen aan de reserve is toegevoegd. Voor deze toevoeging is de meevaller onder het uitgavenplafond 2018 gebruikt. Daarmee werd de onzekerheid over het wel of niet beschikbaar zijn van voldoende middelen onder het uitgavenplafond in 2019 ondervangen. Daarnaast is het kabinet afgeweken van de begrotingsregel dat meevallers niet worden ingezet voor nieuw beleid.

Het instrument begrotingsreserve wijkt af van de beginselen van het verplichtingen-kasstelsel. Het is bedoeld als oplossing voor specifieke budgettaire problematiek, waarin dit stelsel niet voorziet. Wij zijn voorstander van een ander begrotings- en verantwoordingsstelsel, het baten-lastenstelsel (Tweede Kamer, 2018). Met dit stelsel zijn constructies als begrotingsreserves, eindejaarmarges en kasschuiven niet nodig.

Gegeven de beperkingen van het huidige verplichtingen-kasstelsel vinden wij het van belang dat duidelijk is onder welke omstandigheden begrotingsreserves ingezet kunnen worden. Wij doen daarom de volgende aanbevelingen:

- Wij bevelen de minister van Financiën aan om de beleidsmatige criteria die hij gebruikt bij het beoordelen van het instellen en het gebruik van begrotingsreserves te verduidelijken.
- Wij bevelen de Tweede Kamer aan om met de minister van Financiën in overleg te gaan over de kaders waarbinnen het instrument begrotingsreserves ingezet kan worden.

4.5.10 Invulling rol Auditdienst Rijk in controlebestel vraagt aandacht

Binnen het Nederlandse controlebestel is sprake van een rolverdeling tussen de Algemene Rekenkamer als externe controleur van het Rijk en de Auditdienst Rijk, de interne auditdienst van het Rijk, die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën valt.

Deze rolverdeling heeft tot gevolg dat de Algemene Rekenkamer, zoveel als mogelijk en passend, op doelmatige wijze gebruik maakt van de controlewerkzaamheden van de ADR. De ADR geeft controleverklaringen bij de departementale verantwoordingen ten behoeve van de ministers.

Voor het goed functioneren van dit controlebestel is het van belang dat de Algemene Rekenkamer tijdig de werkzaamheden van de ADR kan reviewen. Vooral bij de controle van de Belastingdienst is dit het afgelopen jaar onvoldoende mogelijk geweest.

Gelet op de omvang en complexiteit van de processen bij de Belastingdienst moet er in het vervolg meer aandacht zijn voor tijdige inzet van voldoende (IT-)auditcapaciteit en een juiste prioritering. Alleen zo kan de Algemene Rekenkamer tijdig inhoudelijk op de hoogte blijven van de voortgang van de werkzaamheden, tijdig haar reviewwerkzaamheden uitvoeren, en daarmee haar rol binnen het controlebestel goed invullen. Het onvoldoende tijdig afronden geldt ook voor enkele andere onderdelen van de controles van de ADR bij andere departementen.

Ook is het van belang dat de ADR de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte stelt van en betreft bij discussies over vaktechnische standpunten in belangrijke dossiers of bij belangrijke onderwerpen, ook in de eindfase van de controle.

Om verbetering in het controlebestel te realiseren, merken wij de beschreven knelpunten als een aandachtspunt aan.

4.5.11 Controle toeslagen maakt duidelijk dat systematiek van rapporteringstoleranties moet worden aangepast

Vorig jaar hebben wij in ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aandacht gevraagd voor de verschillende rapporteringstoleranties die van toepassing zijn voor de verschillende toeslagen. Door dit verschil wordt de huurtoeslag, in vergelijking met de andere toeslagen, intensiever door het team rechtmatigheidscontrole van de Dienst toeslagen en de Auditdienst Rijk gecontroleerd. Ook is er bij de huurtoeslag sprake van een lagere rapporteringstolerantie voor geconstateerde fouten en onzekerheden dan bij de andere toeslagen. In antwoord op vragen van de Tweede Kamer hebben wij per brief van 4 juni 2019 (Algemene Rekenkamer, 2019c)

aanbevelen de minister van Financiën te vragen om met de voor de toeslagen beleidsverantwoordelijke ministers af te spreken voor alle toeslagen dezelfde tolerantiegrens te hantieren en deze afspraak op te nemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het initiatief genomen om voor de toeslagen afspraken te maken over de toleranties. In reactie daarop stelde het Ministerie van Financiën dat de huidige praktijk in overeenstemming is met het vastgestelde stelsel van tolerantiegrenzen en dat aanvullende afspraken niet nodig zijn. Dit betekent dat er geen oplossing is gekomen voor de door ons geconstateerde problemen. Dit vinden we onwenselijk en daarom spreken we de minister van Financiën daar nu rechtstreeks op aan.

In bijlage 3 is een technische toelichting op de systematiek van de rapporteringstoleranties opgenomen. Welke effecten (onevenwichtigheden) een strikte toepassing van de rapporteringstoleranties in de praktijk kunnen hebben, lichten wij toe aan de hand van (1) de toeslagen, (2) de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en (3) het beleidsartikel Belastingen.

Effect rapporteringstoleranties bij toeslagen

Bij de huurtoeslag ligt de rapporteringstolerantie van de jaarrekening lager dan die voor het beleidsartikel. Bij de andere toeslagen geldt het omgekeerde. Dit betekent voor de huurtoeslag dat er eerder sprake is van overschrijding van een rapporteringstolerantie omdat deze onder het niveau van de artikeltolerantie ligt. Onderstaande tabel bevat de realisatiecijfers 2019. Het grijs gemarkeerde vakje markeert overschrijding van de rapporteringstolerantie.

Tabel 4 Rapporteringstolerantie en gevonden fouten en onzekerheden toeslagen

Begrotingsartikelen 2019	Omvangsbasis Uitgaven + Ontvangsten (x € 1 miljoen)	Rapporterings- tolerantie (x € 1 miljoen)	Gevonden fouten en onzekerheden 2019 Maximale fout (x € 1 miljoen)
BZK: art. 3 Woningmarkt Waarvan huurtoeslag	4.529 4.416	127,4³ (2,8%)	132,3
VWS: art. 8 Tegemoetkoming Waarvan zorgtoeslag	6.178 6.113	308,9 (5%)	158,6
SZW: art. 7 Kinderopvang Waarvan kinderopvangtoeslag	4.889 3.616	244,4 (5%)	139,3
SZW: art. 10 Tegemoetkoming ouders Waarvan kindgebonden budget	6.128 2.474	306,4 (5%)	83,5

Op basis van onze bevindingen en analyse in 2019 constateren wij dat de verschillende toeslagen niet op een gelijke manier worden betrokken in de rechtmatigheidscontrole die wordt uitgevoerd door het team rechtmatigheidscontrole van de Dienst Toeslagen en/of de Auditdienst Rijk. Door het verschil in rapporteringstolerantie is de steekproefomvang van het aantal gecontroleerde definitieve toekenningen voor de huurtoeslag 475 en die bij de andere toeslagen afzonderlijk 160. Verder leidt het toepassen van de geldende rapporteringstoleranties er toe dat er bij de huurtoeslag wel fouten en onzekerheden worden gerapporteerd, maar bij de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget niet. Terwijl, met uitzondering van het kindgebonden budget, de maximale fouten en onzekerheden bij deze toeslagen in 2019, qua absolute bedragen hoger zijn.

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van het jaarverslag gerapporteerd, die veroorzaakt wordt door de omvang van de fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag, terwijl er op het niveau van het artikel waarop de huurtoeslag wordt verantwoord geen sprake is van een overschrijding van de tolerantiegrens. Daarom staat er in de toelichting bij beleidsartikel 1 'Belastingen' in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën dat de fouten en onzekerheden bij alle toeslagen onder de rapporteringstolerantie van de artikelen in de jaarverslagen van de desbetreffende beleidsdepartementen Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn gebleven.

Effect rapporteringstoleranties bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevat verschillende beleidsartikelen die qua financiële omvang aanzienlijk uit elkaar liggen. In ons rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2)* (Algemene Rekenkamer, 2019c) hebben wij hieraan aandacht besteed en daarbij de relatie gelegd met de effecten voor het budgetrecht van het parlement. Zeker wanneer sprake is beleidsartikelen met miljarden euro's aan uitgaven en ontvangsten, kan uitbreiding van het aantal begrotingsartikelen het formele budgetrecht van het parlement versterken.

Effect rapporteringstoleranties bij het begrotingsartikel Belastingen

De financiële omvang van het begrotingsartikel 1 'Belastingen' in de begroting van het Ministerie van Financiën is enorm (in 2019 € 163,6 miljard aan belastingopbrengsten). Hier is de vaste rapporteringstolerantie van € 1 miljard op van toepassing, in plaats van de gebruikelijke 5% die geldt voor andere artikelen die groter zijn van € 500 miljoen. Dat zou bij artikel 1 'Belastingen' neerkomen op een bedrag van € 8,2 miljard. De tolerantiegrens op artikelniveau is hier dus expliciet begrensd⁴.

Recapitulatie: rapporteringstolerantie op artikelniveau is in een aantal gevallen onvoldoende begrensd

De hier genoemde voorbeelden laten naar onze mening zien dat het toepassen van de 5% rapporteringstolerantie op artikelniveau nader zou moeten worden begrensd. Voor jaarverslagen met een financiële omvang vanaf € 1,25 miljard (veruit de meesten) hanteren we een rapporteringstolerantie van 2%. De rapporteringstolerantie op artikelniveau is veelal ruimer. Zo geldt er een rapporteringstolerantie van 5% voor artikelen met een omvang vanaf € 500 miljoen tot en met € 20 miljard⁵, tenzij het hiermee samenhangende bedrag groter is dan het bedrag dat samenhangt met de rapporteringstolerantie die geldt voor het totaal van de jaarrekening (in de meeste gevallen 2%).

Voor de toeslagen leidt het in de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegde stelsel van rapporteringstoleranties ertoe dat er voor de huurtoeslag bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wel een overschrijding van de tolerantiegrens wordt gerapporteerd en bij de andere departementen met toeslagen niet. Terwijl de omvang van de in de controle geconstateerde maximale fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag niet wezenlijk afwijkt van die bij de andere toeslagen (zie tabel 4).

Omdat de rapporteringstolerantie van 5% geldt voor alle artikelen tot € 20 miljard, kan een vergelijkbaar effect zich ook voordoen bij andere beleidsartikelen dan die waarop de toeslagen verantwoord worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: kleine bedragen aan fouten en onzekerheden in de subsidies voor Caribisch Nederland worden gerapporteerd, maar omvangrijke bedragen aan fouten en onzekerheden in de kind-gerelateerde toeslagen niet.
- Het Ministerie van Financiën: begrotingsartikel Belastingen is omvangrijk, er worden ontvangsten van veel verschillende belastingmiddelen op verantwoord met elk hun eigen (verschillende) kenmerken en daaraan gerelateerde (rechtmatigheids)eisen, processen en toezicht- en handhavingsarrangementen.

Ook kan er spanning ontstaan met het budgetrecht wanneer er sprake is van relatief omvangrijke uitgaven en ontvangsten op artikelniveau waarvoor een rapporteringstolerantie van 5% van toepassing is.

Conclusie

Omdat wij de door ons gesignaleerde negatieve effecten van het huidige tolerantiestelsel willen wegnemen, zullen wij het initiatief nemen om samen met het Ministerie van Financiën de effecten van het huidige stelsel van rapporteringstoleranties nader te evalueren. Daarbij willen we nagaan of een aanpassing (nadere begrenzing) van de rapporteringstolerantie op artikelniveau een oplossing kan bieden.

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel melden wij nog het volgende. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën gaat de minister in op de comptabele onrechtmatigheid van de aandelenverwerving Air France-KLM. De minister geeft aan dat de comptabele onrechtmatigheid het gevolg is van het niet volgen van de voorhangprocedure zoals opgenomen in artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016. Zoals wij in § 3.2 beschrijven, delen wij deze conclusie niet. Wij komen tot de conclusie dat de aandelenverwerving comptabel onrechtmatig is op grond van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

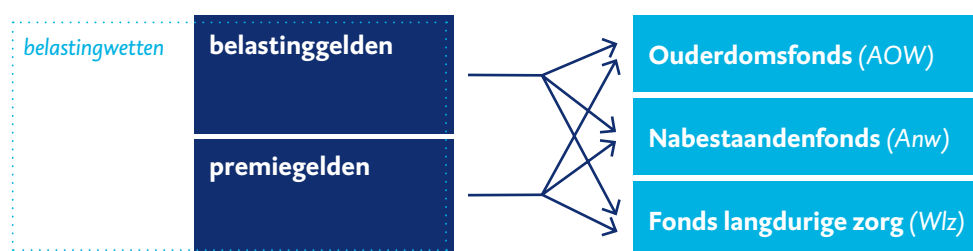
6 Buiten de rijksrekening: samenhang belasting- en premiestelsel

6.1 Inleiding

De volksverzekeringen Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en Wet langdurige zorg (Wlz) worden gefinancierd uit zowel premie- als belastinggelden. Premies zijn bestemmingsheffingen, terwijl belastinggeld in de algemene middelen vloeit. In paragraaf 6.3 van ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)* brengen we de uitgaven en de verschillende financieringsbronnen van de AOW en de Anw in beeld. In paragraaf 6.3 van ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)* doen wij dit voor de Wlz.

In dit rapport laten wij zien hoe de financiering van de AOW, Anw en Wlz tot stand komt. De hoogte van de premies voor deze verzekeringen wordt mede bepaald door belastingwetten. Er bestaat dus samenhang tussen het belasting- en het premiestelsel. Een herziening van het belastingstelsel kan daardoor ook gevolgen hebben voor de premieheffing en de financiering van de volksverzekeringen. Wij laten daarom zien hoe het belastingstelsel doorwerkt in het premiestelsel.

Belastingwetten beïnvloeden de hoogte van de premies en premieopbrengsten



Figuur 6 De volksverzekeringen worden gefinancierd uit belasting- en premiegelden

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op:

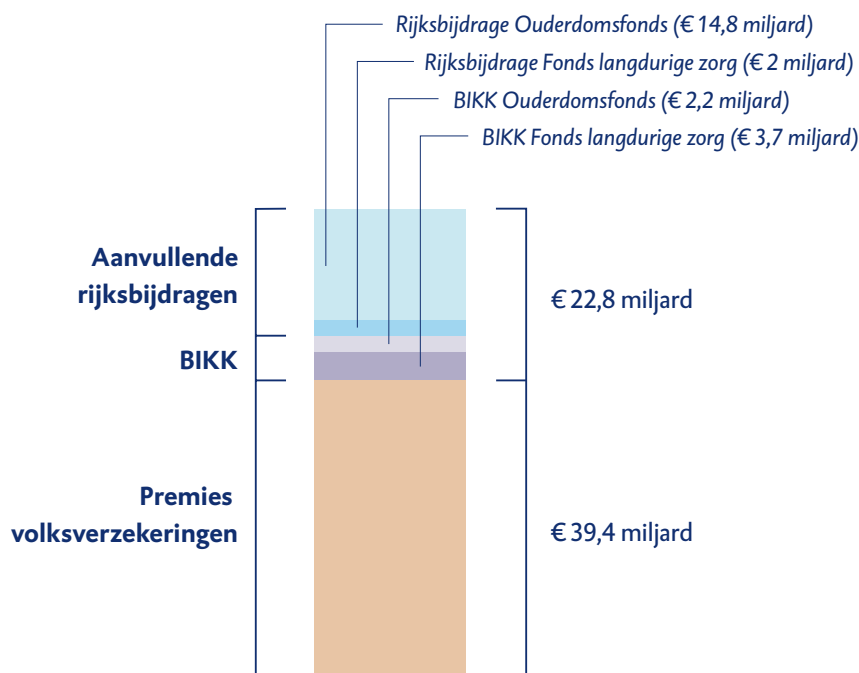
- de financiering van de volksverzekeringen;
- de gevolgen van veranderingen in belastingwetten voor premieopbrengsten; en
- de gevolgen van een belastingherziening voor de premieheffing.

6.2 Volksverzekeringen worden gefinancierd uit premies en algemene middelen

Nederland kent 3 volksverzekeringen. Dat zijn de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet langdurige zorg (Wlz).⁶ Volksverzekeringen worden in hoofdzaak gefinancierd uit zowel premiegelden als rijksbijdragen uit de algemene middelen (belastingen).⁷ Deze premie- en belastinggelden komen ten gunste van het Ouderdomsfonds, het Nabestaandenfonds en het Fonds langdurige zorg. Zij worden in deze fondsen met elkaar vermengd. Figuur 6 illustreert dit.

Figuur 7 laat zien dat de totale premieopbrengsten in 2019 € 39,4 miljard bedroegen. De bijdragen uit de algemene middelen bedroegen € 22,8 miljard. Deze bijdragen bestaan uit de bijdragen in de kosten van kortingen (BIKK) enerzijds en ‘aanvullende’ rijksbijdragen anderzijds. De totale BIKK bedroeg in 2019 € 5,9 miljard. De aanvullende rijksbijdragen kwamen op € 16,8 miljard.⁸ Zij vormen sluitposten en dienen om tekorten in de volksverzekeringsfondsen tegen te gaan.

Herziening van belastingstelsel kan gevolgen hebben voor de premieopbrengst. Deze veranderingen manifesteren zich op verschillende manieren



Figuur 7 De volksverzekeringen worden gefinancierd uit belasting- en premiegelden; belastingwetten bepalen de belasting- en premieopbrengsten

6.3 Veranderingen in de belastingwetten hebben gevolgen voor de premieopbrengsten

De financiering van de volksverzekeringen is geregeld in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Deze wet bevat de regels om vast te stellen hoeveel premie volksverzekeringen individuen moeten betalen. Die regels grijpen terug op de loon- en inkomstenbelastingwetten. De belastingwetten bepalen daardoor in feite mede de hoogte van de premieopbrengsten en van de individueel te betalen premies. Aangezien de BIKK en de ‘aanvullende’ rijksbijdragen dienen om de premieopbrengsten te suppleren, worden ook zij door belastingwetten beïnvloed.

De loon- en inkomstenbelastingwetten hebben invloed op de hoogte van de premieopbrengsten



Figuur 8 De financiering van de AOW, Anw en Wlz grijpt terug op de loon- en inkomstenbelastingwetten

6.4 Belastingherziening heeft ook gevolgen voor de premieheffing

De staatssecretaris van Financiën voor Fiscaliteit en Belastingdienst werkt aan bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Daarbij lijken de premies volksverzekeringen geen bijzondere aandacht te krijgen. Het premiestelsel is echter verweven met het belastingstelsel, zowel wat geldstromen als regelgeving betreft. Daardoor zijn veranderingen in de belastingwetten ook van invloed op de premieopbrengsten en de bijdragen uit de algemene middelen. Een herziening van het belastingstelsel kan daardoor ook van invloed zijn op de financiering van de volksverzekeringen. Het is daarom belangrijk zicht te hebben op de manieren waarop belastingwetten doorwerken in het premiestelsel. Hier laten wij zulke verwevenheden van het belasting- en premiestelsel zien.

Verwevenheid 1: premieplicht

Alle mensen die in Nederland wonen (ingezetenen), zijn in principe verzekerd voor de volksverzekeringen.⁹ Zij zijn daardoor automatisch ook premieplichtig. Algemeen geldt dat iemand die binnenlands belastingplichtige is voor de Wet inkomstenbelasting 2001, ook

premieplichtig is voor de volksverzekeringen. Mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt (66 jaar en 4 maanden in 2020), vormen hierop een uitzondering. Zij blijven weliswaar premieplichtig voor de volksverzekeringen Anw en Wlz, maar betalen geen AOW-premie meer. Wel hebben zij recht op AOW-uitkeringen.

Ook mensen die niet in Nederland wonen (niet-ingezetenen), kunnen verzekerd en premieplichtig zijn, bijvoorbeeld als zij in Nederland in dienstbetrekking werken en daarvoor aan de loonbelasting zijn onderworpen. Of dat het geval is, volgt rechtstreeks uit de Wet op de loonbelasting 1964. Wijzigingen in de regels voor de belastingplicht kunnen dus ook gevolgen hebben voor de verzekeringsplicht en daarmee de premieplicht.¹⁰

Bij het bepalen van de premieplicht spelen belastingwetten een rol



Figuur 9 Verwevenheid 1: voor de premieplicht voor de volksverzekeringen zijn de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 van belang

Verwevenheid 2: maatstaf premieheffing

De premies voor de volksverzekeringen worden berekend over het premie-inkomen. De definitie van het premie-inkomen is opgenomen in de Wfsv. Deze definitie sluit aan bij inkomensdefinities uit de loon- en inkomstenbelasting (enkele uitzonderingen daargelaten). Het premie-inkomen is daardoor (bijna) gelijk aan het belastbare inkomen in box 1. Het gaat dus om het totaal aan, bijvoorbeeld, belastbare winst uit onderneming, loon uit dienstbetrekking en de inkomsten uit eigen woning dat iemand in een jaar verdient, verminderd met onder andere persoonsgebonden aftrekposten. Deze aansluiting bij de loon- en inkomstenbelasting laat zien dat belastingwetgeving ook de omvang van het premie-inkomen bepaalt. Veranderingen in de loon- en inkomstenbelastingregels kunnen daardoor van invloed zijn op het premie-inkomen.

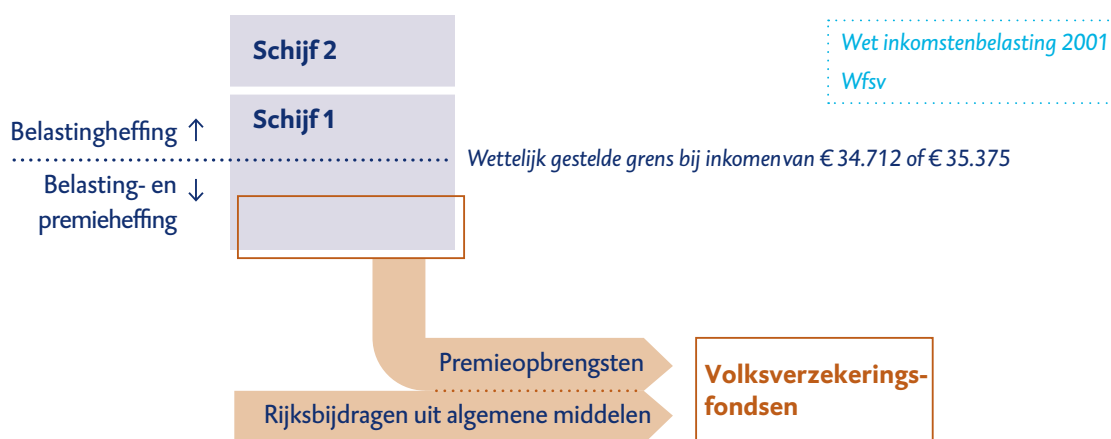
Verwevenheid 3: bovengrens premie-inkomen

De premie volksverzekeringen wordt niet over het volledige premie-inkomen berekend. Er geldt een bovengrens. In 2020 bedraagt deze € 34.712 voor mensen geboren op of na 1 januari 1946. Voor mensen geboren vóór die datum, is de grens € 35.375. Tot die bedragen wordt zowel premie volksverzekeringen als inkomstenbelasting geheven. Deze heffing vindt gecombineerd plaats.

Over het premie-inkomen boven de grens wordt geen premie meer berekend. Daar vindt alleen belastingheffing plaats. De premies die individuen betalen, kennen daardoor een maximum. De gedachte hierachter is dat de premie dient om in hoogte begrensde uitkeringen te financieren. Door ook de premie te maximeren, wil de wetgever evenredigheid tussen de premies die individuen betalen en de uitkeringen bewaren.

De bovengrens van het premie-inkomen is, via een verwijzing in de Wfsv, bepaald in de Wet inkomstenbelasting 2001. Wordt de grens in die wet aangepast, dan werkt dat dus door naar het bedrag waarover premies worden berekend. Daarmee beïnvloedt de grens niet alleen de premies die individuen betalen, maar ook de totale premieopbrengsten. Die opbrengsten zijn onvoldoende om de uitgaven van de volksverzekeringsfondsen te dekken, zodat bijdragen uit de algemene middelen nodig zijn.

Premies worden berekend over een gedeelte van het premie-inkomen



Figuur 10 Verwevenheid 3: de bovengrens van het premie-inkomen is bepaald in de Wet inkomstenbelasting 2001; aanpassing van deze grens heeft gevolgen voor de premieheffing

Verwevenheid 4: maximering van premiepercentages

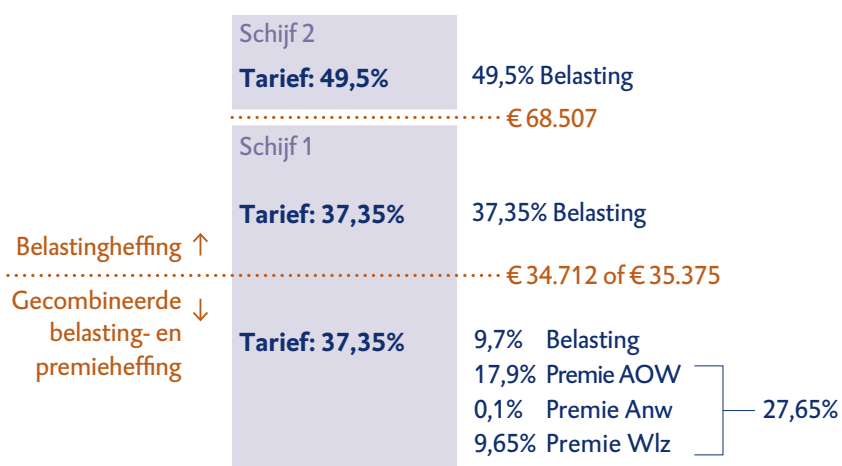
Om de individuele premie volksverzekeringen te bepalen, wordt het premie-inkomen vermenigvuldigd met de som van de premiepercentages. Die percentages verschillen per volksverzekering en bedragen samen 27,65%.¹¹ In 2020 zijn zij als volgt:

AOW	17,9%
Anw	0,1%
Wlz	9,65%

Het premiepercentage AOW mag wettelijk maximaal 18,25 bedragen. Dit maximum is gesteld om te voorkomen dat het premiepercentage fors zou moeten stijgen om de AOW uit premies te kunnen (blijven) financieren. Afgesproken is het Wlz-premiepercentage constant te houden op 9,65.

Mede door de maximumpremiepercentages zijn de premieopbrengsten niet kostendekkend. Er ontstaan daardoor dus tekorten in de volksverzekeringsfondsen. Die tekorten worden aangevuld met rijksbijdragen uit de algemene middelen. Maximumpremiepercentages leiden zo dus tot een groter beroep op algemene middelen.

Het wettelijke, gecombineerde tarief tot de premiegrens in schijf 1 blijft gelijk aan het belastingtarief in de rest van schijf 1



Figuur 11 Verwevenheden 4 en 5: de premiepercentages zijn gemaximeerd; het gecombineerde premiepercentage is gelijk aan het belastingtarief aan de bovenkant van schijf 1

Verwevenheid 5: vast gecombineerd belasting- en premiepercentage

Hiervóór beschreven we al dat tot de bovengrens van het premie-inkomen, belasting en premie gecombineerd worden geheven. Het bijbehorende belastingtarief bedraagt in 2020 9,70%. Het gecombineerde percentage komt op 9,70 + 17,9 (AOW) + 0,1 (Anw) + 9,65 (Wlz) = 37,35.

Dit gecombineerde percentage van 37,35 is gelijk aan het belastingtarief dat geldt voor inkomens tussen de premiegrens en € 68.507, zoals ook blijkt uit figuur 11. In de praktijk betekent deze 'gelijkstelling' dat het gecombineerde tarief maatgevend is bij het bepalen van het belastingtarief dat geldt voor inkomens tot de premiegrens. Het belastingtarief fungeert in die zin dus als sluitpost. Tussen 2017 en 2020 is het gecombineerde tarief bijvoorbeeld gewijzigd van 40,80% naar 40,85%, naar 38,10% naar 37,35%. In die periode zijn de premiepercentages onveranderd gebleven, terwijl het belastingtarief achtereenvolgens 13,15%, 13,20%, 10,45% en 9,70% is geweest.

Wordt het belastingtarief voor inkomens tussen de premiegrens en € 68.507 aangepast, dan zal het belastingtarief van 9,70% ook moeten veranderen. Beide tarieven zijn communi- cerende vaten. Zo is per 2021 een verlaging van het gecombineerde tarief in de eerste schijf voorzien met 0,25%-punt, van 37,35% tot 37,10%. Per die datum zal het belastingta- rief van 9,70% evenveel worden verlaagd, tot 9,45%. De premiepercentages kunnen dan ongewijzigd blijven.

Verwevenheid 6: heffingskorting voor de volksverzekeringen

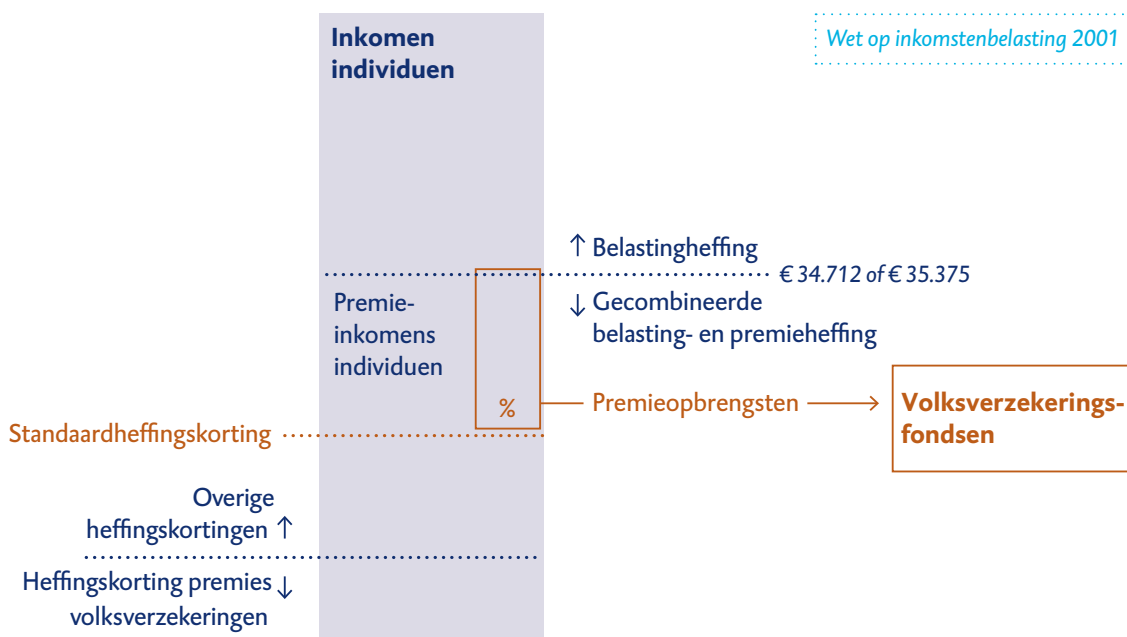
Heffingskortingen zijn bedoeld om het bestaansminimum vrij te stellen van belasting- en premieheffing. Het zijn kortingen op de te betalen inkomstenbelasting en premie volksver- zekeringen. Zo wordt voorkomen dat mensen vanaf hun eerste euro inkomen belasting en premie moeten voldoen. Daartoe wordt de premie volksverzekeringen die mensen moeten betalen, onder andere, verminderd met de heffingskorting voor de volksverzekeringen. Over het met de heffingskorting corresponderende premie-inkomen vindt daardoor geen premieheffing plaats.¹² Aangezien mensen door de heffingskorting minder premie betalen, leidt die korting tot premiederving.

Betrokkenen hebben alleen recht op de heffingskortingen voor volksverzekeringen waar- voor zij daadwerkelijk zijn verzekerd. Iemand die bijvoorbeeld de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, is niet langer verzekerd voor de AOW. Hij is ook niet premieplichtig voor de AOW en komt niet in aanmerking voor de bijbehorende heffingskorting.

De heffingskortingen voor de 3 volksverzekeringen zijn geregeld in de Wet inkomsten- belasting 2001. Zij zijn een percentage van de zogenoemde 'standaardheffingskorting', die eveneens is uitgewerkt in de Wet inkomstenbelasting 2001. De koppeling met de inkomstenbelastingwetgeving leidt ertoe dat veranderingen van deze percentages en de standaardheffingskorting doorwerken in de te betalen premies volksverzekeringen en de premieopbrengsten. Een hogere standaardheffingskorting betekent in principe minder

te betalen premies en lagere premieopbrengsten. Lagere premieopbrengsten vereisen weer hogere bijdragen uit de algemene middelen. Omgekeerd leidt een lagere standaardheffingskorting tot een hogere premieafdracht en tot hogere premieopbrengsten. Dan zijn lagere bijdragen uit de algemene middelen nodig.

Een hogere standaardheffingskorting heeft lagere premieopbrengsten tot gevolg



Figuur 12 Verwevenheid 6: de heffingskorting voor de volksverzekeringen is uitgewerkt in de Wet inkomstenbelasting 2001; aangezien de heffingskorting (deels) inkomensafhankelijk is, verschilt zij per individu in hoogte

Verwevenheid 7: omvang rijksbijdragen

In het voorgaande zijn diverse factoren beschreven die de premieopbrengsten kunnen verminderen. De uitgaven van de volksverzekeringsfondsen overtreffen daardoor de premieopbrengsten. Het verschil tussen beide wordt jaarlijks aangevuld met rijksbijdragen. Zo worden tekorten in de volksverzekeringsfondsen tegengegaan. De rijksbijdragen zijn in principe het verschil tussen de uitgaven van de volksverzekeringsfondsen en de premieopbrengsten.

Er zijn 2 soorten rijksbijdragen: de BIKK en de aanvullende rijksbijdragen.

BIKK

Om de premiederving door heffingskortingen te verzachten, kennen de ministers van SZW en VWS jaarlijks bijdragen in de kosten van kortingen (BIKK) toe aan het Ouderdomsfonds

en aan het Fonds langdurige zorg. Deze bijdragen worden berekend aan de hand van een formule. In deze formule spelen de premiepercentages en de kosten van de heffingskortingen een rol.

De BIKK compenseert niet de volledige premiederving. De BIKK beliep in 2019 € 2,2 miljard voor het Ouderdomsfonds en € 3,7 miljard voor het Fonds langdurige zorg. De toepassing van de formule voor de BIKK ten gunste van het Nabestaandenfonds leidt tot een negatieve uitkomst. Daarom wordt de BIKK voor dat fonds op nul vastgesteld. In ons rapport *Ouderdomsregelingen ontleed uit 2019* (Algemene Rekenkamer, 2019b) hebben wij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanbevolen de BIKK af te schaffen en vermogenstekorten aan te vullen met 1 begrotingsgefinancierde geldstroom. Dat leidt naar onze mening tot een vereenvoudiging van de financiering en vergroot de transparantie.

Aanvullende rijksbijdragen

De premieopbrengsten en de BIKK dekken niet de volledige uitgaven van het Ouderdomsfonds en het Fonds langdurige zorg. Deze fondsen worden daarom jaarlijks aangevuld met additionele rijksbijdragen. In de praktijk werken deze bijdragen als sluitpost om tekorten in de fondsen te voorkomen. In 2019 ging het om de volgende bedragen:¹³

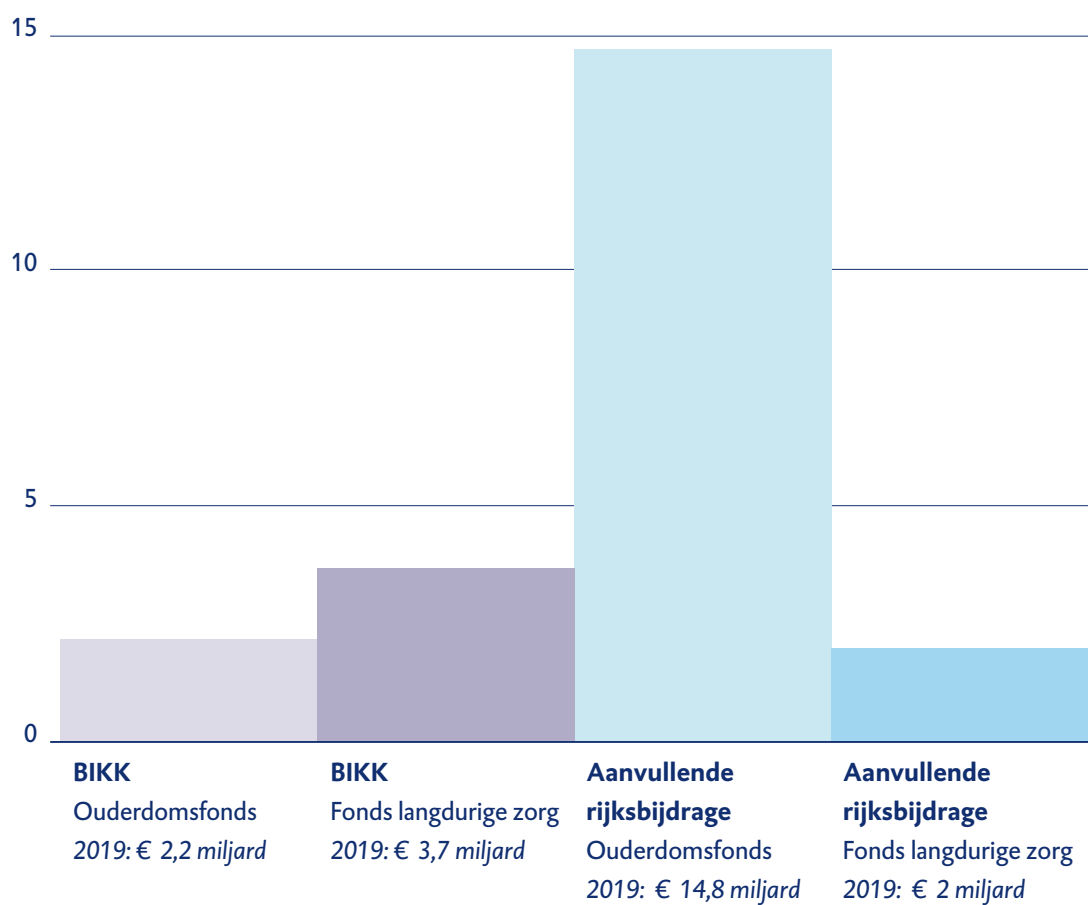
Aanvullende rijksbijdrage Ouderdomsfonds	€ 14,8 miljard
Aanvullende rijksbijdrage Fonds langdurige zorg	€ 2,0 miljard

Vanwege vermogenoverschotten is de rijksbijdrage aan het Nabestaandenfonds per 2018 vervallen.

Factoren die de omvang van deze aanvullende rijksbijdragen beïnvloeden, zijn:

- Het premie-inkomensbegrip. Het premie-inkomen is sinds 2001 beperkt tot box 1 van de inkomstenbelasting.
- De bovengrens van het premie-inkomen. Het premie-inkomen wordt in 2020 tot ten hoogste € 34.712 dan wel € 35.375 in aanmerking genomen.
- De premiepercentages. De premiepercentages AOW en Wlz zijn in hoogte begrensd op (maximaal) 18,25 respectievelijk 9,65.
- De omvang van de heffingskorting voor de volksverzekeringen.
- De omvang van de BIKK.
- Het aantal premieplichtigen.
- De uitgaven van de volksverzekeringsfondsen.

Het totaal aan aanvullende rijksbijdragen beliep in 2019 16,8 miljard



Figuur 13 Verwevenheid 7: de omvang van de rijksbijdragen is afhankelijk van de premieopbrengsten en de uitgaven van de volksverzekeringsfondsen

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 7 mei 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft met belangstelling kennis genomen van ons rapport en kan zich vinden in de daarin opgenomen analyses en conclusies. De minister deelt onze constatering dat zijn ministerie – in het bijzonder de Belastingdienst – in 2019 veel werk heeft verzet om de problemen in de bedrijfsvoering op te lossen en is verheugd dat dit heeft geleid tot een afname van het aantal onvolkomenheden van 9 naar 5. Ook dat bij de resterende onvolkomenheden duidelijk voortgang is geboekt. Volgens de minister geeft het rapport een genuanceerd beeld van het functioneren van de Belastingdienst, hetgeen echter onverlet laat dat er nog veel werk verzet moet worden om de bedrijfsvoering van de Belastingdienst verder op orde te brengen. Daartoe worden over een breed front activiteiten ontplooid, waarover de Tweede Kamer is of wordt geïnformeerd, waarbij gewerkt wordt aan verbetering van de dienstverlening en cultuur, versterking van de managementinformatie en risicomanagement, borging van de continuïteit van cruciale processen en een meerjarig plan van aanpak voor de ICT. De inzet van de minister is erop gericht de openstaande onvolkomenheden en aandachtspunten zoveel mogelijk in 2020 op te lossen, waarbij echter geldt dat – onder invloed van de gewijzigde omstandigheden door de COVID-19 crisis – op onderdelen mogelijk vertraging kan worden opgelopen. Het politieke besluit om de besturing van de Belastingdienst te ontvlechten in 3 DG's – Belastingdienst, Douane en Toeslagen – zal in 2020 verder handen en voeten krijgen. De hiermee versterkte managementaandacht zal ook gelden voor de continue verbetering van de bedrijfsvoering.

De minister heeft kennis genomen van ons positieve oordeel over de rechtmatige totstandkoming en getrouwe weergave van de financiële informatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld en de uitzondering die we daarbij maken voor de rechtmatigheid van het totaal van de verplichtingen. De overschrijding van de tolerantiegrens op het totaalniveau van de verplichtingen is hoofdzakelijk veroorzaakt door de verplichtingen voor de aandelenverwerving Air France-KLM (€ 744,4 miljoen). In zijn bestuurlijke reactie op het door ons separaat uitgebrachte rapport over de aandelenverwerving Air France-KLM gaat de minister in op de conclusies en aanbevelingen die wij daarin hebben opgenomen.

Met betrekking tot het programma Managementinformatie/risicomanagement schrijft de minister dat eind 2019 bleek dat er een intensievere aanpak nodig was omdat de Belastingdienst onvoldoende voortgang boekte. Daarom is de aanpak voor 2020 gewijzigd, waarbij prioriteit zal worden gelegd bij Toeslagen en de processen binnen de Belastingdienst die inzicht geven per belastingmiddel.

Voor het M&O-beleid schenk- en erfbelasting is een volledige jaarcyclus nodig om de stappen conform de handhavingsregie, zoals identificeren, analyseren, kiezen, uitvoeren en evalueren uit te voeren. De inzet van de Belastingdienst is er voor 2020 op gericht dit volledig werkend te krijgen.

De minister neemt onze aanbeveling over om een systeem in te richten waarmee de voortgang, de tijdigheid en de volledigheid van de verbijzonderde interne controles op de heffing en inning van belastingmiddelen op een navolgbare, reconstrueerbare en betrouwbare wijze kan worden gevolgd. Over de tijdige en volledige uitvoering zal viermaandelijks aan de directeur-generaal Belastingdienst worden gerapporteerd.

In 2020 zal de Belastingdienst het verplichtingenbeheer verder inbedden in de reguliere planning- en controlcyclus, inclusief het structureel inregelen van interne controles op de verplichtingen voor een verbeterde tussentijdse weergave van de verplichtingenstanden. Ook aan de implementatie van de nieuwe werkwijze voor het proces van prestatieverklaringen wordt gewerkt, waarbij het uitgangspunt is dat deze in het tweede halfjaar van 2020 toereikend functioneert.

De minister neemt onze aanbevelingen over om een integraal beeld te verkrijgen van de informatiebeveiligingsincidenten van het gehele departement, dus inclusief de Belastingdienst en om de monitoring van de omgang met beveiligingsincidenten bij het kerndepartement en bij de Belastingdienst vast te leggen. Zo wordt onder meer de stand van zaken van de informatiebeveiliging besproken in het CIO-overleg Financiën en worden in het kader van het Information Security Management System-proces door het kerndepartement en de Belastingdienst verdere afspraken gemaakt over de informatie die moet leiden tot een centraal en actueel beeld van de Plan-Do-Check-Act-cyclus en de kritieke processen. Onderdeel daarvan zijn afspraken over welke incidenten centraal worden gerapporteerd en de verdere afhandeling daarvan, nu en in de toekomst.

Onze conclusies over de aanpak voor het opruimen van de IT-legacy ziet de minister als een bevestiging van de door de Belastingdienst gevolgde koers. Hij neemt onze aanbeveling over om het parlement expliciet te informeren over de impact van nieuwe beleidswensen op de voortgang van de modernisering en de gevolgen van een verdere vertraging daarin.

Voorts heeft de minister het streven om aan de hand van de domeinarchitecturen van de Belastingdienst de (technische) wendbaarheid (het kunnen doorvoeren van gewenste fiscale wetgeving) per belastingmiddel steeds beter inzichtelijk te maken. Instrumenten hiervoor zijn de uitvoeringstoetsen en de parameterbrief.

Onze aanbeveling om zoveel mogelijk gegevens over de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van de modernisering te verzamelen, om zo te kunnen sturen op rendement, sluit volgens de minister aan op de adviezen uit de eerdere onderzoeken van EY, KPMG en het BIT, waarin wordt gepleit voor een beter kosteninzicht en hoger renderende investeringen. Adviezen die de minister onderschrijft. Voor het zomerreces zal een meerjarig integraal plan van aanpak voor de ICT worden gedeeld met de Kamer. Daarbij zal breed worden gekeken naar mogelijkheden van reductie van de vraag naar ICT.

De minister onderschrijft dat continu en planmatig onderhoud van het ICT-landschap nodig is en dat lifecycle management daartoe een belangrijk instrument is dat actiever bij Financiën ingezet gaat worden. De taakverdeling tussen de departementale CIO, die (functioneel) verantwoordelijk is voor het stellen van kaders en de CIO van het kerndepartement en de CIO van de Belastingdienst, die het lifecycle management en het sturen daarop binnen hun eigen organisatieonderdeel verder inrichten en uitvoeren, zal explicieter in de beschrijving van het CIO-stelsel van het ministerie worden opgenomen. Onze aanbeveling om de afzonderlijke inzichten van de (kritieke) applicaties van het kerndepartement en de Belastingdienst bij elkaar te brengen op één centrale plek, neemt de minister mee. De minister ziet op dit moment geen aanleiding voor de inrichting van een eigen CIO-office voor de departementale CIO. Wel zal in 2020 verder worden gezien hoe beide CIO-offices nog nauwer kunnen samenwerken.

Met betrekking tot de decentralisatie-uitkeringen merkt de minister op dat de fondsbeheerders – de minister van BZK en de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingen van Financiën – bij de opvolging van onze aanbevelingen van vorig jaar over de onrechtmatigheid van bepaalde decentralisatie-uitkeringen, prioriteit hebben gegeven aan de beoordeling van nieuwe voorstellen. Volgens de minister wil dat niet zeggen dat er geen stappen zijn gezet bij de beoordeling van de reeds afgestorte decentralisatie-uitkeringen. De herbeoordeling van deze laatste categorie van decentralisatie-uitkeringen zal in 2020 worden afgerond. Verder zal er in 2020 worden gekeken naar de wijze waarop decentralisatie-uitkeringen worden verdeeld en zullen de fondsbeheerders zich nader buigen over de meest effectieve wijze van communicatie richting gemeenten en provincies over het opheffen van vermeende beperkende voorwaarden door het Rijk, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar het beperken van de bestuurlijke en administratieve lasten.

Onze conclusies met betrekking tot het naleven door Atradius DSB van de afspraken over maatschappelijk verantwoord ondernemen en anti-omkappingsbeleid bij het toetsen van verzekeringsaanvragen stemt de minister tevreden. Om de dossiervorming en archivering te verbeteren wordt momenteel gewerkt aan het digitaliseren van het proces van behandeling en archiveren van verzekeringsaanvragen.

De minister herkent zich inhoudelijk in onze conclusies over het vergroten van de effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Douane. Naar aanleiding van onze aanbeveling om de effectiviteit van het integriteitsbeleid structureel te meten, zal uiterlijk in 2020 een effectmeting in de vorm van een nulmeting worden uitgevoerd, waarbij de acties die op basis van deze meting in gang worden gezet worden bewaakt via de reguliere planning- en controlcyclus. Het effectmetingsonderzoek zal na 2 jaar worden herhaald. Naar aanleiding van onze aanbeveling om de medewerkers op de werkvloer beter te ondersteunen met onder meer voorlichting en dilemmatrainingen, wordt aan de organisatieonderdelen binnen de Douane gevraagd een plan van aanpak op te stellen of te actualiseren en om hier verder invulling aan te geven. Verder geeft de minister aan dat het verder uitbreiden van het screeningsinstrumentarium voor de Douane hoog in het vaandel staat. Op dit moment loopt er een traject om bestaande beperkingen waar mogelijk te minimaliseren.

De minister is het eens met ons oordeel dat de beleidsmatige criteria voor het beoordelen van het instellen van begrotingsreserves ruimte voor interpretatie bieden en neemt onze aanbeveling ter harte om de beleidsmatige criteria te verduidelijken. Ook zal hij de Studiegroep Begrotingsruimte vragen naar dergelijke criteria te kijken.

Met ons hecht de minister aan een effectief en efficiënt werkend controlebestel bij het Rijk. De ADR zal nader contact met de Algemene Rekenkamer opnemen om te bezien hoe de door ons ervaren knelpunten kunnen worden weggenomen.

De minister ziet op dit moment geen noodzaak om specifiek voor de artikeltoleranties voor de toeslagen een uitzondering te maken op de in 2017 overeengekomen tolerantiegrenzen. Wel kan de minister zich vinden in ons voorstel om te onderzoeken hoe een doelmatige inzet van controlecapaciteit kan worden bevorderd. De minister gaat daarom graag met ons in overleg om de huidige systematiek van de rapporteringstoleranties in het algemeen te bezien, waarbij de uitvoeringskosten en de controle-inspanningen steeds worden afgewogen tegen het extra inzicht dat wordt geboden door een lagere tolerantiegrens.

7.2 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 vrijwel al onze aanbevelingen onderschrijft. Wij bedanken de minister voor zijn uitgebreide reactie.

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2019

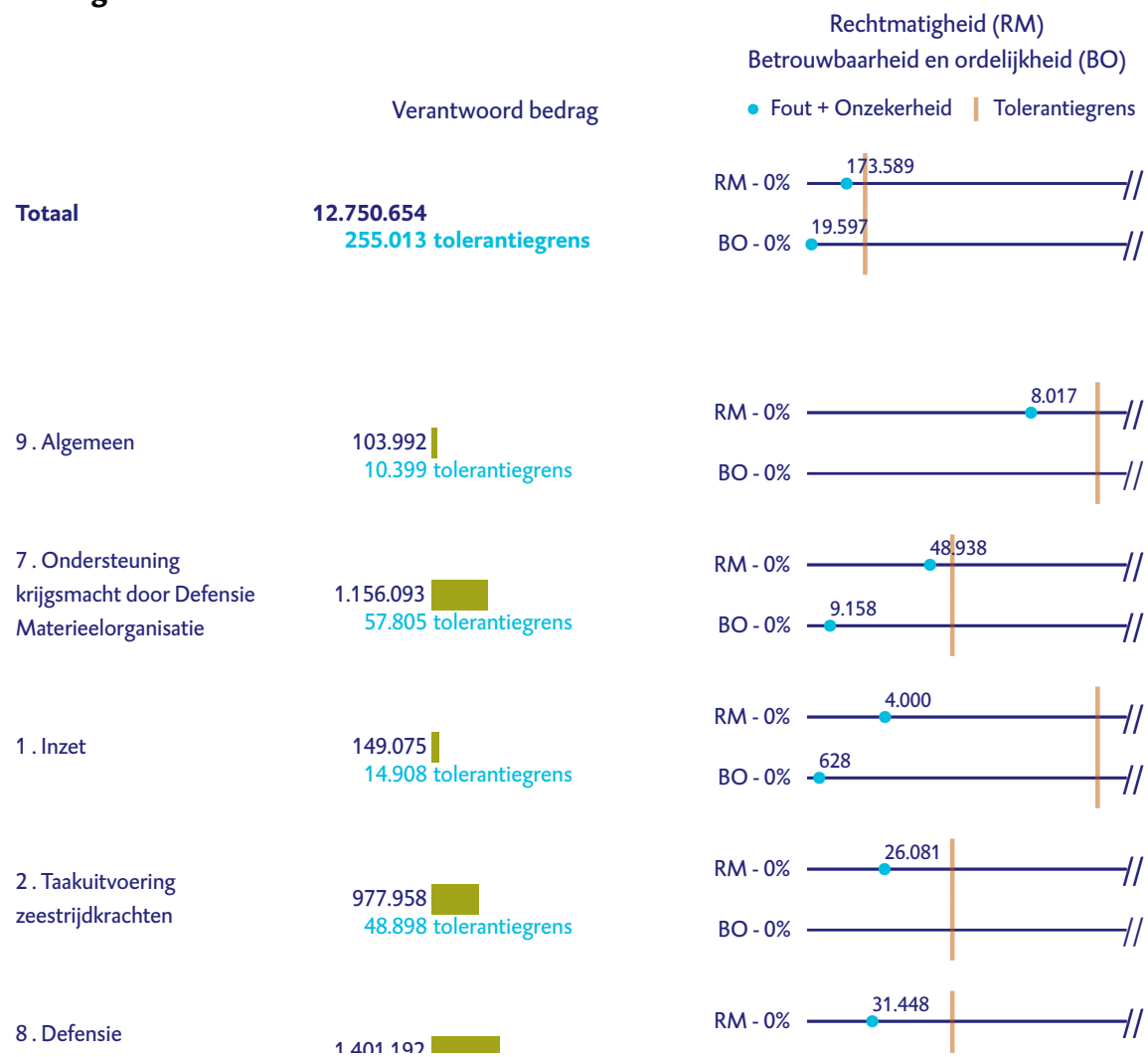
In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) via een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

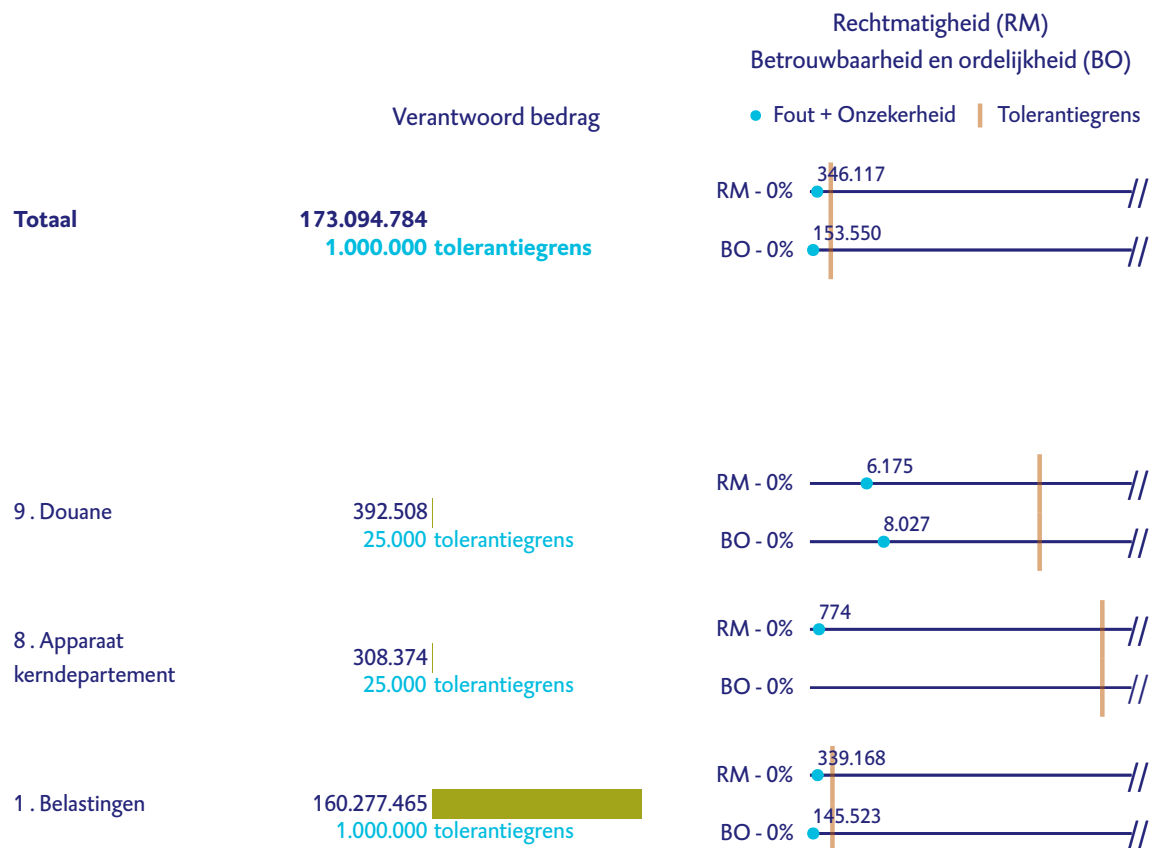
Verplichtingen

Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten

Bedragen x € 1.000



Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals 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 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, 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 2016 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'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

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 onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. 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.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR:2012, BIR2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. 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 over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

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

Technische toelichting systematiek rapporteringstoleranties

Het stelsel van rapporteringstoleranties is complex. Het stelsel is gebaseerd op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (Grondwet en Comptabiliteitswet). Het stelsel start bij de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om jaarlijks een verklaring van goedkeuring bij de uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) te geven. Hierbij hanteren wij een materialiteitsgrens van 1%. Dat wil zeggen dat wanneer het totaal aan fouten en onzekerheden (in de departementale jaarrekeningen) groter is dan 1% van de totale uitgaven in de rijksrekening, de verklaring van goedkeuring onder druk komt te staan. Naast de procentuele grens van 1% hanteert de Algemene Rekenkamer een (aanvullende) kwantitatieve materialiteitsgrens van € 1 miljard op het niveau van de afzonderlijke departementale jaarverslagen.

Met inachtneming van deze materialiteitsgrenzen is, vanwege verschillen in de wijze waarop de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer over geconstateerde fouten en onzekerheden rapporteerden, in 2017 een compromis bereikt over de te hanteren rapporteringstoleranties op het niveau van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken en op het niveau van de begrotingsartikelen. Deze laatste omdat het budgetrecht van het parlement geldt op het niveau van een begrotingsartikel. Daarbij is rekening gehouden met administratieve lasten en controledruk. Daarom zijn de rapporteringstoleranties op artikelniveau ruim vastgesteld (5% bij een financiële omvang van het begrotingsartikel groter dan € 500 miljoen), om de beheers- en controlelasten te beperken. Om te voorkomen dat er op het niveau van het jaarverslag als geheel te weinig zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële informatie, gelden er ook rapporteringstoleranties voor het totaal van het jaarverslag (in de meeste gevallen 2%).

De minister van Financiën heeft de verschillende rapporteringstoleranties in de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegd. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag moeten de ministers rapporteren over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, waarbij zij deze rapporteringstoleranties in acht moeten nemen. Het onderscheid in rapporteringstoleranties op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen en die op het niveau van de afzonderlijke begrotingsartikelen, is weergegeven in onderstaande 2 tabellen:

Niveau jaarverslag

Totaal van de artikelen	Fouten en onzekerheden
<= € 250 miljoen	10%
> € 250 miljoen en <= € 1,25 miljard	€ 25 miljoen
> € 1,25 miljard en <= € 50 miljard	2%
> € 50 miljard	€ 1 miljard

Met uitzondering van het Ministerie van Algemene Zaken hebben de jaarverslagen van alle ministeries een financiële omvang (totaal van de uitgaven op de verschillen de begrotingsartikelen) van meer dan € 1,25 miljard. Daarvoor geldt een rapporteringstolerantie van 2%. Alleen bij het Ministerie van Financiën geldt, vanwege de belastingopbrengsten die meer dan € 50 miljard bedragen, een rapporteringstolerantie van € 1 miljard.

Niveau begrotingsartikel

Begrotingsartikel	Fouten en onzekerheden
<= € 250 miljoen	10%
> € 250 miljoen en <= € 500 miljoen	€ 25 miljoen
> € 500 miljoen	5%

Deze bedragen en percentages, in combinatie met de absolute bovengrens van € 1 miljard per jaarverslag, geven de Algemene Rekenkamer de garantie dat de accountantscontrole een redelijke mate van zekerheid biedt dat er geen (clusters van) fouten en onzekerheden groter dan 1% van de uitgaven en ontvangsten in de rijksrekening onontdekt blijven. Dat, in combinatie met het rapporteren van alle door de Auditdienst Rijk geconstateerde fouten en onzekerheden, geeft de Algemene Rekenkamer de grondslag voor haar oordeel over de rijksrekening. Anders gezegd: voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer is het – gelet op de materialiteitsgrens van 1% voor de rijksrekening – niet nodig dat alle samenstellende delen van de rijksrekening (de departementale jaarverslagen of de afzonderlijke geldstromen) ook met een nauwkeurigheid van 1% gecontroleerd worden. Daarvoor is de huidige grens van 2% (doch maximaal € 1 miljard) per jaarverslag toereikend.

Bijlage 4

Literatuur

Adviescommissie uitvoering toeslagen (2019). *Omzien in verwondering, interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016). *Begrotingsreserves; Het opzij zetten van geld als begrotings-instrument*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 78. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2019a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019b). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 389, nr. 97. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Algemene Rekenkamer (2019c). *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 154. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Financiën (2018). *Fiche financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering: begrotingsreserve (begrotingsinstrument), versie 13 november 2018*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH en BBL. Te raadplegen op <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/>.

Tweede Kamer (2016). *Beleidsdoorlichting artikel 5 begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekering*. Bijlage bij Kamerstuk 31 935, nr. 32. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Tweede Kamer (2018). *Brief van de Algemene Rekenkamer 'Visie Algemene Rekenkamer op de kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd''*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 865, nr. 109.

Tweede Kamer (2019a). *Kamerbrief 'Versterken screening Douane'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 934, nr. 23.

Tweede Kamer (2019b). *Antwoorden op vragen van het lid Groothuizen over corrupte douaniers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1086.

Tweede Kamer (2019c). *Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 200-VII, nr. 7.

Tweede Kamer (2020). *Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen,*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 066, nr. 607.

WODC (2017). *Georganiseerde criminaliteit versus integriteit handhavers.* www.wodc.nl, geraadpleegd op 2 oktober 2019.

Eindnoten

1. Profiel departementale CIO organisatie.
2. De Douane hanteert zelf het begrip 'integriteitsmanagement'. Integriteitsmanagement bestaat uit het geheel aan beleid, maatregelen en activiteiten op het gebied van integriteit. Om aan te sluiten bij de Ambtenarenwet 2017 hebben wij ervoor gekozen om in deze tekst het begrip 'integriteitsbeleid' aan te houden.
3. Hier is de jaarrekeningtolerantie van toepassing omdat deze lager ligt dan de artikel-tolerantie.
4. Deze tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Financiën voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het betreft hier een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport.
5. Als de artikelomvang boven de € 20 miljard uitkomt, gaat de vaste tolerantiegrens van € 1,0 miljard gelden.
6. De Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt soms ook als volksverzekering beschouwd. Zij kent dezelfde kring van verzekerden als de Wlz en verzekert eveneens sociale risico's. In dit hoofdstuk laten wij de Zvw echter buiten beschouwing, omdat zij een andere financieringssysteem kent dan de AOW, de Anw en de Wlz. Bovendien wordt zij in de Wet financiering sociale verzekeringen niet als volksverzekering aangeduid.
7. Behalve premies en rijksbijdragen komen ook bepaalde opslagen, bestuurlijke boeten en enkele andere inkomsten ten gunste van de volksverzekeringsfondsen. In hoofdzaak worden de fondsen echter gevoed door premies en bijdragen uit de algemene middelen. In dit hoofdstuk hanteren wij daarom deze tweedeling.
8. Alle bedragen zijn afgerond op 1 decimaal. Door afrondingsverschillen kunnen de uitkomsten van optellingen ietwat afwijken.
9. Dat is anders wanneer zij, overeenkomstig internationale socialezekerheidsregels, niet in Nederland zijn verzekerd.
10. Verder zijn internationale socialezekerheidsregels van belang om vast te stellen of ingezetenen en niet-ingezetenen al dan niet in Nederland zijn verzekerd wanneer zij 'over de grens' werken.
11. De vaststelling van premiepercentages vindt plaats via een ministeriële regeling. Dit betekent een geringe betrokkenheid van het parlement omdat er bij een dergelijke regeling geen sprake is van een formeel wetsvoorstel waarop toestemming wordt verleend. Natuurlijk kan het parlement altijd zelf besluiten de premiehoogte ter discussie te stellen, feit blijft dat een formele procedure van expliciete parlementaire

sanctionering ontbreekt. Mede door het impliciete karakter van de besluitvorming over de hoogte van de premies, vindt er geen integrale afweging plaats tussen de heffing van premies en de heffing van belastingen.

12. Hierbij zij opgemerkt dat de heffingskorting (deels) inkomensafhankelijk is en daardoor onder omstandigheden nihil kan bedragen.
13. Bedragen afgerond op 1 decimaal.

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 2020