Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Financiën (IX)

20 mei 2015

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Financiën (IXB) zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 7 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag
Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.
De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek
Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

Ministerie van Financiën 2014
Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het ministerie van Financiën. We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek
- onze bevindingen en oordelen over:
    - de beleidsresultaten
    - de bedrijfsvoering
    - de financiële informatie.

Als achtergrondinformatie nemen we eerst de belangrijkste ontwikkelingen bij het ministerie en enkele kengetallen op.

Inhoud

1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Financiën 1

2 Kengetallen en ontwikkelingen Financiën 8
2.1 Kengetallen 8
2.2 Ontwikkelingen 9

3 Beleidsresultaten Ministerie van Financiën 13
3.1 Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-) elektrische auto's 13
3.2 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie 21
3.3 Verantwoording onderzoek beleidsresultaten 21

4 Bedrijfsvoering Ministerie van Financiën 23
4.1 Oordeel bedrijfsvoering 23
4.1.1 Ernstige onvolkomenheid: Legacy problematiek IT Belastingdienst omvangrijk en complex 23
4.1.2 Onvolkomenheid: Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT bij de Belastingdienst ontbreekt 26
4.1.3 Onvolkomenheid: Kwaliteit managementinformatie beperkt Belastingdienst bij vinden balans tussen ambities en mogelijkheden 28
4.1.4 Onvolkomenheid: Teruggaven omzetbelasting aan EU-ondernemers niet op orde 31
4.1.5 Onvolkomenheid: Periodieke controle op de juistheid van de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingdienst ontbreekt 33
4.1.6 Onvolkomenheid: Agentschap heeft intern verbetertraject nog niet afgerond 34
4.1.7 Onvolkomenheid: Gewenste niveau Informatiebeveiliging kerndepartement niet bereikt 37
4.1.8 Opgeloste onvolkomenheid: Inkoopbeheer kerndepartement op orde 38
4.1.9 Aandachtspunt: Meerjaren investeringsbegroting ontbreekt in Brede Agenda Belastingdienst 39
4.1.10 Aandachtspunt: Mijlpalenplanning verbeterprogramma IT bij de Belastingdienst noodzakelijk 40

4.1.11 Aandachtspunt: Gebrekkig inzicht in inverdieneffecten programma Rationalisatie Belastingdienst 42
4.1.12 Aandachtspunt: Testen uitwijkbaarheid IT-systemen vraagt extra aandacht 43
4.1.13 Aandachtspunt: Verhouding ambities fraude bestrijding toeslagen en beschikbare capaciteit onevenwichtig 44
4.1.14 Aandachtspunt: Informatie over financiële gevolgen van maatregelen kredietcrisis 47
4.1.15 Aandachtspunt: Aanbevelingen van audit committee Europees noodfonds ESM niet volledig opgevolgd 48
4.1.16 Best practice: Fraudebestendigheid toeslagen Belastingdienst neemt toe 50
4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering 51
4.3 Historisch verloop onvolkomenheden Financiën 52
4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen Financiën 52

5 Financiële informatie Ministerie van Financiën 54
5.1 Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie 54
5.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie 55
5.3 Oordeel weergave financiële informatie 55
5.3.1 Aandachtspunt: Achterstand Koninklijke Nederlandse Munt bij afdrachten nominale waarde van in circulatie gebrachte munten 55
5.4 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau 56
5.4.1 Fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 56
5.5 Financiële informatie per artikel Financiën relatie tot onvolkomenheden 57
5.6 Overzicht fouten en onzekerheden Financiën 59

1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Financiën

Staatssecretaris brengt Belastingdienst op nieuwe, transparante koers; 'legacy' is ernstig probleem

De Belastingdienst is in 2014 een andere koers gaan varen. De staatssecretaris van Financiën heeft met de presentatie van zijn Brede Agenda voor de Belastingdienst in mei 2014 en door het benadrukken van het belang van transparantie de aanzet gegeven voor een cultuurverandering bij de Belastingdienst. Wij constateren in ons Verantwoordingsonderzoek 2014 dat de Belastingdienst open communiceert over de optredende knelpunten, verbeterpunten en gemaakte fouten. De analyses en inventarisatie van knelpunten en risico's maken duidelijk dat de Belastingdienst de komende jaren nog voor grote uitdagingen staat. De staatssecretaris van Financiën moet nu doorpakken en nader zicht bieden op de noodzakelijke modernisering van de dienst. Van het parlement mag grote alertheid gevraagd worden om de uitvoerbaarheid van het fiscale stelsel nu en in de toekomst (het nieuwe belastingstelsel) scherp in het oog te houden.

Belastingdienst transparanter over risico's en uitdagingen

In mei 2014, kort na zijn aantreden, heeft de nieuwe staatssecretaris van Financiën de Brede Agenda voor de Belastingdienst gepresenteerd. Naast een uitgebreide probleemanalyse bevat deze Brede Agenda ook tal van maatregelen die moeten leiden tot:

1. minder complexiteit van regelgeving;
2. robuustere processen; en
3. reële verwachtingen over de prestaties van de Belastingdienst.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 stelden wij dat een toekomstbestendige Belastingdienst ruimte en realisme nodig heeft. In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 constateren wij dat de nieuwe staatssecretaris een aanzet heeft gegeven tot een cultuuromslag bij de Belastingdienst. Van een gesloten organisatie die regelmatig de eigen mogelijkheden overschat, tot een organisatie die zowel intern als

extern opener communiceert over de optredende knelpunten, verbeterpunten en gemaakte fouten. Het zicht op de problemen in de IT en (overige) bedrijfsvoering van de Belastingdienst is daardoor in 2014 toegenomen.
De Belastingdienst realiseert zich dat de organisatie moet worden gemoderniseerd. Daaraan wordt op tal van plekken in de organisatie gewerkt. Voorbeelden hiervan zijn de herinrichting van de Belastingregio's (gericht op procesverbetering en efficiencyverhoging), de introductie van risico-gericht toezicht en de vooraf ingevulde aangifte (VIA). Deze modernisering speelt zich af in een context waarbij het borgen van de continuïteit voorop staat. Dat betekent dat alle huidige processen en IT-systemen om Belastingen te blijven innen en toeslagen uit te kunnen betalen, volop aandacht nodig hebben.
Het zoeken van een goede balans tussen beheer van het bestaande IT-landschap enerzijds en het doorvoeren van vernieuwing anderzijds is een belangrijke uitdaging voor de Belastingdienst. Het borgen van continuïteit is daarbij een eerste vereiste. Daarnaast is het van groot belang dat de staatssecretaris van Financiën snel zicht biedt op concrete stappen richting modernisering van de Belastingdienst, zoals aangekondigd in de Brede Agenda. Tegelijkertijd is voor de continuïteit op lange termijn ook vernieuwing en modernisering van zowel de werkprocessen als de IT-ondersteuning noodzakelijk.

De uitdagingen zijn groot

De Belastingdienst staat voor zeer grote opgaven. Een wezenlijke opgave voor de Belastingdienst is het beheersen van de zogenaamde 'legacy' problematiek. Ook staat de Belastingdienst voor de opgave om de Brede Agenda nader in te vullen op de aspecten tijd, mensen en middelen, naast het opstellen van een sluitend budget om de dienstverlening in continuïteit door te laten gaan. Tegelijkertijd stelt de politiek de dienst nog regelmatig voor behoorlijke uitdagingen. Er is sprake van een toename van het aantal belastingen, de uitvoering van belastingen is moeilijker geworden en de Belastingdienst heeft ook taakstellingen moeten verwerken. In onze brief Herziening Belastingstelsel d.d. 19 maart 2015 pleiten wij er voor om het momentum van de stelselherziening te benutten om te komen tot een uitvoerbaar belastingstelsel. Ook wijzen wij er op dat het van groot belang is dat de Belastingdienst voldoende tijd krijgt voor een adequate invoering van het nieuwe stelsel. In aanvulling op bovenstaande merken wij op dat continuïteit van de huidige dienstverlening het sleutelwoord is.

Verouderde IT-systemen belangrijkste probleem van de Belastingdienst

In de massale processen van de Belastingdienst zijn IT-systemen van groot belang. De Belastingdienst houdt een groot aantal systemen in de lucht die (soms sterk) verouderd zijn en een grote onderlinge afhankelijkheid hebben. De ouderdom, achterstallig onderhoud en verwevenheid van deze systemen zorgen voor problemen in het ICT landschap omdat door opeenvolgende aanpassingen als gevolg van wetswijzigingen een kluwen aan systemen, platforms, versies en programmeertalen is ontstaan. Veel van de problemen in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst zijn te herleiden tot deze zogenaamde 'legacy' problematiek van IT-systemen. Uit onze analyses komt het beeld naar voren dat de legacy problematiek van de Belastingdienst groter en complexer is dan bleek uit de analyse in de Brede Agenda. Gegeven de omvang, complexiteit en mogelijke gevolgen van de legacy problematiek voor burgers, bedrijfsleven en de overheid kwalificeren wij de 'legacy' van de Belastingdienst als een ernstige onvolkomenheid. Het oplossen van de legacy problematiek is de belangrijkste opgave voor de Belastingdienst.

Vooralsnog is de Belastingdienst erin geslaagd de uitval van systemen te beperken. Indien uitval zich voordoet, wordt met uiterste inspanning gewerkt om de gevolgen te beperken voor burgers en bedrijven. Daarin toont de Belastingdienst een cultuur van 'brandjes blussen' op de werkvloer. Het is bewonderenswaardig dat het de Belastingdienst tot nu toe altijd is gelukt ontstane problemen binnen korte tijd op te lossen. Dit is echter geen garantie voor de toekomst. De opgave is nu deze cultuur te vervangen door een cultuur van vooraf de systemen robuust maken (van reactief naar proactief).

Beter inzicht nodig in de vraag of plannen realistisch zijn

Het budget van de Belastingdienst is de afgelopen jaren meer en meer onder druk komen te staan als gevolg van taakstellingen en niet volledig gecompenseerd meerwerk, bijvoorbeeld als gevolg van economische ontwikkelingen of de sancties tegen Rusland. Aan andere taken heeft de Belastingdienst invulling gegeven zonder expliciet met de Staten-Generaal te communiceren over knelpunten in de (budgettaire en technische) haalbaarheid.

In het Verantwoordingsonderzoek over 2014 constateren wij dat er bij de Belastingdienst onvoldoende samenhang is in de interne (financiële) informatievoorziening. Het ontbreken van een integraal beeld over de realisatie van het budget en risico's van budgetoverschrijdingen maken

dat de Belastingdienst pas in een laat stadium kan communiceren over eventuele tekorten (en overschotten) op het budget. Ook bemoeilijken deze aspecten de tijdigheid van bijsturen.

Hoewel de Belastingdienst het belang van sturing en beheersing op basis van een integraal beeld meer en meer erkent, ondersteunen de huidige sturings- en beheersingsinstrumenten dat niet voldoende. De Belastingdienst kiest voor een organische veranderbenadering, waarbij veranderingen mede om continuïteitsredenen, stapje voor stapje worden gezet. Hierdoor ontbreekt bij de start van veranderingen een overall beeld van wat er in zijn geheel nodig is om de verandering te realiseren. Deze aanpak van verandering brengt risico's met zich mee. Het overzicht ontbreekt, de activiteiten kennen geen scherpe overall planning in de tijd en resultaten zijn onvoldoende meetbaar. De samenhang tussen enerzijds ambities en anderzijds de daarvoor beschikbare tijd, mensen en middelen kan worden verbeterd door de volledigheid en de consistentie van de managementinformatie te verhogen.

Meer duidelijkheid gewenst over wat er voor nodig is om Belastingdienst van de toekomst te worden

Naast het 'beheersen en vervangen' van het verouderde IT-landschap staat de Belastingdienst voor de uitdaging om te komen tot toekomstbestendige processen. Hiertoe is na de Brede Agenda in oktober 2014 de Ontwikkelagenda Robuuste Processen naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin staan de ambities voor de nieuwbouw van applicaties.

Wij onderschrijven de noodzaak voor het opstellen van een ontwikkelagenda. De doelstellingen uit de Brede Agenda en de ontwikkelagenda zijn echter nog niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) uitgewerkt. Wij vragen daarom aandacht voor een nadere uitwerking van de ontwikkelagenda: een investeringsbudget en een mijlpalenplanning.

Integraal plan met mijlpalen, meerjarig investeringsbudget en uitvoerbaar belastingstelsel is noodzaak, uitvoering ervan de sleutel

Met de geschetste ontwikkeling naar meer openheid en transparantie van de Belastingdienst tezamen met de uitdagingen die de Belastingdienst kent, is een moderne sturingsfilosofie nodig. Zoals hiervoor al opgemerkt, dient de Belastingdienst in ieder geval een integraal beeld te hebben van de huidige organisatie en dienstverlening (continuïteit) en tevens een integraal beeld te geven van de noodzakelijke veranderingen. Een plan voor de noodzakelijke veranderingen bestaat in onze optiek in

ieder geval uit de volgende elementen: een mijlpalenplanning en een meerjarig investeringsbudget, met een duidelijke balans tussen ambitie, tijd, mensen en middelen, in combinatie met een plan voor een stelselherziening dat tegemoet komt aan de criteria voor uitvoerbaarheid. Als de Belastingdienst aan het eind van 2015 ons inzicht kan geven in dat integrale plan en de eerste stappen daadwerkelijk zijn gezet, is dat voor ons een signaal om het predicaat 'ernstige' te kunnen laten vervallen. Vervolgens is het integraal uitvoeren van het plan en het invulling geven aan alle verbeteringen het signaal om de 'onvolkomenheid' te laten vervallen. De sleutel ligt dus bij het daadwerkelijk uitvoeren van het plan.

Lichte stijging aantal onvolkomenheden

In 2013 constateerden we 5 onvolkomenheden, in 2014 is er 1 opgelost, maar zijn er ook 3 nieuwe bij gekomen, alle 3 bij de Belastingdienst, zie Historisch verloop onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën.
Wij hebben bij de Belastingdienst ook een 3-tal specifieke aandachtspunten benoemd, die samenhangen met de problematiek van het beheersen en vervangen van de verouderde IT-systemen en met het moderniseren van de IT-systemen van de Belastingdienst; zie Meerjaren investeringsbegroting ontbreekt in Brede Agenda Belastingdienst; Mijlpalenplanning verbeterprogramma IT bij de Belastingdienst noodzakelijk; Gebrekkig inzicht in inverdieneffecten programma Rationalisatie Belastingdienst. In ons verantwoordingsonderzoek 2015 zullen wij nagaan of deze aanbevelingen voldoende zijn opgevolgd door de staatssecretaris van Financiën.

Verder besteden we in dit verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën nog aandacht aan:

- De fiscale stimulering (van semi-)elektrische auto's
- Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie

Belangrijkste oordelen 2014

- Oordeel beleidsinformatie: de onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften;
- Oordeel bedrijfsvoering: 7 onvolkomenheden;
- Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: fouten in de afgerekende voorschotten.

Reactie van de minister

De minister van Financiën antwoordt, dat onze bevindingen een bevestiging zijn van de noodzaak maatregelen te treffen waarmee de staatssecretaris in de Brede Agenda een begin heeft gemaakt. Hij werkt op dit moment aan de verdere uitwerking van de Brede Agenda, waarbij in beeld wordt gebracht hoe investeringen in de Belastingdienst kunnen leiden tot een organisatie die beter, goedkoper en meer in control is. De minister zegt toe, dat deze uitwerking vóór de zomer naar de Tweede Kamer zal worden verstuurd. Het gaat daarbij om een fundamenteel andere aanpak van de processen, vooral wat betreft de interactie met burgers en bedrijven en de inrichting van het toezicht. Hiermee verwacht hij ook een passende oplossing te hebben op de geconstateerde onvolkomenheden. De minister verwacht, dat het proces om met de maatregelen van de Brede Agenda de uitvoering op een hoger plan te krijgen, meer jaren in beslag zal nemen.
De minister zegt toe, dat de Belastingdienst conform onze aanbeveling een plan op hoofdlijnen met meetbare resultaten zal opstellen voor het oplossen van de ICT-problematiek. Voor de aankomende periode (bijvoorbeeld per jaar of per plateau) kunnen concretere plannen en mijlpalen worden afgesproken dan voor de (middel)lange termijn. Over de behaalde resultaten wordt verantwoording afgelegd. Na afloop van deze periode/plateau wordt op basis van de resultaten en opgedane ervaringen de concrete planning voor de daarop volgende periode nader geconcretiseerd. Binnen het plan op hoofdlijnen kiest de Belastingdienst, mede om continuïteitsredenen, voor een aanpak die bestaat uit eerst ontwerpen en beproeven, dan pilots doen en meten en ten slotte bij bewezen succes breed implementeren. De minister geeft aan dat, in lijn met een advies van McKinsey uit 2009 daarover, er daarbij voor gekozen wordt om grote trajecten op te delen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien de plannen met de uitwerking van de Brede Agenda voor de Belastingdienst met belangstelling tegemoet. De fundamenteel andere aanpak van de processen, in het bijzonder de interactie met burgers en bedrijven en de inrichting van het toezicht, die de staatssecretaris van Financiën aankondigt, biedt kansen om de Belastingdienst weer toekomstbestendig te laten functioneren. Wij vinden het van groot belang dat daarbij de balans bewaakt wordt tussen modernisering enerzijds en beheer en onderhoud van bestaande systemen anderzijds. De benadering van de Belastingdienst met plateaus heeft echter als risico dat onvoldoende over het geheel kan worden beoordeeld of ambities en mogelijkheden wel met elkaar in balans zijn. Ook het beoordelen van

voortgang en de noodzaak tot bijsturing gedurende het proces zijn niet goed mogelijk als de einddoelen, benodigde budget en data van mijlpalen van een traject niet helder omschreven zijn.
De minister van Financiën geeft in zijn reactie aan, dat het proces om de uitvoering van de maatregelen uit de Brede Agenda meer jaren in beslag zal nemen. Tot het moment dat deze veranderingen gerealiseerd zijn, zal de druk van de legacy op de processen en resultaten van de Belastingdienst verder toenemen. Het handelingsperspectief van de Staten-Generaal wordt als gevolg daarvan beperkt: het (tijdig) doorvoeren van beleidswijzigingen wordt in toenemende mate bemoeilijkt door de IT-legacy van de Belastingdienst. De Belastingdienst zal daarom nu al passende maatregelen moeten nemen. Een afbouwplan is daarbij in onze ogen onontbeerlijk.
In het najaar 2015 zullen wij nagaan of de minister onze aanbevelingen heeft opgevolgd om vast te stellen of wij deze onvolkomenheid niet langer het predicaat ‘ernstig’ geven. Wij zullen daarbij beoordelen of er sprake is van een integraal plan en daadwerkelijk de eerste stappen van de uitvoering daarvan zijn gezet.
De Staten-Generaal moeten op hun beurt daarnaast zowel het terugdringen van de kwetsbaarheid van de Belastingdienst controleren als met de situatie rekening houden bij het dimensioneren van het nieuwe belastingplan.

2 Kengetallen en ontwikkelingen Financiën

2.1 Kengetallen

In onderstaand overzicht schetsen we het departement in cijfers. Dit betreft de verplichtingen, de uitgaven, de ontvangsten en het aantal fte (full time equivalent) in 2014 in vergelijking tot 2013 en 2012.

Ministerie van Financiën in cijfers (bedragen in miljoenen euro's)

	2012	2013	2014
Verplichtingen	31.780,31	-33.111,90	-8.814,80
Uitgaven	11.362,79	17.539,99	10.565,89
Ontvangsten	114.847,90	121.108,09	129.199,10

Nationale Schuld in cijfers (bedragen in miljoenen euro's)

	2012	2013	2014
Verplichtingen	60,82	49	62,89
Uitgaven	60,82	49	65,89
Ontvangsten	68,5	55,1	54,6

	2012	2013	2014
Aantal fte	29.857	30.358	31.598

De verschillen in verplichtingen en uitgaven tussen de drie jaren worden vooral veroorzaakt door de gevolgen van de kredietcrisis, zowel de bankencrisis als de Europese landencrisis. Zo zijn:

- de back-upfaciliteit ING en de ingrepen bij SNS REAAL NV en Propertize van invloed op de verplichtingen en uitgaven;
- de garantstelling voor het Europese noodfonds EFSF en de garanties voor bancaire leningen en exportkredietverzekeringen van invloed op de verplichtingen.

De toename met 1240 fte's van 2013 naar 2014 is grotendeels te verklaren door intensiveringen bij de Belastingdienst (in het bijzonder bij FIOD, Toeslagen, Belastingtelefoon).

Wijzigingen in de begrotingsstructuur vanaf 2013

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

2.2 Ontwikkelingen

Financiële risico's voor het Rijk vooralsnog afgenomen

De risico's voor de overheidsfinanciën die verband houden met de banken- en kredietcrisis zijn voor een deel afgenomen. De door de Staat afgeronde interventies hebben (tot eind 2014) geleid tot een positief saldo voor de schatkist: de back-upfaciliteit ING, de kapitaalverstrekkingsfaciliteit, de garantiefaciliteit bancaire leningen en de voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland.

Zo zijn de kapitaalinjectie door de Staat van 10 miljard euro voor ING en de steunfaciliteit voor de Amerikaanse hypotheekportefeuille van ING volledig afgebouwd. Het totaal positief resultaat hiervan is een netto opbrengst van ruim 4 miljard euro voor de Staat. Over toekomstige kosten en opbrengsten van Fortis/ABN AMRO en SNS REAAL kunnen nog geen uitspraken worden gedaan.
Wij volgen de ontwikkelingen rond de maatregelen en interventies die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan op http://kredietcrisis.rekenkamer.nl. In juni 2015 zullen wij onze website actualiseren.

Onverwachte naheffing voor de EU-afdrachten

In ons EU-trendrapport 2015 (februari 2015) besteden wij aandacht aan het feit dat Nederland op 23 oktober 2014 van de Europese Commissie een naheffing voor de EU-afdrachten heeft gekregen van netto 642,7 miljoen euro. Deze naheffing is het gevolg van een herziening van de macro-economische data in Europees verband. Met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland moeten een groot bedrag nabetalen. De minister van Financiën heeft in de Tweede Kamer uiteengezet dat de herziening van de macro-economische data uit twee elementen bestaat:

1. een herziening van de methode en de definities die ten grondslag liggen aan de nationale rekeningen volgens het Europees Systeem van Rekeningen (esr 2010);
2. een verbetering van de informatiebronnen voor de cijfers in de nationale rekeningen (bronnenrevisie).

Uit de reacties op het bekend worden van de extra afdracht die Nederland aan de EU moet betalen valt op te maken dat het kabinet en de Tweede Kamer zijn overvallen door de gang van zaken. Wij willen er in dit verband op wijzen dat wij er al een aantal jaren bij het kabinet op aandringen om de Nederlandse afdrachten aan de EU in de nationale verklaring op te nemen. Zo ontstaat een integrale verantwoording op lidstaatniveau, waarin zowel de inkomsten vanuit de EU (de EU-subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen. Het kabinet heeft onze aanbeveling tot nu toe niet overgenomen. Het opnemen van de afdrachten zou de naheffing voor Nederland niet hebben voorkomen. Wel zou het nemen van politieke verantwoordelijkheid voor de afdrachten in de nationale verklaring - met vermelding van onzekerheden en de mogelijke gevolgen daarvan, zoals in het geval van de revisies van het bruto nationaal inkomen (bni) - de mogelijkheid bieden om hierover tijdig het debat met de Tweede Kamer aan te gaan.

Exit-strategie deelnemingen in financiële instellingen
De deelnemingenportefeuille van het Ministerie van Financiën is aan veranderingen onderhevig. Dit betreft onder meer de ‘exitstrategie’ voor de deelnemingen in ABN AMRO, ASR en SNS REAAL.

In juni 2014 is de minister van Financiën het proces gestart om het verzekergedeelte van SNS REAAL N.V., thans Vivat geheten, te verkopen. Op maandag 16 februari 2015 heeft de minister van Financiën bekend gemaakt dat SNS Reaal en Anbang op zaterdag 14 februari 2015 een voorwaardelijke overeenkomst tot koop van Vivat hebben getekend, nadat de minister van Financiën hiermee had ingestemd. In 2015 zullen nog verschillende vervolgstappen worden gezet die moeten uitwijzen of de verkoop definitief kan plaatsvinden.

In 2014 is ook het exitproces voor ABN AMRO gestart. Op 27 maart 2015 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer per brief geïnformeerd, dat dat de beursgang voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. De reden voor dit uitstel is dat de rust en het vertrouwen rond de bank moet herstellen. Zie over ABN AMRO ook onze website.

Voor de rol van de Staat als aandeelhouder verwijzen wij naar ons rapport *"De staat als aandeelhouder. Onderzoek naar het beheer van staatsdeelnemingen"* dat wij op 7 april 2015 hebben gepubliceerd.

Kwantitatieve verruiming (Quantitative Easing) in 2014 aangekondigd

In het najaar van 2014 heeft de president van de Europese Centrale Bank (ECB) gehint op het grootschalig opkopen van staatsobligaties. In januari 2015 is over dit voornemen een formeel besluit genomen en is het geëffectueerd met eerste opkooprondes in maart 2015. De centrale banken van het Eurosysteem, waaronder De Nederlandsche Bank (DNB), zijn gestart met het grootschalig aankopen van staatsobligaties. Het Eurosysteem injecteert hierbij geld direct in de economie door de schulden op te kopen met nieuw gecreëerd elektronisch geld (60 miljard euro per maand, in totaal 1140 miljard euro), onder de noemer kwantitatieve verruiming (Quantitative Easing of QE). De nationale centrale banken kopen de eigen staatsobligaties van hun eigen land op. De nationale centrale banken en daarmee uiteindelijk de lidstaten zelf, lopen zelf het risico op de staatsleningen van hun eigen overheid die zij straks op hun balans hebben. Daarnaast dragen zij risico's voor hun aandeel in de ECB over de aankopen van de ECB van de leningen van Europese instituten en obligaties. Daarmee heeft Nederland een netto risico van circa 12,7 miljard euro in het opkoopprogramma van de ECB.

Schatkistbankieren decentrale overheden

Decentrale overheden moeten sinds eind 2013 de liquide middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken en verantwoordelijkheden, aanhouden in de schatkist. Onder decentrale overheden vallen gemeenten, provincies, waterschappen en de door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen.

Voorheen waren sociale fondsen, agentschappen en ministeries al verplicht om deel te nemen aan schatkistbankieren. Instellingen op het gebied van volkshuisvesting (woningcorporaties), gezondheidszorg (zorginstellingen) en onderwijs zijn hiertoe niet verplicht. Wij hebben in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoek gedaan naar de dossiervorming over het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen.
Op 18 december 2014 heeft de minister van Financiën een beleidsdoorlichting Schatkistbankieren aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit deze evaluatie kwam naar voren, dat met schatkistbankieren de doelstellingen die ermee worden nagestreefd op een doelmatige manier worden gerealiseerd. De conclusies van de beleidsdoorlichting lieten zich samenvatten onder de noemer "wanneer schatkistbankieren nog niet bestond zou het morgen moeten worden ingevoerd".

Omdat de decentrale overheden pas sinds eind 2013 deelnemen aan schatkistbankieren kunnen nog geen conclusies worden getrokken over het effect van hun deelname. In de loop van 2015 kan pas zichtbaar worden in hoeverre deelname door decentrale overheden aan het schatkistbankieren effect heeft gehad. Wij merken daarbij wel op dat decentrale overheden signalen afgeven dat zij te maken hebben met een derving van renteopbrengsten. De Wet verplicht schatkistbankieren en daarmee de deelname van decentrale overheden zal uiterlijk in 2018 worden geëvalueerd door het Ministerie van Financiën.

Nieuwe staatssecretaris van Financiën presenteert Brede Agenda voor de Belastingdienst

Op 19 mei 2014 bracht de nieuwe staatssecretaris van Financiën, verantwoordelijk voor de Belastingdienst, de 'Brede Agenda voor de Belastingdienst' uit. De staatssecretaris concludeert aan de hand van een uitgebreide analyse dat de Belastingdienst een goede, professionele organisatie is, maar dat ze niet is voorbereid op wat er van de Belastingdienst wordt verwacht. "De Belastingdienst kan beter functioneren als de dienst niet meer aanhoudend voor ondoenlijke opgaven wordt gesteld. Interne processen moeten worden verbeterd om te voldoen aan de eisen die we er vandaag en morgen aan stellen. Bovendien is het noodzakelijk dat de prestaties helder kunnen worden afgezet tegen die gestelde eisen."

De staatssecretaris constateert op basis van een analyse van de processen van de dienst en een analyse van de verschillende aspecten van de bedrijfsvoering drie belangrijke knelpunten:

- Complexiteit van regelgeving;
- Robuustheid werkprocessen;
- (onrealistische) verwachtingen over prestaties.

Voor elk van deze drie thema's is in de brede agenda een 'spoor' met verbetermaatregelen benoemd. Ook is er een spoor dat moet bijdragen aan de borging van de maatregelen in de Belastingdienstorganisatie.

3 Beleidsresultaten Ministerie van Financiën

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Jaarlijks doen wij bij een aantal ministeries ook casusonderzoek. We gaan in op: de fiscale stimulering van (semi-)elektrische auto's.
We geven een oordeel over: de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.
Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

3.1 Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-) elektrische auto's

Het Rijk stimuleert de verkoop van (semi-)elektrische auto's hoofdzakelijk door kortingen op autobelastingen. Dit zijn relatief dure maatregelen. De kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 lijkt haalbaar. Gelet op de ervaringen tot nu toe is de kans groot dat deze doelstelling vooral zal worden gerealiseerd door grote hybride plug-in-auto's die minder zuinig zijn. In verband met de export moet bovendien de verkoop van mogelijk 300.000 (semi-)elektrische auto's fiscaal worden gestimuleerd om de doelstelling van 200.000 in 2020 te realiseren. Alternatieve maatregelen om de verkoop van (semi-)elektrische auto's te bevorderen zijn tot op heden niet uitgewerkt.

Fiscaal stimuleringsbeleid relatief duur en inefficiënt

Fiscale stimulering betekent aanzienlijke belastingderving
Het Rijk stimuleert de verkoop van elektrische en semi-elektrische auto's vooral door kortingen op autobelastingen. Deze kortingen leiden tot een lagere belastingopbrengst voor het Ministerie van Financiën. In 2014 liep de Staat 141,9 miljoen euro aan belastinginkomsten mis als gevolg van de fiscale regelingen voor (semi-)elektrische auto's.

Inkomstenderving voor de Staat door fiscale stimulering zuinige auto's in 2014

(in miljoenen euro's)

	Zuinige auto's: conventioneel, aardgas en (semi-)elektrisch	Subcategorie (semi-)elektrisch
Verlaagd BPM-tarief voor aanschaf zeer zuinige auto's	*	*
Lager of nultarief voor motorrijtuigen-belasting	28	28
Lagere bijtelling voor privégebruik auto van de zaak voor zuinige auto's	518	103
Milieu Investeringsaftrek (stimulerings-regeling gericht op ondernemers om zuinige auto's aan te schaffen)	11,1	10,9

Bron: cijfers aangeleverd door Ministerie van Financiën en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

* Sinds 2013 wordt de BPM volledig geheven op basis van de CO2 uitstoot. Voor zeer zuinige auto's (waaronder (semi-)elektrische auto's) geldt een nihiltarief. Dit resulteert in een derving van BPM inkomsten ten opzichte van het beleid waarin zeer zuinige auto's nog niet werden gestimuleerd. Het Ministerie van Financiën geeft aan dat het bedrag dat hiermee samenhangt inmiddels niet meer met redelijke mate van zekerheid te berekenen is.

Hoog maximaal fiscaal voordeel per auto

Het kabinet stimuleerde in 2014 de aanschaf van (semi-)elektrische auto's door middel van een korting op de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting, een verlaagde bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak en met de milieu-investeringsaftrek (MIA). Tot en met 2013 waren ook de Vervroegde afschrijving van milieu-investeringen (VAMIL) en de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) van toepassing. Het maximaal mogelijke stimuleringsbedrag per (semi-)elektrische auto is hoog, onder andere door de mogelijkheid om regelingen te stapelen.

Fiscaal voordeel oplopend tot 85.000 euro voor zakelijke autorijder in 2013

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2014 becijferd dat het maximale fiscale voordeel voor een ondernemer in de inkomstenbelasting in vijf jaar tijd in theorie kon oplopen tot meer dan 40.000 euro voor de plug-in hybride Mitsubishi Outlander en tot circa 85.000 euro voor de volledig elektrische Tesla S Performance (PBL, 2014). In onderstaande tabel zijn de componenten waaruit dit fiscale voordeel is opgebouwd weergegeven. De genoemde bedragen zijn een benadering.

Eerste registratie in 2013	**Mitsubishi**	**Tesla**
MIA + KIA + VAMIL	21.000	40.000
0% bijtelling voor privégebruik auto van de zaak (in plaats van 14%) bij belastingtarief van 52%, som over periode van vijf jaar (voor zakelijke rijders)	17.500	40.000
Vrijstelling van motorrijtuigenbelasting (voordeel ten opzichte van dieselauto met vergelijkbaar gewicht; voor zowel zakelijke als particuliere rijders)*	4.000	5.000
Totaal	42.500	85.000

* Voordeel voor 2014 en 2015. Het voordeel voor 2016 is niet meegenomen omdat de plannen voor 2016 nog niet bekend waren op het moment dat PBL het rapport waarin deze berekening is opgenomen publiceerde. Als 2016 wordt meegenomen, komt er een aanvullend voordeel van ongeveer 1.000 euro bij voor de Mitsubishi en 2.500 euro voor de Tesla.

In 2014 fiscaal voordeel zakelijke rijder versoberd maar nog steeds aanzienlijk

In 2014 is de MIA-regeling versoberd en zijn de VAMIL en KIA niet langer van toepassing op (semi-)elektrische auto's. Ook is de bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak hoger geworden. Daarmee is het voordeel voor de zakelijke rijder kleiner geworden.

Eerste registratie in 2014	**Mitsubishi**	**Tesla**
MIA: 13,5% met maximum van 12.500 euro	422	4.500
Bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak van 7% respectievelijk 4% in plaats van 14%, met een belastingtarief van 52%, som over periode van vijf jaar (voor zakelijke rijders)	9.500	26.500

Eerste registratie in 2014	Mitsubishi	Tesla
Volledige vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's, halve vrijstelling voor (semi-)elektrische auto's (voordeel ten opzichte van dieselauto met vergelijkbaar gewicht; voor zowel zakelijke als particuliere rijders)*	3.000	5.000
Totaal	12.922	36.000

* Dit betreft het voordeel voor 2015 en 2016.

Fiscaal voordeel bereikt particuliere autorijders nauwelijks

Het fiscale voordeel van al deze regelingen komt tot op heden vooral terecht bij de zakelijke rijder. In 2014 werden dan ook veel meer (semi-)elektrische auto's verkocht aan de zakelijke markt dan aan de particuliere markt.

Aandeel verkoop (semi-)elektrische auto's in 2014 particulier, zakelijk en overig

	Particulieren	Zakelijke markt	Overig*
Volledig elektrische auto's	12%	70%	18%
(Semi-) elektrische auto's (met stekker)	17%	78%	5%

Bron: analyse RAI vereniging op basis van cijfers RDW en RDC, stand per 25-2-2015.

* Verhuurbedrijven, importeurs en dealerbedrijven

Milieuwinst beperkt door onvoorzien hoge CO2-uitstoot plug-ins

De werkelijke CO2-uitstoot van plug-in hybrides is in Nederland waarschijnlijk hoger dan uit de tests die worden uitgevoerd voor registratie in een EU-land blijkt. De verwachting dat de plug-ins in de praktijk meer CO2 zullen uitstoten dan op papier komt voort uit de ervaring dat er in Nederland minder vaak wordt opgeladen (en dus méér op benzine c.q. diesel wordt gereden) dan wordt aangenomen bij de typegoedkeuring. En ook uit de ervaring dat veel auto's in de praktijk minder zuinig rijden dan in de test. Dit komt naar voren uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen in de periode 2008-2013 (Kok et al, 2014, p. 134). Dit zou kunnen betekenen dat het halen van de doelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 slechts in beperkte mate milieuwinst zal opleveren.

Doelstelling kabinet voor 2020 lijkt haalbaar, maar tot nu toe vooral ingevuld door verkoop grote plug-in hybrides in de zakelijke markt

Doelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 is haalbaar
Het kabinet wil in 2020, 200.000 (semi)elektrische auto's op de Nederlandse wegen hebben (Tweede Kamer, 2013). Dit ijkpunt heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld van prognose tot officiële kabinetsdoelstelling. In totaal waren er eind 2014 43.762 (semi-)elektrische auto's geregistreerd (RVO, 2015). De tussentijdse streefwaarde voor 2015 van 15.000 tot 20.000 (semi-)elektrische auto's is hiermee ruim gehaald. Uit scenario's van Policy Research blijkt dat ook 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 haalbaar moet zijn (Kok et al, 2014).

Veel van de 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 zullen grote plug-ins zijn
De ministers van EZ en IenM hebben, toen zij de prognose van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 opstelden, de snelle opmars van grote plug-ins niet voorzien. Eind 2014 stonden de (grote) Mitsubishi Outlander en Volvo V60 plug-in hybride op de eerste en tweede plaats van de geregistreerde (semi-)elektrische auto's. Hiervan waren er 15.725 respectievelijk 9.707 verkocht (RVO, 2015). Naar verwachting zal het doel van 200.000 (semi)elektrische auto's in 2020 vooral worden gehaald door de verkoop van dit soort grote plug-ins.

Export tweedehands (semi-)elektrische auto's betekent verzwaring beleidsopgave
Uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen van Policy Research komt naar voren dat het aantal fiscaal gestimuleerde auto's dat na enkele jaren wordt geëxporteerd fors kan zijn (Kok, R, et al, 2014, p. 102). Policy Research heeft dit uitgewerkt in drie scenario's:

1. geen export (niet reëel);
2. handhaving vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor ultrazuinige voertuigen tot en met 2019 – export gaat in dezelfde aantallen als diesels;
3. vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor ultrazuinige voertuigen komt te vervallen na 2015 – export betreft een nog groter aantal dan diesels.

Het aantal auto's waarvan de aankoop fiscaal wordt gestimuleerd om de doelstelling van 200.000 (semi)elektrische auto's in 2020 te halen, ligt in de meer realistische scenario's 2 en 3 rond de 300.000. Van deze

300.000 auto's zullen er dan tussen de 195.000 en 230.000 overblijven en op de Nederlandse wegen rijden. De rest wordt als tweedehands auto geëxporteerd. De lage CO2-uitstoot komt voor deze auto's vanaf dat moment aan een ander land ten goede. Behalve de vraag naar tweedehands (semi-)elektrische auto's in het buitenland speelt hier ook mee dat de vraag naar tweedehands (semi-)elektrische auto's op de Nederlandse particuliere markt beperkt is. Voor particulieren is een (semi-)elektrische auto, ondanks de lagere motorrijtuigenbelasting, duurder dan een vergelijkbare 'gewone' auto.

Alternatieve stimuleringsmaatregelen zijn nog niet uitgewerkt
De ministers die verantwoordelijk zijn voor het stimuleringsbeleid voor (semi-)elektrische auto´s zijn de ministers van Economische Zaken (EZ) en van Infrastructuur en Milieu (IenM). Hun beleid is door het Ministerie van Financiën vertaald in fiscale regelingen.
De minister van IenM heeft in mei 2014 toegezegd om na te gaan of er in Nederland kosteneffectievere maatregelen voor C02-reductie mogelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2014). In 2014 hebben de verantwoordelijke ministers nog niet overwogen om voor de stimulering andere dan fiscale maatregelen in te zetten. Er zijn recent wel wijzigingen in het fiscale beleid voor 2016 voorgesteld. Deze wijzigingen betekenen een versobering ten opzichte van voorgaande jaren. Maar het gaat uitsluitend om aanpassingen *binnen* het fiscale kader.

Wij hebben verder vastgesteld dat de beide verantwoordelijke ministers bij de invoering van twee fiscale maatregelen (de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor (semi-)elektrische auto's en de lagere bijtelling voor privégebruik van zuinige auto's van de zaak) geen gebruik hebben gemaakt van het (verplichte) Toetsingskader Belastinguitgaven. Dit toetsingskader schrijft voor dat moet worden onderbouwd waarom fiscale instrumenten de voorkeur verdienen boven niet-fiscale instrumenten. Vanuit de betrokken ministeries is ons gemeld dat de keuze voor een fiscaal beleidsinstrument al was gemaakt, waardoor het niet mogelijk was om het toetsingskader vooraf te gebruiken.

In zijn brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' geeft de staatssecretaris van Financiën wel aan in te willen zetten op aanscherping van Europees bronbeleid, omdat dit uit de evaluatie naar voren komt als zeer effectief, relatief efficiënt, weinig verstorend en goed uitvoerbaar (Financiën, 2014).

Huidig stimuleringssysteem prikkelt niet tot uitgavenbeheersing
Het fiscale beleid voor zuinige auto's, waaronder de (semi-)elektrische auto's, leidt tot een lagere belastingopbrengst. Dit heeft geen gevolgen voor de begrotingen van de ministers van EZ en IenM, die verantwoordelijk zijn voor het beleid (Financiën, 2013). Hierdoor is er voor de verantwoordelijke ministers een minder grote prikkel om de uitgaven te beheersen dan wanneer de minister van EZ en/of IenM tegenvallers had(den) moeten opvangen binnen de eigen begroting.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014). Verantwoordingonderzoek 2013, IenM en Financiën, Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's.
- Financiën (2013). Nederlandse begrotingsregels 2013-2017 zoals deze zijn vastgesteld door het Kabinet-Rutte II
- Financiën (2014), Brief Staatssecretaris Wiebes - Keuzes voor een beter belastingstelsel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32140, nr. 5. Den Haag: Sdu.
- Kok, R. et al. (2014). Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020. In opdracht van het Ministerie van Financiën, Rotterdam: Policy Research Corporation (op 23 oktober 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer) [
- PBL (2014). Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RVO (2015). Cijfers elektrisch vervoer t/m 31-12-2014. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Tweede Kamer (2013) voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014 (33750-XIII) 7 november 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 21-5.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de ministers van IenM en EZ alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's nog niet hebben uitgewerkt. Wij bevelen deze ministers het volgende aan:

- Breng de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart, inclusief de voor- en nadelen van deze alternatieven. Besteed hierbij expliciet aandacht aan de kosteneffectiviteit. De maatregelen moeten een voldoende aanvullende werking hebben op de Europese regelgeving. Enkele voorbeelden zijn: subsidiëring, kilometer beprijzen en het gericht inzetten van de inkoopmacht van de overheid.
- Voer op basis van deze alternatieven een discussie met het parlement over hoe het gebruik van (semi-)elektrische auto's (maar ook van

andere vormen van emissievrij rijden) effectief en efficiënt kan worden gestimuleerd.

Reactie van de minister

De minister van EZ neemt onze aanbeveling om de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart te brengen over. De minister gaat daarbij specifiek in op de mogelijkheid om in te zetten op aanscherping van Europees bronbeleid voor de CO2-uitstoot van personenauto's. Daarbij geeft hij overigens aan dat een substantiële aanscherping van de CO2-norm nog geen gelopen race is. De minister benadrukt daarnaast het belang van consistent beleid om investeringen van de private sector aan te moedigen en te laten renderen.
De minister neemt ook onze aanbeveling over om op basis van alle alternatieven een discussie te voeren met het parlement over effectieve en efficiënte stimulering van het gebruik van (semi-)elektrische auto's en van andere vormen van emissievrij rijden.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het kabinet brengt zoals aanbevolen niet-fiscale alternatieven voor de fiscale stimuleringsmaatregelen voor (semi-)elektrische auto's in kaart en noemt het voorbeeld van aanscherping van Europees bronbeleid. Wij werpen de vraag op of Europees bronbeleid (dat inderdaad een effectief instrument kan zijn bij beperken van de CO2-emissie door het wegverkeer) in voldoende mate zal kunnen bijdragen aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in Nederland in 2020. Mede daarom gaan we ervan uit dat het kabinet bij de nadere afweging over mogelijke alternatieven voor het fiscale instrument ter stimulering van (semi-)elektrische auto's ook andere (nationale) beleidsalternatieven zoals door ons aanbevolen op volwaardige wijze meeweegt.

Achtergrondinformatie

In dit verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we gekeken naar de stimulering van (semi-)elektrische auto's. Hieronder verstaan wij alle personenauto's 'met een stekker'. Ons onderzoek vormt een vervolg op en nadere toespitsing van het onderzoek naar dit onderwerp dat we vorig jaar als onderdeel van het verantwoordingsonderzoek 2013 hebben uitgevoerd. Vorig jaar concludeerden wij dat de Staat door het stimuleren van zuinige auto's met een lage CO2-uitstoot sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro aan belastinginkomsten is misgelopen (Algemene Rekenkamer, 2014). Op basis van de op dat moment beschikbare cijfers meldden wij dat er sprake was van een belastingderving van 1.000 euro

per vermeden ton CO2-uitstoot. Uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen van Policy Research uit 2014 komt naar voren dat de belastingderving per vermeden ton CO2-uitstoot zelfs nog hoger is, namelijk ongeveer 1.100 euro (Kok et al, 2014). Gecorrigeerd voor het meerverbruik in de praktijk (het gegeven dat er in Nederland minder vaak wordt opgeladen en dus méér op benzine c.q. diesel wordt gereden) en voor de export van tweedehands (semi-)elektrische auto's zou het gaan om een nóg hoger bedrag: circa 1.600 euro aan gederfde belastinginkomsten per vermeden ton CO2-uitstoot. De totale belastingderving tussen 2008 en 2013 bedraagt dus ongeveer 6,4 miljard euro voor alle zuinige auto's samen.

3.2 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.
Informatie over financiële gevolgen van maatregelen kredietcrisis is evenwichtig.

3.3 Verantwoording onderzoek beleidsresultaten

Onderzoek naar 6 beleidsthema's
In het verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we de beleidsresultaten van 6 beleidsthema's onderzocht:

- Fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's (IenM, EZ, Finaniën)
- Programma Beter Benutten (IenM)
- Garantieregelingen voor financiering bedrijven (EZ)
- Professionalisering van leraren (OCW)
- Gevolgen van bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen (VenJ)
- Onnodige regels in de gehandicaptenzorg (VWS)

Bij de keuze van de thema's hebben wij dit jaar gelet op:

- Het financieel belang ('hoeveel geld kost dit beleid?')
- De belangstelling van de Tweede Kamer ('zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?')
- Het belang voor de burger
- De mate waarin onderwerpen recent onderzocht zijn (door onszelf of anderen)

We hebben voor elk thema onderzocht of duidelijk is hoeveel geld hieraan wordt uitgegeven, waar het geld terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven. Ook hebben we, indien relevant, andere aspecten in ons onderzoek betrokken.
Voor ons onderzoek naar de 6 beleidsthema's baseren we ons – naast de departementale jaarverslagen – op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van andere instituten) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.

Onderzoek naar 5 beleidsdoorlichtingen
Daarnaast hebben we van 5 beleidsdoorlichtingen de kwaliteit onderzocht:

- Strategische luchttransportcapaciteit (Defensie)
- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR') (BHOS)
- Groen onderwijs (EZ)
- Preventiemaatregelen criminaliteit (VenJ)
- Algemene Nabestaandenwet (SZW)

Voor de beoordeling van de kwaliteit waren de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de basis.
In de Staat van de rijksverantwoording staat een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichting verder te verhogen, zie Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

4 Bedrijfsvoering Ministerie van Financiën

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over:

- de bedrijfsvoering;
- de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

4.1.1 Ernstige onvolkomenheid: Legacy problematiek IT Belastingdienst omvangrijk en complex

De Belastingdienst heeft een groot aantal IT-systemen in gebruik die veelal sterk verouderd, achterstallig in onderhoud en verweven met elkaar zijn en die essentieel zijn voor het functioneren van de Belastingdienst. Het risico bestaat, dat storingen in de toekomst niet meer op tijd kunnen worden opgelost. Daarnaast staat de kwaliteit van de uitvoeringstoetsen onder druk, omdat het risico bestaat dat de gevolgen van een wetswijziging voor deze oude IT-systemen niet meer kan worden ingeschat.

De Belastingdienst heeft een groot aantal IT-systemen in gebruik die veelal sterk verouderd zijn en die essentieel zijn voor het functioneren van de Belastingdienst. Deze ouderdom van systemen zorgt voor problemen in het IT-landschap, omdat:

- er geen overzicht van systemen, platforms, versies en programmeertalen is;

- deze systemen sinds de introductie zijn aangepast aan wetswijzigingen, zonder dat deze wijzigingen systematisch zijn bijgehouden. Hierdoor ontbreekt overzicht hierop;
- veel systemen onderling van elkaar afhankelijk zijn. Het overzicht van de systemen en de onderlinge afhankelijkheden zijn slecht gedocumenteerd. Daarnaast is de kennis hierover slechts aanwezig bij medewerkers die dicht tegen hun pensioendatum aanzitten;
- de legacy problematiek groter is dan bij het opstellen van de Brede Agenda is ingeschat.

Legacy leidt tot verwachtingskloof Staten-Generaal

De legacy problematiek is niet alleen een probleem voor de Belastingdienst, die de systemen in de lucht moet houden, maar ook voor de Staten-Generaal.
De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven het instrument uitvoeringstoets beter te willen benutten om de Staten-Generaal te informeren over de merites van nieuwe wetgeving. Echter, door de 'legacy' problemen kan de Belastingdienst niet in alle gevallen inschatten welke implicaties de beoogde nieuwe wetgeving zal hebben voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Hierdoor kan een verwachtingskloof ontstaan tussen Belastingdienst en Staten-Generaal. Het is op dit moment, met de huidige verouderde staat van de IT-systemen, niet uitgesloten dat de implementatie van toekomstige wetswijzigingen voor ernstige verstoringen in de massale processen van de Belastingdienst zullen zorgen. Dit beperkt het handelingsperspectief van de Staten-Generaal.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om de legacy problematiek in kaart te brengen inclusief een afbouwplan voor de uitfasering van te vervangen IT-systemen. Zorg voor voldoende tijd en ruimte bij de introductie van nieuwe belastingmaatregelen en probeer deze maatregelen zo vorm te geven dat zij het stelsel vereenvoudigen; dit zal ook leiden tot een complexiteitsreductie van de IT-systemen van de Belastingdienst op lange termijn.
Als de Belastingdienst aan het eind 2015 ons inzicht kan geven in dat integrale plan en de eerste stappen tot uitvoering daadwerkelijk zijn gezet, is dat voor ons een signaal om het predicaat 'ernstige' te kunnen laten vervallen. Vervolgens is het integraal uitvoeren van het plan en het invulling geven aan alle verbeteringen het signaal om de 'onvolkomenheid' te laten vervallen. De sleutel ligt dus bij het daadwerkelijk uitvoeren van het plan.

Reactie van de minister

De minister van Financiën stelt, dat de legacy-problematiek binnen de Belastingdienst volop aandacht heeft. In de Brede agenda is de aanpak op hoofdlijnen geschetst. Vervolgens is hieraan in de ICT Ontwikkelagenda de eerste uitwerking gegeven. Naast het verminderen van complexiteit van de regelgeving wordt binnen de Brede Agenda en de ontwikkelaanpak op twee manieren de legacy aangepakt:

- Het programma robuuste processen. De inzet is om tot de 'slankere' transactiesystemen te komen waardoor uiteindelijk minder legacy ontstaat.
- Het programma Rationalisatie. Het achterstallig onderhoud op de ICT-systemen is de reden geweest om het programma rationalisatie op te starten. Dit programma heeft tot doel om de beheer- en onderhoudslast de komende drie jaar terug te brengen.

Voor de aanpak van de legacy-problematiek geldt dat een benadering die de suggestie wekt dat op korte termijn legacy vervangen gaat worden, niet werkt en niet nodig is, aldus de minister. Niet werkt omdat een dergelijke aanpak te groot is en niet overzien kan worden. Niet nodig omdat een deel van de legacy (immers bestaande systemen) ofwel goed functioneert ofwel door de potentie van nieuwe datagestuurde benaderingen niet meer op de klassieke wijze vervangen gaat worden. Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het een goede zaak, dat de legacy-problematiek volop de aandacht heeft van de Belastingdienst. Wij vinden het van groot belang dat bij het oplossen van de problemen de balans bewaakt wordt tussen modernisering enerzijds en beheer en onderhoud van bestaande systemen anderzijds.
De minister van Financiën refereert in zijn reactie aan de potentie van "nieuwe datagestuurde benaderingen". Hierdoor is het volgens de minister niet nodig om een deel van de legacy te vervangen. De minister geeft in zijn reactie echter ook aan, dat het proces van uitvoering van de maatregelen uit de Brede Agenda meer jaren in beslag zal nemen. Tot het moment dat deze veranderingen gerealiseerd zijn, zal de druk van de legacy op de processen en resultaten van de Belastingdienst verder toenemen. Het handelingsperspectief van de Staten-Generaal wordt als gevolg daarvan beperkt: het (tijdig) doorvoeren van beleidswijzigingen wordt in toenemende mate bemoeilijkt door de IT-legacy van de Belastingdienst. De Belastingdienst zal daarom nu al passende maatregelen moeten nemen. Een afbouwplan is daarbij in onze ogen onontbeerlijk.

Wij zullen de verhouding tussen de nieuwe datagestuurde-benaderingen en de aanpak van de 'legacy' problematiek in ons onderzoek over 2015 nauwgezet volgen, net als de andere toezeggingen van de minister. In het najaar 2015 zullen wij nagaan of de minister onze aanbevelingen heeft opgevolgd om vast te stellen of wij deze onvolkomenheid niet langer het predicaat 'ernstig' geven. Wij zullen daarbij beoordelen of er sprake is van een integraal plan en daadwerkelijk voldoende eerste stappen van de uitvoering daarvan zijn gezet.
De Staten-Generaal moeten op hun beurt daarnaast én het terugdringen van de kwetsbaarheid van de Belastingdienst controleren en met de situatie rekening houden bij het dimensioneren van het nieuwe belastingplan.

4.1.2 Onvolkomenheid: Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT bij de Belastingdienst ontbreekt

De Belastingdienst heeft geen meerjarig inzicht in de noodzakelijke maatregelen en de daarmee samenhangende kosten van het beheer en onderhoud van de IT-systemen. De Belastingdienst kan daarmee onvoldoende de kosten voor beheer en onderhoud van IT-systemen sturen en beheersen. Ook ontbreekt hierdoor essentieel inzicht dat nodig is voor belangrijke besluiten over investeringen in de automatisering. Informatie om juist systemen met hoge onderhoudskosten te vervangen is niet integraal beschikbaar.

De Belastingdienst heeft onvoldoende inzicht in de noodzakelijke maatregelen en de daarmee samenhangende kosten van het beheer en onderhoud van de bestaande IT-systemen. Een integraal overzicht van de benodigde mensen, tijd en middelen om IT-systemen te onderhouden ontbreekt. Het inzicht dat er wel is, is niet meerjarig en niet ketenbreed. Het gebrek aan portfoliomanagement met meerjarig en ketenbreed inzicht heeft twee gevolgen.

Ten eerste ontbreekt het aan meerjarige sturing en beheersing van het onderhoud aan IT-systemen. Sturen en beheersen per jaar (operationeel) is bij de Belastingdienst momenteel mogelijk, maar tactisch en strategisch plannen over meer jaren is zeer beperkt mogelijk. Uit onze bevindingen blijkt bijvoorbeeld dat de volgende onderdelen niet goed kunnen worden uitgevoerd:

- **Planning:** het inzicht in planning en activiteiten over de bedrijfsonderdelen heen is beperkt. Ze worden niet ondersteund met feiten en cijfers over de totale stand van zaken in een keten. De besluitvorming over het overvolle ontwikkelportfolio verloopt

moeizaam. De vraag naar IT overstijgt het aanbod, waardoor afdelingen applicaties zelf ontwikkelen;

- **Organisatiebrede informatievoorziening:** veel deeladministraties sluiten niet op elkaar aan, met veelal wisselende inzichten op één systeem of onderhoudsprobleem. De informatie is te beperkt om er actief mee te kunnen sturen;
- **Voortgangscontrole:** momenteel overziet de Belastingdienst niet in hoeverre voldoende capaciteit beschikbaar is om de doelstelling op het gebied van continuïteit, innovatie en wet- en regelgeving te bereiken. De administratie is ongeschikt voor top-down sturing;
- **Risicomanagement:** het inzicht in en de sturing op de samenloop van initiatieven en de onderlinge afhankelijkheden is beperkt. Samenwerking in de interne procesketens is moeilijk door beperkt inzicht in de keten en onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Ten tweede merken wij op dat beslissingen met betrekking tot de IT-systemen niet kwantitatief worden onderbouwd. Zo besloot de Belastingdienst in 2014 om de vernieuwing van twee van de vier zeer kwetsbare IT-systemen prioriteit te geven. Dit besluit werd genomen op basis van kwalitatieve argumenten, zonder kwantitatief inzicht in de kosten voor beheer en onderhoud van die vier systemen. Dit kwantitatief inzicht ontbreekt ook bij andere IT-systemen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om meerjarig en ketenbreed inzicht te krijgen in de kosten (in termen van tijd, mensen en middelen) van beheer en onderhoud van de huidige IT-systemen bij de Belastingdienst.

Reactie van de minister

De minister van Financiën meent dat de Algemene Rekenkamer een kritische noot plaatst bij de keuze van de Belastingdienst om in de Ontwikkelaanpak IT voorrang te geven aan de systemen voor Inkomensheffing en Inning. Dit terwijl deze keuze is onderbouwd en gebaseerd is op de verwachte effecten voor Belastingdienst, burger en bedrijf.

De minister schrijft verder, dat de Belastingdienst zich voor het verbeteren van de sturing en beheersing nadrukkelijk inzet op het verkrijgen van inzicht en overzicht. Met name het zicht op het totale opdrachtenportfolio is sterk verbeterd, aldus de minister. In 2014 is gestart met een maandelijks geactualiseerd IV-Dashboard dat een integraal beeld geeft over de stand van zaken van de belangrijkste ICT-ontwikkelingen.



Nawoord Algemene Rekenkamer
Ook wij zien het grote belang van verbeteringen in de systemen voor Inkomensheffing en Inning. Wij wijzen er in ons rapport echter ook op, dat bij het maken van keuzes voor te stellen prioriteiten niet alleen gegevens over verwachte opbrengsten, maar ook informatie over de noodzakelijk kosten, tijd en capaciteit nodig zijn. Alleen dan kan een goede integrale afweging gemaakt worden. Wij zijn verder overigens van oordeel, dat het IV-Dashboard nog niet uitontwikkeld is.

4.1.3 Onvolkomenheid: Kwaliteit managementinformatie beperkt Belastingdienst bij vinden balans tussen ambities en mogelijkheden

De Belastingdienst onderkent steeds meer het belang van het integraal sturen en beheersen van de organisatie. Echter, de huidige planning en control instrumenten ondersteunen een integrale, proactieve aanpak niet voldoende. Onvoldoende complete, consistente en systematische informatie is beschikbaar over de samenhang tussen enerzijds de ambities van de organisatie en anderzijds de daarvoor beschikbare tijd, mensen en middelen. Het ontbreken van dergelijke informatie beperkt de Belastingdienst bij het vinden van een balans tussen ambities en mogelijkheden.

Besef noodzaak integraal sturen is gegroeid
Belastingdienstbreed is in 2014 het besef gegroeid dat de sturing en beheersing van de dienst meer integraal moet worden aangepakt. Dat blijkt uit de probleemanalyse in de Brede Agenda voor de Belastingdienst die de staatssecretaris van Financiën in mei 2014 naar de Tweede Kamer stuurde. Ook uit interne documenten en gesprekken met het management van de Belastingdienst blijkt dat de dienst ervan doordrongen begint te raken, dat de uitdagingen waar de dienst voor staat in samenhang moeten worden aangepakt.

Meer transparantie over knelpunten en beperkingen
Het aantreden van de nieuwe staatssecretaris van Financiën en de presentatie van zijn Brede Agenda voor de Belastingdienst heeft geleid tot tekenen van een cultuuromslag bij de Belastingdienst. De Brede Agenda is een probleemanalyse, waarbij kritisch naar de eigen organisatie wordt gekeken. De Belastingdienst heeft in 2014 steeds meer de transitie doorgemaakt van een gesloten naar een open organisatie, waarbij de Belastingdienst beter communiceert over optredende

knelpunten, verbeterpunten en fouten. Dat geldt naar de buitenwereld toe en dat geldt ook voor de interne communicatie van de Belastingdienst.
Door deze toegenomen transparantie is het zicht op de problemen van de Belastingdienst toegenomen. Niet alleen op de knelpunten in de IT, maar ook over knelpunten die er bestaan ten aanzien van het beschikbare budget en daarvan afgeleid de beschikbare personele capaciteit voor de reguliere bedrijfsvoering.

Integrale sturing en beheersing op balans ambities en mogelijkheden ontbreekt, waardoor problemen ontstaan

De instrumenten die de Belastingdienst gebruikt om de bedrijfsvoering te sturen en beheersen, ondersteunen in hun huidige vorm het proactief sturen op een balans tussen ambities en mogelijkheden niet. Onvoldoende complete, consistente en systematische informatie is beschikbaar over de samenhang tussen enerzijds ambities van de organisatie en anderzijds de daarvoor beschikbare tijd, mensen en middelen. Meer specifiek:

- in de plannen en risicoanalyses die de Belastingdienst opstelt, ontbreekt een relatie tussen het boogde resultaat en de daarvoor benodigde tijd, budget, mensen en middelen. Daardoor is het niet mogelijk om op een realistische en consistente wijze prioriteiten te stellen en vooraf vast te stellen of er daarbij knelpunten bestaan;
- doelstellingen zijn vaak niet SMART+C (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent) geformuleerd. Dat maakt het moeilijk om goed vast te stellen in hoeverre ze gerealiseerd zijn;
- vooralsnog is de Belastingdienst huiverig om planningen meer in detail op te stellen, bijvoorbeeld in een mijlpalenplanning. De Belastingdienst vindt dit soort planningen niet een juist sturingsinstrument, omdat bij het hanteren van ‘blauwdrukken’ de aandacht alleen nog maar gericht zou zijn op het al dan niet halen van een planning. Dat zou de resultaten niet ten goede komen. De Belastingdienst kiest voor een organische benadering in plaats van een integrale aanpak met vooraf overeengekomen resultaten. Hierdoor ontbreekt bij de start van veranderingen een overall beeld van wat er in zijn geheel nodig is om de verandering te realiseren. Wij zijn van mening dat een (dreigende) overschrijding van een deadline een indicatie is dat er iets mis is in de balans tussen doelen, beschikbare tijd, beschikbare mensen en middelen. Het is een aanleiding om het functioneren van de organisatie kritisch te beoordelen en zo nodig bij te sturen.

- op rapportages op de verschillende organisatieniveaus worden verschillende accenten gelegd in de managementinformatie. De zogenaamde 'alignment' in de sturing en beheersing is niet aanwezig. Uit ons onderzoek naar de reorganisatie van het organisatieonderdeel Belastingen blijkt bijvoorbeeld dat op operationeel niveau bijna geen informatie voorhanden is over de budgetuitputting. Op strategisch en tactisch niveau wordt bij Belastingen juist veel aandacht besteed aan budgetuitputting en de consequenties daarvan voor de beschikbare personele capaciteit. Een kwantitatieve vertalingen naar de gevolgen hiervan voor de resultaten van de Belastingdienst, ontbreekt echter. Informatie over budget, randvoorwaarden en resultaatinformatie worden niet systematisch in één rapportage bij elkaar gebracht.

Geconstateerde problemen vormen een risico voor de resultaten van de Belastingdienst

In het afgelopen jaar is gebleken dat de Belastingdienst te kampen heeft met forse financiële tekorten: een balans tussen het beschikbare budget en de te realiseren doelen ontbreekt. Als gevolg van de financiële problematiek heeft de dienst o.a. contracten met uitzendkrachten moeten beëindigen, waardoor er extra druk op de beschikbare personele capaciteit is gekomen. Deze druk was al groot vanwege grote capaciteitsverliezen als gevolg seniorendagen (de zogenaamde 'PAS-dagen') en opleidingen en het uitblijven van robuuste IT-oplossingen. Om de druk op de capaciteit op te vangen wordt (bewust) prioriteit gegeven aan het uitvoeren van de transactieprocessen boven bepaalde handmatige toezichtactiviteiten. Voor een deel worden deze handmatige toezichtactiviteiten opgevangen met nieuwe, geautomatiseerde vormen van toezicht. Minder toezicht activiteiten kunnen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven van de Belastingdienst. Het is noodzakelijk dat de Belastingdienst dit risico onderkent en zo nodig inperkende maatregelen neemt.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om de ingezette verbeteringen in de interne informatievoorziening met kracht door te zetten.

Wij zien daarbij de volgende verbetermogelijkheden:

- breng door middel van een sterke centrale sturing meer uniformiteit en consistentie in de instrumenten die op de verschillende organisatieniveaus gebruikt worden om te sturen en te beheersen;
- besteed in alle managementinstrumenten op consistente, concrete (SMART) en samenhangende wijze aandacht aan zowel de ambities als ook aan beschikbare tijd, budget, mensen en middelen.

- maak geconstateerde risico's inzichtelijk en voorzie deze waar mogelijk en noodzakelijk van risico beperkende maatregelen;
- houd de open wijze van communiceren over knelpunten vast.

Reactie van de minister

De Belastingdienst zal in lijn met de Brede Agenda voortgaan met het verbeteren van de interne informatievoorziening. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van het advies van de Commissie Bekostigingssystematiek Belastingdienst en Inrichting Managementinformatie Belastingdienst (Commissie De Jong).
De minister van Financiën vindt de veronderstelling, dat het toezicht is verminderd of achteruit is gegaan, met gevolgen voor de rechtmatigheid, niet juist. De ingezette toezichtscapaciteit is in de periode 2011 - 2014 juist vooruit gegaan. Er zijn door de extra middelen voor intensivering van het toezicht meer boekenonderzoeken gedaan en aangiften beoordeeld.
De minister meent, dat het echter wel waar is, dat als er niets wordt gedaan aan zowel een grondige verbetering van de dienst als de complexiteit van regelgeving een verminderde inkomstenstroom op enig moment het gevolg kan zijn. De minister zegt toe, dat het kabinet daarom komt met een verdere uitwerking van de Brede Agenda, die resulteert in een Belastingdienst die beter, goedkoper en meer in control is.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het is een goede zaak dat de Belastingdienst de interne informatievoorziening verder wil verbeteren.
Wij zijn verder van oordeel dat, los van de intensiveringen en moderniseringen in het toezicht die de Belastingdienst op diverse vlakken realiseert, het van belang blijft om inzicht te hebben in de resterende risico's voor het toezicht. Dit past bij een risico gestuurde benadering van toezicht.

4.1.4 Onvolkomenheid: Teruggaven omzetbelasting aan EU-ondernemers niet op orde

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

ondernemers. In het Verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben wij vastgesteld dat nog niet al onze bevindingen helemaal zijn opgelost. EU-ondernemers die in Nederland omzetbelasting in rekening gebracht hebben gekregen, kunnen deze omzetbelasting terugvragen bij de Nederlandse Belastingdienst. Wij hadden bij het teruggaafproces in 2012 en 2013 drie bevindingen die leidden tot een onvolkomenheid ten aanzien van de beheersing van het teruggaafproces Omzetbelasting aan EU ondernemers. Over het jaar 2014 constateren wij, dat:

1. de eerste bevinding grotendeels is opgelost: de bij het teruggaafproces gebruikte applicatie is inmiddels aangesloten op de beheerprocessen bij het rekencentrum van de Belastingdienst. Echter, de formele vastlegging van de beheerafspraken waren eind 2014 nog niet afgerond;
2. wat betreft de tweede bevinding (er was onvoldoende beheers- en stuurinformatie over de hele keten heen) heeft de Belastingdienst in 2014 gezocht naar oplossingen. Maar doordat de Belastingdienst prioriteerde en projecten zoals de nieuwbouw van Omzetbelasting uitstelde, konden ook de voorgenomen structurele oplossingsrichtingen niet worden doorgevoerd. De Belastingdienst heeft daarom een andere oplossingsrichting ontwikkeld. Deze oplossing wordt gefaseerd opgepakt, in een termijn van drie jaar. Een korte termijn maatregel is het verbeteren van controles op het bestaande proces. Deze controles moesten eind 2014 nog worden uitgevoerd;
3. ook wat betreft de derde bevinding uit 2013 heeft de Belastingdienst gezocht naar oplossingen om de risico's als gevolg van functiescheiding te ondervangen. De Belastingdienst is tot de conclusie gekomen dat er compenserende maatregelen mogelijk zijn in de vorm van queries, bestandsvergelijking en analyse van de resultaten van de bestandvergelijking. De Belastingdienst zal in 2015 verder werken aan het uitwerken en implementeren van deze compenserende maatregelen. Over het jaar 2014 constateren wij dat de bij het teruggaafproces gebruikte applicatie inmiddels is aangesloten op de beheerprocessen bij het rekencentrum van de Belastingdienst. Echter, de formele vastlegging van de beheerafspraken waren eind 2014 nog niet afgerond.

Reactie van de minister

De minister van Financiën antwoordt, dat als gevolg van herprioritering binnen het portfolio (zijn brief van 2 oktober 2014 aan de Tweede Kamer waarbij de ICT Ontwikkelagenda is aangeboden), de nieuwbouw van het systeem voor Omzetbelasting is gestopt. Wat betreft het proces teruggaaf omzetbelasting heeft de Belastingdienst er voor gekozen om

projectmatig vanuit de huidige systeemsituatie een gefaseerde verbetering van dit proces te ontwikkelen. Deze fasen worden in een termijn van drie jaar opgepakt. De korte termijn oplossing heeft als doel de controle (achteraf) te verbeteren op het bestaande proces. Deze controles gaan met name in op volledigheid, juistheid en tijdigheid van het afhandelen van de ingaande en uitgaande berichtenstroom en van de geldstroom. Deze controles zijn voor 2014 inmiddels uitgevoerd. De uitkomsten laten geen bijzonderheden zien. Aan verdere compenserende maatregelen gericht op het ontbreken van functiescheiding wordt momenteel gewerkt.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
De controles die de minister van Financiën als korte termijn oplossing inzet, zijn in 2014 nog niet structureel ingebed in de organisatie. Wij zullen in 2015 onderzoeken of dat dan wel het geval is. Ook zullen we onderzoeken of de eerste fasen van de verbetering van het proces voortvarend worden opgepakt. Wanneer beide zaken in 2015 op orde zijn, kunnen we de onvolkomenheid opheffen.

4.1.5 Onvolkomenheid: Periodieke controle op de juistheid van de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingdienst ontbreekt

De Belastingdienst heeft te weinig zicht op de bescherming van zijn IT-systemen tegen inbraak, misbruik en uitval. Dit levert risico's op, die als gevolg van het gebrek aan zicht niet goed beheerst kunnen worden. Daarnaast bestaat onzekerheid of medewerkers precies die toegang hebben tot die systemen waartoe zij vanwege hun functie gerechtigd zijn.
Bij het beheer van de toegangsbeveiliging bestaat onzekerheid of de medewerkers precies die toegang hebben tot die IT-systemen waartoe zij vanwege hun functie gerechtigd zijn. Deze onzekerheid kan weggenomen worden door Soll- (zoals het zou moeten zijn) en Ist- (zoals het is) lijsten met elkaar te vergelijken. Over de juistheid en volledigheid van de Soll- en Ist-lijsten bestaat onzekerheid.
De Belastingdienst heeft de volgende zaken bereikt:

- de implementatie van een IT-systeem voor vergelijking van toegekende rechten versus daadwerkelijke rechten in de systemen is grotendeels gerealiseerd. Volgend jaar volgt het laatste systeem Lotus Notes. Vanaf dat moment zijn alle koppelingen tussen het toegangsrechten-systeem en de systemen waarmee gewerkt wordt, gerealiseerd;

- de toezegging van de minister om de handmatige autorisatie opdrachten terug te dringen, is nagekomen. In 2013 was dat percentage 60%, in 2014 is dit percentage gedaald naar 35%. In 2014 is een begin gemaakt om oude rechten die buiten het toegangssysteem om bestaan middels een handmatige schoningsactie te verwijderen.

Reactie van de minister
De minister van Financiën meent, dat de Belastingdienst inmiddels al veel inzet heeft gepleegd om de risico's weg te nemen. Hij is het met ons eens, dat in 2014 nog niet alle geplande automatische koppelingen in gebruik zijn genomen. De minister verwacht, dat in 2015 de resterende koppelingen tot stand zullen worden gebracht. Als dat is gebeurd, kan de automatische vergelijking van de Soll met de Ist worden uitgevoerd. Daarmee zijn de grenzen bereikt van wat met automatiseringsmiddelen op dit vlak kan worden bereikt.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Het kunnen vergelijken van de Soll en de Ist-lijsten is volgens ons inderdaad noodzakelijk bij logische toegangsbeveiliging. Wanneer de laatste automatische koppelingen en de automatische vergelijking van de Soll en de Ist-lijsten in 2015 gerealiseerd zijn, heeft de minister van Financiën voldoende invulling gegeven aan de noodzakelijke verbeteringen.

4.1.6 Onvolkomenheid: Agentschap heeft intern verbetertraject nog niet afgerond

Het Agentschap is onder meer belast met het afsluiten van transacties op de financiële markten, zoals staatsleningen. De interne beheersing bij het Agentschap is nog niet op orde. Het Agentschap is een verbetertraject gestart, waarvan het de planning is om het verbetertraject in 2015 af te ronden.

In onze Rapporten bij de Jaarverslagen 2012 en 2013 hebben wij gewezen op de tekortkomingen in de interne controle van het Agentschap. Dit naar aanleiding van de onvolledige correctie van (dis)agio van 452 miljoen euro in de verantwoording over het boekjaar 2012. In de jaren 2009, 2010 en 2011 waren in de boekhouding te weinig rentelasten toegerekend. De feitelijke rentebetalingen zijn wel correct verlopen, het betreft uitsluitend een fout in de weergave in de jaarverslagen.

Het Agentschap heeft de fout zelf in 2012 ontdekt en maatregelen genomen om dergelijke fouten eerder te signaleren en tijdig te herstellen. Zo heeft het Agentschap in 2013 alle lopende leningen gecontroleerd. Uit die controle is gebleken dat bij één transactie in 2006 te weinig disagio is toegerekend. Hierdoor bleek over de periode 2006-2012 in totaal nog eens 80 miljoen euro te weinig rentelasten verantwoord. Dit is gecorrigeerd in het begrotingsjaar 2013.

Voor het controleren van mogelijke fouten in de verantwoording 2014 zijn korte termijn maatregelen genomen, zoals het integraal narekenen van renteleningen en het instellen van een 6-ogen principe. Interne rapportages zijn daarover opgesteld. Uit deze interne controles van het Agentschap is nog een fout naar voren gekomen in de disagio verwerking. De fout bedraagt 0,7 miljoen euro en is verwerkt in de jaarrekening 2014.

Verbetertraject 'Agentschap in Control' gestart
Het Agentschap heeft de problemen in de interne controles zelf onderkend en startte eind 2012 met een intern onderzoek. In 2013 is daarnaast een extern onderzoek naar het financieel beheer bij het Agentschap uitgevoerd. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer op 21 februari 2014 geïnformeerd over de resultaten. Op basis van het eigen onderzoek en het externe onderzoek heeft het Agentschap een verbetertraject opgestart onder de noemer 'Agentschap Generale Thesaurie in control', afgekort tot 'AGT in control'.
Het verbetertraject AGT in control is verdeeld in vijf werkstromen. In de volgende tabel zijn deze vijf werkstromen opgenomen en kort beschreven.

Werkstroom	Scope
Reorganisatie	Verbeteren van de organisatie-inrichting. Realiseren van effectieve checks and balances op basis van het "Three Lines of Defence" model, inclusief primaire en secundaire functiescheiding.
Procesverbetering	In kaart brengen van primaire bedrijfsprocessen, identificeren van risico's en implementeren van effectieve beheersmaatregelen. Implementeren van consistente digitale AO/IC.
Documentatie	Inventariseren van alle juridische documentatie en zorgen voor een consistente en benaderbare opslag daarvan. Waar nodig ontbrekende documentatie aanvullen.
Management informatie	Verbeteren van frequentie en diepgang van management informatie, zowel intern binnen het Agentschap als ten behoeve van derden (b.v. directie FEZ).
Automatisering	Upgrade van het Treasury Management Systeem van het Agentschap (FinanceKit). Daarnaast verbeteren van logische toegangsbeveiliging tot systemen.

Implementatie nieuw financieel systeem is van groot belang
Dit verbeterplan wordt intern breed gedragen bij het Agentschap. Hoewel het verbetertraject nog niet is afgerond in 2014, heeft het Agentschap getoond het verbetertraject serieus ter hand te nemen. Het Agentschap is in control over het verbetertraject. Tegelijkertijd is het verbetertraject nog niet afgerond / volledig geïmplementeerd. Met name de implementatie van de verbeterde versie van het geautomatiseerd systeem (FinanceKit) is van groot belang voor het slagen van het verbetertraject. Het Agentschap onderkent dit en test het nieuwe systeem momenteel uitgebreid. Tegelijkertijd vraagt dit nieuwe systeem om andere competenties van de medewerkers. Her- en omscholing zijn belangrijk. Het Agentschap is zich hiervan bewust en start in 2015 met training voor de medewerkers om met het nieuwe systeem te kunnen werken.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van Financiën aan om het verbetertraject in 2015 af te ronden en tijdig met de omscholing van de medewerkers te starten. Dan hebben zij de implementatie van de nieuwe versie van het financieel systeem FinanceKit voldoende kennis om het systeem op de juiste wijze te gebruiken.

Reactie van de minister

De minister van Financiën neemt onze aanbevelingen over. Hij zal toezien op de voortgang en hierover rapporteren via het Jaarverslag. Als het gehele plan geïmplementeerd is, zal hij een externe partij vragen te onderzoeken of het Agentschap afdoende maatregelen heeft getroffen tegen de eerdere tekortkomingen in de interne beheersing. Hiermee kan de minister aan de hand van een onafhankelijk advies vaststellen of het beheer bij het Agentschap voldoet aan de eisen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wanneer de minister van Financiën de maatregelen daadwerkelijk heeft genomen, geeft hij naar onze mening voldoende invulling aan de noodzakelijke verbeteringen.

4.1.7 Onvolkomenheid: Gewenste niveau Informatiebeveiliging kerndepartement niet bereikt

In 2014 constateren we, net als in 2013 en 2012, tekortkomingen in de informatiebeveiliging bij het ministerie van Financiën. Het gewenste minimale niveau van informatiebeveiliging voor het kerndepartement is nog niet bereikt. Het gevolg is dat het kerndepartement op dit terrein (onbekende) risico's loopt.
De informatiebeveiliging van het kerndepartement is in 2014 licht verbeterd, maar deze verbetering is minimaal. De volgende onderdelen bij de bescherming van informatiesystemen zijn nog niet op orde bij het kerndepartement:

1. er is nog niet van alle systemen een risicoanalyse;
2. nog niet alle noodzakelijke beveiligingsmaatregelen zijn vastgelegd en worden uitgevoerd;
3. de controletaak en het toezicht op de controle moeten nog verder worden uitgewerkt;
4. er zijn periodieke incidentenrapportages over de specifieke IT die het ministerie zelf beheert, maar niet over de IT die is uitbesteed aan het Shared Service Center.

Daarnaast is de periodieke evaluatie van de beveiligingsmaatregelen incompleet. Het kerndepartement beschrijft wel in een informatiebeveiligingsplan een leercyclus met controles en evaluaties, maar in de praktijk werkt deze nog niet.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van Financiën aan om er voor te zorgen dat er een actuele risicoanalyse komt bij alle systemen, en dat alle noodzakelijke beveiligingsmaatregelen worden vastgelegd en uitgevoerd. Ook bevelen wij aan dat de minister de leercyclus in de praktijk laat werken door controles en evaluaties verder uit te werken en navolgbaar toe te passen.
Tot slot bevelen wij aan dat de minister ervoor zorgt dat hij ook rapportages krijgt over de beveiliging van de IT die hij heeft uitbesteed.

Reactie van de minister

De minister van Financiën is het niet eens met onze constatering, dat de verbetering van de informatiebeveiliging van het kerndepartement in 2014 minimaal is. Hij stelt dat, alle verrichtingen en verbeteringen van 2014 overziende, er voor het kerndepartement juist sprake is van een significante verbetering van de informatiebeveiliging. Ook in 2015 zullen verbetermaatregelen worden genomen: risicoanalyses worden uitgevoerd, geconstateerde gebreken in vastlegging en uitvoering worden opgelost, de controletaak en het toezicht worden verder uitgewerkt. Het ministerie heeft al een eerste voorbeeld van een incidentenrapportage van SSC-ICT Haaglanden ontvangen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Er was in 2014 inderdaad sprake van verbetering bij de informatiebeveiliging. De mate van verbetering was volgens ons echter niet voldoende om de informatiebeveiliging op het gewenste niveau te krijgen. Een aantal noodzakelijke verbetermaatregelen moet in 2015 nog worden genomen, zoals de minister van Financiën al aangeeft. Wij zullen de uitvoering van deze verbetermaatregelen volgen, en er op letten of de informatiebeveiliging van het kerndepartement hiermee voldoende structureel wordt verbeterd.

4.1.8 Opgeloste onvolkomenheid: Inkoopbeheer kerndepartement op orde

De onvolkomenheid uit 2013 betreffende het inkoopbeheer bij het kerndepartement van het Ministerie van Financiën is in 2014 op orde. In 2014 heeft het Ministerie van Financiën een verbeterplan voor het inkoopbeheer uitgevoerd. Daarmee zijn de beheersmaatregelen rond het contractenregister en inkoopanalyse op orde gekomen. In het contractenregister ontbreken nog wel de nadere overeenkomsten die volgen op mantelovereenkomsten. Het overzicht van inkopen die niet

voldoen aan wet- en regelgeving (het zogeheten waiveroverzicht) is (grotendeels) volledig.

Zie onvolkomenheid 2013
Inkoopbeheer kerndepartement is nog niet op orde.

4.1.9 Aandachtspunt: Meerjaren investeringsbegroting ontbreekt in Brede Agenda Belastingdienst

In de Brede Agenda is een IT ontwikkelingskalender (later: ontwikkelagenda) opgenomen waarin de ambities voor nieuwbouw van applicaties is opgenomen. Niet is opgenomen wat het totaal van de benodigde investeringen voor de komende jaren zou moeten zijn. Daarmee kan de staatssecretaris de Tweede Kamer niet informeren over wat benodigd is om de ambities uit te kunnen voeren (mensen, middelen).
In de Brede Agenda is een ontwikkelingskalender voor de IT (later: ontwikkelagenda) opgenomen waarin de ambities voor nieuwbouw van applicaties is opgenomen. Meer dan deze ambities zijn niet opgenomen. Zo is bijvoorbeeld geen raming opgenomen van wat het totaal van de benodigde investeringen voor de komende jaren zou moeten zijn. Daarmee informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer niet wat het benodigde budget is om de ambities uit te voeren.
Naast de investeringen in nieuwe applicaties moeten de oude applicaties 'in de lucht worden gehouden'. Beheer en onderhoud aan deze applicaties moeten, zeker ook gezien de wettelijke (belasting) termijnen, nog voor een reeks van jaren blijven functioneren. Naast het ontbreken van een investeringsbudget, moet de Belastingdienst dus ook het beheer en onderhoud voor bestaande IT-systemen ramen als investering voor de toekomst.
Het huidige kas/verplichtingenstelsel ondersteunt het opstellen van een sluitende meerjaren investeringsbegroting niet. Dit is niet zozeer verwijtbaar aan de Belastingdienst, maar hangt samen met het door de overheid gehanteerde stelsel. Voor meer over dit specifieke onderwerp verwijzen wij naar Staat van de Rijksverantwoording 2014.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij adviseren de staatssecretaris van Financiën een meerjarige investeringsbegroting op te stellen. Met deze begroting kan de minister de Staten-Generaal informeren over de integrale omvang van de investeringen en kosten voor beheer en onderhoud die met de Brede Agenda gepaard gaan.



Reactie van de minister

De minister van Financiën geeft aan dat gewerkt wordt aan de verdere uitwerking van de Brede Agenda, waarbij in beeld wordt gebracht hoe investeringen in de Belastingdienst kunnen leiden tot een organisatie die beter, goedkoper en meer in control is. De minister zegt toe, dat deze uitwerking vóór de zomer naar de Tweede Kamer zal worden verstuurd. Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien de plannen van de minister van Financiën met belangstelling tegemoet. Wij erkennen het belang van het bieden van inzicht in de noodzakelijke investeringen voor modernisering van de IT van de Belastingdienst. Inzicht in de kosten beheer en onderhoud van het huidige IT-landschap in de komende jaren is echter niet minder belangrijk.

4.1.10 Aandachtspunt: Mijlpalenplanning verbeterprogramma IT bij de Belastingdienst noodzakelijk

De Brede Agenda bevat geen mijlpalenplanning. Indien een mijlpalenplanning met tussentijdse deadlines ontbreekt bestaat het risico, dat het verbeterprogramma een programma is zonder afbakening in de tijd en sturingsmogelijkheid op het aspect tijd. Afbakening in de tijd van de verbeteracties, om de voorgang van de Brede Agenda te kunnen monitoren, is daarom noodzakelijk.

De minister kondigde in de Brede Agenda in mei 2014 aan dat in oktober 2014 een ontwikkelkalender voor de IT-systemen zou worden gecommuniceerd met het geheel van maatregelen dat de komende vijf jaar de IT-systemen van de Belastingdienst moet verbeteren. Dit is niet gebeurd. In oktober is wel een 'ontwikkelagenda' naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze beschrijft de eerste stap van de ontwikkelaanpak, maar niet de inhoud en het tijdpad van de volgende stappen en dus ook niet wanneer die stappen moeten worden gezet. De Belastingdienst heeft dus geen tijdpad gecommuniceerd over hoe en wanneer een robuustere automatisering moet worden bereikt. Intern zijn bij het kerndepartement en de Belastingdienst ook geen SMART-doelen geformuleerd voor de verbetering van de IT-systemen. Een interne mijlpalenplanning, met daarin opgenomen tussentijdse deadlines, ontbreekt.

Gevolgen van het ontbreken van een mijlpalenplanning

Het ontbreken van een mijlpalenplanning met tussentijdse deadlines heeft verschillende gevolgen. Ten eerste bestaat het risico dat te weinig

mensen en middelen beschikbaar worden gesteld om de hoge ambities van de Brede Agenda te kunnen realiseren. Ten tweede is onduidelijk hoe de voortgang van het verbeterprogramma kan worden gevolgd, waardoor het Ministerie en de Belastingdienst de Staten Generaal niet juist kunnen informeren. Het is evenmin duidelijk wanneer de IT voldoende robuust zal zijn en met welke tussenstappen dit zal gaan. Ten derde zien wij een risico dat het verbeterprogramma voor de IT ver uitloopt in de tijd. Dit kan tot gevolg hebben dat de gewenste verbeteringen veel later gerealiseerd worden dan verwacht en meer kosten dan initieel geraamd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om een mijlpalenplanning op te stellen en deze naast de getoonde ambities te leggen. Wij adviseren hierbij rekening te houden met de kosten voor de herziening van het Belastingstelsel en het tijdpad dat met de herziening van het Belastingstelsel gepaard gaat. Tot slot bevelen wij aan om ook de Tweede Kamer inzicht te geven in de planning en de relatie met de ambities en het beschikbare dan wel benodigde geld. Monitoring van de voortgang van het verbeterprogramma is alleen mogelijk als daartoe een duidelijke (mijlpalen) planning is opgesteld.

Reactie van de minister
De minister van Financiën gaat niet specifiek in op dit aandachtspunt. In zijn algemene reactie op het rapport zegt de minister toe, dat hij een plan op hoofdlijnen met meetbare resultaten zal opstellen voor het oplossen van de ICT-problematiek. Voor de aankomende periode (bijvoorbeeld per jaar of per plateau) kunnen concretere plannen en mijlpalen worden afgesproken dan voor de (middel)lange termijn. Over de behaalde resultaten wordt verantwoording afgelegd. Na afloop van deze periode/plateau wordt op basis van de resultaten en opgedane ervaringen de concrete planning voor de daarop volgende periode nader geconcretiseerd. Binnen het plan op hoofdlijnen kiest de Belastingdienst, mede om continuïteitsredenen, voor een aanpak die bestaat uit eerst ontwerpen en beproeven, dan pilots doen en meten en ten slotte bij bewezen succes breed implementeren. De minister geeft aan dat, in lijn met een advies van McKinsey uit 2009 daarover, er daarbij voor gekozen wordt om grote trajecten op te delen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij zien in deze benadering van de Belastingdienst het risico dat onvoldoende over het geheel kan worden beoordeeld of ambities en mogelijkheden wel met elkaar in balans zijn. Ook het beoordelen van

voortgang en de noodzaak tot bijsturing gedurende het proces zijn niet goed mogelijk als de einddoelen, benodigde budget en data van mijlpalen van een traject niet helder omschreven zijn.

4.1.11 Aandachtspunt: Gebrekkig inzicht in inverdieneffecten programma Rationalisatie Belastingdienst

Het programma Rationalisatie beoordeelt IT-applicaties op basis van technische waarde en bedrijfswaarde en beoogt systemen op te ruimen waarvan beide waarden laag zijn. Op dit moment is zo'n 90% van het applicatielandschap in kaart gebracht en gewaardeerd. Dit betreft ca. 1200 applicaties, zowel reguliere applicaties als Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOA's). Het scoren van de systemen op technische en bedrijfswaarde geeft inzicht in welke systemen als eerste worden vervangen. De financiële middelen zoals het budget van 35 miljoen euro en de beoogde baten zijn niet kwantitatief onderbouwd. Het risico bestaat dat toekomstige automatiseringstrajecten niet gestart kunnen worden vanwege gebrek aan financiële middelen.

Het programma Rationalisatie beoordeelt IT-applicaties op basis van technische waarde en bedrijfswaarde en beoogt systemen op te ruimen waarvan beide waarden laag zijn. Op dit moment is ca. 90% van het applicatielandschap in kaart gebracht en gewaardeerd. Dit betreft zo'n 1200 applicaties, zowel reguliere applicaties als Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOA's). Deze IT-applicaties zijn in samenwerking met een extern adviesbureau beoordeeld op technische waarde en business waarde om prioriteit te geven aan het opschonen. Het extern bureau heeft de wijze van waardering als goed beoordeeld. Het doel is dat die applicaties die een lage technische waarde en een lage business waarde op termijn zal verdwijnen. Hierdoor kan de Belastingdienst besparingen realiseren doordat in de toekomst minder onderhoud nodig is. Met deze besparingen kunnen vervolgens toekomstige IT-wensen gerealiseerd worden. De Belastingdienst heeft wel aangetoond dat het programma Rationalisatie inverdieneffecten oplevert, maar niet om welk bedrag het gaat. De Belastingdienst beoogt met het programma Rationalisatie de verhouding uitgaven aan onderhoud versus nieuwbouw meer richting 70% onderhoud en 30% nieuwbouw te brengen. Op dit moment liggen deze percentages rond de 85% onderhoud en 15% nieuwbouw. De percentages 70/30 gelden in de automatiseringswereld als marktconform met vergelijkbare organisaties zoals banken.
Voor het programma Rationalisatie wordt 35 euro miljoen per jaar extra beschikbaar gesteld in de jaren 2015-2017. De hoogte van het bedrag van 35 miljoen euro is niet onderbouwd. Deze onderbouwing moet

aantonen dat dit bedrag voldoende is om tot een eenvoudiger IT-landschap te komen. Daarnaast moet het een prognose bevatten van de toekomstige besparingen. In hoeverre de ingeboekte inverdieneffecten bij de verschuiving van de percentages ten gunste van meer nieuwbouw zich daadwerkelijk voordoen, is ongewis. Ook omdat bestaande systemen vaak nog jarenlang moeten functioneren (bijvoorbeeld wegens wettelijke fiscale termijnen) en in die periode nog regulier moeten worden onderhouden. Het risico bestaat dat toekomstige IT-trajecten niet gestart kunnen worden vanwege gebrek aan financiële middelen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan:

1. het programma Rationalisatie uit te breiden zodat een compleet overzicht ontstaat van alle huidige IT systemen, programmeertalen, applicaties en hardware platforms die op dit moment in gebruik zijn;
2. de bruikbaarheid van dit overzicht te vergroten door de kosten, opbrengsten, mijlpalen en verantwoordelijke personen en eenheden per IT systeem, programmeertaal, applicatie en hardware platform in kaart te brengen;
3. deze informatie te gebruiken bij het herprioriteren van de te nemen maatregelen.

Reactie van de minister

De minister van Financiën noemt in zijn reactie het programma Rationalisatie als één van de instrumenten waarmee de legacy-problematiek wordt aangepakt. De minister gaat in zijn reactie niet in op onze aanbevelingen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij benadrukken nogmaals het belang van een compleet overzicht in alle IT-systemen en inzicht in de kosten, opbrengsten, mijlpalen en verantwoordelijke personen. Deze informatie is nodig om op een goede manier prioriteiten te stellen bij het treffen van maatregelen.

4.1.12 Aandachtspunt: Testen uitwijkbaarheid IT-systemen vraagt extra aandacht

Alhoewel de kans klein is dat een calamiteit optreedt waarbij de IT-systemen volledig uitvallen, kunnen de gevolgen groot zijn. De Belastingdienst heeft dubbele datacenters waar in geval van een calamiteit naar kan worden uitgeweken. De werking van deze uitwijkfaciliteit is wel in delen getest, maar nog niet volledig. De

Belastingdienst heeft wel plannen uitgewerkt hoe te handelen in het geval van een calamiteit voor de meest kritische systemen, maar deze nog niet getest. Het risico bestaat dat de Belastingdienst een aantal dagen stil ligt in het geval van een ernstige calamiteit.
We constateren in ons verantwoordingsonderzoek 2014 het volgende:

- in opzet heeft de Belastingdienst een uitwijkmogelijkheid, de werking hiervan is nog niet aangetoond;
- de werking van de uitwijkmogelijkheid is wel in delen getest, maar de uitwijk van een compleet bedrijfsproces heeft nog niet plaats gevonden.

Reactie van de minister
De minister van Financiën gaat in zijn reactie niet in op onze aanbevelingen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.13 Aandachtspunt: Verhouding ambities fraude bestrijding toeslagen en beschikbare capaciteit onevenwichtig

De ambities van de Belastingdienst om de nieuwe maatregelen voor 2014 uit te voeren, waren hoog. Te hoog ten opzichte van de beschikbare capaciteit van de Belastingdienst. Dit leidde voor de burgers, die een reactie verwachtten, tot lange doorlooptijden. Tegelijkertijd heeft de Belastingdienst met de getoonde ambities laten zien dat de dienstverlening aan de burger voor hem centraal staat.

Onder het punt "Fraudebestendigheid toeslagen Belastingdienst neemt toe" merken wij op dat de Belastingdienst goede vooruitgang heeft gemaakt bij het bestrijden van fraude bij toeslagen. Tegelijkertijd merken wij op dat de ambities bij de Belastingdienst groter zijn dan de nu reeds gemaakte stappen. Idealiter zijn ambities om fraude te bestrijden in relatie tot de beschikbare middelen, mensen, tijd en geld in evenwicht. De verhouding tussen de ambities op het gebied van fraudebestrijding bij toeslagen en de beschikbare capaciteit is niet in evenwicht. De ambities voor 2014 waren hoog. Drie nieuwe maatregelen moesten in een kort tijdsbestek uitgevoerd worden:

- de maatregel van ‘éénbankrekeningnummer’: ingegaan in december 2013, maar begin 2014 kostte dit nog veel capaciteit door problemen bij de implementatie;
- de wet ‘Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit’: ingesteld per 1 januari 2014, hiermee kreeg de uitvoering meer mogelijkheden om toezicht uit te voeren;

- de wet 'Dwangsom', effectief ingegaan in 2013, maar de werklast en uitvoering lag in het najaar van 2014. De burger kan een dwangsom eisen bij het niet tijdig definitief toekennen van een voorschot of afhandelen van een bezwaarschrift.

Absorptiecapaciteit maatregelen Belastingdienst niet evenredig met ambitie

In 2014 is de formatie van de afdeling Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/Toeslagen) zowel kwantitatief als kwalitatief uitgebreid. B/Toeslagen bestond al jaren uit een kern van vast personeel aangevuld met uitzendkrachten. De formatie kon pas definitief vastgesteld worden nadat het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) was geïmplementeerd en ervaring was opgedaan met de nieuwe werkprocessen. Na anderhalf jaar ervaring met TVS is eind 2013 de formatie vastgesteld en werd begonnen met extra personeel (in vaste dienst) aan te nemen. In dezelfde tijd kreeg de Belastingdienst extra middelen om het toezicht te intensiveren. Deze middelen bestonden uit extra fte's en meer wettelijke mogelijkheden. Deze ontwikkelingen leidden tot een stijging van de formatie met 52%.
Op 1 januari 2014, bij het ingaan van de wet 'Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit', had B/Toeslagen nog niet het benodigde vaste personeel om alle nieuwe taken goed uit te voeren. De wervingsopdracht bleek voor B/Toeslagen te groot om in korte tijd uit te voeren. De capaciteit om de benodigde nieuwe medewerkers te werven, op te leiden en in te werken was te beperkt. Zodoende eindigde B/Toeslagen 2014 met een onderbezetting. Meer uitzendkrachten inzetten was geen optie, aangezien ook deze actie een beslag zou leggen op dezelfde schaarse capaciteit. Daarnaast speelde de vastgestelde formatie van 2015 een rol, met daarbij een afgesproken afbouw van de bezetting uitzendkrachten. Het in oktober nog aannemen van nieuwe uitzendkrachten zou leiden tot een (opleidings)investering die niet rendabel was. Deze onderbezetting had gedurende het jaar een negatief effect op het verwerken van toeslagen (voorschotbetalingen en definitief toekennen). Dit uitte zich bijvoorbeeld in langere doorlooptijden bij het afhandelen van bezwaarschriften. Wat weer leidde tot een recordaantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen bij de Nationale ombudsman.

Tijdslimieten zetten druk op het proces van uitvoering

Tot de wet 'Dwangsom' was er geen tijdslimiet op het definitief toekennen van een toeslag. Met de invoering van deze wet is een tijdslimiet geïntroduceerd. Deze wet zette een tijdslimiet op het definitief toekennen van toeslagjaar 2013. Om de risico's op het betalen van een dwangsom te verminderen heeft B/Toeslagen besloten om:

- voorrang te geven aan het definitief toekennen van toeslagjaar 2013 over oudere toeslagjaren. Hierdoor ontstaat de situatie dat toeslagen over 2013 definitief zijn vastgesteld terwijl die van voorgaande jaren nog open staan.
- de termijn waarbinnen B/Toeslagen moet reageren op bezwaarschriften en klachten maximaal te verdagen. Eind 2014 zijn bijvoorbeeld alle reacties van de Belastingdienst op bezwaarschriften en klachten verdaagd tot mei 2015. Wettelijk gezien kan dit, zolang tijdig is verdaagd en de burger akkoord gaat met deze verdaging.

Het is B/Toeslagen gelukt om in 2014 7,8 miljoen (87%) voorschotten over 2013 definitief te beschikken. De overige 1,3 miljoen voorschotten kennen een verlengde behandeltermijn, omdat nader onderzoek nodig was of informatie over het definitieve verzamelinkomen van een huishouden nog niet beschikbaar was.
Neveneffect van het versneld definitief toekennen en de intensivering van het toezicht was een piek in aantallen bezwaarschriften. Aangezien deze handmatig verwerkt moesten worden bij een knellende capaciteit leidde dit tot hogere voorraden en lange doorlooptijden.

Financiële middelen toereikend om taken uit te voeren
B/Toeslagen had in 2014 genoeg financiële middelen om haar taken uit te voeren. Eind 2014 was wel de vraag of zij in 2015 voldoende fondsen zouden krijgen om nog uitzendkrachten in te huren om de achterstanden in te lopen.
Het risico op oninbare voorschotten is afgenomen door het verbeteren van het toezicht en het versnellen van het Definitief Toekennen. Het risico op oninbaarheid bestaat nog wel bij de kleine voorraden van toeslagen uit 2007 tot 2011 die nog niet definitief zijn toegekend.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om bij nieuwe ambities realistisch te kijken naar de beschikbare tijd, geld, mensen en andere middelen.

Reactie van de minister
De minister van Financiën gaat in zijn reactie niet in op onze aanbevelingen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.14 Aandachtspunt: Informatie over financiële gevolgen van maatregelen kredietcrisis

De minister informeert de Tweede Kamer op evenwichtige wijze over de financiële gevolgen van de verschillende maatregelen die hij heeft getroffen voor de kredietcrisis: hij geeft informatie over "zowel de lusten als de lasten" voor de Staat. Wij vinden dat een dergelijke volledigheid gewenst is, omdat de staatsschuld door de financiering van interventies is toegenomen. Ook vinden wij het gewenst dat het transparant is voor de Tweede Kamer en burger wat het netto resultaat van de interventies is.

Wij vroegen in ons verantwoordingsonderzoek 2013 aandacht voor de informatie over de verschillende maatregelen voor de bestrijding van de kredietcrisis. Wij meenden, dat deze informatie op onderdelen niet evenwichtig was. Zo nam de minister de rentelasten voor de Staat niet altijd mee in de informatie per kredietcrisismaatregel. Een ander voorbeeld betrof de mogelijke beurswaarde van ABN AMRO. In de informatie aan de Tweede Kamer benoemde de minister één beoordelingsmethodiek om de geschatte waarde van ABN AMRO te bepalen, ook mogelijk zijn.
In ons verantwoordingsonderzoek 2014 constateren wij, dat

- de minister op 8 juli 2014 in het Wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2013 en ons verantwoordingsonderzoek 2013 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd om zo precies mogelijk te laten zien wat de kosten zijn geweest op alle onderdelen op het moment, dat er een gerealiseerde opbrengst is (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930-IX, nr. 7);
- de minister zich in zijn jaarverslag 2014 op transparante wijze verantwoordt aan de Tweede Kamer over de volledige aflossing aan de Staat van de lening van ING en over de totale netto-opbrengst voor de Staat. De minister handelt hiermee volgens zijn toezegging van 8 juli 2014;
- de minister in zijn brief van 16 februari 2015 aan de Tweede Kamer over de "voorwaardelijke verkoop van REAAL" (nu Vivat) aan Anbang meldt, dat de geschatte opbrengsten van de overige onderdelen van SNS REAAL (holding SNS REAAL, SNS Bank, Propertize) "een hoge onzekerheid" hebben. Deze evenwichtige informatie over de mogelijke waarde is een verbetering in vergelijking met onze bevindingen over de "waardering" van ABN AMRO in ons verantwoordingsonderzoek 2013.

Wij zullen met aandacht blijven volgen in hoeverre de minister de Tweede Kamer ook in de komende jaren op evenwichtige wijze informeert over de overige kredietcrisismaatregelen.

4.1.15 Aandachtspunt: Aanbevelingen van audit committee Europees noodfonds ESM niet volledig opgevolgd

De verantwoording over het noodfonds ESM is in opzet geregeld. Aanbevelingen van de Board of Auditors worden daarentegen nog maar in beperkte mate opgevolgd. Het gaat hier onder andere om het verlenen van toegang aan de Board of Auditors tot de auditdossiers van de externe accountant en het volgen van de Europese aanbestedingsregels, waaronder de aanbesteding van de externe accountantscontrole op het ESM.

Wij menen dat uitvoering van deze aanbevelingen noodzakelijk is voor een goede, onafhankelijke publieke controle en transparante verantwoording. Dit is noodzakelijk teneinde de financiële risico's te beperken, die de lidstaten lopen door hun deelname aan de steunprogramma's voor in financiële nood verkerende EU-landen.
Wij volgen de ontwikkelingen rond maatregelen en interventies die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de EU landencrisis tegen te gaan. Deze houden wij bij in ons webdossier EU governance. Daarnaast rapporteren wij hierover jaarlijks in ons EU-trendrapport. In het EU-trendrapport 2014 hebben we thema's besproken die een rol spelen in de bestrijding van de financiële en economische crisis in de Europese Unie. Een van die thema's betrof de controle op en verantwoording over de Europese noodfondsen voor in financiële nood verkerende EU-landen. Het gaat om de steunprogramma's European Financial Stability Facility (EFSF) en European Stability Mechanism (ESM). De minister van Financiën heeft op 19 maart 2014 Kamervragen inzake het EU-trendrapport 2014 beantwoord. Hij heeft daarbij gemeld, dat beide steunprogramma's over een audit committee beschikken en dat daarmee de controle op beide fondsen naar zijn mening is geborgd.
Zoals wij al eerder opmerkten, blijven wij van oordeel dat hiermee de gewenste onafhankelijke publieke controle niet is gewaarborgd. Immers, als het EFSF-auditcomité bestaat uit leden van de Board of Directors van het EFSF, moeten zij onderzoek doen naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van hun eigen beslissingen.

Op 10 februari 2015 hebben wij ons EU-trendrapport 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarin rapporteren we onder meer dat de verantwoording over het noodfonds ESM in opzet is geregeld. Het

jaarrapport 2013 van de ESM-Board of Auditors laat zien dat er vooruitgang is geboekt. Zo zijn de interne controles van het ESM verbeterd. Daarentegen blijkt uit het rapport, dat (eerdere) aanbevelingen van de Board of Auditors nog maar in beperkte mate zijn opgevolgd. Het gaat onder andere om:

- het verlenen van toegang aan de Board of Auditors van het ESM tot de auditdossiers van de externe accountant;
- het volgen van de Europese aanbestedingsregels waaronder de aanbesteding van de externe accountantscontrole op het ESM.

Reactie van de minister

De minister van Financiën deelt onze mening, dat de aanbevelingen van het audit committee van groot belang zijn voor een goede onafhankelijke publieke controle en een transparante verantwoording. De minister beoordeelt de opvolging van de aanbevelingen van het audit committee aanzienlijk positiever dan dat van de Algemene Rekenkamer. Hierover merkt hij op, dat eind 2014 de aanbestedingsprocedure voor een externe accountant is afgerond. Bij deze procedure is ook de Board of Auditors betrokken. Met de geselecteerde accountant zijn afspraken gemaakt over volledige toegang van de Board of Auditors tot auditdossiers van de externe accountant. Bovendien merkt de minister op, dat de richtlijn voor Europees aanbesteden niet op het ESM als een internationaal financieel instituut van toepassing is.
Wat betreft ons (herhaalde) oordeel, dat de onafhankelijke publieke controle op het EFSF niet is gewaarborgd, is de minister van mening, dat het maximaal haalbare is gerealiseerd dat mogelijk is bij een private onderneming naar Luxemburgs recht. Verder is hierbij volgens hem van belang dat het EFSF (in tegenstelling tot het ESM) een tijdelijk noodfonds is, waarvan is afgesproken dat vanuit dit fonds vanaf juli 2013 geen nieuwe EFSF-leningen aan lidstaten worden verstrekt.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Vanwege de grote bedragen die gemoeid zijn met de Europese noodfondsen benadrukken wij nogmaals het belang van onafhankelijke externe publieke controle op het EFSF en ESM. Het ESM-auditcomité zal zijn werkzaamheden alleen volledig kunnen ontplooien als het beschikt over voldoende bevoegdheden, mensen en middelen.
Ten aanzien van het EFSF wijzen we erop dat het EFSF weliswaar een tijdelijk noodfonds is dat sinds juli 2013 geen nieuwe leningen mag verstrekken, maar dat het EFSF-programma voor Griekenland op dit moment nog niet is afgerond. Verder is de terugbetaling van de EFSF-leningen door Ierland, Portugal en Griekenland uitgespreid tot 2054,

waardoor hiervoor ook in de toekomst aandacht en onafhankelijke publieke controle nodig blijft.
Wij komen op deze materie terug in een later in 2015 te verschijnen publicatie over de inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2014.

4.1.16 Best practice: Fraudebestendigheid toeslagen Belastingdienst neemt toe

De Belastingdienst heeft in 2014 de mogelijkheden om te frauderen met toeslagen verder beperkt door het toezicht meer risicogericht op te stellen en verder te intensiveren. Goede fraudebestrijding heeft volgens de Algemene Rekenkamer tenminste de volgende kenmerken:

- De aanpak is primair preventief in plaats van repressief.
- De aanpak is dynamisch en houdt rekening met een steeds wisselende fraudecontext waarin nieuwe vormen en patronen van fraude ontstaan.
- Bij de fraudebestrijding maken instanties effectief gebruik van eigen objectieve gegevens en worden gegevens geverifieerd. De organisatie voert frauderisico-analyses uit waarbij gebruikt wordt gemaakt van meerdere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisaties als door koppelingen met relevante derden.
- De organisatie werkt samen met andere instanties om data te analyseren of controles te combineren.

Wij zien dat de fraudebestrijding door de Belastingdienst bij toeslagen voldoet aan deze kenmerken.

Toezicht is meer risicogericht
De Belastingdienst heeft de mogelijkheden om te frauderen met toeslagen verder beperkt in 2014. Het toezicht is geïntensiveerd mede dankzij de maatregelen ‘één bankrekeningnummer’ en ‘Wet aanpak Fraude toeslagen en fiscaliteit’. Het toezicht is in het proces meer naar voren gehaald, waardoor er in de fasen daarna minder toezicht noodzakelijk is.
Een burger vraagt een toeslag aan via het burgerportaal. Dit geldt voor alle toeslagen met uitzondering van het Kindgebonden Budget. Een ‘beslisboom’ vangt direct evidente vergissingen en sommige eenvoudige vormen van fraude af. Maandelijks classificeert een zelf lerend risicoclassificatie model alle voorschotbetalingen (nieuwe aanvragen en lopende toekenningen) op fraude risico voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. Dit model toetst op verdachte zaken en geeft iedere aanvraag een score. De risicovolste aanvragen worden handmatig

gecontroleerd door nieuwe opgezette toezichtsteams. Dit gebeurt aan de hand van betere, actuelere en meer betrouwbare contra-informatie dan in 2013.
Voor zorgtoeslag en kindgebondenbudget wordt geen gebruik gemaakt van dit risicoclassificatiemodel, maar wordt gebruik gemaakt van een andere (risico) systematiek. Het toeslagen verstrekkingen systeem maakt een selectie van posten die handmatig aan nader toezicht worden onderworpen.

Kans op fraude door 'veelplegers' verkleind
Belastingdienst breed worden alle fraudes (zowel meldingen van fraude als geconstateerde fraude) vastgelegd in het 'Fraude signaleringssysteem'. Dit systeem bestaat nu twee jaar. De afdeling Belastingdienst/Toeslagen heeft het in 2012 opgerichte fraudeteam uitgebreid. Zij zijn nu verantwoordelijk voor alle contacten met een van fraude verdachte of veroordeelde burger. Deze personen worden aan de hand van hun burgerservicenummer herkend en vervolgens automatisch doorgezet naar het fraude team. Met dit systeem maakt de Belastingdienst de kans op fraude door veelplegers kleiner.

De Belastingdienst is alert op fraudepatronen
Een afzonderlijk team onderzoekt of nieuwe fraudepatronen zich voordoen. Al naar gelang het antwoord op de vraag of een dergelijk patroon omvangrijk en daardoor 'opschaalbaar' is, worden maatregelen genomen. De meest eenvoudige maatregel is het instellen van handmatig toezicht. Indien gekomen moet worden tot een geautomatiseerde oplossing hangt dat af van de beschikbare IT-capaciteit en de prioriteit van de aanpassing.
Daarnaast meet en analyseert de Belastingdienst van iedere toezichtsactie de resultaten. Daarmee meet de Belastingdienst zelf of het toezicht efficiënt is. Voor 2015 heeft de Belastingdienst de ambitie om ook de effectiviteit van het beleid te meten.

Als B/Toeslagen doorgaat op de ingeslagen weg, verwachten wij dat in 2015 B/Toeslagen het proces om de toeslagen juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen verder zal optimaliseren.

4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.3 Historisch verloop onvolkomenheden Financiën

Verloop onvolkomenheden Ministerie van Financiën 2012-2014

	2012	2013	2014
Legacy problematiek IT Belastingdienst			ernstige onvolk.→
Integraal inzicht in beheeronderhoud huidige IT Belastingdienst			onvolkomenheid →
Managementinformatie			onvolkomenheid →
Interne beheersing Agentschap	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Informatiebeveiliging kerndepartement	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer kerndepartement	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	opgelost →
Personeelsbeheer bij Belastingen	onvolkomenheid →	opgelost →	

4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen Financiën

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries. Bij het Ministerie van Financiën zijn dat er 85. In 7 daarvan (8,2 %) hebben wij in 2014 onvolkomenheden geconstateerd. 3 van die onvolkomenheden hebben betrekking op kritische beheerdomeinen.
Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.

Overzicht bedrijfsvoering 2014

Ministerie van Financiën (IX)

Kritisch beheer-domein | Relevant beheer-domein | Extra aandacht aan besteed door: **AR** = Algemene Rekenkamer; **AD** = Auditdienst | Onvolkomenheid | ! Ernstige onvolkomenheid | € Onvolkomenheid heeft gevolgen voor rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

				Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie uitgaven en –ontvangsten		Financiële administratie (registratie)		Materieelbeheer		Interne organisatie			
Directoraten-generaal/clusters	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (sald)balans posten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	(toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch	
Cluster secretaris-generaal																
Cluster secretaris-generaal																
Directie bedrijfsvoering				AR	AR		AD					AR+AD		7		
Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken														1		
Directie Communicatie																
Directie Financieel-Economische Zaken							AD							3	4	
Auditdienst Rijk															1	
Directie Algemene Financiële en Economische Politiek														1		
DG Belastingdienst																
Uitvoeringsbeleid											AR	AD				
Bedrijf											AR	AD				
Fiscaliteit											AR	AD				
Informatievoorzieningenbeleid											AR	AD				
De Belastingdienst																
Belastingen	AD		AD	AD	AD						AD	AD	AD	4	2	
Douane				AD	AD						AD	AD	AD	4	2	
Centrale Administratie				AD	AD						AD	AD	AD	3	3	
Toeslagen	AD			AD	AD						AD	AD	AR+AD	2	2	
ICT van de Belastingdienst (CIE, CAO, Centrum voor ondersteuning)				AD	AD						AR+AD	AR+AD !€	AD	5	1	
Centrum voor Facilitaire Dienstverlening				AD	AD					AD	AD	AD	AD	6		
Centrum voor Kennis en Communicatie				AD	AD		AD				AD	AD	AD	3		
Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst				AD	AD						AD	AD	AR+AD	2		
Belastingtelefoon				AD	AD						AD	AD	AD	2		
DG Fiscale Zaken																
Directie Directe Belastingen														2		
Directie Algemene Fiscale Politiek						AR								2		
Directie Internationale Zaken en Verbruiksbelastingen						AR								2		
Generale Thesaurie																
Het Agentschap van de Generale Thesaurie						AR					AR	AD		4		
Directie Financiële Markten							AR							1	2	
Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen														2	1	
Directie Financieringen					AD		AR	AR			AD		AD	1	2	
DG Rijksbegroting																
Directie Begrotingszaken						AR						AD	AR	1		
Inspectie der Rijksfinancien																
Baten-lastenagentschappen																
Domeinen Roerende Zaken														4	3	
Totaal aantal relevant			3	11	6	2	3	2	5	5	21	3	1	62		
Totaal aantal kritisch	4		2				2	2	1	1	2	7	2		23	

Informatiebeveiliging kerndepartement

Managementinformatie Belastingdienst

Legacy problematiek IT/Integraal inzicht beheer en onderhoud IT/Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers/Logische toegangsbeveiliging

Interne beheersing Agentschap

5 Financiële informatie Ministerie van Financiën

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We gaan in op: financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie.
We geven een oordeel over:

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

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'

5.1 Financiële oordelen en de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie

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

Er blijft een inherente onzekerheid bestaan over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de (toeslag)uitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbende verstrekte informatie aan de belastingdienst. De achtergrond hiervan is dat er bij de toepassing van controles en inspecties ook rekening moet worden gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Deze onzekerheid doet geen afbreuk aan onze oordelen

over de financiële informatie, omdat het stelsel aan maatregelen - om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken – voldoende werkt.

5.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën is rechtmatig. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.
Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie Financiën
Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 12.852,1 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 6, 7 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 10.419,3 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 5, 6, 7 en 11. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.3 Oordeel weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.3.1 Aandachtspunt: Achterstand Koninklijke Nederlandse Munt bij afdrachten nominale waarde van in circulatie gebrachte munten

De Koninklijke Nederlandse Munt NV (KNM) heeft over 2014 de nominale waarde van de in circulatie gebrachte munten niet volledig aan het Ministerie van Financiën afgedragen.

De KNM draagt zorg voor de productie en levering van de Nederlandse euromunten alsmede voor de productie en uitgifte van (officiële) herdenkingsmunten en dukaten. Het in omloop brengen van reguliere euromunten leidt tot ontvangsten voor de Staat.
De KNM droeg in 2014 de nominale waarde van de in circulatie gebrachte

munten niet tijdig af aan het ministerie. Het ministerie ontving als gevolg van deze achterstand in de afdrachten over 2014 6 miljoen euro inkomsten minder op artikel 2 'Financiële Markten'. Problemen in de bedrijfsvoering bij de KNM veroorzaken deze achterstanden. De KNM heeft acties in gang gezet om de problemen op te lossen. Het Ministerie van Financiën voert zijn rollen als contractbeheerder en aandeelhouder voldoende proactief uit en monitort de verbeteracties.

5.4 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij 1 belangrijke fout en onzekerheid geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie overzicht afgerekende voorschotten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.1 Fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door fouten en onzekerheden in het definitief vaststellen van toeslagen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door de afhankelijkheid van door derden verstrekte informatie en het ontbreken van betrouwbare contra-informatie. Voorbeelden zijn het hanteren van een verkeerd uurtarief bij de kinderopvangtoeslag of onduidelijkheid over de opgegeven huurprijs de huurwisseling. De tolerantiegrens ad 465,8 miljoen euro van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout en onzekerheid. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie overzicht afgerekende voorschotten (pdf).

Reactie van de minister
De minister van Financiën herkent de overschrijding in de tolerantiegrens in de afgerekende voorschotten niet. Hij wijst erop dat er sinds langere tijd verschillende discussiepunten zijn rondom de tolerantiegrenzen. De minister is van plan om met de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR) in gesprek te gaan om deze verschillen op te lossen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij gaan graag in gesprek met de minister van Financiën en Auditdienst Rijk (ADR) om te komen tot verdere harmonisatie van normen en gehanteerde tolerantiegrenzen.

5.5 Financiële informatie per artikel Financiën relatie tot onvolkomenheden

12 artikelen/baten-lastenagentschappen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel (pdf) is te zien welke artikelen/baten-lastenagentschappen het betreft. Bij geen van die artikelen hebben wij fouten of onzekerheden als gevolg van de onvolkomenheid geconstateerd.

Financiële informatie per begrotingsartikel 2014 Ministerie van Financiën (IX)

Beleidsartikelen	Uitgaven 2014 (x 1.000)	Onvolkomenheden: Legacy problematiek IT Belastingdienst	Integraal inzicht beheer-onderhoud IT Belastingdienst	Managementinformatie Belastingdienst	Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers	Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst	Interne beheersing Agentschap	Informatiebeveiliging kerndepartement	Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
1. Belastingen	€ 3.210.167				€				nee
2. Financiele markten	€ 58.451								nee
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	€ 2.805.899								nee
4. Internationale financiele betrekkingen	€ 1.093.524								nee
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	€ 241.419								nee
6. BTW-compensatiefonds	€ 2.953.836								nee
7. Beheer materiele activa	€ 350								nee
11. Financiering staatsschuld	€ 59.639.104								-
12. Kasbeheer	€ 6.248.279								-
Niet-beleidsartikelen									
8. Centraal apparaat	€ 202.238								nee
9. Algemeen	€ 0								nee
10. Nominaal en onvoorzien	€ 0								nee
Baten-lastenagentschappen									
Domeinen Roerende Zaken									nee

artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie
€ artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

5.6 Overzicht fouten en onzekerheden Financiën

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- Verplichtingen
- **Uitgaven + ontvangsten** (pdf)
- **Baten-lastenagentschappen** (pdf)
- **Saldibalans** (pdf)
- **Afgerekende voorschotten** (pdf)

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN (IX)

Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1 *	Belastingen	119.435.912	46.769	912	117.106	3.008	163.875	3.920	nee	nee	-
2	Financiële markten	873.048	-	1.738	-	-	-	1.738		nee	-
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	11.664.856	-	-	-	-	-	-			-
4	Internationale financiële betrekkingen	1.113.493	-	-	-	-	-	-			-
5	Exportkredietverzekeringen, -garanties en	514.701	-	-	-	-	-	-			-
6	BTW-Compensatiefonds	5.907.672	472	-	-	-	472	-	nee		-
7	Beheer materiële activa	14.157	1	-	-	-	1	-	nee		-
Niet-beleidsartikelen											
8	Centraal Apparaat	241.147	2.479	-	142	-	2.621	-	nee		-
9	Algemeen	-	-	-	-	-	-	-			-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
Beleidsartikelen											
11	Financiering staatsschuld (IXA)	110.976.534	-	-	-	-	-	-			-
12	Kasbeheer (IXA)	9.564.973	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		260.306.493	49.720	2.650	117.248	3.008	166.969	5.658			-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal Uitgaven en Ontvangsten	260.332.013	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN (IX)

Baten-lastenagentschappen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid	
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
Domeinen Roerende Zaken										
	Baten	26.405	587	-	-	-	587	-	-	
	Bijdrage moederdepartement	885	-	-	-	-	-	-	-	
	Totaal baten	26.405	587	-	-	-	587	-	-	

Totale baten baten-lastenagentschappen	26.405	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	2,22%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN (IX)

Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
3	Liquide middelen	3.238	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	572.406	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	31.879.414	-	-	-	10	-	10	-
7	Openstaande rechten	18.976.575	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	23.003.848	-	276	-	-	-	276	-
9	Extra-comptabele schulden	345.582.779	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	14.633.274	-	-	-	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	190.173.779	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	1.665.736	-	-	-	-	-	-	-
13	Deelnemingen	49.645.831	-	-	-	-	-	-	-
14	Interne Begrotingsreserves Financiën	246.209	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	676.383.089	-	276	-	10	-	286	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)								
	Totaal saldibalans	676.383.089							
	Rechtmatigheid								
	Procentuele fout	0,00%							
	Procentuele onzekerheid	0,00%							
	Deugdelijke weergave								
	Procentuele fout	< 0,01% Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	< 0,01% Tolerantiegrens niet overschreden							

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN (IX)

Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerekende voorschotten 2014	15.524.792	196.891	-	141.531	-	338.422	-	ja **		-
	Totaal afgerekende voorschotten	15.524.792	196.891	-	141.531	-	338.422	-			-

** De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout/onzekerheid