



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
Mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

dhr. drs. A.G.H. Baauw RA
T 070-342 8346
a.g.h.baauw@minfin.nl

Ons kenmerk

FEZ/2015/179 M

Uw brief (kenmerk)

15001336 R

Datum 29 april 2015
Betreft Verantwoordingsonderzoek 2014 IX

Geachte mevrouw Stuiveling,

Hierbij ontvangt u de reactie op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Financiën.

Met genoegen heb ik kennis genomen van de positieve oordelen en de verbeteringen die u ziet. Zo merkt u op dat de informatie over de financiële gevolgen van de maatregelen bij de kredietcrisis evenwichtig is, het Agentschap in control is over het verbetertraject, de onvolkomenheid ten aanzien van het inkoopbeheer is opgelost en dat de Belastingdienst open communiceert.

Dit neemt niet weg dat er al langerlopende ontwikkelingen zijn die aandacht behoeven. Met name noemt u verschillende met IT samenhangende knelpunten bij de Belastingdienst waardoor het aantal onvolkomenheden is toegenomen. Wij zullen in 2015 en latere jaren zoveel mogelijk de bestaande problemen oppakken en wegwerken. Hieronder zal ik ingaan op de door u gesignaleerde problematiek.

Onvolkomenheden

Algemene reactie op opmerkingen en onvolkomenheden bij de Belastingdienst

Over 2014 constateert de Algemene Rekenkamer vijf onvolkomenheden voor de Belastingdienst, drie nieuwe en twee oude. De nieuw geconstateerde onvolkomenheden vallen grotendeels samen met de knelpunten die de Belastingdienst ervaart bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. De analyses die door de Belastingdienst zijn gemaakt en die ten grondslag liggen aan het verbeterprogramma dat de staatssecretaris van Financiën vorig jaar mei heeft gepresenteerd in zijn Brede Agenda, hebben dit toen al aangetoond. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer zijn een bevestiging van de noodzaak hier maatregelen te treffen. In de Brede Agenda is daar reeds een begin mee gemaakt.

Er wordt op dit moment gewerkt 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. Deze uitwerking zal vóór de zomer naar de Tweede Kamer 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 verwachten wij ook een passende oplossing te hebben op de geconstateerde onvolkomenheden. Het proces om met de maatregelen van de Brede Agenda de uitvoering op een hoger plan te krijgen, zal meerdere jaren in beslag nemen.

Conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer zal de Belastingdienst een plan op hoofdlijnen met meetbare resultaten 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. Bijkomend voordeel is dat de les van McKinsey uit 2009 geleerd blijft, namelijk grote trajecten opdelen in delen. Daardoor stijgt de succeskans en worden grote mislukkingen tegengegaan.

- Ernstige onvolkomenheid: Legacy problematiek IT Belastingdienst omvangrijk en complex

De Algemene Rekenkamer kwalificeert de legacy-problematiek als een ernstige onvolkomenheid en vraagt ook van het parlement grote alertheid om de uitvoerbaarheid van het fiscale stelsel nu en in de toekomst scherp in het oog te houden.

De legacy-problematiek heeft binnen de Belastingdienst volop aandacht. In de Brede agenda die in mei 2014 naar de Kamer is gestuurd, is de aanpak op hoofdlijnen geschetst. Vervolgens is hieraan in de ICT Ontwikkelagenda de eerste uitwerking is gegeven. Naast het verminderen van complexiteit van de regelgeving wordt binnen de Brede Agenda en de ontwikkelaanpak op twee manieren de legacy aangepakt:

1. Het programma robuuste processen. De inzet is om tot de 'slankere' transactiesystemen te komen waardoor uiteindelijk minder legacy ontstaat.
2. 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.

Beide programma's beïnvloeden elkaar. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een applicatie over een aantal jaren voor het overgrote deel niet meer nodig is, dan is het ombouwen van de volledige applicatie naar een moderne technologie voor een groot deel een verspilling van belastinggeld. Ook 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. 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.

Directie Financieel-
Economische Zaken

- Integraal inzicht in beheer en onderhoud huidige IT bij de Belastingdienst ontbreekt

Ons kenmerk
FEZ/2015/179 M

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst geen meerjarig inzicht heeft in beheer en onderhoud IT. De Rekenkamer plaatst een kritische noot bij de keuze in de Ontwikkelaanpak IT om voorrang te geven aan de systemen voor Inkomensheffing en Inning.

De Belastingdienst zet voor het verbeteren van de sturing en beheersing nadrukkelijk in op het verkrijgen van inzicht en overzicht. Met name het zicht op het totale opdrachtenportfolio is sterk verbeterd. In 2014 is bovendien gestart met een maandelijks geactualiseerd IV-Dashboard dat een integraal beeld geeft over de stand van zaken van de belangrijkste ICT-ontwikkelingen. Wat de keuze voor het verbeteren van Inkomensheffing en Inning betreft, deze is gemaakt op basis van de te verwachten effecten voor zowel de Belastingdienst (vermindering beheerlasten en verbeteren continuïteit) als richting burger en bedrijf (vermindering fouten en aantallen interacties). In de Ontwikkelagenda die aan de Tweede Kamer is gezonden, worden daarover onderbouwde keuzes gemaakt. Tegelijkertijd wordt het zicht op het meerjarenportfolio en de beschikbaarheid van personeel (per competentie) steeds verder aangescherpt. Op basis van dit toenemende inzicht en opgedane ervaringen binnen de Inkomensheffing en Inning zullen nieuwe keuzes worden gemaakt.

- Kwaliteit managementinformatie beperkt Belastingdienst bij vinden balans tussen ambities en mogelijkheden

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de ingezette verbeteringen in de interne informatievoorziening met kracht voort te zetten. Volgens de Rekenkamer kunnen minder toezichtactiviteiten gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven van de Belastingdienst.

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 De Jong.

De veronderstelling dat het toezicht is verminderd of achteruit is gegaan, met gevolgen voor de rechtmatigheid, is 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. Het is echter wel waar 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. Daarom ook komt het kabinet met een verdere uitwerking van de Brede Agenda, die resulteert in een Belastingdienst die beter, goedkoper en meer in control is.

- Teruggaven omzetbelasting aan EU-ondernemers niet op orde

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat nog niet alle bevindingen uit het Verantwoordingsonderzoek 2013 helemaal zijn opgelost.

Als gevolg van herprioritering binnen het portfolio (brief van 2 oktober 2014 aan de Tweede Kamer waarbij de ICT Ontwikkelagenda is aangeboden), is de nieuwbouw van het OB-systeem gestopt. Wat betreft het proces teruggaaf OB 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.

- Periodieke controle op de juistheid van de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingdienst ontbreekt

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er onzekerheid bestaat of medewerkers precies die toegang hebben tot die systemen waartoe zij vanwege hun functie gerechtigd zijn.

De Belastingdienst heeft inmiddels al veel inzet gepleegd om de risico's op dit punt weg te nemen. In 2014 zijn nog niet alle geplande automatische koppelingen in gebruik genomen. Wel is de koppeling van IMS (Identity Management System) met ADS (Windows) in gebruik genomen; dit is de meest omvangrijke koppeling. Hierdoor is het risico van ongeoorloofde autorisatie (doorbreking functiescheiding) sinds die tijd substantieel minder geworden. In 2015 zullen de resterende koppelingen tot stand 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. Ook de gedragsfactoren blijven aanvullend permanent benadrukt in de dienst.

Onvolkomenheden bij het Kerndepartement

- Agentschap heeft intern verbetertraject nog niet afgerond

In 2012 heeft het Agentschap tekortkomingen in de interne controle onderkend en is daarna gestart met een onderzoek en een verbetertraject. De Rekenkamer constateert dat het Agentschap in 2014 hard heeft gewerkt aan het verbeteren van de interne beheersing.

Ik deel de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer dat de implementatie van de verbeterde versie van het geautomatiseerd systeem voor de staatsschuld van groot belang is bij het op orde brengen van de interne beheersing. Ik ben eveneens van mening dat het van belang is dat medewerkers het nieuwe systeem begrijpen en volledig beheersen. Om deze reden wordt het nieuwe systeem uitgebreid door medewerkers getest. Zij vormen een cruciale schakel om dit project te doen slagen. Zij zullen zich, waar nodig, laten bijscholen.

Naast automatisering wordt ook doorgewerkt aan de andere vier werkstromen van het Agentschap in Control verbetertraject, te weten reorganisatie, documentatie, procesverbetering en management informatie. Het Agentschap treedt hierover regelmatig in overleg met FEZ, ADR en de Rekenkamer. Ik zal conform uw aanbeveling toezien op de voortgang en hierover rapporteren via het Jaarverslag. Als het gehele plan geïmplementeerd is, zal ik een externe partij vragen te onderzoeken of het Agentschap afdoende maatregelen heeft getroffen tegen de eerdere tekortkomingen in de interne beheersing. Hiermee kan ik aan de hand van een onafhankelijk advies vaststellen of het beheer bij het Agentschap voldoet aan de eisen.

Directie Financieel-
Economische Zaken

Ons kenmerk
FEZ/2015/179 M

- Gewenste niveau informatiebeveiliging kerndepartement niet bereikt.

U constateert dat de verbetering van de informatiebeveiliging van het kerndepartement minimaal is doordat er niet van alle systemen een risicoanalyse is, niet alle noodzakelijke beveiligingsmaatregelen zijn vastgelegd en worden uitgevoerd, de controletaak en het toezicht op de controle verder moet worden uitgewerkt en er geen periodieke incidentenrapportages zijn over de IT die is uitbesteed aan het SSC-ICT Haaglanden.

In 2014 hebben er verbeteringen plaatsgevonden doordat risicoanalyses zijn uitgevoerd voor alle cruciale informatiesystemen, een project is opgestart om de Baseline Informatiebeveiliging Rijk (BIR) te implementeren en hierover een 'In Control Verklaring' is afgegeven aan het ministerie van BZK. Tevens is de interne Governance en Plan Do Check Act cyclus vastgesteld door goedkeuring van het informatiebeveiligingsbeleid en zijn op basis van een inschatting van risico's in 2014 audits en pentesten uitgevoerd.

Voor wat betreft risicoanalyses wordt in 2015 op basis van een risicoafweging een BIR-toets uitgevoerd voor systemen met een hoog risicoprofiel. Voor wat betreft het vastleggen en uitvoeren van de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen zijn alle GAPS in kaart gebracht en eind 2014 omgezet in explains. Explains worden in 2015 verder opgelost. De controletaak en het toezicht worden in 2015 verder uitgewerkt door het implementeren van de zelfevaluatie integrale beveiliging binnen de context van de bestuurlijke P&C-cyclus. Van de periodieke incidentenrapportages over de generieke ICT die het ministerie heeft uitbesteed bij het SSC-ICT Haaglanden is een eerste voorbeeldrapportage ontvangen.

Alle verrichtingen en verbeteringen van 2014 overziende, is voor het kerndepartement sprake van significante verbetering van de informatiebeveiliging.

Beleidsresultaten

Fiscale stimulering (semi-) elektrische auto's

Het Verantwoordingsonderzoek laat zien dat er sinds 2013 belangrijke stappen zijn gezet om de fiscale stimulering van (semi-)elektrische auto's af te bouwen. Ook voor 2015 en 2016 is al sprake van een verdere afbouw van de stimulering van (semi-)elektrische auto's. De effecten daarvan konden vanzelfsprekend nog niet worden meegenomen in het onderzoek van de Rekenkamer. Het kabinet is nu bezig met de voorbereidingen voor de vormgeving van het stimuleringsbeleid in de periode van 2017 tot en met 2020. Optimale kosteneffectiviteit van het stimuleren

van de innovatie die zero-emissie mobiliteit is, zal daarbij een belangrijk element zijn. Dit beleid zal worden neergelegd in de Autobrief 2.0, die voor de zomer wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

**Ons kenmerk
FEZ/2015/179 M**

Uw aanbeveling om ook niet-fiscale alternatieven voor de fiscale stimuleringsmaatregelen voor (semi)-elektrische auto's in kaart te brengen neemt het kabinet graag ter harte. Een voorbeeld daarvan is het voornemen van het kabinet om meer in te zetten op aanscherping van Europees bronbeleid voor de CO₂-uitstoot van personenauto's. Zo'n aanscherping is zeer effectief, relatief efficiënt, weinig verstorend en goed uitvoerbaar.

De huidige Europese norm voor de CO₂-uitstoot van personenauto's bedraagt 130 g/km. Dit is nog niet zodanig streng dat fabrikanten vanaf 2015 op grote schaal (semi)-elektrische auto's zullen produceren en ook kunnen verkopen. Hiervan zal pas sprake zijn als vanaf 2021 voor de CO₂-uitstoot een norm van 95 g/km geldt en voor de periode daarna een nog scherpere CO₂-norm van toepassing is. Mede in deze context maakt het kabinet zich sterk voor tijdige aanscherping van het EU bronbeleid. Nederland streeft ernaar dat deze norm zodanig scherp wordt dat hiermee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de klimaatdoelen voor de sector mobiliteit en transport van het Energieakkoord. De ervaring leert echter dat het nog geen gelopen race is dat de nieuwe norm voor de CO₂-uitstoot vanaf 2021 ook daadwerkelijk een substantiële aanscherping zal inhouden. Daarnaast is consistentie van beleid van belang om investeringen van de private sector aan te moedigen en te laten renderen.

De stimulering van semi-elektrische auto's (de zogenaamde plug-ins) wordt niet louter en alleen gedaan om op korte termijn de CO₂-uitstoot te verlagen. Daarom is het lastig om de effectiviteit van het beleid alleen af te meten aan de tot dusver gerealiseerde CO₂-reductie. De ontwikkeling van zero-emissie mobiliteit is een belangrijke systeeminnovatie die van groot belang is voor het uiteindelijk bereiken van de klimaatdoelen voor 2020 en 2030 uit het Energieakkoord en de afspraak dat vanaf 2035 alle nieuw verkochte personenauto's in staat zijn om zero-emissie te rijden. Plug-ins zijn een belangrijke 'Stepping Stone' die mensen vertrouwd maakt met elektrisch rijden, die zorgt voor een betere business case voor de opbouw van de laadinfrastructuur, die goede kansen biedt voor de groei van werkgelegenheid en die de Nederlandse onderhandelingspositie versterkt in het proces om te komen tot aanscherping van de Europese CO₂-norm.

Ook uw tweede aanbeveling om op basis van alle opties een discussie met het Parlement te voeren over hoe het gebruik van semi-elektrische auto's effectief en efficiënt kan worden gestimuleerd neemt het kabinet graag over. In dat verband zijn wij ook content met het feit dat op verzoek van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de marktpartijen in de "plug-in coalitie" onder leiding van het Formule E-team de handen ineen hebben geslagen om ervoor te zorgen dat mensen met plug-ins zoveel mogelijk elektrisch gaan rijden.

Overige opmerkingen

Directie Financieel-
Economische Zaken

Ons kenmerk
FEZ/2015/179 M

- Fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten

In paragraaf 5.4 stelt de AR dat er sprake is van een overschrijding van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten die wordt veroorzaakt door fouten en onzekerheden in het definitief vaststellen van toeslagen.

Ik herken deze overschrijding niet. De berekening van de Algemene Rekenkamer wijkt op twee onderdelen af van de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Ten eerste schrijven deze voor dat per begrotingsartikel slechts één tolerantie wordt gehanteerd gebaseerd op de omvang van het desbetreffende begrotingsartikel van het beleidsverantwoordelijke ministerie (SZW, VWS en W&R). De Algemene Rekenkamer volgt op dit punt een eigen (afwijkende) systematiek en hanteert een afzonderlijke tolerantie voor afgerekende voorschotten.

Een ander belangrijk element is dat de Algemene Rekenkamer bij de rapporteringstolerantie geen onderscheid maakt tussen fouten en onzekerheden. De AR telt fouten en onzekerheden bij elkaar op. De ministeries toetsen fouten en onzekerheden afzonderlijk aan de tolerantiegrens.

Sinds langere tijd zijn er verschillende discussiepunten rondom de tolerantiegrenzen. Ik ben van plan met de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ARD) in gesprek te gaan om deze verschillen op te lossen.

- Onverwachte naheffing voor de EU-afdrachten

In reactie op de constatering dat het kabinet tot nu toe de aanbeveling om de Nederlandse afdrachten aan de EU in de NV op te nemen niet heeft overgenomen, verwijs ik u graag naar de bestuurlijke reactie op het rapport bij de Nationale Verklaring 2015.

- Aanbevelingen van audit committee Europees noodfonds ESM niet volledig opgevolgd

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de aanbevelingen van het audit committee van het ESM (Board of Auditors) maar in beperkte mate worden opgevolgd. Specifiek wijst de AR hierbij op de toegang tot auditdossiers van de externe accountant en het volgen van de Europese aanbestedingsregels waaronder de aanbesteding van de externe accountantscontrole.

Ik deel de mening dat de aanbevelingen van het audit committee van groot belang zijn voor een goede onafhankelijke publieke controle en een transparante verantwoording. Ons oordeel over de opvolging van deze aanbevelingen is aanzienlijk positiever. Wat betreft de twee specifiek door de Rekenkamer genoemde aanbevelingen kan ten aanzien van de aanbesteding van de externe accountantscontrole worden opgemerkt 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. Meer algemeen kan er formeel op worden gewezen dat de richtlijn voor Europees aanbesteden niet op het ESM als een internationaal financieel instituut van toepassing is.

Wat betreft het (herhaalde) oordeel van de AR dat de onafhankelijke publieke controle op het EFSF niet is gewaarborgd, moet worden geconstateerd dat naar

mijn inzicht het maximaal haalbare is gerealiseerd dat mogelijk is bij een private onderneming naar Luxemburgs recht. Verder is hierbij 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.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
FEZ/2015/179 M

Hoogachtend,
De minister van Financiën,



J.R.V.A. Dijsselbloem