

## Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer  
dhr. drs. A.P. Visser  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

### Hoofddirectie Financieel- Economische Zaken

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

### Inlichtingen

[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

### Ons kenmerk

2019-0000068765

### Uw brief (kenmerk)

19001282R

Datum

Betreft Concept-verantwoordingrapport bij jaarverslag IX  
Financiën en Nationale Schuld 2018

Geachte heer Visser,

Hierbij ontvangt u, mede namens de staatssecretaris, mijn reactie op uw conceptrapport bij het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2018. Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport. U beschouwt de onvolkomenheden Aansturing van en toezicht op de Belastingdienst en Sturing en beheersing van de vernieuwingsopgave Belastingdienst als opgelost. Dat doet mij deugd, zeker gelet op de grote inspanningen die door Financiën op dit vlak zijn geleverd. Ten aanzien van de onvolkomenheden Legacy Belastingdienst, Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst, M&O-beleid kleine belastingmiddelen en Informatiebeveiliging kerndepartement constateert u dat Financiën belangrijke stappen heeft gezet. Deze voortgang heeft zich helaas op dit moment nog niet gematerialiseerd in een afname van het aantal onvolkomenheden. U handhaaft deze en de andere onvolkomenheden van vorig jaar (Managementinformatie Belastingdienst en Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst) en formuleert daarnaast een drietal nieuwe onvolkomenheden bij de Belastingdienst, te weten: Verbijzonderde interne controles, Verplichtingenbeheer en Prestatieverklaringen. Dit laat zien dat ondanks veel inspanningen om het functioneren van de Belastingdienst te verbeteren en de stappen die hierbij worden gezet, de problemen bij de Belastingdienst groot, complex en hardnekkig zijn.

Uw analyses en conclusies worden door mij op hoofdlijnen herkend en gedeeld. Ik volsta daarom hierna bij de verschillende onvolkomenheden en aandachtspunten met het maken van een enkele opmerking. Ik zie het als een gezamenlijk doel – van Financiën én de Algemene Rekenkamer – om het financiële beheer bij Financiën te verbeteren. De acties die in dat kader reeds zijn ingezet worden uiteraard voortgezet. Dit verbetertraject heeft de volle ambtelijke en politiek bestuurlijke aandacht.

### 1. Financiële informatie

Ik neem met genoegen kennis van uw positieve oordeel over de rechtmatige totstandkoming en getrouwe weergave van de financiële informatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2018.

## **2. Bedrijfsvoering**

**Hoofddirectie Financieel-  
Economische Zaken**

### **2.1 Onvolkomenheden kerndepartement**

**Ons kenmerk**  
2019-0000068765

#### *Informatiebeveiliging*

U concludeert dat op de sturing van informatiebeveiliging (IB), de organisatie van IB en incidentmanagement wordt voldaan aan de BIR:2012. U beveelt aan om vooral op het aandachtsgebied van risicomanagement stappen te zetten om zo het inzicht op centraal niveau verder te versterken. Omdat de aanbevelingen wel zijn opgevolgd, maar nog niet volledig zijn afgerond, handhaaft u de onvolkomenheid.

In 2019 werkt Financiën aan het bereiken van een volgend, hoger volwassenheidsniveau op IB, onder meer door verdieping en borging van de principes in de organisatie van IB. Denk onder meer aan centrale monitoring en sturing, risicomanagement en evaluatie van het ISMS (Information Security Management System) en de kwaliteit daarvan. De beveiligingsambtenaar zorgt voor het gevraagde kader op het gebied van het integrale beveiligingsbeleid. Zaken als risico-georiënteerde (IB) bedrijfsvoering zijn weliswaar reeds gepraktiseerde principes binnen het departement, maar dienen voorsnog een permanente plaats binnen de bedrijfscultuur te krijgen. Hiertoe zal in 2019 – met hulp van de beveiligingsambtenaar - onder andere scherp gekeken worden naar de toepassing van de IB-governance. De aanbevelingen uit uw conceptrapport worden overgenomen om de ingezette weg te vervolgen, zoals het inrichten van centrale IB-monitoring op het koppelvlak van het kerndepartement met het directoraat-generaal Belastingdienst.

### **2.2 Aandachtspunten kerndepartement**

#### *IT-beheer kritieke informatiesystemen Nationale Schuld*

U constateert dat Financiën in 2018 heeft gewerkt aan het verbeteren van het IT-beheer en dat de verbeteringen duidelijk zichtbaar zijn. Van een aantal onderdelen, te weten wijzigingsbeheer, gebruikersbeheer en beveiliging van componenten, schrijft u dat deze nog niet volledig op orde waren. Voor de genoemde onderdelen heeft Financiën concrete acties in gang gezet om in de eerste helft van 2019 verdere verbetering van het IT-beheer te bewerkstelligen.

In 2018 heeft het ministerie ook de uitbesteding van het technisch beheer van een groot deel van de informatiesystemen organisatorisch voorbereid en gestart. U stelt dat maatregelen zijn getroffen om kennis binnen het ministerie te behouden en dat het ministerie monitort of bij de uitbesteding aan alle technische, veiligheids- en compliance- eisen wordt voldaan. U wijst erop dat een aantal afspraken nog nader moet worden ingevuld met de Auditdienst Rijk en de externe partij over het uitvoeren van audits. Daarnaast zijn niet alle beheersmaatregelen al volledig ingericht. Financiën werkt er naar toe de vereiste maatregelen gereed te hebben voor de voltooiing van de uitbesteding. Hiermee verwacht ik een belangrijke stap te zetten in de verdere verbetering van het IT-beheer.

### *Decentralisatie-uitkeringen*

Met het regeerakkoord en het IBP (Interbestuurlijke Programma) is bewust gekozen om als Rijk, provincies, gemeenten en regio's een aantal moderne en complexe opgaven samen op te pakken. De minister van BZK werkt aan een aanpassing van de Financiële verhoudingswet die erop is gericht om een financieel instrumentarium te creëren dat deze samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden faciliteert. Dit is het derde spoor binnen de heroverweging van de financiële verhoudingen<sup>1</sup>. BZK is hierover momenteel in gesprek met decentrale overheden.

**Hoofddirectie Financieel-  
Economische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2019-0000068765

U constateert in uw rapport dat in de praktijk een aantal decentralisatie-uitkeringen bestaan die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden, die een dergelijke uitkering kenmerkt. Ik zal samen met mijn ambtgenote van BZK bezien wat uw bevindingen betekenen voor de aanpak van de opgaven waar dit vraagstuk speelt, waarbij ik het belangrijk vind dat de voortgang in de samenwerking die nodig is om maatschappelijke opgaven op te pakken, overeind blijft.

### **2.3 Belastingdienst - algemeen**

In hoofdstuk 1 'Onze conclusies' onderstreept u de noodzaak van het vervangen van de verouderde systemen om ervoor te zorgen dat de Belastingdienst op middellange termijn nieuwe wetgeving kan blijven implementeren, zijn dienstverlening aan burgers kan garanderen en zijn kerntaak van belastinginning kan blijven uitvoeren. Met u vind ik het ook belangrijk dat deze zaken niet in het gedrang kunnen komen als de vernieuwing stagneert. Alle aandacht is erop gericht deze situatie te voorkomen. Daarom is het inzicht vergroot in de vraag en het aanbod van ICT-capaciteit vanuit de IV-organisatie van de Belastingdienst (IV-portfolioproces): er is sprake van spanning tussen de vraag en het aanbod van ICT, hetgeen leidt tot de noodzaak van prioritering. Daarom hebben de uitkomsten van het portfolioproces tot op het hoogste niveau binnen zowel de Belastingdienst als vanuit de verschillende rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, de aandacht. Een extern onderzoek wordt uitgevoerd naar het verloop en de uitkomsten van het portfolioproces. Gezamenlijk zullen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer het portfolio 2020 vaststellen, waarbij het beheersen van toekomstige continuïteitsrisico's een belangrijk punt van aandacht zal zijn.

U stelt verder vast dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid in 2018 onder druk heeft gestaan. Zo wijst u op de personeelstekorten bij de Belastingdienst en de gevolgen daarvan voor de uitvoering van het toezicht. Het klopt dat de Belastingdienst hinder ondervindt van de achterblijvende bezetting en dat dit de uitvoering van zijn taken kwetsbaar maakt, waaronder de uitvoering van het toezicht. In het kader van *Beheerst vernieuwen* heeft de Belastingdienst tijdelijk extra middelen gekregen voor het aantrekken van extra personeel om de stabiliteit van de uitvoering te borgen. Op dit moment levert de Belastingdienst daarom een grote wervingsinspanning om het grote aantal vacatures te vervullen en om zo op termijn ook de uitvoering- en toezichtprocessen te blijven borgen.

Daarnaast vraagt u aandacht voor het ontbreken van concrete cijfers over de planning en realisatie van toezicht- en handhavingsactiviteiten. Dit vraagt allereerst om adequate managementinformatie. Hiervoor is het programma

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 34 775B, nr. 18.

Managementinformatie/risicomanagement ingericht. Ook is al eerder van verschillende kanten geconcludeerd dat de huidige prestatie-indicatoren in de begroting onvoldoende scherp zijn gedefinieerd. Vandaar dat de komende tijd een samenhangend stelsel van prestatie-indicatoren wordt uitgewerkt, zoals beschreven in het Jaarplan Belastingdienst 2019.

**Hoofddirectie Financieel-  
Economische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2019-0000068765

Tot slot benoemt u het handhavingsmoratorium van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA). In het regeerakkoord is opgenomen dat het huidige handhavingsmoratorium na invoering van maatregelen ter vervanging van de Wet DBA gefaseerd wordt afgebouwd. Tijdens het handhavingsmoratorium is de handhaving door de Belastingdienst op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen opgeschort behoudens situaties van 'kwaadwillendheid'. De staatssecretaris van Financiën heeft toegezegd de Tweede Kamer voor de zomer te informeren over de toezicht- en handavingsstrategie Wet DBA en de afbouw van het handhavingsmoratorium.<sup>2</sup>

## **2.4 Onvolkomenheden Belastingdienst**

### *Legacy-problematiek IT Belastingdienst*

U concludeert dat de aanpak van de modernisering van het IV-landschap duidelijk is verbeterd. U acht echter het tempo waarin de verouderde systemen worden gemoderniseerd of vervangen te laag en wijst erop dat de vraag naar IT-capaciteit de komende jaren groter zal zijn dan het aanbod. Om die reden handhaaft u de onvolkomenheid.

Ik herken het geschetste beeld. Tevens onderschrijf ik de conclusie dat het vervangen van de verouderde systemen nodig is om ervoor te zorgen dat de Belastingdienst op middellange termijn nieuwe wet- en regelgeving kan blijven implementeren, dienstverlening aan burgers kan garanderen en zijn kerntaak van belastinginning duurzaam kan blijven uitvoeren. Het maken van de juiste keuzes in vraag naar en aanbod van ICT is een doorlopend afwegingsproces. Zie ook paragraaf 2.3.

### *Managementinformatie Belastingdienst*

U komt tot de conclusie dat het verbeteren van de managementinformatie meer tijd vergt dan aanvankelijk gedacht en handhaaft daarom de onvolkomenheid.

Zoals u aangeeft in uw conceptraport is eind 2018 een start gemaakt met het programma Managementinformatie/risicomanagement Belastingdienst. Het uiteindelijke doel is om te voorzien in managementinformatie op alle sturingsniveau's, die betrouwbare informatie over het presteren van de Belastingdienst levert. Ik verwacht dat de aandacht die thans aan het onderwerp wordt gegeven op termijn tot de gewenste verbeteringen zullen leiden.

### *Strategisch personeelsbeleid Belastingdienst*

U concludeert dat er voortgang is geboekt bij het invullen van een aantal belangrijke randvoorwaarden. Omdat er nog een aantal trajecten in 2019 moet worden afgerond<sup>3</sup>, wordt de onvolkomenheid gehandhaafd.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 31066, nr. 462.

<sup>3</sup> Dit betreft: de administratieve verwerking van de organisatie- en formatierapporten, het opstellen van meerjarige personeelsplannen voor de dienstonderdelen en het invoeren en toepassen van de aangepaste processen en systemen voor het registreren van de personeelsgegevens.

De doorvertaling van de strategische personeelsprognose naar plannen per onderdeel ligt op schema, te weten deze zomer. Van belang is dat de Belastingdienst de balans tussen borgen van de stabiliteit in de uitvoering van werkprocessen blijft bewaken en zorgt dat er voldoende en juist toegerust personeel is om moderne manieren van toezicht en interactie met burgers en bedrijven uit te voeren. Naast het afronden van de door u genoemde trajecten, speelt de werving, selectie en het inwerken van nieuwe medewerkers ook in 2019 en 2020 een grote rol. De wervingsboulevard waarin kandidaten het selectieproces in korte tijd doorlopen, wordt geborgd als regulier proces en ook het vergroten van de zichtbaarheid op de arbeidsmarkt wordt de komende jaren gecontinueerd. Tegelijkertijd blijft de Belastingdienst investeren in de zittende medewerkers, omdat deze doorslaggevend zijn voor het behalen van resultaten en verbeteringen in het werk. De Belastingdienst sluit aan bij het strategisch personeelsbeleid Rijk, gericht op gekwalificeerd en gemotiveerd personeel.

#### *M&O-beleid kleine belastingmiddelen*

U concludeert dat voor de groep 'overige middelen' in 2018 toereikende handavingsplannen en uitvoeringsrapportages zijn opgesteld. Alleen voor de groep 'autobelastingen' en de erf- en schenkbelasting was dit nog niet het geval.

Met het oog op het starten van de definitieve regeling voor de schenkbelasting over 2017 (in kalenderjaar 2019) is in 2018 een aanvang gemaakt met het opstellen van een handavingsplan voor de schenkbelasting, dat in 2019 definitief wordt gemaakt. Voor de erfbelasting is in 2018 risicogericht toezicht vorm gegeven. Dit wordt in 2019 vastgelegd in een handavingsplan voor de erfbelasting. Voor 2019 is een handavingsplan Auto gemaakt, waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke handavingsinstrumenten worden ingezet. De keuze voor deze handavingsinstrumenten wint aan kracht dankzij een risicoanalyse. Voor zowel erf- en schenkbelasting als autobelastingen zullen periodieke voortgangsrapportages worden opgesteld.

#### *Bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst*

U komt tot de conclusie dat er het afgelopen jaar te weinig voortgang is geboekt bij het verbeteren van het bedrijfscontinuïteitsbeheer.

Ik onderschrijf uw constatering dat het inrichten van bedrijfscontinuïteitsbeheer meer tijd in beslag neemt dan aanvankelijk gedacht. Het grootste struikelblok hierbij is het op peil brengen van de kennis en kunde van de hiertoe aangewezen medewerkers. Desondanks zijn er vorderingen gemaakt. De Belastingdienst is inmiddels vergévorderd met het opzetten van een crisismanagementorganisatie. Ook worden er business impact analyses (BIA's) uitgevoerd waardoor de kwetsbaarheden van de organisatie beter in beeld komen. Er wordt gewerkt aan een concreet plan van aanpak voor de implementatie van integrale beveiliging waar bedrijfscontinuïteitsbeheer een prominent onderdeel van is.

#### *Verbijzonderde interne controles Belastingdienst*

U constateert dat de tijdige uitvoering van de verbijzonderde interne controles in 2018 verder onder druk is komen te staan. Gezien het belang van een tijdige en volledige gegevensverwerking bij de Belastingdienst en aangezien u al enkele jaren aandacht vraagt voor dit punt, merkt u de uitvoering van deze controles aan als nieuwe onvolkomenheid.

In 2018 is de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst geïmplementeerd, waarbij het team dat verantwoordelijk was voor bedoelde controles dichter op het primaire proces is gepositioneerd, namelijk in de primaire procesdirecties zelf. Deze verandering heeft geleid tot verschuivingen in de personeelssamenstelling, waardoor er in de loop van het jaar achterstanden zijn ontstaan in de verbijzonderde interne controles op de kleine belastingmiddelen. De belangrijkste controles op de grote middelen zijn wel tijdig uitgevoerd. In 2019 zullen nieuwe medewerkers worden aangetrokken. Daarnaast wordt een explicieter bewakingsmechanisme op de voortgang van de uitvoering van verbijzonderde interne controle ingevoerd.

**Hoofddirectie Financieel-  
Economische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2019-0000068765

#### *Verplichtingenbeheer Belastingdienst*

U concludeert dat het verplichtingenbeheer van de Belastingdienst niet op orde is. Belangrijkste kritiekpunt is dat gedurende het jaar geen inzicht bestaat in de actuele verplichtingenstand en de verplichtingenruimte.

De Belastingdienst komt uit een situatie, van vóór de topstructuur, waarin de dienstonderdelen, binnen de kaders van de Comptabiliteitswet, veel ruimte hadden om verplichtingen vast te leggen op een wijze die bij hun specifieke bedrijfsvoering paste. Daarbij komt dat de huidige financiële administratie een aantal tekortkomingen kent die een goed zicht op de verplichtingenstanden en verplichtingenruimte inderdaad beperken. De Belastingdienst is daarom vanaf 2018 bezig het verplichtingenbeheer te verbeteren. Uw aanbeveling wordt onderschreven. Er worden nieuwe kaders gesteld om tot een uniforme behandeling en vastlegging van verplichtingen te komen en tevens wordt de interne controle ingericht op de naleving van deze kaders. Voor de verplichtingenadministratie wordt daarbij een specifiek voor de overheid ontwikkelde rapportagemodule ingevoerd.

#### *Prestatieverklaringen Belastingdienst*

U merkt - op basis van uitgevoerd onderzoek door de Auditdienst Rijk - het ontbreken van prestatieverklaringen bij geleverde goederen en diensten als onvolkomenheid aan. Dit met name omdat er onzekerheid bestaat over de onderbouwing van geleverde prestaties. Het ontbreken van toereikende prestatieverklaringen speelt vooral in complexe situaties, zoals verzamelnota's voor de gehele Belastingdienst en de levering van samengestelde apparatuur.

Ik onderschrijf dat de organisatie rondom het afgeven van prestatieverklaringen over 2019 moet verbeteren en zal in aansluiting op uw advies hiervoor nadere actie nemen, zoals het kritisch herbeziën van de huidige kaders en richtlijnen en deze aanpassen en uitbreiden. Om dit te ondersteunen is de Belastingdienst eind 2018 reeds gestart met een onderzoek naar de prestatieverklaringen.

## 2.5 Aandachtspunten Belastingdienst

Hoofddirectie Financieel-  
Economische Zaken

### *Interne fiscale beheersing Belastingdienst*

U concludeert dat in 2018 belangrijke stappen zijn gezet bij het opzetten van een Tax Control Framework, maar dat het nog ten minste een jaar zal duren voordat er sprake is van beheerste en geteste processen.

Ons kenmerk  
2019-0000068765

Deze conclusie wordt gedeeld. De Belastingdienst heeft in 2018 een gateway review laten uitvoeren om vast te stellen of de gekozen aanpak toereikend is. Daaruit bleek dat aan het eind van het eerste kwartaal van 2019 de belangrijkste risicovolle processen zodanig zijn beschreven, dat sprake is van een voldoende niveau van opzet en bestaan van beheersmaatregelen. Daarmee is het beoogde niveau van beheersing voor de hele Belastingdienst echter nog niet gerealiseerd. Het implementatieplan is herijkt en toegespitst op de beheersing van de fiscale risico's. Per fiscaal risico is een directeur aangewezen als trekker. Doel is dat de Belastingdienst eind 2019 in control is op deze risico's.

### *Toegangsbeheer ICT-systemen*

U constateert dat er wordt gewerkt aan verbetering van het toegangsbeheer.

Ik deel de conclusie dat het beheer van de systeembeheerdersrechten aandacht vraagt. De realisatie van de structurele oplossing hiervoor vraagt enige tijd. Deze oplossing wordt voorzien in de tweede helft van 2019. In de tussentijd worden tijdelijke beheersmaatregelen getroffen om een eventueel risico op onjuist gebruik op te vangen.

### *Kindgebonden budget*

Ik heb nota genomen van de aankondiging dat u het komend jaar het aanpassen van de systemen en ook de ontwikkelingen op het gebied van herstel zal blijven volgen.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra