

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
De heer A. P. Visser
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

Ons kenmerk
2021-0000079991

Uw brief (kenmerk)
21002510 R

Datum
Betreft Bestuurlijke reactie Verantwoordingsrapport Financiën
en Nationale Schuld 2020

Geachte heer Visser,

Hierbij ontvangt u, mede namens beide staatssecretarissen van Financiën, mijn reactie op uw conceptrapport bij het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2020. Met belangstelling heb ik hiervan kennisgenomen.

Bij aanvang van het rapport benadrukt u dat, ondanks de omstandigheden in 2020 veel gevraagd hebben van de organisatie en medewerkers op het terrein van de kinderopvangtoeslag en de bedrijfsvoering, er een bijzondere prestatie is geleverd. Het verheugt mij dat u hiermee het vele en harde werk erkent dat mijn ministerie in 2020 heeft verzet.

Hoewel u positief bent over de geboekte voortgang ten aanzien van de onvolkomenheden en aandachtspunten van vorig jaar, bent u van mening dat de Belastingdienst nog steeds veel inspanningen moet verrichten om de bedrijfsvoering voor heffing en inning van belastingen op orde te brengen. U bepleit dat de Belastingdienst tijd en een zekere mate van rust nodig heeft om de bedrijfsvoering op orde te krijgen. De Belastingdienst is volgens u gebaat bij besluitvorming waarin realisme en ambitie hand in hand gaan, van regeerakkoord tot de jaarlijkse belastingplannen. Uitvoeringstoetsen dienen met extra aandacht te worden gewogen door kabinet en parlement. Dit pleidooi wordt door mij van harte onderschreven.

De onvolkomenheden van 2019 met betrekking tot achtereenvolgens managementinformatie, het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) kleine belastingmiddelen, verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen blijven voorlopig gehandhaafd. Positief is dat de onvolkomenheid Verbijzonderde interne controle en ook het aandachtspunt Uitvoering herstel kindgebonden budget zijn opgelost. Ook de aanbevelingen voor het integriteitsbeleid Douane zijn volgens u door de Douane voldoende opgepakt in 2020. Er zijn echter drie nieuwe onvolkomenheden bij gekomen: het wijzigingsbeheer IT-beheer, het M&O-beleid Belastingdienst en de toezichtfunctie financieel beheer rijksoverheid. Ik herken de genoemde punten en werk onverminderd aan de oplossing daarvan. Ik volsta daarom met het maken van een enkele opmerking bij de verschillende onvolkomenheden en aandachtspunten.

1. Financiële informatie

Tot mijn genoegen constateert u dat de financiële informatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2020 een getrouwe weergave is. Met betrekking tot de rechtmatigheid op totaalniveau maakt u een uitzondering voor een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.

Directie Financieel-
Economische Zaken

Ons kenmerk
2021-0000079991

Ook op artikelniveau concludeert u dat het beeld betrouwbaar tot stand is gekomen. Met betrekking tot de rechtmatigheid op artikelniveau maakt u een uitzondering voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen. Deze uitzondering is grotendeels te verklaren door de verplichting die het kabinet is aangegaan voor de forfaitaire compensatie aan gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire.

Een toelichting op deze onrechtmatigheden is opgenomen in de hierna volgende reactie.

2. Bedrijfsvoering

In uw rapport merkt u op dat ik voornemens ben in 2022 een 'in control statement' af te geven over de bedrijfsvoering van het ministerie. Dat berust op een misverstand. Enige jaren geleden werd geconstateerd dat er in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst veel te verbeteren viel: daarom wordt er binnen de Belastingdienst en bij de DG Toeslagen aan de hand van een meerjarig ontwikkelingstraject gewerkt aan een verbeteringsslag van de bedrijfsvoering en richting een dergelijke statement toegewerkt; wanneer dit kan en zal worden afgegeven is echter afhankelijk van verschillende ontwikkelingen en derhalve nog niet met zekerheid te zeggen.

2.1 Onvolkomenheden

Managementinformatie Belastingdienst

U concludeert dat deze onvolkomenheid in 2020 nog niet is opgelost. Dit komt omdat het programma voor managementinformatie een meerjarige aanpak kent, tot en met 2022. De in 2020 geplande activiteiten van het deelprogramma Concernmanagementinformatie zijn in 2020 nagenoeg afgerond. Ook het deelprogramma Ketenmanagementinformatie en de projecten om de onderliggende administraties aan te passen, zijn in 2020 conform schema uitgevoerd. Het programma trekt deze lijn voortvarend door. Voor 2021 en 2022 ligt de prioriteit bij de ketenmanagementinformatie om deze voor de uitvoeringsketens verder op orde te krijgen. U concludeert tevens dat de Belastingdienst nog niet (volledig) heeft kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van de eigenaar (Secretaris-Generaal) en de opdrachtgever (DG Fiscale Zaken (DGFZ)). De Belastingdienst voert daarom overleg met de eigenaar en de opdrachtgever om concrete afspraken te maken over de informatieverstrekking door de Belastingdienst.

Misbruik en oneigenlijk gebruik kleine belastingmiddelen

U concludeert dat het toezicht op de schenk- en erfbelasting nog niet volledig aansluit bij de uitgangspunten van de handhavingstrategie van de Belastingdienst. De keuzes die passen bij de uitgangspunten van deze handhavingstrategie worden nog niet gemaakt. De bekende risico's zijn bij de erfbelasting goed in beeld en bij het toezicht op deze belasting vindt een 100%-controle plaats. Bij de schenkbelasting wordt een risicoselectiemodel gebruikt om te bepalen welk deel van de aangiften geautomatiseerd afgedaan kan worden en

welk deel handmatig. In 2021 werkt de Belastingdienst verder aan een verdiepingsslag om het inzicht te verbeteren in de omvang van de handhavingsrisico's en het nalevingstekort. U handhaaft voor 2020 de onvolkomenheid en combineert deze met de nieuwe onvolkomenheid M&O-beleid die betrekking heeft op de grote belastingmiddelen vanwege vergelijkbare tekortkomingen.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

Misbruik en oneigenlijk beleid Belastingdienst – keuze inzet handhavingmix

Ook voor de grote belastingmiddelen concludeert u dat de Belastingdienst de keuzes in het handhavingsbeleid beter moet onderbouwen, dit ondanks de verbetering van het handhavingsbeleid gedurende de afgelopen jaren. U merkt dit aan als een onvolkomenheid in de opzet en het beheer van de belastingontvangsten. U beveelt aan in de handhavings- en toezichtplannen de keuzes voor de inzet van handhavinginstrumenten te baseren op inzicht in de risico's en de oorzaken van niet-naleven. Tevens beveelt u aan periodiek en als inherent onderdeel van de handhavingsregie te toetsen of de in de handhavingsplannen gemaakte keuzes het effect sorteren dat de Belastingdienst voor ogen had. Deze aanbevelingen worden door mij onderschreven. De inzet van de Belastingdienst is hier ook op gericht: met steekproefsgewijze controles wordt periodiek het niveau van naleving vastgesteld voor de doelgroepen Particulieren en Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Deze controles verschaffen inzichten in het fiscaal relevante gedrag van belastingplichtigen en in nalevingstekorten als gevolg van onvolledige of onjuiste aangifte. Tevens leveren zij inzichten op voor het maken van keuzes in het toezicht en de ontwikkeling van risicomodellen. Ook wordt gewerkt met periodieke onderzoeken die meer inzicht moeten geven in de naleving van wet- en regelgeving door grote ondernemingen en de effecten voor het toezicht. Na afronding in 2021 van het laatste onderzoek zal het segment 'middelgroot' van de doelgroep Grote Organisaties (GO) aansluiten bij de steekproefcyclus zoals deze bij het MKB vormgegeven wordt.

Sinds 2020 categoriseert de Belastingdienst in de *Compliance Map* de risico's rond de verschillende belastingstromen. Het model geeft per belastingmiddel een algemeen inzicht in de samenhang tussen uitvoering, handhaving, wetgeving en de risico's voor de belastingopbrengsten.

Met de uitkomsten van steekproeven en de *Compliance Map* zal per doelgroep en per belastingmiddel bepaald worden welke nalevingsproblematiek wordt aangepakt en op welke manier. Deze afweging zal de Belastingdienst gaan vastleggen in het jaarplan. Aanvullend laat de Belastingdienst advies inwinnen over wat er nog aan nieuwe inzichten nodig is om de inzet van handhavinginstrumenten te onderbouwen en hoe het effect van de gemaakte keuzes beter kan worden gemeten en gerapporteerd.

U stelt op basis van uw onderzoek een ander beeld te hebben bij de door de Belastingdienst getrokken conclusie ten aanzien van de toereikendheid van het M&O-beleid. De Belastingdienst is onverminderd van oordeel dat de uitkomsten in 2020 van de prestatie-indicatoren op zichzelf geen aanleiding vormen te veronderstellen dat er geen sprake zou zijn van een toereikend M&O-beleid voor belastingen. Voor zover de factoren (corona, onderbezetting, Fraude Signalering Voorziening (FSV)) invloed hebben gehad, komen deze beperkt tot uiting in de prestatie-indicatoren in de begroting. Gezien ook het feit dat bij het gevoerde M&O-beleid van de Belastingdienst de omstandigheden altijd een belangrijke rol spelen en een (cijfermatige) uitsplitsing tussen standaard- en aanvullende onzekerheden onmogelijk te maken valt, beschouw ik deze onzekerheid, anders

dan u, als een onderdeel van de standaard inherente onzekerheid, die daarmee goed is verantwoord in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Verplichtingenbeheer Belastingdienst

U concludeert dat de Belastingdienst in 2020 verder heeft gewerkt aan de verbetering van het verplichtingenbeheer. Het proces is in opzet voldoende ingericht en (verbijzonderde) interne controles zijn uitgevoerd. De werking van het verbeterde proces van verplichtingenbeheer kon echter volgens u nog onvoldoende over het gehele jaar worden aangetoond. Wat betreft de door u geconstateerde fouten en onzekerheden merk ik op dat een deel hiervan in 2020 is ontstaan als gevolg van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten die buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst lagen. Voor 2021 beveelt u aan toe te zien op de verdere optimalisatie van het proces van verplichtingenbeheer, door de (verbijzonderde) interne controles verder in te bedden en structureel en tijdig uit te laten voeren. De Belastingdienst is hier al volop mee bezig. Naast het verplichtingenbeheer vraagt u aandacht voor de naleving van de aanbestedingsvereisten (minicompetitie). Ook dit nieuwe element van de onvolkomenheid en de aanbeveling daarvoor worden door mij onderschreven.

Ons kenmerk
2021-0000079991

Prestatieverklaringen Belastingdienst inkoop

Ook voor deze onvolkomenheid geldt dat u over 2020 de effectieve werking van de (verbijzonderde) interne controles binnen het verbeterde proces nog niet kon vaststellen. Het proces is in opzet voldoende ingericht en (verbijzonderde) interne controles worden uitgevoerd. U beveelt voor 2021 aan toe te zien op de verdere optimalisatie van het proces van prestatieverklaringen. De Belastingdienst werkt hier onverminderd aan. Deze aanbeveling wordt dan ook overgenomen.

Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures)

Ten aanzien van wijzigingsbeheer constateert u dat het testen van wijzigingen in IT-systemen (onderdeel van het wijzigingsbeheer) bij de Belastingdienst nog niet goed is geregeld en merkt dit aan als een nieuwe onvolkomenheid. U beveelt aan toe te zien op het centraal opstellen van een adequate testprocedure en centraal toezicht op een adequate uitvoering en documentatie van het testen. De Belastingdienst herkent deze punten en is hiermee al aan de slag gegaan. Uw aanbevelingen worden overgenomen. De Belastingdienst zal in 2021 de beschrijving van de wijzigingsbeheerprocedure aanscherpen. Daarnaast zal in afstemming met de Auditdienst Rijk het wijzigingsproces periodiek worden getoetst door het uitvoeren van controles, met specifieke aandacht voor het structureel op een juiste wijze doorvoeren van de wijzigingen in de software, aan de hand van voldoende gedocumenteerde tests.

Toeichtfunctie financieel beheer Rijksoverheid

U geeft aan dat er geen heldere procedure is voor het uitvoeren van het voorafgaand toezicht zoals is opgenomen in het Beleidskader risicoregelingen (onderdeel van de begrotingsregels van het kabinet Rutte III). Daarnaast is niet duidelijk vastgelegd wat de relatie is met het voorafgaand toezicht volgens artikel 4.12 tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016 (CW) en voor welke risicoregelingen het voorafgaand toezicht geldt.

Het kabinet heeft, met brede instemming van het parlement, een bewuste keuze gemaakt om met grote snelheid een steunpakket voor de economie (waaronder risicoregelingen) in te richten. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat de overheid burgers en bedrijven snel steun kon bieden, maar dit betekende ook dat in

sommige gevallen niet alle procedures gevolgd konden worden. Dat laat onverlet dat ik in zijn algemeenheid de noodzaak onderschrijf van een zorgvuldig besluitvormingsproces waarbij procedures worden gevolgd.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

Met betrekking tot het toezicht op risicoregelingen is in eerdere correspondentie met de Algemene Rekenkamer uiteengezet dat er een verschil is in de invulling van het voorafgaand toezicht conform het Beleidskader risicoregelingen en respectievelijk artikel 4.12, tweede lid, CW:

- In artikel 4.12, tweede lid, CW is opgenomen dat de minister van Financiën begrotingsartikelen aanwijst die onder zijn voorafgaand toezicht vallen.
- In het Beleidskader risicoregelingen is beoogd een praktische werkwijze te introduceren waarmee toetsingskaders conform het Beleidskader risicoregelingen door het betreffende departement wordt ingevuld en afgestemd met het Ministerie van Financiën.

Met het afstemmen van toetsingskaders wordt door departementen voldaan aan de invulling van voorafgaand toezicht zoals in het Beleidskader risicoregelingen is bedoeld. Dit is de werkwijze vanaf het moment dat het Beleidskader risicoregelingen van kracht werd bij de instelling van de Begrotingsregels 2018-2022.

Ik begrijp dat er door gebruik van dezelfde term (voorafgaand toezicht) verwarring is ontstaan over de invulling hiervan met betrekking tot de risicoregelingen. Daarom wordt gewerkt aan een aanpassing van de huidige tekst in het Beleidskader risicoregelingen. Daarnaast zal het proces van toepassing en uitvoering van de toetsing verder worden uitgewerkt, zodat voor alle betrokkenen binnen dit proces de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn met als doel om het toezicht op de risicoregelingen te verbeteren.

Fiscale regelingen te vaak en te makkelijk ingezet

U beveelt aan om fiscale regelingen alleen toe te passen als deze onlosmakelijk verbonden zijn met de heffingsstructuur van de belastingwetgeving of als een fiscale regeling aantoonbaar de meest effectieve en doelmatige manier is om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Ik omarm deze aanbevelingen. Deze sluiten ook goed aan bij de conclusies van de Evaluatiedoorlichting van fiscale regelingen die de staatssecretaris van Financiën in juni 2020 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.¹ In deze doorlichting is voor alle uitgevoerde evaluaties in de periode 2010-2018 gekeken of het toetsingskader voor fiscale regelingen is toegepast en of de beleidsaanbevelingen uit de evaluaties zijn overgenomen. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Evaluatiedoorlichting is dat de (fiscale) instrumentkeuze nadrukkelijker moet worden onderzocht en dat zo veel mogelijk een horizonbepaling moet worden gehanteerd. In de aanbiedingsbrief van de Evaluatiedoorlichting zijn deze aanbevelingen overgenomen. Ook vraagt de Evaluatiedoorlichting aandacht voor de politieke afwegingen rond fiscale regelingen. Daarmee maken de uitkomsten van evaluaties deel uit van de politieke besluitvorming samen met andere overwegingen.

U geeft in uw rapport een overzicht van eerdere onderzoeken die de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd op het terrein van fiscale regelingen en herhaalt daarbij de bevindingen van destijds. Voor een evenwichtig beeld wil ik daarbij ook aandacht vragen voor de bestuurlijke reacties op deze onderzoeken. Tevens verdienen mijns inziens de verschillende stappen die de afgelopen jaren op het

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 300, nr. 79.

terrein van fiscale regelingen zijn gezet meer aandacht. Zo is de lijst met fiscale regelingen die elk jaar als bijlage bij de Miljoenennota is gevoegd de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid. Deze bijlage bevat informatie over het budgettaire beslag en de ontwikkeling en de bijstellingen daarvan, de doelstelling van elke regeling, de uitgevoerde evaluaties en een in principe dekkende agenda voor de komende evaluaties. Graag wil ik ook wijzen op de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel² die in mei 2020 naar de Kamer zijn gestuurd. Daarin is aandacht is besteed aan de uitgevoerde evaluaties van fiscale regelingen. De hoofdboodschappen in de Bouwstenen zijn van dezelfde toon en aard als die van dit verantwoordingsonderzoek en de Evaluatiedoorlichting. Een van de aanbevelingen is dat het bestaande fiscale toetsingskader beter moet worden toegepast. De Bouwstenen zijn bedoeld als input voor het beleid van een nieuwe regeringsperiode. Verder bevat de Rijksbegroting sinds vorig jaar de Strategische Evaluatie Agenda, die als doel heeft om de kwaliteit van evaluaties en daarmee overheidsbeleid te verbeteren. In algemene zin is op fiscaal terrein nadrukkelijk aandacht voor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet en is er vorig jaar een pilot uitgevoerd waarbij voor de fiscale maatregelen de passages over doeltreffendheid en doelmatigheid extra zijn uitgelicht. Er worden dus al veel inspanningen geleverd op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Ik deel echter uw conclusie dat de naleving van het toetsingskader kan worden verbeterd. Ik zal mij daarom blijven inspannen dat het toetsingskader bij fiscale wetgeving consequenter wordt toegepast. Ik maak daarbij graag van de gelegenheid gebruik op deze plaats te melden dat momenteel wordt gewerkt aan een rijksbrede herziening van het integraal afwegingskader (IAK) om de toepassing ervan rijksbreed te verbeteren.

Tot slot verdient uw oordeel bij de vier fiscale regelingen en met name tabel 5 op pagina 73 van het rapport enige nuancering. Hierna ga ik daar kort per regeling op in. Ik hecht eraan daarbij te melden dat de betreffende vier regelingen (extracomptabel) op de begroting van de betreffende ministeries staan en dat hiermee deze ministeries ook verantwoordelijk zijn voor de evaluaties van de regelingen vanuit de invalshoek van hun eigen beleidsterrein.

Aftrek specifieke zorgkosten

Ik herken ten dele de constatering in tabel 5 over deze regeling die als doel heeft om chronisch zieken en gehandicapten te compenseren voor de door hen gemaakte specifieke zorgkosten die elders niet worden vergoed. Het doel is hiermee helder omschreven. Het klopt dat er nog geen evaluatie van de regeling heeft plaatsgevonden. Het onderzoek naar de regeling uit 2016 betrof een inventarisatie van het gebruik en geen evaluatie met de vraag of werd voldaan aan het toetsingskader fiscale regelingen. Ik kan mij vinden in uw conclusie dat een dergelijke evaluatie gewenst is. Hierbij zal nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de samenhang met bestaande regelingen waar de groep chronisch zieken en gehandicapten gebruik van kan maken. De evaluatie zal terugkomen in de evaluatieplanning in de begroting van 2022. Een horizonbepaling is niet aan de orde bij deze regeling die reeds vele jaren van kracht is.

² Kamerstukken II 2019/2020, 32 140, nr. D.

Lijfrenteaftrek

Ik herken niet alle constatering in tabel 5 over de lijfrenteaftrek. De probleemstelling en het doel van de regeling zijn helder: het faciliteren van (bieden van fiscale premieruimte voor) het opbouwen van een oudedagsvoorziening. Dat een fiscale regeling de voorkeur verdient boven een directe subsidie volgt uit de logica van het fiscale stelsel. De premie die nu in aftrek wordt gebracht, wordt later alsnog belast op het moment dat de oudedagsvoorziening tot uitkering komt (de omkeerregel). Het klopt verder dat nog geen evaluatie van de regeling heeft plaatsgevonden. Zoals aangegeven in de evaluatieprogrammering loopt deze regeling mee in het geheel van de aanstaande pensioenhervorming. Een horizonbepaling is gegeven het karakter en de koppeling aan de pensioenen niet aan de orde bij deze regeling.

Landbouwvrijstelling

Ik herken deels de constatering in tabel 5 met betrekking tot de landbouwvrijstelling (LBV). De regeling is voor het laatst in 2007 geëvalueerd. Ook was de LBV onderdeel van een interdepartementaal beleidsonderzoek in 2014 en een beleidsdoorlichting in 2019. In 2022 staat een volgend onderzoek gepland, waarvan de invulling nog nader bepaald dient te worden. De conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer worden hierbij meegenomen.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

Ik herken ten dele de constatering in tabel 5 met betrekking tot de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA). Zo is er wel een doelstelling zij het niet kwantitatief geformuleerd, namelijk het bevorderen van investeringen van relatief geringe omvang, die in het algemeen gedaan zullen worden in het MKB. In 2017 is de KIA geëvalueerd. De volgende evaluatie staat gepland voor 2022.

Uitvoering budgettaire toezicht Ministerie van VWS

Naast de onvolkomenheid vraagt u aandacht voor een meer proactieve benadering van het toezicht op het financieel beheer van het Rijk, ook als die onder de primaire verantwoordelijkheid valt van een beleidsministerie. U constateert dat mijn ministerie pas in december 2020 acties heeft ondernomen ten aanzien van de problemen bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), ondanks dat in juni 2020 reeds risico's ten aanzien van de rechtmatigheid van coronacrisisuitgaven bekend en benoemd waren in de memorie van toelichting bij de eerste incidentele suppletoire begroting van het Ministerie van VWS.

Ten aanzien van de rechtmatigheidsproblematiek met betrekking tot de coronacrisis bij het Ministerie van VWS heeft het Ministerie van Financiën vanaf de tweede helft 2020 regelmatig overleg gevoerd met het Ministerie van VWS en op verschillende wijze ondersteuning verleend om de verantwoording op orde te krijgen door bijvoorbeeld capaciteit beschikbaar te stellen. Dit zal het Ministerie van Financiën de komende periode blijven doen.

2.2 Aandachtspunten

Toekomstbestendig IT-landschap (moderniseren en lifecyclemanagement)

De door u beschreven stand van zaken op gebied van Toekomstbestendig IT-landschap onderschrijf ik: inzicht in het bestaande IT-landschap is nodig. Om tot dit inzicht te komen is de departementale CIO in 2020 gestart met de inrichting van lifecyclemanagement (LCM). Gemeenschappelijke definities maken hier deel van uit. De aanpak van lifecyclemanagement wordt periodiek afgestemd in het

CIO-overleg van Financiën en geldt voor het hele departement. Tevens wordt in 2021 een meerjarig IV-plan opgesteld waarin, per relevant organisatieonderdeel, wordt beschreven welke stappen nodig zijn om een toekomstbestendige IT-landschap te bereiken.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

Zoals u opmerkt, heeft de Belastingdienst een groot deel van het applicatielandschap goed in beeld en is dit inzicht in 2020 verder verbeterd. Ook is in 2020 de doelstelling gehaald voor vermindering van het aantal verouderde systemen. Doordat in 2020 daarbij ook andere parameters dan veroudering (zoals verlaging van het continuïteitsrisico, verbeterde wendbaarheid, betere functionaliteit en gebruikersgemak, minder storingen en uitval en lagere onderhoudskosten) in de beschouwing betrokken zijn en verder onderbouwd, legt de Belastingdienst naar uw mening een basis voor verbetering van het lifecyclemanagement. De Belastingdienst gaat hier, in afstemming met het beleidsdepartement mee door, waarbij de 'domeinarchitecturen', die beschrijven welke technische en functionele verbeteringen de komende jaren nodig zijn, een centrale rol spelen.

IT-beheer Logische Toegangsbeveiliging Belastingdienst

U constateert dat de Belastingdienst de afgelopen jaren de governance van het proces voor logische toegangsbeveiliging (LTB) heeft verbeterd. Er resten naar uw mening nog een drietal tekortkomingen. De Belastingdienst onderkent deze tekortkomingen en werkt aan de oplossing ervan. De Belastingdienst zal in 2021 verder zorgdragen voor het verankeren van toezicht op de logging en monitoring bij gebruik van (hoge) rechten en de volledigheid van de zogeheten SOD-lijsten (*Segregation of duties*).

Informatiebeveiliging

U concludeert in uw rapport dat het ministerie de risico's van informatiebeveiliging voldoende beheerst. Om risico's verder te mitigeren, herhaalt u uw twee aanbevelingen uit het Verantwoordingsonderzoek 2019 die nog niet volledig zijn opgevolgd. Ten eerste beveelt u aan de informatie van de Belastingdienst over informatiebeveiligingsincidenten via periodieke rapportages aan het kerndepartement te melden, zodat er op centraal niveau een volledig beeld is. Ook beveelt u aan om de monitoring van de omgang met beveiligingsincidenten vast te leggen.

Ik neem uw aanbevelingen over. Om het centrale inzicht te vergroten worden, in 2021, ook de informatiebeveiligingsincidenten van de Belastingdienst in de rapportages aan de departementale CIO opgenomen. Het kerndepartement en de Belastingdienst zullen tevens de monitoring van de omgang met beveiligingsincidenten vastleggen en hierover waar relevant rapporteren aan de departementale CIO. De incidenten en de monitoring worden tezamen met de andere aspecten van informatiebeveiliging minimaal twee keer per jaar besproken in het CIO-overleg Financiën. In dit overleg nemen naast de Belastingdienst en het kerndepartement ook Douane en Toeslagen deel. Tenslotte vormen de incidenten een onderdeel van het Informatiebeveiligingsbeeld dat Financiën eind 2021 opstelt.

Decentralisatie-uitkeringen en Specifieke Uitkeringen

U geeft aan dat de Staatssecretaris van Fiscaliteit & Belastingdienst, samen met medefondsbeheerder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), opnieuw stappen heeft gezet bij het terugdringen van de

onrechtmatigheden in verband met de decentralisatie-uitkeringen. Ik herken de door u geschetste positieve ontwikkeling en de gestage daling van het aantal onrechtmatigheden.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

Daarnaast doet u in het Verantwoordingsonderzoek van BZK de aanbeveling dat fondsbeheerders strikter de door departementen uitgevoerde toets voor specifieke uitkeringen kunnen controleren om onrechtmatigheden te voorkomen. Ook zou de informatievoorziening aan het parlement over de uitvoering en gerealiseerde maatschappelijke effecten van specifieke uitkeringen kunnen worden verbeterd. De Staatssecretaris van Fiscaliteit & Belastingdienst zal in overleg met het Ministerie van BZK treden om te bezien hoe wij onze rollen beter kunnen vervullen en het systeem van informatievoorziening kunnen verbeteren, met behoud van de eerste verantwoordelijkheid van vakdepartementen.

Interne fiscale processen

U concludeert dat de Belastingdienst de belangrijkste risico's in kaart heeft gebracht en hiervoor procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen heeft geformuleerd. De dienstonderdelen van de Belastingdienst werken hier al mee. De implementatie van de procesbeschrijvingen en het functioneren van de beheersmaatregelen is, onder meer door de bijzondere omstandigheden die zijn ontstaan door corona, nog niet in alle gevallen getoetst. De Belastingdienst zal hiervoor in 2021 een herijkte planning opstellen.

Centraal intern toezicht op geldstromen Douane

U constateert dat het intern toezicht op centraal niveau op door de decentrale Douaneonderdelen geheven en geïnde geldstromen nog niet volledig op orde is. De Douane herkent zich in de uitkomsten van het onderzoek en ziet het aandachtspunt als aansporing om met extra energie door te gaan op reeds ingeslagen weg en te werken aan de verdere ontwikkeling van het Ordelijk Financieel Beheer (OFB). Uw constatering dat de door de Douane ter versterking van het financieel beheer gestarte trajecten reeds enkele jaren lopen en langer duren dan initieel gepland, is juist. Dit hing samen met een beperkte beschikbaarheid van capaciteit en middelen, afgezet tegen de andere prioriteiten waarvoor de Douane zich gesteld zag, waaronder de Brexit en de implementatie van nieuwe wetgeving op het gebied van btw-vrijstelling. Op basis van het recent gereed gekomen plan van aanpak worden de binnen de Douane op het gebied van OFB lopende initiatieven in meer samenhang aangepakt. De geplande uitvoering loopt door in de tweede helft van 2022.

Controle herverzekering leverancierskredieten

In uw rapport concludeert u dat de rechtmatigheid van de eindafrekening van de garantieregeling voor de herverzekering van leverancierskredieten nog niet volledig op orde is. In de volgende alinea's zet ik uiteen waarom er gekozen is voor de huidige vormgeving van de maatregel, de daaropvolgende controle door de externe accountant én wat ik eraan ga doen om in deze omstandigheden de risico's op een onvolledige rapportage op de inkomstenstroom te beperken.

De garantieregeling voor de herverzekering van leverancierskredieten betreft een, vanwege de coronacrisis afgegeven, garantie van de Staat die ervoor moet zorgen dat de kortlopende kredietverlening in de private verzekeringssector doorloopt.

Om te borgen dat de controle van de deelnemende verzekeraars zo compleet mogelijk uitgevoerd wordt, is er door de Staat een *full audit right* bedongen.³ Een opdracht die leidt tot een controleverklaring is echter niet mogelijk. Dat wordt veroorzaakt doordat de meeste deelnemende verzekeraars niet controleplichtig zijn in Nederland. Zij opereren als branche van een pan-Europese moedermaatschappij, en staan dus elders, op geaggregeerd niveau, onder toezicht.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

Ondanks deze beperkingen in de accountantscontrole is ervoor gekozen alle verzekeraars toegang te bieden tot de regeling. Vanuit staatssteunperspectief is er geen ruimte voor de Staat om alleen die verzekeraars te herverzekeren, waarbij een controle tot een controleverklaring kan leiden. Dit zou betekenen dat de regeling enkel aangeboden zou worden aan een selecte groep verzekeraars, wat tot een marktverstoring leidt en waardoor aan de doelstelling van de regeling voorbij wordt gegaan: het op gang houden van zoveel mogelijk leverancierskredieten.

Op advies van de door de Staat ingehuurd externe accountant is gekozen voor het uitvoeren van de huidige werkzaamheden. De werkzaamheden bieden veel flexibiliteit voor zowel financiële als niet-financiële informatie en bieden ruimte voor verdieping waar nodig. Anders dan gesteld in uw rapport zijn de mogelijke onzekerheden ten opzichte van werkzaamheden die tot een controleverklaring leiden énkél van toepassing op de volledigheid van de ontvangsten en niet op de uitgaven van de Staat.

Om het risico op onvolledige rapportage op de inkomstenstromen te beperken worden zover mogelijk mitigerende stappen genomen voor de ontvangsten. In dat kader vinden er gesprekken plaats met de externe accountant en de Auditdienst Rijk. Daarbij wordt ook onderzocht of een controleverklaring van een externe accountant op de geldstromen mogelijk wél op geaggregeerd niveau afgegeven kan worden.

2.3 Kinderopvang herstel en verbetering

Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen

U concludeert dat de Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen (UHT) in 2020 de moeilijke opdracht heeft gekregen om ouders zorgvuldig, maar het liefst ook snel te compenseren. U vraagt aandacht voor de wendbaarheid van UHT als organisatie, de communicatie met de ouders en de verhouding tussen snelheid en zorgvuldigheid bij de uitvoering. U beveelt aan om in 2021 extra aandacht te besteden aan de communicatie met de ouders. Deze aandachtspunten worden herkend.

UHT heeft de afgelopen maanden stappen gezet om zich verder te ontwikkelen tot een wendbare organisatie die goed en snel in kan spelen op politieke-bestuurlijke besluitvorming die tot wijziging en aanpassing van de werkprocessen kunnen leiden. Binnen het managementteam van UHT staan de voortgang van de hersteloperatie en de betekenis voor ouders hiervan centraal. U benoemt het zeer herkenbare dilemma van zorgvuldigheid versus snelheid. De gewenste snelheid van afhandeling is in 2020 niet gerealiseerd. In 2020 zijn de noodzakelijke stappen genomen om in 2021 tot een goede balans tussen snelheid en

³ *Full audit right* refereert naar de mate waarop de Staat een controle toe kan passen op de onderliggende contracten. Deze wordt bij een *full audit right* niet beperkt.

zorgvuldigheid te komen. De Catshuisregeling zorgt dat ouders desondanks al snel over een eerste betaling van € 30.000 kunnen beschikken. De werkzaamheden daartoe hebben in de eerste maanden van 2021 plaatsgevonden. Tegelijkertijd houdt UHT, o.a. door het uitvoeren van een lichte toets, ook oog voor zorgvuldigheid en rechtmatigheid van betalingen.

Communicatie met de ouders is een continu punt van aandacht voor verbetering. Uw aanbeveling wordt dan ook onderschreven. Verschillende vormen van communicatie zoals Webinars, oudergesprekken, panels, serviceteam, brieven en social media zijn ontwikkeld. Om de hulp en communicatie aan ouders te blijven verbeteren is UHT, in overleg met het Ouderpanel, gestart met doorlopende onderzoeken. Er zijn inmiddels twee onderzoeken uitgevoerd: in 2020 een onderzoek onder 40 ouders en begin dit jaar een onderzoek onder 76 ouders. Een derde onderzoek wordt binnenkort afgerond. Uit de onderzoeken blijkt tevredenheid onder ouders over onze aanpak. De onderzoeken laten ook verbeterpunten zien, die direct worden opgepakt. De Tweede Kamer wordt ter zake op de hoogte gehouden door middel van de periodieke voortgangsrapportages.

Compensatieregeling: effect op verantwoordingsjaren 2020 en 2021

U bent tot de conclusie gekomen dat met de aankondiging van de compensatieregeling voor gedupeerde ouders in het kader van de kinderopvangtoeslag, feitelijk een door de ouders afdwingbare juridische verplichting is aangegaan. Een gevolg van uw conclusie is dat ook het budgetrecht niet is nageleefd en dat dientengevolge sprake is van een comptabele onrechtmatigheid.

De afgelopen maanden heeft op ambtelijk niveau uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Hoewel er sprake was van verschillende afwijkende standpunten waren alle betrokkenen het erover eens dat hier sprake was een grijs gebied wat, zoals u aangeeft in uw rapport, de beoordeling van de rechtmatigheid niet eenvoudig maakte.

Terugkijkend op de discussie was het naar mijn mening logischer geweest als juist door de complexiteit van het vraagstuk het rechtmatigheidsoordeel niet zo eenduidig en negatief was geweest, maar gekozen was voor een bredere bespreking en uitwerking van het verplichtingenbegrip, na de afronding van het jaarrekeningproces. Daarom gaan wij graag het bredere gesprek over de uitwerking van het verplichtingenbegrip alsnog aan.

Sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag

Met het Verantwoordingsonderzoek heeft u de relatie tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Belastingdienst Toeslagen onderzocht. U concludeert dat de besturingsstructuur ingewikkeld is. Het Directoraat-Generaal Fiscale Zaken (DGFZ) is opdrachtgever van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) waarin een aantal generieke zaken voor toeslagen zijn geregeld. Voor de specifieke wetgeving voor de diverse toeslagen zijn de ministeries van SZW (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag), BZK (huurtoeslag) en VWS (zorgtoeslag) de beleidsverantwoordelijken en de opdrachtgever.

DGFZ is per 2021 coördinerend opdrachtgever voor Belastingdienst en Toeslagen. Uw onderzoek vond plaats in 2020 en de aanbevelingen worden dan ook

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

meegenomen in de nieuwe governancestructuur die sinds dit jaar bestaat en gebaseerd is op het driehoeksmodel. Met het coördinerend opdrachtgeverschap wordt de integrale benadering van beleid en uitvoering via de coördinatie van de beleid- en opdrachtcyclus geborgd. De samenwerking tussen betrokken partijen is geïntensiveerd, onder andere door de oprichting van de Interdepartementale Werkgroep Toeslagen. Uw aanbeveling om het contact met het Ministerie SZW te intensiveren wordt dan ook herkend en met deze aanpak in de praktijk gerealiseerd. Ook is de coördinerende opdrachtgever voorzitter van het Opdrachtgevers- opdrachtnemeroverleg tussen de departementen en de opdrachtnemer (het DG Toeslagen). Deze aanpak leidt nu al tot een verbeterde samenwerking tussen de opdrachtgevers en de opdrachtnemer. Uw aanbeveling om vanuit de coördinerende rol erop toe te zien dat alle beleidswijzigingen uitgevoerd worden behoeft de nuance dat uiteindelijk de opdrachtgevers zelf verantwoordelijk zijn voor hun beleid en de uitvoerbaarheid daarvan, wel faciliteer ik in het proces. Door de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst ontstaat een zelfstandige uitvoeringsorganisatie met veel focus op de toeslaggerechtigden en samenwerking in de keten van opdrachtgevers. Dit draagt bij aan een goede scheiding van rollen tussen de verschillende opdrachtgevers (beleid) en de uitvoering. De oprichting van de een nieuwe driehoek Toeslagen draagt hieraan bij.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2021-0000079991

Als minister van Financiën zal ik mij daarnaast inzetten om de dialoog tussen politiek, beleid en uitvoering mede nader vorm te geven, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening.⁴ Dit hulpmiddel is bedoeld om politiek, beleid en uitvoering beter en meer vanuit de gedachte van één overheid met elkaar te laten samenwerken, binnen de kaders van juridische grenzen en met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid die het speelveld bepalen. Deze dialoog is inzetbaar tijdens verschillende fasen in de beleidsvorming, - ontwikkeling en -implementatie.

2.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

U oordeelt dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld 2020 deugdelijk tot stand is gekomen. Ik neem met genoegen kennis van uw positieve oordeel.

3. Beleidsinformatie

U oordeelt dat de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld 2020 deugdelijk tot stand is gekomen. Ik neem met genoegen kennis van uw positieve oordeel.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

⁴ Kamerstukken II 2020/2021, 29 362, nr. 290.