



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Algemene Rekenkamer
dhr. drs. E. Irrgang, wnd. President
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
2023-0000106262

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie Verantwoordingsrapport Financiën
en Nationale Schuld 2022

Geachte heer Irrgang,

Hierbij ontvangt u, mede namens beide staatssecretarissen van Financiën, mijn reactie op uw conceptrapport bij het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2022. Met belangstelling heb ik hiervan kennisgenomen.

Het doet mij deugd dat de Algemene Rekenkamer vaststelt dat er bij het ministerie van Financiën voortuitgang is geboekt in het gericht aanpakken van de onvolkomenheden en er vier van de acht heeft weten op te lossen. Tegelijkertijd herken ik het beeld dat er ook nog zaken zijn die mijn aandacht vragen. Ik onderken de genoemde onvolkomenheden en aandachtspunten en werk onverminderd aan de oplossing daarvan. Ik volsta daarom met het plaatsen van enkele algemene opmerkingen bij uw conceptrapport; specifieke opmerkingen over de aanpak van onvolkomenheden en aandachtspunten staan vermeld in de bijlage.

Financiële informatie en bedrijfsvoering

Tot mijn genoegen constateert u dat de financiële informatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2022 op totaalniveau betrouwbaar, ordelijk en rechtmatig is. Met betrekking tot de rechtmatigheid maakt u een uitzondering voor een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de rechtmatigheid van de verplichtingen. Op de onzekerheid ga ik nader in bij de onvolkomenheid M&O-beleid Belastingdienst (zie bijlage).

Op artikelniveau concludeert u dat het beeld betrouwbaar, ordelijk en rechtmatig is, met uitzondering van artikelen 1 (Belastingdienst), 9 (Douane) en 13 (Toeslagen), waar de oorzaak met name gelegen is in inkoopprocedures. Dit licht ik verder toe bij de onvolkomenheden Inkoopbeheer in de bijlage.

Aandacht voor financieel beheer

U constateert dat het ministerie van Financiën goede vorderingen maakt met het oplossen van onvolkomenheden en aandachtspunten, maar dat onder andere het inkoopbeheer een hardnekkig probleem blijkt te zijn. Dit onderken ik en daarom zal bij mijn ministerie het programma Toezicht en Advies Financieel Beheer zich blijven richten op het ondersteunen en versterken van het financieel beheer in

zowel het beleidsdepartement als de uitvoerende diensten. Ook heeft de Belastingdienst ter verbetering van de interne beheersing van de bedrijfsvoering een In Control Statement opgesteld, dat ziet op de belastingontvangsten en de apparaatsuitgaven.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2023-0000106262

Daarnaast hecht ik, met u, aan een gedegen rijksbreed financieel beheer. Daartoe zal onder andere de rijksbrede Taskforce Verbetering Financieel beheer actief blijven, primair gericht op het blijvend versterken van de bewustwording van het belang van financieel beheer. Ondanks de verbeteringen die worden gemaakt bij VWS, waarbij geldt dat het verbeteren van het financieel beheer geen quick fix is maar een lange adem vergt, zal ik ook het komend jaar de voortgang op het doorvoeren van verdere verbeteringen in de gaten houden. Zowel het departementale programma als de externe taskforce zal kijken waar verbeteringen in het financieel beheer het inkoopbeheer raken, om zo bij te dragen aan het oplossen van onvolkomenheden in de gehele keten van het inkoopbeheer.

Vernieuwing IT-systemen Belastingdienst

U merkt op dat voor de vernieuwing van verouderde IT-systemen, met name bij de systemen voor 3 grote belastingen (omzetbelasting, loonheffing en inkomensheffing), nog veel moet gebeuren. Ik onderschrijf dit en zal in 2023 aandacht blijven houden op het verder verbeteren van de werking van het meerjarenportfolio en de sturing om projecten op tijd en binnen budget te realiseren.

Hersteloperatie toeslagen

Ik deel uw zorgen over de voortgang van de hersteloperatie. Net als u ben ik wel tevreden over het tempo van de afwikkeling van de eerste toets en de snelheid waarmee de schulden van de gedupeerde ouders worden aangepakt. Hiermee wordt een deel van de financiële druk bij de ouders weggehaald, waarbij ik mij ervan bewust ben dat het verdere financieel herstel knelpunten kent. Zoals de staatssecretaris Toeslagen & Douane ook aan de Kamer heeft gemeld, worden er stappen gezet in het kader van het programma Verbeteren en versnellen, met name gericht op de integrale beoordelingen en de afhandeling van bezwaren. Tot slot heeft het kabinet aangegeven zich op korte termijn in te spannen om tot een verdere verbetering te komen van de aanpak voor de kinderopvangtoeslagaffaire¹.

Tot slot wil ik u bedanken voor uw rapport en de daarin genoemde bevindingen en aanbevelingen. Deze zal ik benutten om het beheer en de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën de komende jaren verder te versterken.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

¹ Kamerstuk 36 338, 1 april 2023.

Onvolkomenheden

M&O-beleid Belastingdienst

Ons kenmerk
2023-0000106262

U neemt een onzekerheid op over de volledigheid van de belastingontvangsten omdat die (onzekerheid) volgens u groter is dan u normaliter tot uitdrukking brengt in het standaardvoorbehoud bij uw oordeel over de financiële informatie. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat u de uitvoering van het M&O-beleid Belastingdienst in 2022 als ontoereikend kwalificeert. U concludeert dat er aantoonbaar goede stappen zijn gezet in 2022 met de vaststelling van vier centrale beleidskaders en vier andere centrale beleidsdocumenten, in de onderbouwing van het centrale M&O-beleid, en het M&O-beleid voor de grote belastingmiddelen en de schenk- en erfbelasting. U stelt echter dat het M&O-beleid nog niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet, omdat:

- een centraal beleidskader, waarmee de Belastingdienst het keuzeproces voor zijn handhavingsactiviteiten onderbouwt, in 2022 ontbreekt;
- daarnaast nog niet alle handhavingsplannen aan de eisen voldoen en;
- u van mening bent dat er nog een centraal kader ontbreekt op basis waarvan de Belastingdienst een aanvaardbaar niveau van het M&O-risico kan vaststellen.

Daarnaast stelt u dat u de werking van het M&O-beleid op zijn vroegst in 2023 onderzoekt en pas daarmee deze kan kwalificeren.

Ik maak hierbij de kanttekening dat naar mijn mening de uitkomsten van de begrotingsindicatoren voor dienstverlening, toezicht en opsporing in 2022 geen aanleiding geven om te veronderstellen dat er sprake zou zijn van een onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. De uitkomsten van de Fiscale Monitor voor alle doelgroepen zijn op hetzelfde niveau gebleven als voorgaande jaren. Daarnaast laten de meest recente steekproefresultaten een stijging in de naleving zien ten opzichte van voorgaande jaren.

Ten aanzien van de geconstateerde onvolkomenheid op het M&O-beleid werkt de Belastingdienst in 2023 verder aan een centraal beleidskader voor het keuzeproces en de volledigheid van de handhavingsplannen. Deze zullen vervolgens worden verankerd binnen de planning-en-controlcyclus van de Belastingdienst.

Verder plaats ik een kanttekening bij uw opmerking over de beschikbaarheid van een centraal kader voor een aanvaardbaar niveau van het M&O-risico. De Belastingdienst stelt jaarlijks een strategische risicoanalyse vast, waarin strategische en organisatorische risico's zijn opgenomen. Vervolgens worden kernrisico's, die een bedreiging vormen voor het realiseren van de compliance-doelstellingen, ieder jaar voorzien van beheersmaatregelen. Hiermee stelt de Belastingdienst een aanvaardbaar niveau van de risico's vast, zodat de niet-naleving zo laag mogelijk blijft. De Belastingdienst neemt jaarlijks het risicoregister op in het Jaarplan Belastingdienst. De Belastingdienst gaat graag met u in gesprek over de totstandkoming van de strategische risicoanalyse.

U stelt verder dat u verwacht dat de Belastingdienst zicht houdt op omstandigheden die zowel binnen als buiten de directe beïnvloedings sfeer liggen en daarover proactief en transparant communiceert, waaronder met het parlement. Ik onderschrijf het belang hiervan en verwijst naar de diverse

kamerbrieven en het Jaarplan 2023 Belastingdienst die in 2022 aan het parlement zijn verzonden waarmee de proactieve en transparante communicatie is vormgegeven. De aanbevelingen met betrekking tot het M&O-beleid schenk- en erfbelasting worden onderschreven en overgenomen.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2023-0000106262

M&O toeslagenuitgaven

U benoemt enkele knelpunten in de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid die leiden tot onzekerheid in de rechtmatigheid van (reguliere) toeslagenbetalingen. U geeft aan dat het uw oordeel niet heeft beïnvloed, maar noemt wel terecht verbeterpunten. In 2022 heeft Toeslagen, in afstemming met de betrokken beleidsdepartementen, gewerkt aan de ontwikkeling van de handhavingsstrategie 2023. In de handhavingsstrategie wordt een meerjarig fundament voor de visie en aanpak voor de handhaving gelegd welke verder geïmplementeerd zal worden. Tegelijkertijd worden nog een aantal belangrijke verbeterpunten in 2023 verder opgepakt. Deze richten zich in het bijzonder op het uitwerken van een gedetailleerde kwantitatieve risicobeheersingsaanpak per toeslageregeling en de opstart van Intensief Toezicht (ITO), waarbij gerelateerde privacy-issues gewaarborgd zullen worden.

Wijzigingsbeheer IT-systemen Belastingdienst

U constateert dat, ondanks de uitloop in de planning, de Belastingdienst goed op weg is de onvolkomenheid op te lossen. De Belastingdienst heeft gewerkt aan het verbeteren van de procedures om te komen tot een toereikend proces van het doorvoeren en documenteren van wijzigingen in de applicaties. De herziene opzet is, zoals u aangeeft, begin 2023 gerealiseerd. De Belastingdienst werkt eraan om in 2023 de effectieve naleving van de herziene kaders aan te tonen.

Inkoopbeheer Belastingdienst

Inkoopbeheer is een hardnekkig probleem ondanks het feit dat de onvolkomenheid met betrekking tot verplichtingen en prestatieverklaringen is opgelost. Voor een belangrijk deel komt dit door het niet naleven van de aanbestedingsregels. Door de Belastingdienst zijn maatregelen in gang gezet om de problemen in 2023 op te lossen, waaronder de ontwikkeling van een generiek proces voor de inhuur van personeel. Ik onderschrijf dat het geen gewoonte mag worden om in het kader van de continuïteit van de bedrijfsvoering aanbestedingsregels bewust niet na te leven. De Belastingdienst laat mede daarom begin 2023 extern onderzoek doen naar de mogelijke verbetermaatregelen voor het inkoopproces om hieraan te kunnen voldoen.

Inkoopbeheer Toeslagen

U stelt vast dat Toeslagen, samen met de Belastingdienst, de afgelopen jaren heeft gewerkt aan de aanpak van de onvolkomenheid met betrekking tot inkopen. Hoewel erin 2022 zeker voortgang is geboekt, bijvoorbeeld met uitbreiding van interne controles, onderschrijf ik uw constatering dat het inkoopproces nog niet helemaal op orde is. Het gaat bijvoorbeeld om problemen bij het doen van aanbestedingen en het aangaan van contracten. Een groot deel van de fouten is veroorzaakt door het niet naleven van de aanbestedingsregels.

Inmiddels is een plan van aanpak opgesteld om in 2023 het inkoopproces bij het Directoraat-Generaal Toeslagen te verbeteren. Het betreft onder andere de borging van de kennis en capaciteit (o.a. voorlichting, werkinstructies en de inrichting van aanvullende controles en verbeterde monitoring). De ingeslagen weg om in samenwerking met het beleidsdepartement en de Belastingdienst meer

grip te krijgen op de aanbestedingskalender (wanneer loopt welk contract af) en afstemming van de spendanalyse over de uitnutting van contracten wordt voortgezet. Sinds medio 2022 heeft DG Toeslagen een contractmanager die hierbij fungeert als centraal aanspreekpunt. Tevens is een taskforce opgericht met als doel de lijndirecteuren en het operationele niveau te ondersteunen op het gebied van inkoop, opdat minder fouten worden gemaakt.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2023-0000106262

Inkoopbeheer Douane

U kwalificeert het inkoopbeheer bij de Douane als niet toereikend. U constateert een toename van tekortkomingen in het inkoopproces (waivers, minicompetitie, documentatie inkoopdossiers niet volledig) die worden veroorzaakt door het niet tijdig doorvoeren van verbetermaatregelen die de Belastingdienst en Toeslagen al hebben geïmplementeerd. Inmiddels heeft Douane in 2022 een inhuurdesk opgezet waardoor het inhuurbeheer al verbeteringen laat zien. De Douane gaat in 2023 verder om de noodzakelijke verbetermaatregelen te implementeren, capaciteitsproblemen op te lossen en aan te sluiten bij de departementbrede overlegstructuren.

Beheer grote geldstromen Douane

U kwalificeert het beheer van de door de Douane geheven en geïnde geldstromen (invoerrechten en accijnzen) als onvoldoende en daarmee als een onvolkomenheid. Ik erken dat het beheer nog niet op orde is en dat in de komende jaren extra inspanning moet worden verricht om een positieve ontwikkeling te laten zien. Daar zal extra capaciteit voor vrijgemaakt worden.

De Douane heeft in 2022 stappen gezet om het centraal interne toezicht te verbeteren langs de sporen zoals toegelicht in de aan de Tweede Kamer gerichte brief van 1 december 2021 (TK, vergaderjaar 2021-2022, 211 501-03, nr. 165). Voorbeelden hiervan zijn de implementatie van een geautomatiseerde maandelijkse afdrachtenstaat voor de afdracht van invoerrechten aan de Europese Commissie in december 2022. Daarnaast is gewerkt aan de inrichting van de directie Finance en Control. Binnen deze directie is voorzien in een aparte afdeling Risk & Compliance met als doel om het primair proces te helpen en te ondersteunen met een normenkader, risicomanagement en managementinformatie. Op dit moment is het van belang dat deze afdeling het primaire proces ondersteunt, en niet enkel toetst, om het beheer te verbeteren.

Bij het verbeteren van het beheer heeft de Douane te maken met de ontvlechting van centrale processen die de Belastingdienst uitvoert voor onder andere de Douane. Over een haalbaarheidsonderzoek naar verdere ontvlechting van deze processen is de Tweede Kamer in een brief van 16 maart 2023 geïnformeerd (TK, vergaderjaar 2022-2023, 31 066, nr. 1204). De Douane ervaart momenteel knelpunten bij de beschikbaarheid van capaciteit voor de verbetering van de primaire IT-processen. Hierbij is de Douane afhankelijk van de beschikbare capaciteit uit zowel de eigen organisatie als bij de Belastingdienst. In lijn met de uitkomsten en adviezen vanuit het haalbaarheidsonderzoek zal de samenwerking verder worden versterkt.

Risico's en aandachtspunten

Directie Financieel-
Economische Zaken

Risico voor continuïteit van IT-systemen grote belastingstromen

U merkt de risico's voor de continuïteit van de IT-systemen omzetbelasting, loonheffing en inkomensheffing als aandachtspunt aan. U geeft aan dat blijvende prioriteit en stabiliteit in het volle meerjarenportfolio nodig is om de vervanging van deze belangrijke, maar sterk verouderde systemen en incurante platformen op een goede manier en vooral volgens een strakke planning af te ronden. Dit onderschrijf ik ten volle. De focus in het Informatieplan ligt daarom, zoals u ook schrijft, vooral op het borgen van de continuïteit en het uitfaseren van de verouderde systemen en incurante platforms. Het verder verbeteren van de werking van het meerjarenportfolio en de sturing om projecten op tijd en binnen budget te realiseren krijgt daarbij over 2023 nadrukkelijk de aandacht.

Ons kenmerk
2023-0000106262

Onzekerheden bij uitvoering herstel Toeslagen

U geeft aan dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen bij de uitvoering van de hersteloperatie situaties constateert waarin onduidelijk is wat er in het verleden precies is gebeurd. Hierdoor zijn bij de controlewerkzaamheden onzekerheden geconstateerd, met name vanwege de beschikbare informatie. U benadrukt dat deze onzekerheid het gevolg is van toetsing aan regelgeving en uw financieel oordeel betreft ten behoeve van het verantwoordingsproces van de minister aan de Kamer. Ik wil hierbij benadrukken dat het niet altijd mogelijk is om op basis van informatie vast te stellen of en in welke mate een ouder gedupeerd is. In die situaties wordt dan, conform de uitgangspunten van de hersteloperatie, op basis van het verhaal van de ouder compensatie toegekend. Dit is inherent een onzekere toekenning.

Inhuur (schijn)zelfstandigen

U constateert dat schijnzelfstandigheid niet alleen in het toezicht op belastingplichtigen een worsteling is maar ook voor de Belastingdienst en Toeslagen als inhuurder. Ik onderschrijf volledig dat het ministerie van Financiën, en in het bijzonder de Belastingdienst, de fiscale wet- en regelgeving waarop zij de controle op de naleving doet, zelf juist moet toepassen. Het kan inderdaad negatieve gevolgen hebben voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst als de leiding van de Belastingdienst bij de eigen organisatie vele uitzonderingssituaties goedkeurt. Het spanningsveld tussen continuïteit van de bedrijfsvoering in een krappe arbeidsmarkt en het voldoen aan de wet DBA is hier voelbaar.

Het ministerie van Financiën heeft zoals u aangeeft een koerswijziging ingezet met als doel om in 2023 en 2024 het aantal ingehuurde zelfstandigen, waarbij het vermoeden van schijnzelfstandigheid bestaat, sterk te verminderen. In 2022 heeft de Belastingdienst deze afbouw al ingezet. Bij Toeslagen gaat het echter om contracten met taken die essentieel zijn voor de continuïteit van de hersteloperatie. Bovendien, met de verwachte forse opschaling van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) om de versnellingsoperatie waar te kunnen maken, is inhuur van schijnzelfstandigen de komende periode onontkoombaar. Een sterke daling van het aantal schijnzelfstandigen is bij UHT op korte termijn waarschijnlijk niet te verwachten. Er wordt bij UHT net als de rest van het ministerie wel zoveel mogelijk ingezet op verambtelijking, herinrichting van werkzaamheden en dergelijke om deze vorm van inhuur te beperken. U dringt erop aan dat ik deze ingezette koers voortvarend voortzet. Daar zal ik op toezien.

Financieel beheer Douane

U constateert dat de veranderingopgave voor het verbeteren van het financieel beheer van de Douane groot is. Ik onderschrijf deze conclusie. U concludeert terecht dat de Douane van ver moet komen als gevolg van de ontvlechting uit de Belastingdienst, waardoor gebreken bij de Douane ineens zichtbaar worden.

Als apart Directoraat-Generaal is in 2021 gestart met een nieuwe programmadirectie Control. In 2022 is gewerkt aan het verder opzetten van een vaste directie Finance en Control. Er is een organisatie- en formatieplan opgesteld en op basis van dit plan is begonnen met de werving van personeel. Daarnaast is in 2022 onderzoek uitgevoerd naar de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden; de basis voor een goed en ordentelijk financieel beheer.

Contractbeheer en prestatieverklaringen kerndepartement

U constateert een tekortkomingen in het inkoopproces bij het kerndepartement, ten aanzien van het contractbeheer en de prestatieverklaringen. Om deze op te lossen zijn er verbeteracties gestart, zoals het registreren van categoriemanagementcontracten met alle onderliggende documenten in het Rijksinkoopregister (RIR) als single point of truth. Verder zal de lijn worden ingevoerd dat indien de regelgeving het vastleggen van een verplichting voorschrijft deze bij iedere inkoop /bestelling wordt aangemaakt op basis van een contract. Middels een standaardformulier moeten behoeftezoekers dit aanvragen bij een beperkt aantal collega's die dit op uniforme wijze verwerken en vastleggen in de financiële administratie. Ook nemen we het contractregistratieproces door met het team tijdelijk werk van BZK. In relatie tot prestatieverklaringen zal aandacht worden besteed aan de onderbouwing en de noodzaak instructies op dit punt bij te stellen.

Risico op mislopen Europese gelden coronaherstelfonds

U geeft aan dat de beheersing en verantwoording van de maatregelen in het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan nog onvoldoende zijn uitgewerkt en dat er een risico is dat niet aan alle eisen kan worden voldaan van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Ik ben hierover sinds eind vorig jaar met de departementen en de Europese Commissie in gesprek. Samen met alle departementen is de programmadirectie HVP op dit moment bezig om de procesbeschrijvingen voor alle maatregelen op te stellen. Tevens stel ik met alle departementen en de Europese Commissie vast wat de wijze van verantwoording dient te zijn die noodzakelijk is om aan te tonen dat de mijlpalen en doelstellingen van het HVP in de ogen van de Europese Commissie zijn behaald. Dit is onderdeel van het gebruikelijke proces dat wordt gevolgd voor alle lidstaten na de vaststelling van de herstel- en veerkrachtplannen. De afspraken over de wijze van verantwoording zullen na goedkeuring door de Europese Commissie worden opgenomen in de Operationele Regelingen. Gelijktijdig wordt besproken op welke manier de verantwoording dient plaats te vinden die aantoont dat 'de financiële belangen van de EU' zijn beschermd. Deze gesprekken nemen veel tijd in beslag, juist om ervoor te zorgen dat alles in samenspraak met de departementen en met goedkeuring van de Europese Commissie adequaat is afgestemd. Het is mijn ambitie om deze gesprekken zo snel mogelijk af te ronden, zodat er verder gewerkt kan worden aan de indiening van de eerste betalingsaanvraag.