

Vergaderjaar 2017–2018

34 950 IX

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2017

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 juni 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 16 mei 2018 inzake aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2017 (IX) (Kamerstuk 34 950 IX, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 5 juni 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

Vraag 1

Heeft u een beeld van hoe de komende jaren (2018–2022) de uitgaven aan de Belastingdienst met 200 miljoen euro omlaag worden gebracht? Zo ja, hoe gaat dit gebeuren en wat betekent dit voor de continuïteit, de dienstverlening, de handhaving en de inning?

In de begroting 2018 voor het Ministerie van Financiën¹ dalen de uitgaven aan de Belastingdienst (apparaatsuitgaven) de komende jaren als volgt (x € 1.000):

	2018	2019	2020	2021	2022	Cumulatief
Apparaatsuitgaven	2.734.237	2.605.579	2.519.212	2.497.206	2.504.212	
Afname		128.658	86.367	22.006	+ 7.006	230.025

Volgens de bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van 26 april jl. over de vernieuwingsopgave van de Belastingdienst, wordt nog steeds uitgegaan van een structurele netto besparing van 3.500 fte als gevolg van de vernieuwing².

Op basis van ons onderzoek kunnen wij niet specifiek aangeven wat de lagere uitgaven betekenen voor de continuïteit, de dienstverlening, de handhaving en de inning. Wel wijzen wij in ons onderzoek op het risico dat de achterblijvende efficiencyverbetering (werkpakkettenreductie), in combinatie met de uitstroom van personeel, gevolgen kan hebben voor de continuïteit van de primaire processen.

Vraag 2

Welke stappen dienen te worden gezet om de risico's bij de Belastingdienst te mitigeren?

Het is aan de Minister om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 3

Voor de continuïteit van welke primaire processen vormt het personeelstekort met name een risico?

Wij hebben geen specifiek onderzoek gedaan naar de vraag voor welke primaire processen het personeelstekort met name een risico kan vormen. Het antwoord op deze vraag kan daarom niet op basis van ons onderzoek worden gegeven.

Vraag 4

Waren de problemen bij de Belastingdienst net zo groot geweest wanneer de vertrekregeling niet had plaatsgevonden?

Niet alle problemen bij de Belastingdienst staan in relatie tot de vertrekregeling. Met de vertrekregeling werd beoogd de uitstroom van medewerkers op de circa 5.000 functies die uit hoofde van de Investeringsagenda zouden komen te vervallen op gang te brengen. Door de wijze waarop de vertrekregeling is vormgegeven zijn er meer en voor een deel ook andere medewerkers dan beoogd vertrokken, waarbij ook het moment van vertrek veelal eerder was dan beoogd en niet in de pas liep met de beoogde vernieuwingen (mismatch). Het gevolg hiervan is dat er een tekort aan personeel op bepaalde functies dreigt te ontstaan. Dit is een van de problemen waarmee de Belastingdienst momenteel geconfronteerd wordt. Andere problemen, zoals de aansturing van en het

¹ Kamerstuk 34 775 IX, nr. 2, memorie van toelichting

² Kamerstuk 31 066, nr. 403, bijlage bij brief van de Staatssecretaris van Financiën

toezicht op de Belastingdienst, de verouderde IT-systemen, de managementinformatie en het strategisch personeelsbeleid staan los van de vertrekregeling.

Vraag 5

Kan er een inschatting worden gemaakt van de hoeveelheid tijd die het zal kosten voordat de nieuwe structuren bij zowel het kerndepartement als bij de Belastingdienst volledig werken zoals bedoeld? Welke stappen moeten gezet worden, hoeveel kosten zijn hiermee gemoeid en welk toezicht wordt er gehouden op de nog te maken stappen en op de te realiseren einddoelen?

Wij hebben op basis van ons onderzoek geconcludeerd dat de nieuwe structuren in opzet zijn beschreven, op onderdelen zijn uitgewerkt en deels zijn geïmplementeerd. Hoe lang het gaat duren voor de nieuwe structuren bij zowel het kerndepartement als bij de Belastingdienst volledig werken als bedoeld, valt niet door ons op voorhand te beantwoorden. Dit geldt eveneens voor de kosten die met de nog te nemen stappen gemoeid zijn en het toezicht dat er wordt gehouden op de nog te maken stappen en op de te realiseren einddoelen.

Vraag 6

Is de verwachting van de vermindering van het aantal werkpakketten bij de Belastingdienst reëel?

Op verzoek van de Minister van Financiën heeft een extern bureau een second opinion (QuickScan) uitgevoerd op de resultaten van de Investeringsagenda uit 2015, inclusief de herijking uit 2017 en de nog uit te voeren herijkingen. Volgens het externe bureau is het niet mogelijk om met de *huidige* opzet van de herijking van de Investeringsagenda, dat wil zeggen met de tot dat moment ingediende businesscases, de voorgenomen werkpakkettenreductie (2.407 werkpakketten) op het *voorgenomen* tijdstip (2023) te realiseren. Op het moment van de second opinion waren echter nog niet voor alle activiteiten businesscases opgesteld of voorgelegd. Wij hebben geen informatie op basis waarvan wij een inschatting kunnen maken of uiteindelijk de totaal beoogde werkpakkettenreductie gerealiseerd kan worden.

Vraag 7

Was in 2017 nog steeds sprake van een stapeling van versterkende problemen en afhankelijkheden? Zo ja, om welke problemen en afhankelijkheden ging het dan en waarom is de situatie niet verbeterd ten opzichte van 2016?

De Belastingdienst kampt met de volgende elkaar deels versterkende problemen.

De mate waarin de sturing en beheersing binnen de dienst kan verbeteren is mede afhankelijk van de implementatie en de werking van de nieuwe Topstructuur, het op orde krijgen van de managementinformatie (ook op personeelsgebied) en het risicomangement. De vertraging bij de uitvoering van de Investeringsagenda beïnvloedt weer het oplossen van de problemen in de personele bezetting en de voortgang bij de aanpak van de problemen rond de verouderde IT-systemen. In 2017 is door de Belastingdienst gewerkt aan de oplossing van de problemen. Wij hebben vastgesteld dat er op onderdelen ook vooruitgang is geboekt. Dat betekent echter nog niet dat alle problemen ook al zijn opgelost. Veel problemen vergen eenvoudig tijd om deze volledig op te lossen.

Vraag 8

Wanneer zal de besluitvorming over de concrete invulling van het programma na herijking plaatsvinden en ligt dit op schema? Indien dit niet op schema ligt, wat is hiervan de oorzaak en is de verwachting dat hierdoor andere projecten vertraging zullen oplopen? Zo ja, om welke projecten gaat het dan? Zullen hierdoor voorts de kosten hoger uitvallen dan verwacht?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 9

Welke systemen en applicaties op het gebied van IT zullen op korte termijn vervangen moeten worden? Hoe groot is de vertraging en welke problemen kunnen we hierbij verwachten?

De vraag welke systemen en applicaties op het gebied van IT op korte termijn vervangen moeten worden, kunnen wij op basis van ons onderzoek over 2017 niet beantwoorden.

Wel hebben wij geconstateerd dat de Belastingdienst beschikt over een actueel inzicht in de (technische) kwaliteit van alle systemen en applicaties. Dit inzicht wordt gebruikt om de wijzigingen die moeten worden doorgevoerd op systematische wijze in te plannen. Op basis hiervan is het mogelijk om prioriteiten te stellen voor de te nemen stappen en de inzet van budget, mensen en middelen. De prioriteiten bij het vervangen van systemen en applicaties hangen echter niet alleen samen met de (technische) kwaliteit van de systemen en applicaties, maar ook met de (op korte termijn) benodigde functionele aanpassingen die enerzijds voortvloeien uit de fiscale beleidsagenda en anderzijds nodig zijn om de voorgenomen efficiencyverbeteringen door te voeren.

Vraag 10

Welke van de maatregelen voor het verbeteren van de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst vragen onze speciale aandacht? Welke van deze maatregelen zullen problemen opleveren?

Alle getroffen maatregelen zijn van belang voor het verbeteren van de aansturing van en het toezicht op de Belastingdienst. De verschillende maatregelen bevinden zich wel in een verschillend stadium van implementatie en werking. Dit hangt ook samen met de aard van de verschillende maatregelen. Zo vraagt het opnieuw inrichten van de interne beheersing binnen de Belastingdienst meer tijd dan bijvoorbeeld het vaststellen van de formele stukkenstroom.

Vraag 11

Waardoor heeft de Belastingdienst geen beschikking gehad over bruikbare informatie om zich een goed beeld te kunnen vormen van instroom, doorstroom en uitstroom van de medewerkers?

Hoe wordt er in de toekomst voor gezorgd dat deze informatie wel beschikbaar is? Heeft het missen van deze informatie ook negatieve gevolgen gehad voor de personeelstekorten?

Er zijn verschillende oorzaken waardoor de Belastingdienst geen beschikking had over bruikbare informatie om zich een beeld te vormen van instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers. In de eerste plaats moet vooraf helder zijn wat wordt verstaan onder de verschillende vormen van instroom, doorstroom en uitstroom. Vervolgens moet de administratie op basis van de vastgestelde vormen van instroom, doorstroom en uitstroom voorzien in de behoefte aan informatie hierover.

En ten slotte moet er een governancestructuur bestaan om de verschillende personeelsprocessen waar nodig bij te sturen en te beheersen. Definities van de verschillende vormen van instroom, doorstroom en uitstroom zijn inmiddels vastgesteld, maar waren in het verleden niet eenduidig. Het was en is nog niet mogelijk om alle informatie hierover uit de administratie te halen. Ook zijn veel gegevens nog vastgelegd in verschillende bronbestanden die handmatig moeten worden samengebracht tot informatie om te sturen en beheersen. De governancestructuur met betrekking tot de sturing en beheersing van de personele processen moet nog opnieuw worden ingericht op basis van de nieuwe Topstructuur. De belastingdienst werkt op dit moment aan het verbeteren van de informatievoorziening en de inrichting van de daartoe noodzakelijk administratieve voorzieningen. Daartoe worden er op dit moment per dienstonderdeel organisatie- en formatierapporten opgesteld die inzicht moeten geven in de beoogde formatie met de daarbij behorende kennis en expertise.

Wij beschikken niet over informatie op grond waarvan kan worden gezegd of het ontbreken van deze informatie in het verleden ook negatieve gevolgen heeft gehad voor de personeelssituatie. De (dreigende) personeelstekorten zijn vooral ontstaan als gevolg van de ruime vertrekregeling.

Vraag 12

In hoeverre kan een financiële impuls de problemen bij de Belastingdienst verkleinen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 13

Wat is de oorzaak van het feit dat de Belastingdienst met verouderde software kampt? In hoeverre is dit te wijten aan een gebrek aan financiële middelen?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van het feit dat de Belastingdienst met verouderde software kampt.

Vraag 14

Hoeveel kost het beheer en onderhoud van IT-systemen de komende jaren? Zijn deze middelen beschikbaar?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de omvang van de kosten van het beheer en onderhoud van IT-systemen de komende jaren.

Vraag 15

Is gezien de afname van de financiële functie met ongeveer 30% tussen 2009 en 2015, de bezetting volgens de Algemene Rekenkamer kwantitatief en kwalitatief voldoende?

Uit ons onderzoek is gebleken dat de Minister van Financiën geen signalen heeft ontvangen over kwantitatieve of kwalitatieve tekorten bij de financiële functie op de departementen. Wel is duidelijk dat de afname met 30% substantieel is en dat de ambities hoog zijn. Uitdagingen voor de toekomst liggen bijvoorbeeld op het terrein van financiële informatievoorziening (mogelijkheden blockchain verkennen, financiële data standaardiseren en digitaal beschikbaar stellen van financiële verantwoordingsinformatie). Nu de arbeidsmarkt aantrekt en het moeilijk is de functies bij de directies FEZ met medewerkers met voldoende ervaring te bezetten en bezet te houden, zien wij aanleiding de ministers van Financiën en BZK

aan te bevelen gezamenlijk de toekomstbestendigheid van de financiële functie in kaart te brengen.

Vraag 16

Heeft de Rekenkamer kunnen vaststellen wat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is tussen de ministers van Financiën en BZK, als het gaat om het monitoren van maatregelen en effecten om de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van functies met ICT-deskundigheid te verbeteren?

De vakministers zijn op basis van de wet verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de ministeries, inclusief de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting. De Minister van BZK heeft een rijksbrede taak op onder meer het terrein van personeel en organisatie en informatievoorziening en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Zie ook het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 (Stb. nr. 18). Hieruit volgt dat wanneer personeelsbeleid gericht op ICT-deskundigheid rijksbrede coördinatie vergt, dit onder de Minister van BZK valt inclusief het monitoren van rijksbrede maatregelen en effecten. De Minister van Financiën heeft een rijksbrede taak bij het bevorderen van de kwaliteit van de financiële functie.