

Vergaderjaar 2016–2017

34 725 IX

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2016

Nr. 9

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 juni 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 17 mei 2017 inzake aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2016 (IX) (Kamerstuk 34 725 IX, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 12 juni 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Duisenberg

Adjunct-griffier van de commissie,
Bartman

Vraag 1

Klopt het dat niet met zekerheid kan worden gezegd of de continuïteit van de Belastingdienst in gevaar is of komt?

Uit ons onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst in 2016 onvoldoende zicht had op de gevolgen van de vertrekregeling voor de dienstverlening door de Belastingdienst. Door een gebrek aan goede managementinformatie en het ontbreken van een adequaat risicomanagement had de Belastingdienst in 2016 geen overkoepelend beeld van de plaatsen in de organisatie waar, door onderbezetting, eventueel risico's worden gelopen voor de continuïteit.

Zoals wij ook in ons rapport aangeven, is daarmee niet gezegd dat de continuïteit van het primaire proces op dit moment daadwerkelijk in gevaar is.

Vraag 2

Wat betekenen de nog te realiseren taakstellingen (543 miljoen euro) op de Belastingdienst voor de continuïteit van het functioneren van de Belastingdienst?

Wij hebben geen specifiek onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van de nog te realiseren taakstellingen. Eén en ander is mede afhankelijk van de wijze waarop de Belastingdienst de resterende taakstellingen voornemens is in te vullen. Wij hebben daar op dit moment geen zicht op.

Vraag 3

Heeft de ARK een beeld van de personeelstekorten op voor de dienst belangrijke functies?

De Algemene Rekenkamer heeft in het Verantwoordingsonderzoek over 2016 onderzoek gedaan naar het strategisch personeelsbeleid van de Belastingdienst. Wij hebben vastgesteld dat het strategisch personeelsbeleid van de Belastingdienst onvoldoende is. De Belastingdienst heeft geen goede overkoepelende informatie over de uitstroom, de doorstroom en instroom van personeel. Ook is er onvoldoende informatie beschikbaar over de aanwezige kennis en expertise van toezichtmedewerkers versus de behoefte daaraan. De Algemene Rekenkamer kon over het jaar 2016 zich hierdoor (net als het ministerie zelf) geen beeld vormen van (eventuele) tekorten op voor de Belastingdienst belangrijke functies.

Na ons onderzoek, in april 2017 heeft de Staatssecretaris van Financiën de 19^e halfjaarrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 31 066, nr. 357). Uit deze rapportage blijkt dat de wervingsbehoefte van de Belastingdienst in 2017 in totaal 1268 FTE betreft, waarvan 490 FTE voor medewerkers op bedrijfskritieke functies.

Vraag 4

Zijn de genomen maatregelen voldoende om de onvolkomenheden weg te nemen? Zo nee, welke onvolkomenheden worden er niet door weggewonnen?

De Minister van Financiën heeft mede namens de Staatssecretaris van Financiën gereageerd op de bevindingen uit het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld. De Minister van Financiën beschrijft een groot aantal in gang gezette maatregelen.

Of die maatregelen voldoende zullen zijn om de onvolkomenheden weg te nemen, kan nu nog niet gezegd worden. De aangekondigde maatregelen

kunnen ons inziens een bijdrage leveren aan het oplossen van de geconstateerde problemen. Tegelijkertijd zijn veel van de geconstateerde problemen zo complex en hardnekkig gebleken, dat het niet reëel is te verwachten dat ze allemaal op korte termijn volledig opgelost kunnen worden. Het zal langdurige aandacht van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst vergen om tot fundamentele verbeteringen in de bedrijfsvoering te komen.

Vraag 5

In hoeverre heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) de maatregelen gericht op de continuïteit meegenomen en/of meegewogen?

Wij gaan er vanuit dat u daarbij doelt op de maatregelen die de continuïteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven door de Belastingdienst en de mogelijk bedreiging daarvan als gevolg van de grote uitstroom van personeel moeten borgen.

In het verantwoordingsonderzoek wegen wij bij het beoordelen van de bedrijfsvoering de werking van maatregelen mee als die maatregelen gedurende (een groot deel) van het onderzochte jaar daadwerkelijk van kracht en operationeel waren. Wanneer het gedurende het grootste deel van het jaar heeft ontbroken aan maatregelen of wanneer de maatregelen onvoldoende zijn, merken wij het betreffende onderdeel van de bedrijfsvoering aan als een «onvolkomenheid».

Gegeven de situatie dat de Belastingdienst gedurende het jaar 2016 onvoldoende zicht had op de mogelijke bedreigingen voor de continuïteit als gevolg van de uitstroom van personeel, hebben wij het strategisch personeelsbeleid bestempeld als een onvolkomenheid. Of de aangekondigde maatregelen ten aanzien van het strategisch personeelsbeleid tot een voldoende verbeterd inzicht leiden, zullen wij beoordelen in het verantwoordingsonderzoek over 2017.

Vraag 6

Op welke onbedoelde gevolgen doelt de ARK bij de passage over het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)?

Binnen de juridische kaders van de bepalingen voor het van-werk-naar-werk-beleid (VWNW-beleid) in het ARAR heeft de Belastingdienst een regeling ontworpen, waarbij de nadruk ligt op uitstroom in plaats van op begeleiding naar ander werk, zoals primair beoogd met de vrijwillige fase van het van-werk-naar-werk-beleid uit artikel 49s van het ARAR. De ontworpen regeling had daarbij een dermate generiek karakter, dat ook medewerkers waarvan de Belastingdienst niet de bedoeling had dat deze zouden vertrekken ervan gebruik hebben kunnen maken. Hierdoor zijn veel medewerkers in de hogere loonschalen, waaronder medewerkers op bedrijfskritieke functies, vertrokken. In de groep lager opgeleide medewerkers hebben veel minder mensen van de regeling gebruik gemaakt dan de Belastingdienst had beoogd. Het ARAR biedt op dit moment de ruimte om een dergelijke regeling te ontwerpen.

Vraag 7

Welke belangrijke verbeterpunten (mogelijkheden) ziet u in de formele bepalingen van de wettelijke regeling rond het van-werk-naar-werk-beleid (VWNW-beleid) en het ARAR.

Wij stellen naar aanleiding van ons onderzoek naar de vertrekregeling van de Belastingdienst vast dat in de bepalingen over het van-werk-naar-werk-beleid (VWNW-beleid) in het ARAR op een aantal punten geen nadere

voorwaarden worden gesteld aan de toepassing van deze bepalingen. Het betreft de volgende punten:

- Artikel 49s van het ARAR stelt aan de door het bevoegd gezag aan te wijzen «groep ambtenaren die door een reorganisatie geraakt (kunnen) worden» geen nadere voorwaarden. Omdat vooraf niet is vastgelegd welke functies of groepen van functies zouden verdwijnen als gevolg van de reorganisatie uit hoofde van de Investeringsagenda, heeft de Belastingdienst alle bij de Belastingdienst werkzame ambtenaren aan kunnen wijzen als groep die door de reorganisatie (kan) worden geraakt.
- Artikel 49xx van het ARAR, betreffende de remplaçantenregeling, stelt geen termijn aan het moment waarop een geremplaceerde de plaats moet innemen van een remplaçant. Hierdoor konden ook de medewerkers van FIOD en Douane gebruik maken van de vertrekregeling, zonder dat er al sprake was van medewerkers die de plek van deze medewerkers van FIOD en Douane zouden over nemen.

Wij zijn van mening dat het opnemen van nadere voorwaarden voor het toepassen van deze bepalingen met betrekking tot het van VWNW-beleid kan bijdragen aan een meer doelmatige inzet van het instrumentarium.

Vraag 8

De Auditdienst Rijk (ADR) kwam eerder tot de conclusie dat een bedrag van € 620.324 onrechtmatig is uitbetaald. Wat is de consequentie hiervan? Wordt dit bedrag teruggevorderd?

De consequentie van de onrechtmatig uitbetaalde stimuleringspremies is dat een bedrag van € 620.324 onnodig is uitgegeven. Dit betreft meerdere individuele medewerkers (zie ook vraag 10). U vraagt of deze bedragen worden teruggevorderd. Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 9

Zijn de aanvragen om gebruik te maken van de uitstroomregeling met een niet kloppende datum rechtmatig?

We begrijpen dat de oorspronkelijke tekst op pagina 16 van ons rapport de suggestie kon wekken dat bij de vertrekregeling van de Belastingdienst door de Rekenkamer valsheid in geschrifte zou zijn geconstateerd. Indien dat aan de orde zou zijn geweest zouden wij hiervan melding hebben gemaakt bij de bevoegde instantie. Dat is niet het geval. Omdat deze passage verkeerd kan worden uitgelegd en afleidt van de bevindingen in het rapport, hebben wij besloten om deze tekst te laten vervallen.

Vraag 10

Op welke wijze waren de genoemde elf betaalde stimuleringspremies voor een bedrag van € 620.324 onrechtmatig?

Op 27 januari 2017 heeft de Staatssecretaris van Financiën het rapport van de Auditdienst Rijk over de rechtmatigheid van de uitgaven in het kader van de uitstroomregeling in 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd¹. In dit rapport geeft de ADR de volgende toelichting op de door hen geconstateerde onrechtmatigheden bij de elf betaalde stimuleringspremies voor een bedrag van € 620.324.

¹ Ministerie van Financiën: Brief van de Staatssecretaris van Financiën, Kamerstuk 31 066 IX, nr. 331.

criterium		aantallen	bedragen
Uitbetalingen aan medewerkers met aanmelding buiten de vastgestelde aanmeldperiode	Aanmelding na sluitingsdatum	1	€ 51.943
Ontslag heeft niet altijd binnen termijn 3 maanden plaatsgevonden	Ontslagaanvraag al ingediend in 2015 Ontslagtermijn > 3 maanden	1	€ 71.927
	Termijn ontslag onjuist berekend	6	€ 339.864
Premieberekening	Stimuleringspremie te hoog door onterecht geen korting op premie ivm AOW-leeftijd	2	€ 138.514
		1	€ 17.956
Totaal als onrechtmatig aangemerkt		11	€ 620.204

Vraag 11

Het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst is verdubbeld, zij het dat geen sprake meer is van een ernstige onvolkomenheid. In hoeverre is sprake van nieuwe onvolkomenheden en in hoeverre is sprake van bestaande onvolkomenheden die nu pas aan het licht komen?

In het verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Financiën hebben wij vijf nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.

Eén van deze onvolkomenheden vloeit direct voort uit een in 2016 nieuw ontstane situatie: de onvolkomenheid «sturing en beheersing Investeringsagenda».

Twee nieuw benoemde onvolkomenheden hebben betrekking op problemen waarvan de ernst pas in 2016 manifest is geworden. Dit betreft de onvolkomenheden «aansturing van en toezicht op de Belastingdienst» en de onvolkomenheid «strategisch personeelsbeleid».

Het onderwerp »Misbruik en Oneigenlijk gebruik» heeft dit jaar, op basis van een risicogerichte roulerende aanpak, rijksbreed extra aandacht kregen in ons onderzoek. Dit heeft geleid tot de conclusie dat er sprake was van een onvolkomenheid in de werking van het M&O-beleid bij de kleine belastingmiddelen.

De onvolkomenheid «bedrijfscontinuïteitsbeheer Belastingdienst» vloeit voort uit de aandacht die wij al enige jaren hebben besteed aan het testen van uitwijkfaciliteiten voor IT-systemen door de Belastingdienst. Het testen van uitwijkfaciliteiten is een onderdeel van een goed bedrijfscontinuïteitsbeheer. Wij hebben dit jaar breder naar het bedrijfscontinuïteitsbeheer gekeken en vastgesteld dat er nog geen sprake is van een integrale aanpak voor een volwaardig bedrijfscontinuïteitsbeheer.

Vraag 12

Welke aanvullende acties zijn volgens de ARK nodig om de Belastingdienst op orde te krijgen?

Of, en zo ja welke aanvullende acties nodig zijn om de Belastingdienst op orde te krijgen kan op dit moment niet worden aangegeven. De Minister en de Staatssecretaris van Financiën hebben een reeks van maatregelen aangekondigd en voor een groot deel al in gang gezet. Voorbeelden van deze maatregelen zijn:

- het herijken van de aanpak om de doelen van de Investeringsagenda te realiseren;

- het benoemen van een project-plaatsvervangend secretaris-generaal die de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst implementeert;
- het ontwikkelen van een Meerjarige Personeelsplanning en
- het versterken van de directie Financieel-economische Zaken (FEZ) op het gebied van de control ten aanzien van zowel het kerndepartement als de Belastingdienst, evenals op de ondersteuning van de eigenaarsrol van de SG.

Het zal afhangen van de effectiviteit van deze maatregelen of er meer acties nodig zijn.

Vraag 13

Hoeveel budget is nodig om de plannen voor het aanpassen van de IT-legacy-problemen te kunnen uitvoeren?

Wij hebben geen zicht op het budget dat nodig is om de plannen voor het aanpassen van de IT-legacy-problemen te kunnen uitvoeren. Het is volgens ons aan de Minister en de Staatssecretaris van Financiën om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 14

Op welke onderdelen van de Belastingdienst zijn momenteel personeelstekorten?

De Algemene Rekenkamer beschikt niet over informatie om deze vraag te kunnen beantwoorden. Zie ook ons antwoord op vraag 3.

Vraag 15

Kan de ARK enige achtergrondinformatie geven over de gevolgen van omvangrijke storingen of calamiteiten op de belastingdienst? Op welke calamiteiten wordt gedoeld? Welke delen van de dienstverlening kan niet worden gegarandeerd?

Zoals ook uit het antwoord op vraag 11 blijkt is er bij de Belastingdienst nog geen sprake van een integrale aanpak voor een volwaardig bedrijfscontinuïteitsbeheer. Onderdeel van het vormgeven van het bedrijfscontinuïteitsbeheer is het in kaart brengen van de mogelijk gevolgen van eventuele storingen en calamiteiten voor de continuïteit van de dienstverlening. Door het gebrek aan inzicht bestaat het risico dat de dienstsonderdelen niet voldoende in staat zijn de bedrijfsprocessen tijdig te herstellen in het geval van een calamiteit. Het gaat hierbij om het tegengaan van een onderbreking van bedrijfsactiviteiten en de bescherming van kritieke bedrijfsprocessen tegen de gevolgen van omvangrijke storingen in informatiesystemen. Wij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van daadwerkelijk opgetreden storingen of calamiteiten.

Vraag 16

Waarom vraagt de ARK aandacht voor de structurele uitvoering van de controles?

De Belastingdienst maakt gebruik van ketens van IT-systemen waarbij er, vanwege de enorme hoeveelheden gegevens die er doorheen lopen, sprake is van massale gegevensverwerking. Om vast te kunnen stellen dat de verwerking van die gegevens en de overdracht van die gegevens tussen de systemen juist en volledig plaats vindt, moet daar een controle op worden uitgevoerd. De Belastingdienst doet dat bijvoorbeeld in de vorm van verbandscontroles. Dergelijke controles moeten dan wel periodiek en tijdig worden uitgevoerd. Dat bleek in 2016 nog niet bij alle ketens van IT-systemen het geval.

Vraag 17

Welke definitie hanteren de ARK en het ministerie voor inhuur en uitbesteding?

De Algemene Rekenkamer sluit hiervoor aan bij de bepalingen die hierover zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn er twee elementen bepalend voor het onderscheid tussen externe inhuur of uitbesteding: 1. de aard van de aansturingrelatie en 2. de vraag of een kant-en-klaar product wordt geleverd. Er is sprake van uitbesteding als het product of de dienstverlening tot stand komt onder aansturing van de opdrachtnemer, of wanneer de externe partij een kant-en-klaar product of dienst levert op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties. Er is sprake van inhuur als er tegen betaling personele capaciteit en deskundigheid wordt ingezet, waarop door de opdrachtgever (mede) gestuurd wordt.