
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 IXB

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën
2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN FINANCIËN (IXB)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (IXB)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Samenvatting	5	3.4	Conclusies	26
Audit-Actielijst 2006	8	3.4.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	26
		3.4.2	Conclusies overige bedrijfsvoering	26
1	Inleiding	10		
1.1	Rapport bij het jaarverslag	10		
1.2	Het Ministerie van Financiën	11		
1.3	Opzet van het onderzoek	12		
1.4	Leeswijzer	13		
2	Jaarverslag	14		
2.1	Financiële informatie en saldibalans	14		
2.1.1	Oordeel financiële informatie	14		
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	15		
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	16		
2.2.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	17		
2.3	Informatie over beleid	17		
2.3.1	Oordeel informatie over beleid	17		
2.3.2	VBTB-toets	17		
2.3.3	Informatie over Financiële Markten (beleidsartikel 2) nader beschouwd	20		
3	Bedrijfsvoering	21		
3.1	Onvolkomenheden	21		
3.1.1	Dossievorming en interne kwaliteitstoets			
	Inkomstenbelasting particulieren onvoldoende	21	Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005
3.1.2	Accountantscontrole belastingen moet meer gegevensgericht	22	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005
3.1.3	Onvolkomenheden in het controlebeleid			
	BTW-compensatiefonds (begrotingsfonds G)	23	Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005
3.1.4	Bescherming vertrouwelijke gegevens op de lange termijn	24	Bijlage 4	Gebruikte afkortingen
3.1.5	Onrechtmatige voorschotten: het gevolg van tijdige betaling	24	Bijlage 5	Verklarende woordenlijst
3.2	Opgeloste onvolkomenheden	25	Bijlage 6	Literatuurlijst
3.2.1	Geen materiële risico's in teruggave dividendbelasting	25		
3.3	Aandachtspunt: teruglopend toezicht Belastingdienst	26		

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 14 085,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 20 083,5 miljoen en de ontvangsten € 113 128,5 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de uitgaven van circa € 144 miljoen ten laste van beleidsartikel 4: Internationale financiële betrekkingen. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken is dit bedrag eind 2005 vooruitbetaald aan buitenlandse ontwikkelingsinstellingen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de vooruitbetaling in strijd is met de CW 2001 omdat een verplichting tot vooruitbetaling ontbrak.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Beheersmaatregelen rond inkomstenbelasting particulieren onvoldoende

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de fiscale besluiten over de inkomstenbelasting van particulieren deugdelijk zijn onderbouwd. We hebben vastgesteld dat de Belastingdienst in circa de helft van de gevallen geen onderbouwing heeft voor haar besluiten over inkomstenbelasting particulieren, en dat er belangrijke verschillen zijn in de wijze van onderzoek en de score van de bevindingen in de interne toets van de fiscale kwaliteit in vier onderzochte regio's.

Vorig jaar hebben we gewezen op het belang van de zelfstandige beoordeling van fiscale besluiten in het kader van de accountantscontrole van de rechtmatigheid van belastingontvangsten door de Auditdienst Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft het belang van het testen van de werking van de interne beheersingsmaatregelen middels gegevensgerichte werkzaamheden aangetoond. Dit hebben we gedaan door zelfstandig dossieronderzoek naar de inkomstenbelasting particulieren en een beoordeling van de interne kwaliteitstoets van de Belastingdienst. Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) in 2005 ontoereikend was.

We bevelen de minister van Financiën aan om meer gegevensgerichte werkzaamheden te laten verrichten en om de dossierinstructies en de richtlijnen voor de interne kwaliteitstoets opnieuw te beoordelen op nut en noodzaak. Na eventuele aanpassing is het van belang op naleving door de Belastingdienst toe te zien.

Onvolkomenheden in het controlebeleid BTW-compensatiefonds (begrotingsfonds G)

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende opmerkingen over de beheersing rond het BTW-compensatiefonds:

- de planning en control heeft niet goed gewerkt in 2005. In september 2005 kwam het Ministerie van Financiën er achter dat het aan de Tweede Kamer beloofde aantal te controleren ontvangers van btw-compensatie niet zou worden gehaald;
- de kwaliteit van de controles is wisselend geweest en er waren nog geen maatregelen getroffen om de kwaliteit te waarborgen;
- de controleresultaten zijn niet nauwgezet geregistreerd.

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het M&O-beleid in 2005 ontoereikend was. De beheersing rond het BTW-compensatiefonds is in 2005 wel verbeterd. Verder is de transparantie in het Jaarverslag 2005 van het BTW-compensatiefonds sterk verbeterd. Het Ministerie van Financiën heeft bovendien begin 2006 nieuwe maatregelen getroffen om bovenstaande gebreken op te lossen.

Bescherming vertrouwelijke gegevens op de lange termijn

De Algemene Rekenkamer heeft in 2005 geconstateerd dat medewerkers van de Belastingdienst vaker toegang hebben tot vertrouwelijke gegevens, en dat daarmee ten opzichte van 2002 de risico's van inbreuken op de privacy zijn toegenomen. De Belastingdienst moet zijn geautomatiseerde systemen verbeteren om zijn taken te kunnen blijven vervullen en de gegevensbeveiliging op een hoger niveau te brengen.

Onrechtmatige voorschotten: het gevolg van tijdige betaling

De Belastingdienst heeft in december 2005 voor het eerst aan 5,5 miljoen mensen voorschotten uitbetaald voor de huur- en zorgtoeslag. Voor de kinderopvangtoeslag heeft de Belastingdienst voor het eerst in januari 2005 voorschotten betaald. De Belastingdienst heeft in relatief korte tijd processen moeten inrichten om grote aantallen aanvragen tot voorschotten te verwerken. Dit heeft geleid tot onvolkomenheden in het beheer, resulterend in onjuiste en te late uitbetaling van voorschotten.

De Belastingdienst heeft bij de uitbetaling van de voorschotten keuzes moeten maken. Daarbij is voorrang gegeven aan tijdige uitbetaling boven rechtmatigheid, hetgeen is gemeld aan de Tweede Kamer. Het ministerie heeft de onrechtmatigheden als gevolg van deze keuze uiteengezet in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Het ministerie heeft ervoor gekozen om ook in gevallen dat de gegevens op de aanvraag onaannemelijk zijn toch over te gaan tot een voorschot, zonder aanvullende vragen te stellen aan de aanvrager. Het is waarschijnlijk dat door deze keuze een materieel deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd. De minister heeft dit risico onvoldoende toegelicht in het jaarverslag.

Aandachtspunten

De minister spreekt in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn zorg uit over de verminderde inzet op toezicht door de Belastingdienst. De Algemene Rekenkamer adviseert de minister om voor de belastingen te kwantificeren, in de vorm van gemiste opbrengsten, wat de gevolgen zijn van het niet volledig kunnen controleren van alle belastingaangiften.

Ten slotte

De Algemene Rekenkamer heeft, in tegenstelling tot voorgaand jaar, geen onverdeeld positief beeld over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Dit komt vooral door de automatisering van de Belastingdienst. Zowel problemen rond de toeslagen, het verminderde toezicht en de gegevensbeveiliging zijn in verband te brengen met de automatisering. Het ministerie heeft dit probleem in beeld zoals blijkt uit de bedrijfsvoeringsparagraaf en werkt aan verbeteringen. Het oplossen van de problemen zal naar verwachting wel enkele jaren duren. Hiernaast zijn er langdurige problemen met het contractbeheer bij het kerndeptement.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de onderzochte informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën op deugdelijke wijze tot stand is gekomen, met uitzondering van het prestatiegegeven over de fiscale kwaliteit. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het onderzoek naar de fiscale kwaliteit van de besluiten van de Belastingdienst binnen regio's op verschillende wijze wordt uitgevoerd en dat bevindingen verschillend worden gewogen. De beleidsinformatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Financiën op onderdelen haar oordelen niet deelt, maar anderzijds naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen de nodige toezeggingen doet. De Algemene Rekenkamer ziet geen aanleiding haar oordeel over de ontoreikendheid in 2005 van het M&O-beleid voor de inkomstenbelasting particulieren en voor het BTW-compensatiefonds¹ te herzien.

¹ Overigens hebben de controles die de Algemene Rekenkamer in 2005 heeft uitgevoerd, overwegend betrekking op het aanvangsjaar 2003.

A Audit-Actielijst 2006 van het Ministerie van Financiën

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

▶ = eerste jaar van constatering

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer					
2005	Saldibalans	De late oplevering van de geautomatiseerde systemen en de keuze om voorrang te geven aan tijdige uitbetaling boven rechtmatigheid, hebben geleid tot een belangrijk aantal onjuiste voorschotten.	Het financieel beheer van de toeslagen is ontoereikend geweest in 2005.	De consequenties van het gekozen controlebeleid worden transparant gepresenteerd, met gekwantificeerde informatie over de te verwachten correcties in komende jaren.	Voor de verantwoording 2006 zal worden gezien hoe de consequenties van het gekozen controlebeleid worden gepresenteerd en welke kwalitatieve en kwantitatieve informatie de meeste gebruikerswaarde heeft.
2005	Artikel 1, saldo van € 3 miljoen	In circa de helft van de gevallen zijn de fiscale besluiten niet onderbouwd en de interne kwaliteitstoets genereert geen betrouwbare stuurinformatie.	De interne beheersing rond de inkomstenbelasting particulieren is ontoereikend.	De dossierinstructies worden aangepast en de richtlijnen voor interne kwaliteitstoets worden beoordeeld op nut en noodzaak en na eventuele aanpassing wordt toegezien op naleving.	De dossierinstructies en de richtlijnen voor het toetsen van de kwaliteit zullen worden herbeoordeeld, inclusief de naleving van de instructies en richtlijnen.
2005	Artikel 1, saldo van € 3 miljoen	De accountantscontrole van de inkomstenbelasting particulieren heeft belangrijke gebreken in de beheersing niet aan het licht gebracht.	Het accountantsoordeel steunt ten onrechte op niet-geteste interne beheersingsmaatregelen van de Belastingdienst.	De interne procedures en beheersingssystemen moeten getest worden door gegevensgerichte werkzaamheden.	Voor 2006 zal de controle-aanpak nog worden vastgesteld. Met de Algemene Rekenkamer zal hierover van gedachten worden gewisseld.
1999	Artikel 1, geen direct financieel belang	De toegang tot vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst is vergroot ten opzichte van 1999. De Belastingdienst heeft een nieuw systeemontwerp opgesteld dat in de periode 2006-2010 zal worden geïmplementeerd en dat de gegevensbeveiliging moet verbeteren.	Het risico van inbreuken is toegenomen. De complexiteit van de automatisering bij de Belastingdienst belemmert structurele verbetering van de gegevensbeveiliging.	Bij het nieuwe automatiseringsontwerp wordt rekening gehouden met gegevensbeveiliging (toegangsbeperking, logging en loganalyse). In de tussentijd worden meer belastingplichtigen afgeschermd. Geconstateerde integriteitsinbreuken worden structureel intern besproken.	In het nieuwe automatiseringsontwerp wordt rekening gehouden met gegevensbeveiliging. De procedure van het afschermen van belastingplichtigen zal voor eind 2006 worden herbeoordeeld. Integriteitsinbreuken worden besproken.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer BTW-compensatiefonds (G)					
2004	Artikel 1, circa € 157 miljoen	Er was in 2005 geen sprake van beheerste processen rond het BTW-compensatiefonds. Er werd onvoldoende gestuurd op aard, aantal en kwaliteit van de controles.	Het M&O-beleid is ontoereikend.	De controles worden beter aangestuurd.	De planning en control is verder versterkt.
Aandachtspunten					
2005	Artikel 1, € 106 miljard	De Belastingdienst geeft aan dat het toezicht onder druk staat. De Belastingdienst moet gegeven de beperkte middelen keuzen maken over de inzet van de controlecapaciteit. De consequenties van de keuze worden niet inzichtelijk gemaakt in het jaarverslag.	Op basis van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën is een afweging voor extra financiële middelen versus extra belastingopbrengsten niet mogelijk.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om de gemiste belastingopbrengsten (in verband met het niet kunnen controleren van alle aangiften) te kwantificeren. Hiermee worden de gevolgen van de keuzes van de Belastingdienst duidelijk.	De minister is van mening dat een berekening van gemiste belastingopbrengsten onwenselijk en onmogelijk is.
Beleidsinformatie					
2003		Voor een deel van de operationele doelstellingen ontbreekt, in (de begroting en) het jaarverslag nog informatie over de (beoogde) effecten en de te leveren of geleverde prestaties.			
Afgerond in 2005					
2004	Artikel 1, € 376 miljoen	Uit handmatige controle door de Belastingdienst blijkt dat het risico van dubbele teruggave van dividendbelasting aan buitenlandse belastingplichtigen beperkt is. Daarnaast heeft de Belastingdienst de administratieve organisatie in 2005 versterkt.			

1 INLEIDING

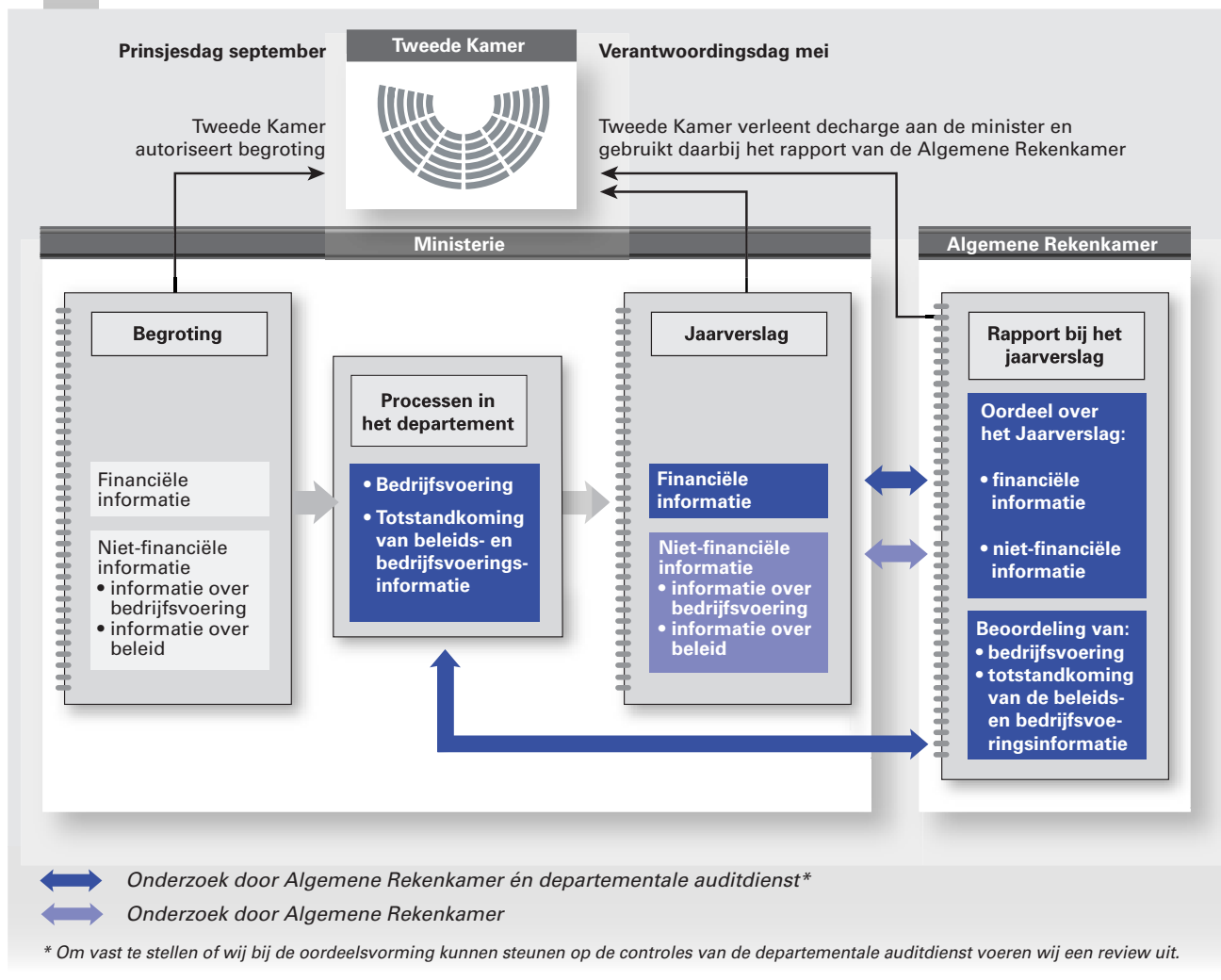
1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.2 Het Ministerie van Financiën

Het ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van:

- het algemeen financieel-economische en monetaire beleid;
- het begrotingsbeleid en het doelmatig beheer van de overheidsfinanciën;
- de verkoop en het beheer van overtollige zaken van het Rijk (het beheer van materiële eigendommen van het Rijk);
- het heffen, controleren en innen van de belastingen;
- het heffen, controleren en innen van gelden voor derden;
- het vormgeven van het fiscale beleid en het financieringsbeleid.

Het algemeen financieel-economische en monetaire beleid is gericht op de gang van zaken rond geld en kapitaal, in het belang van een gezonde economische ontwikkeling. De taken die voortvloeien uit het begrotingsbeleid en het doelmatig beheer van overheidsfinanciën bestaan voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van kaders en instructies voor andere ministeries en het toezicht op de naleving daarvan. Het fiscale beleid betreft de wetgeving en de inning van belastingen en het financieringsbeleid heeft betrekking op de financiering van de staatsschuld. De Belastingdienst heft, int en controleert een belangrijke geldstroom voor derden, vooral de premies volksverzekering voor de Sociale Fondsen. In 2005 is het verstrekken van de toeslagen erbij gekomen.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 14 085,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 20 083,5 miljoen en de ontvangsten € 113 128,5 miljoen.

Binnen het ministerie hebben zich in 2005 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan:

- na onderhandeling in de Europese Raad is een bruto-afdrachtkorting overeengekomen van gemiddeld € 1 miljard per jaar in de periode 2007–2013;
- op het gebied van de beleidsprioriteiten is het wetsvoorstel toezicht accountantsorganisaties in een slotfase gekomen, maar voor het wetsvoorstel toezicht financiële verslaglegging is er nog een lange weg te gaan;
- om de administratieve lasten te reduceren zijn er in 2005 verdere stappen gezet, waarbij de irritaties van het bedrijfsleven als uitgangspunt worden meegenomen;
- het vennootschapsbelastingtarief zal met 0,9% dalen in 2007.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat naar aanleiding van de kabinetsmaatregelen na het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Regeldruk en Controletoeren en op basis van de brief van de president van de Algemene Rekenkamer van 23 februari 2006 (Algemene Rekenkamer, 2006), het Ministerie van Financiën, evenals de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), vooruitlopend op de wijziging van de Comptabiliteitswet, de bedrijfsvoeringsparagraaf opnieuw heeft ingericht. De minister verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De auditdienst geeft een getrouwbeeldverklaring af die mede betrekking heeft op dit onderdeel van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze ontwikkeling is mede ingegeven doordat de

Belastingdienst met ingang van 2005 de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en de zorgtoeslag uitvoert.

De minister en staatssecretaris van Financiën zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze toeslagen. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsbeheer blijft bij de ministers van VROM, VWS en SZW. De programma-uitgaven voor de toeslagen staan daarom op de begroting van voornoemde departementen.

De ministers hebben afgesproken dat eventuele fouten en onzekerheden die zich voordoen bij de uitvoering van deze toeslagen en die de tolerantiegrenzen overschrijden, worden gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. De beleidsdepartementen nemen eventuele belangrijke onrechtmatigheden over van het Ministerie van Financiën in hun eigen jaarverslag.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2006 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Financiën. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst;
- de invoering van het baten-lastenstelsel bij de dienst Domeinen Roerende Zaken;
- de betrouwbaarheid van het prestatiegegeven «correctiepercentage» in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën, dat informatie geeft over de verhouding van het aantal gecorrigeerde belastingaangiften ten opzichte van het totaal aantal behandelde aangiften;
- de VBTB²-conformiteit van de begroting en het jaarverslag;
- de boekingen buiten begrotingsverband;
- de teruggaven dividendbelasting aan buitenlandse belastingplichtigen;
- de inkomstenbelasting voor particulieren;
- de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag;
- de samenwerking tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst;
- de kwaliteit van de interne fiscale kwaliteitstoetsing: de Fiscale Kwaliteitsindex (FIX) van de Belastingdienst;
- de bijlage in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën waarin de motie-De Nerée tot Babberich c.s. (Tweede Kamer, 2005) wordt uitgewerkt.

Premie-inning werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst

Naar aanleiding van het onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer naar de samenwerking tussen het UWV en de Belastingdienst heeft de Algemene Rekenkamer begin 2006 beoordeeld of het controlebeleid van de werknemerspremies aanleiding geeft tot opmerkingen. De Belastingdienst heeft met prestatiecontracten gewaarborgd dat het aantal controles in 2006 vergelijkbaar zal zijn met het aantal dat het UWV heeft uitgevoerd in 2005. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat 2006 een overgangsjaar zal zijn waarin de nieuwe processen rond de werknemerspremies zullen moeten gaan werken. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zijn er nu geen aanwijzingen dat het controlebeleid van de Belastingdienst niet op vergelijkbaar niveau zal zijn als dat van UWV in 2005.

² VBTB verwijst naar de nieuwe manier van begroten en verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.

Motie-De Nerée tot Babberich c.s.

Op 11 oktober 2005 is de motie-De Nerée tot Babberich c.s. (Tweede Kamer, 2005) aangenomen waarin onder meer het kabinet gevraagd

wordt de ontwikkelingen op het terrein van personeel en kosten bij toezichthouders te rapporteren aan de Tweede Kamer. De minister van Financiën heeft vooruitlopend op deze ontwikkeling in de vorm van een pilot hier invulling aan gegeven door informatie over De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten op te nemen in een bijlage van zijn jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze informatie nog niet volledig gebaseerd is op gecontroleerde gegevens. Het ministerie is voornemens om voor volgende jaren met de toezichthouders afspraken te maken over de aard van de aan te leveren informatie en de manier waarop deze gecontroleerd wordt.

De Algemene Rekenkamer geeft de minister van Financiën in overweging om ook per toezichthouder informatie over beleidsdoelen en prestaties op te nemen in zijn jaarverslag. Dit zou in lijn zijn met de VBTB-uitgangspunten.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, nog drie hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het Ministerie van Financiën.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven.

De reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Dit rapport telt verder zes bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven.

In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 staan alle fouten en onzekerheden op een rij en in bijlage 3 de onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen, bijlage 5 is een verklarende woordenlijst. Bijlage 6 tot slot bevat de literatuurlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- een bedrag van € 144 miljoen aan onrechtmatige uitgaven ten laste van beleidsartikel 4: Internationale financiële betrekkingen, dat de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijdt;
- een bedrag van € 672,8 miljoen aan fouten en onzekerheden in de saldibalans.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij bedoeld.

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

- rechtmatig tot stand gekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 144 miljoen ten laste van beleidsartikel 4: Internationale financiële betrekkingen, dat de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijdt.

Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken is eind 2005 circa € 144 miljoen vooruitbetaald aan buitenlandse ontwikkelingsinstellingen. Deze vooruitbetalingen zijn in 2005 gedaan in plaats van in de toegezegde jaren 2006 en 2007, omdat eind 2005 de doelstelling om 0,8% van het bruto nationaal product (bnp) te besteden aan ontwikkelingssamenwerking niet was bereikt. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het vooruitbetalen in strijd is met de CW 2001, omdat er geen verplichting tot vooruitbetalen was.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1

Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van Financiën (x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	20 083,5	14 085,6	113 128,5
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	–	144,0	–
Overige fouten en onzekerheden ²	0,7	–	14,6
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	0,7	144	14,6

¹ dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op een of meer artikelen overschrijden;

² dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau *niet* overschrijden.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 1 165,7 miljoen respectievelijk € 161,5 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwet-mutaties, zal de Algemene Rekenkamer het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 van het Ministerie van Financiën en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een onzekerheid over de juistheid van € 628 miljoen en een onjuiste presentatie van € 44,8 miljoen.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van Financiën (x € miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	418 297
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	195 236
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalans-post overschrijden (zie bijlage 2)	672,8
Overige fouten en onzekerheden	1,4
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	674,2

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

In bijlage 2 worden de fouten en onzekerheden nader toegelicht. De onzekerheid van € 672,8 miljoen in bovenstaand overzicht heeft betrekking op het ontbreken van aansluitingen tussen (sub)administraties van de Belastingdienst ten tijde van de controle. Dit leidt tot onzekerheid over de juistheid van de verantwoorde belastingvorderingen. Er is een fout opgenomen van € 22,4 miljoen voor een te lage weergave van de balanspost Rekening Courant Hoofdboekhouding. Omdat dit bedrag is opgenomen op een andere plaats in de saldibalans is de fout in totaal € 44,8 miljoen.

Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van Financiën gaat deze paragraaf over onder meer de volgende onderwerpen:

- de laatste jaren is de inzet van de Belastingdienst voor het toezicht verminderd. Die teruglopende inzet komt tot uitdrukking in de pakkans die door belastingplichtigen als relatief laag wordt ervaren;
- de Belastingdienst heeft decennialang geïnvesteerd in automatisering. Door de jaren heen is de automatisering veel complexer geworden. Zonder krachtige ingrepen zal het moeilijk worden om de continuïteit van de gegevensverwerking te garanderen;
- de beheersing rond de contractenadministratie is onvoldoende, waardoor het risico bestaat dat geen gebruik gemaakt wordt van mantelcontracten, en dat ten onrechte niet Europees wordt aanbesteed.

De paragraaf bevat een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. Het opnemen van een mededeling over de bedrijfsvoering is overigens niet verplicht. Toch heeft de minister ervoor gekozen een mededeling op te nemen. De Algemene Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit.

De Belastingdienst heeft in 2005 voor het eerst voorschotten betaald voor huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van die toeslagen. Daarom worden belangrijke onrechtmatigheden gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Financiën. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel op het begrotingshoofdstuk waarvoor het beheer wordt uitgevoerd.

De minister heeft over de toeslagen onderstaande passage opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf:

- «Om tijdige uitbetaling van de voorschotten voor de huur- en zorgtoeslag te realiseren is in circa 925 000 gevallen de uitbetaling niet gebaseerd op gegevens van de aanvrager. Voor de huurtoeslag heeft dit geleid tot € 11 miljoen (circa 9% van het totaal) onrechtmatige betalingen en voor de zorgtoeslag tot € 14 miljoen (circa 5% van het totaal) in december».

De Algemene Rekenkamer komt voor de huurtoeslag tot onrechtmatigheden van € 20 miljoen en voor de zorgtoeslag tot € 15 miljoen. Het verschil wordt voornamelijk verklaard door het feit dat de Algemene Rekenkamer te lage bevoorschotting ook als een onrechtmatigheid

aanmerkt en de minister niet. Zijn redenering is dat de wet een te laag voorschot toestaat in tegenstelling tot een te hoog voorschot. Verder heeft de Algemene Rekenkamer voorschotten als onrechtmatig aangemerkt, die zijn uitbetaald op basis van aanvraagformulieren waarop de handtekening ontbrak voor de huurtoeslag. De minister is van mening dat bij een continuering van de huursubsidie een ontbrekende handtekening niet leidt tot een onrechtmatig voorschot. De Algemene Rekenkamer deelt deze mening niet. Om dezelfde redenen merkt de Algemene Rekenkamer € 237 miljoen voor de aangegane verplichtingen van de huurtoeslag aan als onrechtmatig en het ministerie € 146 miljoen. Voor de zorgtoeslag is ervoor gekozen om geen jaarverplichtingen op te nemen waardoor er derhalve ook geen onrechtmatigheden zijn.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De Algemene Rekenkamer heeft de juistheid van de informatie over de bedrijfsvoering beoordeeld door vast te stellen dat het aansluit bij informatie van verschillende organisatieonderdelen van het Ministerie van Financiën.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën zelf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets». Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen, en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»).

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De onderzochte informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen, met uitzondering van de prestatiegegevens over de fiscale kwaliteit. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het onderzoek naar de fiscale kwaliteit van de besluiten van de Belastingdienst binnen regio's op verschillende wijze wordt uitgevoerd en dat bevindingen verschillend worden gewogen (zie ook § 3.1.1). De beleidsinformatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

De Algemene Rekenkamer heeft separaat onderzoek gedaan naar het prestatiegegeven «vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven». De Algemene Rekenkamer zal op een later tijdstip over de uitkomsten van dit onderzoek rapporteren.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de VBTB-toets onderzocht of de

beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Het antwoord op deze vragen is concreet als de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en als de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De minister van Financiën heeft op 22 juni 2005 (Ministerie van Financiën, 2005) een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin hij uiteenzette dat hij het voor bepaalde beleidsdoelen niet zinvol achtte om concrete indicatoren te formuleren. In de begroting 2006 is aangegeven voor welke artikelen dit geldt. Hiermee is rekening gehouden in onderstaande figuur (figuur 2).

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005³ vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

³ De cijfers over de Begroting 2005 zijn voor vergelijkingsdoeleinden aangepast.

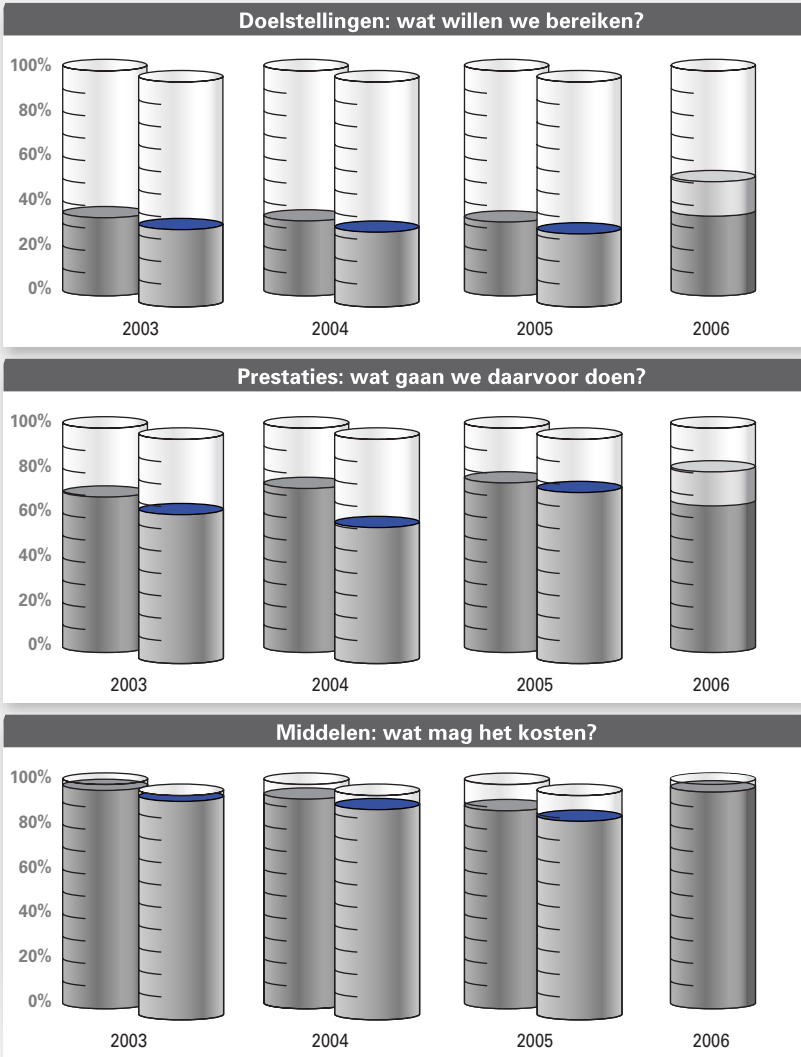
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Financiën

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



De score van de concreetheid van de doelen is in de Begroting 2006 van het Ministerie van Financiën aanzienlijk verbeterd ten opzicht van voorgaande jaren. De verbetering is nagenoeg volledig te danken aan de uitleg die de minister van Financiën heeft gegeven aan de Tweede Kamer dat hij het voor twee beleidsartikelen niet zinvol acht om concrete indicatoren te formuleren. De Algemene Rekenkamer constateert dat de begroting nu voor circa de helft van de beleidsartikelen inzicht biedt in de vraag «wat willen we bereiken». In de volgende paragraaf hebben wij geprobeerd een voorbeeld te geven hoe de begroting en het jaarverslag verder verbeterd kunnen worden.

2.3.3 Informatie over Financiële Markten (beleidsartikel 2) nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen getoetst of de antwoorden op de W-vragen en de H-vragen in de begroting en het jaarverslag staan. Voor het beleidsartikel over Financiële Markten heeft zij ook onderzocht of er voorbeelden zijn waardoor doelen en prestaties concreter kunnen.

Voor het beleidsartikel over Financiële Markten wordt in de begroting en daarmee in het jaarverslag niet concreet wat de minister wenst te bereiken en in hoeverre dat ook daadwerkelijk is bereikt. In het beleidsartikel staat vooral hoe de wetgeving is aangepast en welke afspraken zijn gemaakt en/of nagekomen, maar de maatschappelijke effecten zijn nagenoeg afwezig.

Een van de doelen van dit beleidsartikel is te bevorderen dat financiële markten goed functioneren en internationaal concurreren. De Algemene Rekenkamer is van mening dat uit het jaarverslag niet is af te leiden wat de minister daaronder verstaat. Wij geven in overweging om de mate van goed functioneren van de financiële markten en de mate van internationale concurrentie concreter te maken aan de hand van internationaal vergelijkend onderzoek van bijvoorbeeld de Wereldbank en de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Hierbij kan de minister ook onderzoek laten doen bij internationaal opererende financiële instellingen die Nederland kunnen vergelijken met bijvoorbeeld omliggende landen.

De minister streeft verder een integer financieel stelsel na, maar ook hier is niet duidelijk wat het ambitieniveau is. De minister zou dit bijvoorbeeld kunnen verduidelijken aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek van de Utrecht School of Economics (Unger, 2006) naar witwaspraktijken, dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën.

3 BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie; bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op de eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In § 3.2 wordt ingegaan op de opgeloste onvolkomenheden. In de conclusies (§ 3.3) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

3.1.1 Dossiervorming en interne kwaliteitstoets Inkomstenbelasting particulieren onvoldoende

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de fiscale besluiten over de inkomstenbelasting van particulieren van belastingjaar 2003 deugdelijk zijn onderbouwd. Deze besluiten zijn door de Belastingdienst genomen tussen november 2004 tot en met september 2005. Hierover brengen we binnenkort een separaat rapport uit. In ongeveer de helft van de gevallen heeft de Algemene Rekenkamer geen onderbouwing aangetroffen in de dossiers en/of in bestanden van de Belastingdienst. Doordat de fiscale besluiten niet deugdelijk onderbouwd zijn, kan de Belastingdienst niet in staat worden geacht om de kwaliteit van deze besluiten vast te stellen en zo te leren van eventuele fouten. De ontoereikende dossiervorming brengt het risico van ondoelmatigheid met zich mee, omdat in volgende jaren documenten dubbel opgevraagd moeten worden en/of opnieuw beoordeeld moeten worden of een aftrekpost moet worden gecorrigeerd.

De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzocht of de interne toets op de fiscale kwaliteit van de besluiten voldoende betrouwbare stuur- en verantwoordingsinformatie genereert. Dat onderzoek is uitgevoerd op de belastingmiddelen inkomstenbelasting particulieren en loonbelasting. De Algemene Rekenkamer heeft hierbij, belangrijke verschillen in de wijze van onderzoek en de score van de bevindingen vastgesteld tussen vier onderzochte regio's.

Op basis van de bevindingen over de dossiervorming en de interne kwaliteitstoets van de Belastingdienst komt de Algemene Rekenkamer voor de inkomstenbelasting particulieren tot het oordeel dat het M&O-beleid voor de inkomstenbelasting particulieren ontoereikend is. De mogelijkheid om te leren van fouten is een belangrijk criterium voor de toereikendheid van het M&O-beleid. Door het ontoereikende beleid ontstaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de belastingontvangst inkomstenbelasting particulieren. De Algemene Rekenkamer heeft de besluiten zelf niet gecontroleerd en derhalve niet vastgesteld dat er onjuiste besluiten zijn genomen door de Belastingdienst.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de dossierinstructies te herbeoordelen op nut en noodzaak en er vervolgens op toe te zien dat deze worden nageleefd. Voor de interne kwaliteitstoets beveelt de Algemene Rekenkamer aan om doel en toepassing te verduidelijken en periodiek vast te stellen dat de Belastingdienst hiernaar handelt.

3.1.2 Accountantscontrole belastingen moet meer gegevensgericht

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer gewezen op het belang van de zelfstandige beoordeling van fiscale besluiten voor de controle van de rechtmatigheid van belastingontvangsten door de Auditdienst. De minister van Financiën heeft daarop aangegeven dat de Auditdienst Financiën mede uit doelmatigheidsoverwegingen de fiscale besluiten procesmatig beoordeelt in plaats van inhoudelijk. De Auditdienst Financiën beoordeelt de kwaliteitsborgende maatregelen die de Belastingdienst heeft getroffen, zoals de interne toetsing op naleving van fiscale wetten regelgeving, maar beoordeelt hiervoor geen individuele fiscale besluiten.

De Algemene Rekenkamer sprak in het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* in dit verband over een beperking die is aangebracht in de controle, die in opzet leidt tot minder zekerheid over de rechtmatigheid dan bij niet-belastingontvangsten en -uitgaven. De Algemene Rekenkamer heeft daarop besloten om over begrotingsjaar 2005 verder onderzoek te doen naar de werking van de beheersmaatregelen rond kwaliteit van de fiscaal-technische besluitvorming van de Belastingdienst. Zij heeft dit onderzoek gedaan door zelfstandig dossieronderzoek (steekproef van 400 dossiers) naar inkomstenbelasting particulieren en door de interne kwaliteitstoets van de Belastingdienst (deelwaarneming van 120 dossiers) te beoordelen.

De belangrijkste bevindingen van deze onderzoeken zijn, zoals vermeld in § 3.1.1, dat in circa de helft van de fiscale besluiten de onderbouwing ontbreekt en dat er dusdanige regionale verschillen zijn in de interne kwaliteitstoets van de Belastingdienst dat uit deze toets een beeld naar voren komt van onvoldoende betrouwbaarheid. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de accountantscontrole deze onvolkomenheden aan het licht zou moeten brengen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan meer gegevensgerichte werkzaamheden te laten doen om de werking van de door de Belastingdienst getroffen beheersmaatregelen vast te kunnen stellen.

3.1.3 Onvolkomenheden in het controlebeleid BTW-compensatiefonds (begrotingsfonds G)

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende opmerkingen over de beheersing rond het BTW-compensatiefonds:

- de planning en control heeft niet goed gewerkt in 2005. In september 2005 kwam het Ministerie van Financiën erachter dat het aan de Tweede Kamer beloofde aantal te controleren ontvangers van btw-compensatie niet zou worden gehaald;
- de kwaliteit van de controles is wisselend geweest en er waren nog geen maatregelen getroffen om de kwaliteit te waarborgen;
- de controles en controleresultaten zijn niet nauwgezet geregistreerd.

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het M&O-beleid in 2005 ontoereikend is geweest. Het Ministerie van Financiën heeft begin 2006 maatregelen getroffen om bovenstaande gebreken op te lossen. De Algemene Rekenkamer heeft overigens geen opmerkingen bij de opzet van het beleid. Zij is het bijvoorbeeld eens met de keuze van het ministerie om extra controle-aandacht te schenken aan het aanvangsjaar 2003 van het BTW-compensatiefonds.

Vorig jaar was er een verschil van inzicht tussen het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer over de verantwoording en controle van het BTW-compensatiefonds. De kern van het verschil is dat het ministerie het BTW-compensatiefonds behandelt als een (negatieve) belastingontvangst en de Algemene Rekenkamer als een uitgave. De Algemene Rekenkamer beoordeelt het BTW-compensatiefonds in het vervolg als ware het een belastingontvangst. In dat geval gelden de volgende criteria van het M&O-beleid:

- als het M&O-beleid niet resulteert in materiële onzekerheid, kan er sprake zijn van een goedkeurend oordeel;
- materiële onzekerheid moet toereikend toegelicht zijn;
- als er sprake is van materiële onzekerheid, mag dat niet het resultaat zijn van het controlebeleid.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat in het jaarverslag het voorgenomen beleid, het gerealiseerde beleid en de consequenties voor de rechtmatigheid uiteengezet moet worden. Het ministerie heeft aan al deze criteria voldaan. De Algemene Rekenkamer kan haar oordeel dan baseren op de naleving van het overeengekomen beleid en op de transparantie van de realisatie van het beleid in het jaarverslag.

De minister van Financiën heeft in het Jaarverslag 2005 van het BTW-compensatiefonds zijn controlebeleid uiteengezet. Volgens dit beleid wordt meer dan 50% van de gemeenten voor wat betreft het startjaar 2003 gecontroleerd. De minister heeft het gerealiseerde controlebeleid over 2005 zowel kwantitatief als kwalitatief toegelicht. Er is ook een toelichting opgenomen waaruit is op te maken wat de risico's voor de rechtmatigheid zijn. De minister geeft aan dat op basis van de uitkomsten van de controles die zijn verricht gedurende de periode 2003 tot en met 2005 de correctiepercentages uitkomen op 8,4% (2003 en 2004) respectievelijk 3,9% (2005). De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de inschatting dat de daadwerkelijke correcties tussen voornoemde percentages liggen gebaseerd is op thans bekende informatie en derhalve onzeker is.

3.1.4 Bescherming vertrouwelijke gegevens op de lange termijn

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2002⁴ dat de Belastingdienst de bevoegdheden voor de toegang tot vertrouwelijke gegevens voor medewerkers van de Belastingdienst niet systematisch heeft ingeperkt. De risico's die daarmee gemoeid zijn, werden niet gecompenseerd door andere beheersingsmaatregelen.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2005 beoordeeld of de risico's van ongeoorloofd raadplegen en misbruik van vertrouwelijke gegevens zijn veranderd. Wij hebben geconstateerd dat de medewerkers van de Belastingdienst meer toegang tot vertrouwelijke gegevens hebben gekregen, en dat daarmee ook de risico's van inbreuken van de privacy zijn toegenomen ten opzichte van 2002.

De Belastingdienst heeft een nieuw automatiseringssysteem ontworpen. Doel hiervan is de complexiteit van de automatisering aanzienlijk terug te brengen en om te kunnen garanderen dat de huidige gegevens continu en betrouwbaar worden verwerkt. Deze complexiteit staat nu ook maatregelen in de weg om de gegevens structureel beter te beveiligen. Naar schatting bedragen de investeringen voor het nieuwe systeem in de periode 2006–2010 € 300 miljoen, exclusief her-, bij- en omscholing van medewerkers.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan om bij het nieuwe automatiseringsontwerp de toegang tot vertrouwelijke gegevens te beperken tot informatie die de medewerkers nodig hebben om hun taken te verrichten, of om door logging en loganalyse overtredingen aan het licht te brengen en te bestraffen. In de tussenliggende periode beveelt de Algemene Rekenkamer aan om enkele honderden belastingplichtigen die een verhoogd risico lopen op inbreuk van hun privacy door medewerkers van de Belastingdienst, af te schermen in de geautomatiseerde systemen. Wij vragen ook meer aandacht voor integriteit door geconstateerde inbreuken in de integriteit standaard te bespreken in het werkoverleg.

3.1.5 Onrechtmatige voorschotten: het gevolg van tijdige betaling

De Belastingdienst heeft in december 2005 voor het eerst aan 5,5 miljoen mensen voorschotten uitbetaald voor de huur- en zorgtoeslag voor in totaal € 324 miljoen. Voor de kinderopvangtoeslag heeft de Belastingdienst voor het eerst in januari 2005 voorschotten betaald (totaal in 2005 € 667 miljoen). De Belastingdienst heeft in relatief korte tijd processen moeten inrichten om grote aantallen aanvragen te verwerken tot voorschotten en beschikkingen. Dit heeft geleid tot de volgende onvolkomenheden in het beheer:

- de automatisering is te laat opgeleverd, waardoor vooral het verwerken van wijzigingen arbeidsintensief was;
- het was niet mogelijk om met behulp van de automatisering een verband te leggen tussen de ontvangen ingevulde aanvraagformulieren en de betaalde voorschotten. Hierdoor kwam de Belastingdienst er in een laat stadium achter dat een groot aantal aanvragen nog niet tot bevoorschotting had geleid.

⁴ Het in 2002 uitgevoerde onderzoek betrof een vervolgonderzoek op het verzoekonderzoek waar de Algemene Rekenkamer in 1999 over heeft gerapporteerd.

De Belastingdienst heeft bij de uitbetaling van de voorschotten noodgedwongen keuzes moeten maken. Zij heeft voorrang gegeven aan tijdige uitbetaling boven rechtmatigheid en heeft deze keuze ook gecommuni-

ceerd met de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer komt voor de huurtoeslag tot onrechtmatigheden van € 20 miljoen en voor de zorgtoeslag tot € 15 miljoen. Zij merkt voor de aangegane verplichtingen van de huurtoeslag € 237 miljoen aan als onrechtmatig. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel op het begrotingshoofdstuk waarvoor het beheer wordt uitgevoerd, in dit geval bij de ministeries van VROM en VWS.

Het ministerie heeft zich gedwongen gezien om ook in gevallen dat de gegevens op de aanvraag onaannemelijk (relatief laag inkomen, hoge kosten kinderopvang) zijn, wel over te gaan tot een voorschot, zonder aanvullende vragen te stellen aan de aanvrager. Alleen als de gegevens aantoonbaar tot onjuiste bevoorschotting zou leiden (bijvoorbeeld als de aanvrager is overleden) is niet overgegaan tot bevoorschotting. Het is waarschijnlijk dat door deze keuze een materieel deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de minister op dit punt onvoldoende transparant is. Ten eerste zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gekwantificeerd aangegeven moeten worden welk percentage in volgende jaren naar verwachting zal worden teruggevorderd. Voor kinderopvangtoeslag is dit in kaart gebracht en bedraagt het percentage 15 (13,6% terug te vorderen en 1,4% te betalen). Voor de overige toeslagen is dit percentage niet in kaart gebracht. Ten tweede ontbreekt een toelichting op het invorderingsrisico. Enerzijds zal het voor de Belastingdienst lastig en kostbaar zijn om alle voorschotten in te vorderen, anderzijds bestaat het risico dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden worden gebracht door de keuze om achteraf te controleren. Het Ministerie van Financiën vermeldt nu in het Jaarverslag 2005 in de toelichting op de saldibalans niet meer dan dat de toeslagen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Wanneer er ondanks een toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik – toch nog sprake is van een resterende onzekerheid over de rechtmatigheid, dient dit naar de mening van de Algemene Rekenkamer door de minister te worden toegelicht.

De Algemene Rekenkamer heeft ook geconstateerd dat de Belastingdienst volgens planning medio 2006 voor de toeslagen een koppeling tot stand brengt met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Mede op basis van de problemen die het Ministerie van VROM heeft met de koppeling met de GBA, adviseert de Algemene Rekenkamer om deze koppeling zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. Hierdoor komen eventuele verschillen tussen de bestanden van de Belastingdienst en de GBA sneller aan het licht, waardoor deze sneller kunnen worden uitgezocht en het aantal niet onbeheersbaar wordt.

Verder beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van Financiën aan om de volgende jaren in zijn jaarverslag (begrotingshoofdstuk IXB) de gevolgen van het gekozen beleid zo veel mogelijk gekwantificeerd toe te lichten.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

3.2.1 Geen materiële risico's in teruggave dividendbelasting

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer opgemerkt dat de administratieve organisatie rond de teruggave van dividendbelasting niet zodanig was ingericht dat zij dubbele betalingen kan voorkomen. De Belasting-

dienst heeft de teruggaven handmatig gecontroleerd. Uit deze controle blijkt dat de risico's gering zijn.

Daarnaast heeft de Belastingdienst de administratieve organisatie in 2005 verder versterkt door ervoor te zorgen dat meer buitenlandse belastingplichtigen elektronisch gegevens kunnen aanleveren. De elektronische aanlevering van gegevens vereenvoudigt de controle door de Belastingdienst.

3.3 Aandachtspunt: teruglopend toezicht Belastingdienst

De minister spreekt in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn zorg uit over de verminderde inzet op toezicht door de Belastingdienst. Zo is het aantal boekenonderzoeken van 46 000 in 2003 teruggelopen naar 31 500 in 2005. Vorig jaar heeft de Belastingdienst de Tweede Kamer geïnformeerd over het gederfde bedrag aan inkomstenbelasting van particulieren (€ 400 miljoen) omdat zij niet elke aangifte intensief kan controleren. De Belastingdienst gaf toen aan dat de kosten van intensieve controle van *alle aangiften* hoger zouden zijn dan de opbrengsten. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de inkomstenbelasting particulieren heeft aangetoond dat de Belastingdienst er in slaagt om aangiften te selecteren die relatief vaak correcties opleveren ten opzichte van aselect geselecteerde aangiften. De risicovolle aangiften leveren aanzienlijke gemiddelde correcties op. Als alle posten die de Belastingdienst als risicovol aanmerkt ook intensief worden gecontroleerd, levert dit wellicht meer op aan belastingen dan dat het kost aan (extra) controlekosten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om in ieder geval voor alle grote belastingen te kwantificeren welk bedrag aan belastingopbrengsten zou kunnen worden ontvangen als elke aangifte intensief zou worden behandeld en daarover te rapporteren in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Het bedrag maakt inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de keuzes van de Belastingdienst. Belastingopbrengst is uiteraard niet de enige overweging bij de inzet van intensief toezicht, maar informatie over de gederfde opbrengst kan het verantwoordingsdebat faciliteren.

3.4 Conclusies

3.4.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van Financiën hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- de onvolkomenheden en onrechtmatigheden van de toeslagen;
- de ontoereikende beheersing van het BTW-compensatiefonds;
- het ontoereikende M&O-beleid rond inkomstenbelasting particulieren;
- de noodzaak om de accountantscontrole van de inkomstenbelasting particulieren meer op de werking van de beheersmaatregelen van de Belastingdienst te richten middels gegevensgericht controle.

Verder vestigen wij de aandacht op de onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën.

3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering

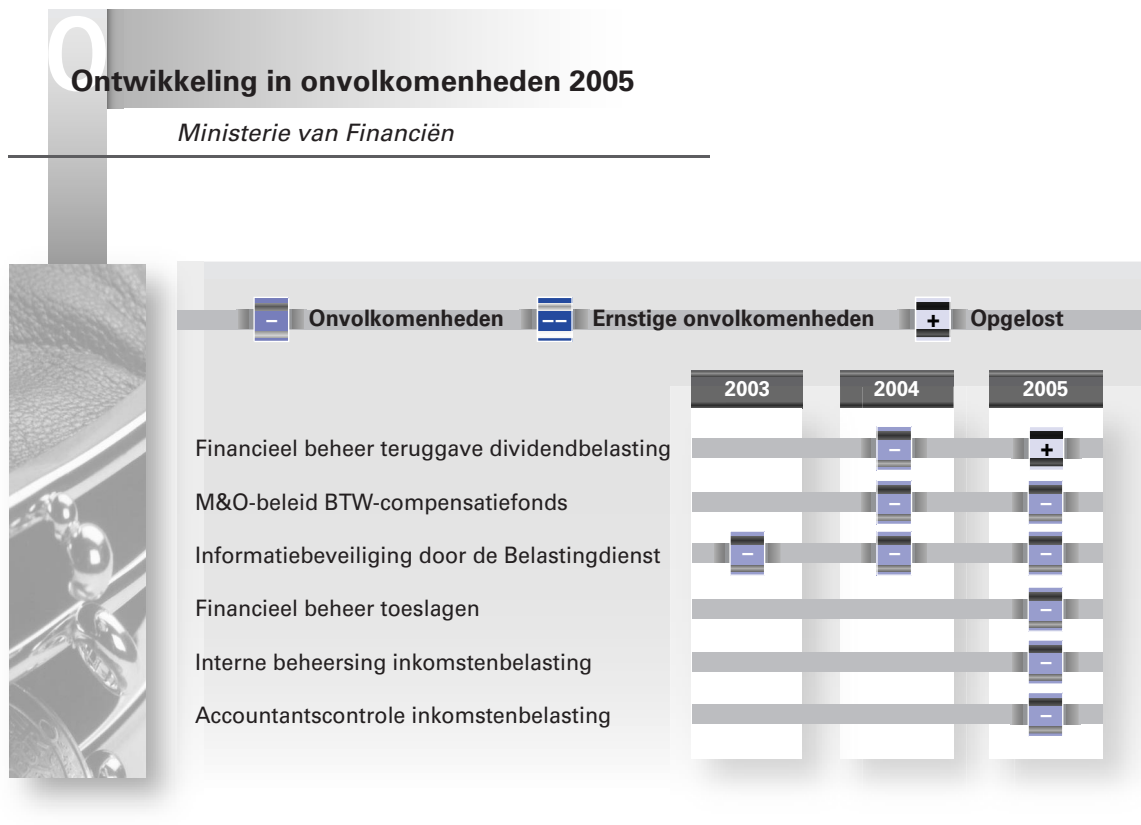
De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de gegevensbeveiliging van

de Belastingdienst nog als ontoereikend is aan te merken, met name omdat zij de gegevens van personen met een verhoogd risico op inbreuk van privacy niet afschermt in de periode dat de geautomatiseerde systemen nog niet zijn verbeterd.

3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft in tegenstelling tot voorgaand jaar geen onverdeeld positief beeld over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Dit komt vooral door de automatisering van de Belastingdienst. Zowel problemen rond de toeslagen, het verminderde toezicht en de gegevensbeveiliging zijn in verband te brengen met de automatisering van de Belastingdienst. Het ministerie heeft dit probleem in beeld zoals blijkt uit de bedrijfsvoeringsparagraaf en werkt aan verbeteringen. Het oplossen van de problemen zal naar verwachting wel enkele jaren duren. Het kritischer beeld van de Algemene Rekenkamer wordt ook bepaald door de langdurige problemen met het contractbeheer bij het kerndeptement.

Figuur 3



4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie minister

De Algemene Rekenkamer heeft op 2 mei 2006 de reactie van de minister van Financiën op haar onderzoek ontvangen. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

4.1.1 Inkomstenbelasting particulieren

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat het M&O-beleid ontoereikend is. De minister is van mening dat deze conclusie niet getrokken kan worden. De opmerkingen van de Algemene Rekenkamer richten zich vooral op de procesmatige werking van het controlebeleid en niet op andere elementen van het M&O-beleid, zoals beleidsvoorbereiding, wet- en regelgeving, voorlichting en sanctiebeleid. Voor een goede beoordeling van het M&O-beleid is het naar de mening van de minister nodig ook de andere elementen te wegen.

Hij deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de beheersmaatregelen rond de inkomstenbelasting over 2005 onvoldoende gewerkt hebben. De Belastingdienst heeft in 2005 al een aantal maatregelen getroffen en zal voor 2006 bezien of deze toereikend zijn. Daarnaast zullen de dossierinstructies en de richtlijnen voor het toetsen van de kwaliteit opnieuw worden beoordeeld op nut en noodzaak en zal bezien worden op welke wijze de Belastingdienst de naleving van deze instructies en richtlijnen het best kan borgen.

Voor wat betreft het accountantsonderzoek merkt de minister op dat de Auditdienst Financiën bij de controle heeft vastgesteld dat de Belastingdienst de tekortkomingen zelf had onderkend en bezig was maatregelen te treffen. Daarnaast is de accountantscontrole primair gericht op oordeelsvorming ten aanzien van het artikel Belastingen als geheel. Dit bepaalt de omvang en verdeling van de gegevensgerichte werkzaamheden. Voor 2006 zullen de controleaanpak en daarmee de omvang en verdeling van de gegevensgerichte werkzaamheden nog worden vastgesteld. Met de Algemene Rekenkamer zal hierover nog van gedachten gewisseld worden.

4.1.2 BTW-compensatiefonds

De minister van Financiën stelt met tevredenheid vast dat er niet langer een verschil van inzicht bestaat over de wijze van controle van het BTW-compensatiefonds. De minister onderschrijft het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat de criteria voor het rechtmatigheidsoordeel gebaseerd dienen te zijn op een adequaat ingericht en werkend M&O-beleid.

Voor wat betreft de planning en control geldt dat de Belastingdienst over de eerste helft van 2005 een centrale applicatie heeft gebouwd, waarin de resultaten van de uitgevoerde controles worden vastgelegd. Hiermee kan onder andere op landelijk niveau bewaakt worden dat de geplande controles worden uitgevoerd. De vulling met de resultaten heeft eerst na de zomer kunnen plaatsvinden. Vanaf dat moment is er bijzondere zorg en aandacht geweest voor het realiseren van de voorgenomen planning. Over 2005 heeft de Auditdienst Financiën vastgesteld dat de diepgang van de ingestelde controles en niet zozeer de kwaliteit wisselend is geweest. Dit laatste betrof slechts enkele gevallen. De controlerapporten inzake BTW-compensatie zijn over 2005 op reguliere wijze in de interne controle

meegenomen. Wat in 2005 niet is gebeurd, is dat er verbijzonderd kwaliteitsborgingsonderzoek door vakspecialisten heeft plaatsgevonden voor het BTW-compensatiefonds. Dit zal in 2006 voor de over 2005 ingestelde controles voor het eerst gebeuren.

De minister vindt dat een beperkt aantal administratieve onzorgvuldigheden bij de registraties van controleresultaten geen afbreuk doet aan het geheel en dat de registratie goed bruikbaar is geweest voor de sturing van het proces. Hij gaat de bestuurlijke informatievoorziening in 2006 nog verder verbeteren.

Het M&O-beleid ten aanzien van het BTW-compensatiefonds is ondanks de kanttekeningen, in totaliteit gezien, naar de mening van de minister niet ontoereikend geweest.

4.1.3 Bescherming vertrouwelijke gegevens

De minister geeft aan dat de grotere toegang tot vertrouwelijke gegevens door medewerkers het onvermijdelijke gevolg is van organisatorische veranderingen, zoals de vorming van grotere belastingeenheden en de oprichting van het aparte onderdeel Belastingtelefoon.

De Belastingdienst heeft inmiddels besloten tot een grondige herinrichting van de ICT-infrastructuur en de gegevenshuishouding. De wens om de toegang tot vertrouwelijke gegevens systematisch te beperken wordt binnen dit meerjarige project meegenomen.

De Belastingdienst heeft op basis van de resultaten van een vooronderzoek besloten om de procedure rond de afscherming van belastingplichtigen te herbeoordelen. De risicoafweging ten aanzien van inbreuken op de privacy behoort daartoe. De bedoeling is om tot (interdepartementale) besluitvorming te komen voor het einde van het jaar.

Het thema integriteit staat bij het management van de Belastingdienst hoog op de agenda. Het Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst verplicht de eenheden van de Belastingdienst regelmatig aandacht te schenken aan integriteit. Dit wordt geborgd door een stelsel van interne beheersingsmaatregelen. Het verzoek om een standaard bespreking in het werkoverleg zal hierbij worden betrokken.

4.1.4 Toeslagen

In reactie op het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie onvoldoende transparant is bij de verstrekking van voorschotten in gevallen waarbij de gegevens op de aanvraag onaannemelijk waren en geen aanvullende vragen aan de aanvrager gesteld konden worden, wijst de minister op de bedrijfsvoeringsmededeling. Dat het waarschijnlijk is dat een deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd wordt op verschillende plaatsen toegelicht, bijvoorbeeld:

«Daarbij is besloten ook een voorlopig voorschot uit te betalen op aanvragen waarbij de gerede mogelijkheid bestond dat achteraf geen recht op toeslag zou bestaan. Met de gekozen werkwijze is bij de afdoening van de aanvragen voorrang gegeven aan het borgen van de tijdige uitbetaling aan de belanghebbenden. De doelgroep is immers in hoge mate afhankelijk van de tijdige uitbetaling van de toeslagen».

De minister wijst er ook op dat in de bedrijfsvoeringsmededeling gekwantificeerd is aangegeven wat over december teveel is uitbetaald. Het is van belang om bij toeslagen voor ogen te houden dat gedurende het berekeningsjaar sprake is en zal blijven van *voorlopige* toeslagen. De minister geeft aan dat in zijn Beheersverslag een toelichting staat op de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen. Hierin wordt ook ingegaan op resterende onzekerheden waarover reeds

eerder met de Tweede Kamer is gecommuniceerd. Ondermeer wordt opgemerkt dat het inzicht in de aard en omvang van de risico's zal moeten groeien. Voor de verantwoording over 2006 zal in het verlengde hiervan worden gezien hoe de consequenties van het gekozen controlebeleid worden gepresenteerd en welke kwalitatieve en kwantitatieve informatie de meeste gebruikerswaarde heeft.

4.1.5 Toezicht

De minister is van mening dat een berekening in termen van gemiste belastingopbrengsten niet wenselijk en niet mogelijk is. In de eerste plaats kan de Belastingdienst nooit weten hoeveel correcties gerealiseerd hadden kunnen worden. Dat zou immers betekenen dat er kennis zou bestaan over de exacte omvang van de belastinggrondslagen en daarmee van de exacte potentiële belastingopbrengsten.

In de tweede plaats sluit deze wijze van werken niet aan bij de strategische doelstelling van de Belastingdienst, namelijk het bevorderen van compliance.

4.1.6 Buitenlandse ontwikkelingsinstellingen

De minister deelt het oordeel dat de vooruitbetaling aan de buitenlandse ontwikkelingsinstellingen in strijd is met de CW 2001 niet.

In het najaar van 2005 heeft hij op verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking besloten nieuwe afspraken over de betalingsmomenten te maken met ontwikkelingsbanken. Die wijzigingen leidden ertoe dat ca. € 144 miljoen eerder (2005 in plaats van 2006 en 2007) en ca. € 52 miljoen later (2009, 2010 en 2011 in plaats van 2007 en 2008) worden betaald. Aan deze betalingen ligt een juridische verplichting ten grondslag, waarvan echter het betalingsritme in overleg regelmatig kan worden bijgesteld. Dit is in 2005 gebeurd, evenals in eerdere jaren, waarbij ook telkens de rechtmatigheid is getoetst.

De gewijzigde betaalmomenten werden afgesproken met de ontwikkelingsbanken om de schommelingen in de beschikbaarheid van middelen voor ontwikkelingssamenwerking (0,8% van het BNP) te vereffenen zonder geforceerd programma's te versnellen.

Indien uit nader overleg met de Algemene Rekenkamer blijkt dat de systematiek aanpassing behoeft, zal de minister hier actie op ondernemen.

4.1.7 Motie de Nerée tot Babberich

De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten passen de VBTB-uitgangspunten toe bij de totstandkoming van de begroting en bij het opstellen van de verantwoording respectievelijk jaarrekening. Deze documenten zijn openbaar. Om deze reden heeft de minister afgezien van het op een meer uitgebreide manier overnemen van informatie in het jaarverslag. Dit minister toont zich bereid om in volgende jaren de relevante informatie in gecompriëerde vorm in het jaarverslag van zijn ministerie op te nemen.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Financiën op onderdelen haar oordelen niet deelt, maar anderzijds naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen de nodige toezeggingen doet.

4.2.1 Inkomstenbelasting particulieren

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat in circa de helft van de onderzochte gevallen de onderbouwing van de fiscale besluiten ontbreekt en de interne fiscale kwaliteitstoets ernstige gebreken vertoont. Zij is door de ernst van de gebreken en het belang van goede dossiervorming en een interne fiscale kwaliteitstoets van mening dat er sprake is van ontoereikend M&O-beleid. Zij is verheugd met de toezegging van de minister over het verbeteren van de dossiervorming, de interne fiscale kwaliteits-toets en het in het vooruitzicht gestelde overleg over de controle van de belastingontvangsten door de auditdienst.

4.2.2 BTW-compensatiefonds

De Algemene Rekenkamer is ook verheugd dat er niet langer sprake is van een verschil van inzicht over de controle van het BTW-compensatiefonds. De voornemens van de minister ter verdere verbetering van de beheersing van het BTW-compensatiefonds geven vertrouwen voor 2006. De Algemene Rekenkamer ziet echter geen aanleiding om haar oordeel van een ontoereikend M&O-beleid te herzien omdat dit oordeel betrekking heeft op 2005⁵.

4.2.3 Toeslagen

In de bedrijfsvoeringsmededeling van de minister wordt naar de mening van de Algemene Rekenkamer met name ingegaan op de risico's en gevolgen van de 925 000 aanvragen huur- en zorgtoeslag die niet tijdig verwerkt konden worden zonder ingrepen. Om deze aanvragen tijdig te kunnen verwerken is afgeweken van de gegevens op het aanvraagformulier. Hierdoor was er sprake van onrechtmatige uitgaven en verplichtingen. Dit is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer toereikend toegelicht. De Algemene Rekenkamer is echter van oordeel dat er bij de overige aanvragen, die zonder ingreep rechtmatig tot bevoorschotting hebben geleid, ook risico's zijn dat deze tot materiële terugbetaling/verrekening zullen leiden. Dit is niet gekwantificeerd toegelicht door de minister.

De minister verwijst in dit verband naar het Beheersverslag. De Algemene Rekenkamer merkt op dat het Beheersverslag niet gecontroleerd wordt door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister om de in het jaarverslag op te nemen informatie opnieuw te beoordelen.

4.2.4 Toezicht

De Belastingdienst moet voor een doelmatige inzet van de beperkte middelen keuzes maken. De Algemene Rekenkamer is van mening dat transparantie over de gemiste belastingopbrengsten een belangrijke indicator is voor de consequenties van de keuzes van de Belastingdienst. Hierbij doelt zij op het bedrag dat de Belastingdienst mist omdat zij niet alle aangiften intensief kan controleren - en *niet* op een meer theoretische belastingopbrengst als elke belastingplichtige conform de wet belasting zou betalen.

De minister geeft aan dat het niet mogelijk is om over de gemiste opbrengsten te rapporteren. Maar in 2004 (minister van Financiën, 2004) is de Tweede Kamer wel degelijk ingelicht over de gemiste opbrengsten van € 400 miljoen voor wat betreft inkomstenbelasting particulieren in het voorgaande jaar. Deze informatie is beschikbaar omdat de Belastingdienst

⁵ Overigens hebben de controles die de Algemene Rekenkamer in 2005 heeft uitgevoerd, overwegend betrekking op het aanvangsjaar 2003.

jaarlijks haar risicoanalyse evalueert. De Algemene Rekenkamer weet dat deze evaluatie ook plaatsvindt voor andere belastingsoorten. De gemiste opbrengsten geven inzicht in de ontwikkeling van de non-compliance en leveren daarmee een inzicht in de mate waarin de Belastingdienst haar doelstelling van de bevordering van compliance bereikt.

4.2.5 Buitenlandse ontwikkelingsinstellingen

De Algemene Rekenkamer blijft van oordeel dat er sprake is van onrechtmatige uitgaven. De wetgever heeft voorzien dat uitgaven aan ontwikkelingsamenwerking aan schommelingen onderhevig zijn door de koppeling van deze uitgaven aan een vast percentage van het bruto binnenlands product (BNP). Er is voorzien om maximaal € 136 miljoen door te schuiven naar een volgend jaar. Hiervan is geen gebruik gemaakt. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om de mogelijkheid van het overhevelen naar andere begrotingsjaren te verruimen.

4.2.6 Motie De Nerée tot Babberich

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister om beleidsinformatie van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten in gecompriëerde vorm op te nemen in zijn jaarverslag.

BIJLAGE 1

TOTAALOVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN IN JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

	Uitgaven (x 1 000)				Verplichtingen (x 1 000)			
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	Verschil		Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	verschil	
			abs (€)	%			abs (€)	%
<i>Beleidsartikelen:</i>								
Art 1 Belastingen	3 459 171	3 244 574	- 214 597	- 6,2	3 459 172	3 261 247	- 197 925	- 5,2
Art 2 Financiële markten	48 288	154 922	106 634	220,8	77 788	172 278	94 490	121,5
Financieringsactiviteiten publiek-private								
Art 3 sector	10 090 122	10 081 610	- 8 512	- 0,1	10 158 950	10 097 938	- 61 012	- 0,6
Art 4 Internationale financiële betrekkingen	271 062	325 906	54 844	20,2	719 148	1 790 390	1 071 242	149,0
Exportkredietverzekering en investerings-								
Art 5 garanties	53 012	47 788	- 5 224	- 9,9	11 950 060	4 529 126	- 7 420 934	- 62,1
Art 6 Staatsloterij	0	0	0	0	0	0	0	0
Art 7 Beheer materiële activa	103 715	89 764	- 13 951	- 13,5	103 715	89 856	- 89 856	- 86,6
Financieel-economisch beleid van de								
Art 8 overheid	28 713	28 091	- 622	- 2,2	28 713	28 286	- 427	- 1,5
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>								
Art 9 Algemeen	120 186	112 913	- 7 273	- 6,1	120 186	1 114 376	- 5 810	- 4,8
Art 10 Nominaal en onvoorzien	17 882	0	- 17 882	- 100,0	7 882	0	- 7 882	- 100,0
Totaal	14 192 151	14 085 568	106 583		26 635 614	20 083 497	6 552 117	
Totaal overschrijdingen			161 478				1 165 732	

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

A: Verplichtingen

Art. Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(j/nee)		
1 Belastingen	3 261,2	-	-	-	-	nee		
2 Financiële markten	172,3	0,7	-	0,7	0,4	nee		
3 Financieringsactiviteiten publiek- private sector	10 097,9	-	-	-	-	nee		
4 Internationale financiële betrekkingen	1 790,4	-	-	-	-	nee		
5 Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	4 529,1	-	-	-	-	nee		
6 Staatsloterij	0	-	-	-	-	nee		
7 Beheer materiële activa	89,9	-	-	-	-	nee		
8 Financieel-economisch beleid van de overheid	28,3	-	-	-	-	nee		
9 Algemeen	114,4	-	-	-	-	nee		
10 Normaal en onvoorziën	0	-	-	-	-	nee		
Totaal	20 083,5	0,7	-	0,7	0,0			

B: Uitgaven

Art. Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(j/nee)		
1 Belastingen	3 244,6	-	-	-	-	nee		
2 Financiële markten	154,9	-	-	-	-	nee		
3 Financieringsactiviteiten publiek- private sector	10 081,6	-	-	-	-	nee		
4 Internationale financiële betrekkingen	325,9	144,0	-	144,0	44,2	ja		
5 Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	47,8	-	-	-	-	nee		
6 Staatsloterij	0	-	-	-	-	nee		
7 Beheer materiële activa	89,8	-	-	-	-	nee		
8 Financieel-economisch beleid van de overheid	28,1	-	-	-	-	nee		

Art. Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
9 Algemeen	112,9	-	2,1	2,1	1,9	nee		
10 Nominaal en onvoorzien	0	-	-	-	-	nee		
Totaal	14 085,6	144,0	2,1	146,1	1,04			

C: Ontvangsten

Art. Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1 Belastingen	106 851,0	-	11,5	3,1	0,0	nee	-	
2 Financiële markten	630,9	-	-	-	-	nee	-	
3 Financieringsactiviteiten publiek- private sector	4 560,2	-	-	-	-	nee	-	
4 Internationale financiële betrekkingen	1,4	-	-	-	-	nee	-	
5 Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	570,7	-	-	-	-	nee	-	
6 Staatsloterij	0	-	-	-	-	nee	-	
7 Beheer materiële activa	498,5	0,0	-	0,0	0,0	nee	-	
8 Financieel-economisch beleid van de overheid	4,7	-	-	-	-	nee	-	
9 Algemeen	11,1	-	-	-	-	nee	-	
10 Nominaal en onvoorzien	0	-	-	-	-	nee	-	
Totaal	113 128,5	0,0	14,6	14,6	0,0			

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens overschre- den?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Liquide middelen	0,8	-	-	-	-	nee		
Debet	Rekening-courant RHB	99 214,5	22,4	-	22,4	0,0	ja		te hoge weergave
Debet	Uitgaven buiten begrotings- verband	1,3	-	-	-	-	nee		
Credit	Ontvangsten buiten begrotings- verband	173,8	22,4	0,9	23,3	13,4	ja		te lage weergave
Debet	Openstaande rechten	25 200,9	-	628,0	628,0	2,5	ja		Aansluiting tussen (sub)admini- straties Belastingdienst ontbreekt.
Debet	Extra-comptabele vorderingen	2 516,7	0,5	-	0,5	0,2	nee		
Credit	Extra Comptabele schulden	0	-	-	-	-	nee		
Debet	Voorschotten	1 081,8	-	-	-	-	nee		
Credit	Openstaande garantie- verplichtingen	49 577,6	-	-	-	-	nee		
Credit	Openstaande balansverplichtingen	2 529,6	-	-	-	-	nee		
Debet	Deelnemingen	14 941,9	-	-	-	-	nee		
	Beoordeeld totaal	195 238,9	45,3	628,9	674,2	0,3			

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreffen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post);
- voor artikelen € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldbalans: per individuele post), en
- voor artikelen € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

**ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIEEL BEHEER , HET
MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN
ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN FINANCIËN**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Toelichting in paragraaf	
		nr.	omschrijving	Omvang (x €1000)	
Interne beheersing inkomstenbelasting	2005	1	Belastingen	3 100	3.1.1
Accountantscontrole inkomstenbelasting	2005	1	Belastingen	3 100	3.1.2
M&O-beleid BTW-compensatiefonds	2004		BTW-compensatiefonds	157 000	3.1.3.
Informatiebeveiliging Belastingdienst	2002	1	Belastingen	–	3.1.4
Financieel beheer Toeslagen	2005	1	Belastingen	323 885	3.1.5

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

AAL	Audit-Actielijst
bnp	bruto nationaal product
btw	belasting toegevoegde waarde
CW	Comptabiliteitswet
FIX	Fiscale Kwaliteitsindex
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IMF	Internationaal Monetair Fonds
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik (beleid)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Departementale auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over financiële informatie in het jaarverslag van een departement. Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen in het jaarverslag al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

Algemene Rekenkamer (1999). *Omgaan met vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst; Brief Algemene Rekenkamer bij het rapport «Omgaan met vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst» d.d. 11 november 1999*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 887, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006). Brief aan de Tweede Kamer van de Algemene Rekenkamer d.d. 23 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 950, nr. 2. Den Haag: SDU.

Minister van Financiën (2004). Onderzoeksrapportage Centra Legemhandelingen. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 643, nr. 2. Den Haag: SDU

Minister van Financiën (2005). *Evaluatie VBTB; Brief minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 22 juni 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 23. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2006). Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 20 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 949, nr. 38. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2005). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Motie over controle van alle grote toezichhouders*. Motie De Nerée tot Babberich c.s. van 11 oktober 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nr. 39. Den Haag: SDU.

Unger (2006). The amounts and the effects of Money Laundering: prof. Dr. B. Unger. Utrecht school of economics (16 februari 2006).