
Vergaderjaar 2006–2007

31 031 IXB

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën
2006**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE
VAN FINANCIËN (IXB)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 7 mei 2007 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën (IXB)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

INHOUD

Deel I: Oordelen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	25

**DEEL I: OORDELEN, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIE**

Inhoud

1	Over dit onderzoek	9
2	Oordelen over 2006 en aanbevelingen	12
2.1	Oordeel over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering	12
2.2	Toelichting en aanbevelingen	13
2.2.1	De automatisering van de Belastingdienst als achilleshiel	13
2.2.2	Aansturing bij de Belastingdienst kan beter	14
2.2.3	Toezicht door de Tweede Kamer op het toezichtbeleid van de Belastingdienst	15
2.2.4	Transparantie in het jaarverslag van het ministerie	16
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	17
3.1	Reactie minister	17
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
	Audit Actielijst 2007	23

1 OVER DIT ONDERZOEK

Het rapport bij het jaarverslag

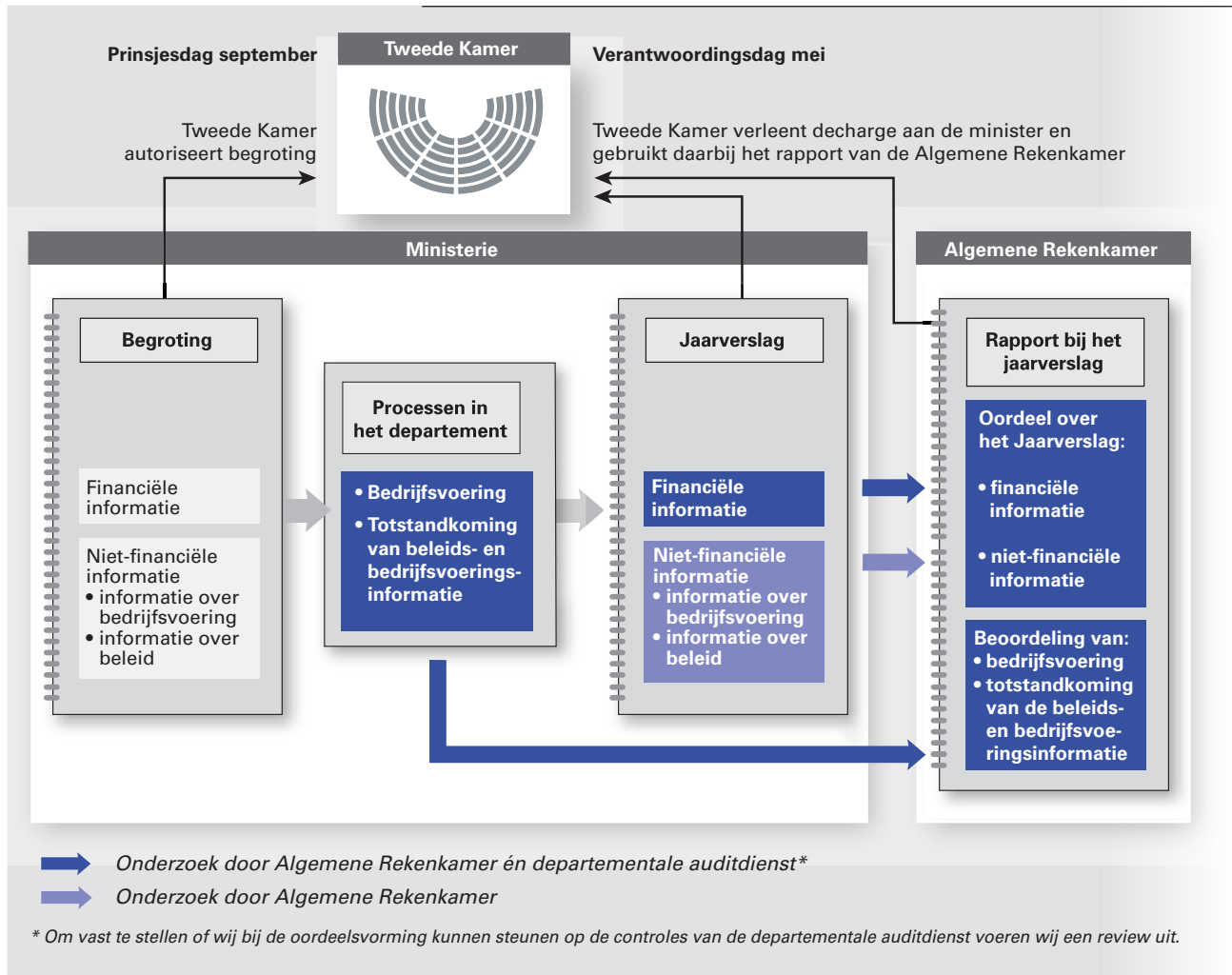
Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, informatie over bedrijfsvoering en informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Dit houdt in dat we onder andere nagaan of het financieel beheer en materieelbeheer voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie. In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer* kunt u meer lezen over onze werkwijze.¹

¹ Zie www.rekenkamer.nl.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Het Ministerie van Financiën draagt verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van het financieel-economische, monetaire en begrotingsbeleid. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor de verkoop en het beheer van overtollige zaken van het Rijk. Ten slotte is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het heffen, controleren en innen van de belastingen en premies én het toekennen, controleren en uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen. De Belastingdienst int ook gelden (bijvoorbeeld de werkgeverspremies) en verricht uitgaven (bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke toeslagen) die verantwoord zijn in andere jaarverslagen.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2006 € 3 828,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 6 953,6 miljoen en de ontvangsten € 118 314,7 miljoen.

Het beeld van de burger over het Ministerie van Financiën wordt in hoge mate bepaald door de Belastingdienst. Mede door de inkomensafhanke-

lijke toeslagen heeft bijna elke volwassen Nederlander te maken met de Belastingdienst. Binnen de rijksoverheid is de rol van het ministerie in het begrotingsbeleid beeldbepalend.

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Daarbij lichten we enkele onderwerpen toe. Dit is een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen.

2 OORDELEN OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk staat onze toelichting bij de oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. In deel II van dit rapport geven we de achterliggende bevindingen. Achterin deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister van Financiën ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

2.1 Oordeel over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering

In onderstaand overzicht staan onze oordelen over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan.

Overzicht 1 Oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet met uitzondering van € 2,6 miljard aan onzekerheden over de rechtmatigheid	Deel II § 2.1
	Saldibalans	Voldoet met uitzonderingen van onvolledigheid in de betalingsverplichting van € 175 miljoen en € 330 miljoen aan administratieve verschillen	Deel II § 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	Deel II § 2.4
	Informatie over beleid	Voldoet	Deel II § 2.5
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van 6 onvolkomenheden	Deel II § 3.1

De financiële informatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën voldoet, met uitzondering van de volgende onzekerheden. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er onzekerheden over de rechtmatigheid zijn voor in totaal € 2,6 miljard. Dit bedrag wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door € 0,4 miljard nog te analyseren loonheffing, € 0,8 miljard assurantiebelasting en de € 0,4 miljard Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) waarvoor te weinig controles zijn uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de saldibalans vanwege de afrekeningen van de kinderopvangtoeslag, waarvoor te weinig is gecontroleerd, het niet opnemen van een verplichting uit hoofde van de leaseconstructie voor de verbouwing van het gebouw aan het Korte Voorhout van € 175 miljoen en administratieve verschillen bij de Belastingdienst van in totaal circa € 330 miljoen.

De informatie over de bedrijfsvoering kan volgens de Algemene Rekenkamer beter aangeven wat de consequenties zijn van de aandachtspunten in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit is niet gebeurd bij de aandachtspunten WBSO en assurantiebelasting. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de onderbouwing ontbreekt voor de keuze van de onderwerpen die in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn opgenomen.

De informatie over het beleid voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De Algemene Rekenkamer plaatst echter een aantal kanttekeningen bij de totstandkoming ervan, in paragraaf 2.5 van deel II.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het financieel beheer voldoet, met uitzondering van de zes geconstateerde onvolkomenheden. De ernstige onvolkomenheid voor de toeslagen en de onvolkomenheid voor de loonheffing worden veroorzaakt door nieuw beleid en de daarvoor benodigde automatisering die in 2006 haperde. De onvolkomenheden die verband houden met de gebreken in de dossiervorming, de werking van het toezicht en het financieel beheer in enge zin bij de Belastingdienst zijn gedeeltelijk te wijten aan achteruitgang en gedeeltelijk door gericht onderzoek. De onvolkomenheid over de gegevensbeveiliging is oud. Al met al is er sprake van een verdere achteruitgang van het financieel beheer ten opzichte van het voorgaande jaar.

2.2 Toelichting en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer heeft net als voorgaand jaar geen positief beeld over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Het aantal onvolkomenheden is toegenomen van vijf onvolkomenheden naar zes waarvan één ernstige (de inkomensafhankelijke toeslagen). Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer nog drie onderwerpen als aandachtspunten aangemerkt voor het ministerie. De onvolkomenheden hangen samen met de problemen rond de nieuwe automatisering, die nodig was vanwege nieuwe taken, en met gebreken in het functioneren van de Belastingdienst.

De problemen rond de toeslagen en de loonbelasting vinden hun oorzaak in nieuwe taken, waarvoor nieuwe geautomatiseerde systemen in gebruik zijn genomen die niet (gelijk) goed functioneren. Daarnaast is er ook een aantal onderwerpen dat geen direct verband heeft met de nieuwe taken van de Belastingdienst, namelijk het financieel beheer en het toezicht. Het ministerie heeft deze problemen in beeld, zoals blijkt uit de bedrijfsvoeringsparagraaf, en werkt aan verbeteringen. Het oplossen van de problemen, met name problemen die verband houden met automatisering, zal naar verwachting enkele jaren duren.

Hieronder gaan wij in op een aantal opvallende zaken in het functioneren en presteren van het Ministerie van Financiën in 2006.

2.2.1 De automatisering van de Belastingdienst als achilleshiel

De Belastingdienst is een organisatie die al 30 jaar haar taken uitvoert met behulp van grote, en steeds complexere, geautomatiseerde systemen. Door deze geautomatiseerde systemen lukt het de Belastingdienst om van miljoenen belastingplichtigen de aangiften te verwerken en voor miljoenen burgers toeslagen uit te keren. Door deze grote aantallen kan de Belastingdienst niet zonder geautomatiseerde systemen. Een probleem bij dergelijke grote aantallen is, dat ook als het voor het overgrote deel goed gaat (en dat is het geval), het kleine percentage dat fout gaat toch vele tienduizenden burgers en bedrijven treft.

De Belastingdienst heeft in 2006 hard gewerkt aan het oplossen van de problemen die eind 2005 zijn ontstaan bij de eerste voorschotten van de huur- en zorgtoeslag. Het grootste deel van de onrechtmatigheden is in 2005 ontstaan. Toen kon de Belastingdienst een groot aantal onjuist of onvolledig ingevulde aanvraagformulieren niet geautomatiseerd verwerken. De meeste fouten zijn hersteld, maar er zijn in 2006 ook

nieuwe fouten ontstaan. Het foutpercentage is voor de huur- en zorgtoeslag gedaald van circa 8% eind 2005, naar circa 4% eind 2006. De Belastingdienst heeft in 2006 circa 4,9 miljoen zorgtoeslagen uitgekeerd voor een bedrag van € 2,5 miljard en 1 miljoen huurtoeslagen voor in totaal € 2,1 miljard. Door problemen in het geautomatiseerde systeem kon de Belastingdienst in 2006 mutaties in de situatie van toeslagontvangers niet eenvoudig wijzigen. Het is bijvoorbeeld moeilijk geweest om de toeslag aan te passen bij gezinnen waarvan één van de gezinsleden is overleden. De Belastingdienst heeft nu besloten om in 2008 of 2009 over te gaan op een nieuw geautomatiseerd systeem voor de toeslagen.

In 2006 moesten ondernemers voor het eerst maandelijks elektronisch loonaangifte doen. Hiervoor heeft de Belastingdienst een nieuw geautomatiseerd systeem gebouwd. In de loop van 2006 kon voor een bedrag van € 24 miljard betalingen van loonbelasting niet geautomatiseerd gekoppeld worden aan loonaangiften van bedrijven, omdat een deel van de programmatuur niet tijdig was opgeleverd. Hierdoor moest de koppeling veelal handmatig worden gemaakt. Omdat de administratie voor de loonbelasting niet actueel was door de problemen met de automatisering, moesten bedrijven handmatig en middels queries gemaand worden tot het doen van aangiften en betalingen. Hierdoor wordt naar schatting € 300 miljoen in 2007 ontvangen in plaats van 2006, wat leidt tot rentederving. Er zijn ook geen boetes opgelegd door de Belastingdienst voor het te laat betalen en doen van aangiften, waardoor maximaal € 30 miljoen is misgelopen. Het bedrag van uit te zoeken posten is begin 2007 door de Belastingdienst teruggebracht van € 24 miljard tot € 1,3 miljard.

De Belastingdienst is bezig met het robuuster maken van de geautomatiseerde infrastructuur, de zogenoemde complexiteitsreductie. Per 1 januari 2008 zal een nieuw invorderingssysteem worden ingevoerd. Vooruitlopend op de invoering van het nieuwe systeem wordt er geen groot onderhoud meer gepleegd aan het oude systeem terwijl er volgend jaar naar verwachting honderdduizenden vorderingen, naast de gebruikelijke belastingvorderingen, te verwachten zijn vanwege de eerste afrekeningen huur- en zorgtoeslag.

2.2.2 Aansturing bij de Belastingdienst kan beter

De Belastingdienst ziet zich gesteld voor vele uitdagingen die de nieuwe taken en de complexe automatiseringsvraagstukken met zich meebrengen. Daarnaast moeten de reguliere processen ook gewoon doorgang vinden. Dat stelt zware eisen aan de aansturing van de organisatie. In 2006 hebben de Auditdienst van het Ministerie van Financiën en KPMG (Ministerie van Financiën, 2007) een doorlichting van de reorganisatie bij de Belastingdienst uitgevoerd. Het onderzoek toont aan dat medewerkers en managers van de Belastingdienst een gebrekkige sturing ervaren. De onderzoekers constateren ook dat de Belastingdienst goed is in het oplossen van problemen, maar niet in het vermijden van problemen. De Algemene Rekenkamer herkent deze bevindingen op basis van haar onderzoek in de afgelopen jaren en ziet een verband tussen processen die gebreken vertonen of vertoonden met de sturing binnen de Belastingdienst.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2006 bij de kinderopvangtoeslag een gebrekkige sturing geconstateerd. Gedurende een groot deel van 2006 was er geen inzicht in de voorraad definitieve aangiften, waardoor sturing

niet goed mogelijk was. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag werd eerst gedaan door een Belastingdienstregio die capaciteit had, terwijl de huur- en zorgtoeslag ondergebracht zijn in een apart opgerichte dienst. Begin 2007 is er bij de kinderopvangtoeslag meer sturing gekomen vanuit de dienst Toeslagen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er inzicht in de werkvoorraad kwam en beslissingen genomen werden over het terugdringen hiervan. Voor de huur- en zorgtoeslag was er veel aandacht van het management van de Belastingdienst. De Algemene Rekenkamer heeft niet geconstateerd dat de eerder genoemde problemen bij de huur- en zorgtoeslag in verband te brengen zijn met een gebrek aan sturing.

Naar aanleiding van publiciteit over afspraken door de Belastingdienst met bewoners van het woonwagencentrum de Vinkenslag kondigde de staatssecretaris van Financiën in 2004 aan om de (fiscale) vrijplaatsen aan te pakken (Ministerie van Financiën, 2004). De Algemene Rekenkamer heeft in 2006 onderzoek gedaan naar de voortgang van de aangekondigde maatregelen. Zij heeft tussen de vier onderzochte regio's verschillen geconstateerd in doel, aanpak en uitgevoerde acties die zich niet laten verklaren door de verschillen in de handhavingstekorten per regio. De Auditdienst Financiën kwam in haar onderzoek eind 2005 tot dezelfde bevinding. Het risico van deze verschillen is rechtsongelijkheid en ondoelmatigheid. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de verschillen veroorzaakt worden door het ontbreken van concrete beleidsdoelen en heldere verantwoordelijkheden.

Ook bij het BTW-compensatiefonds was er in 2005 geen sprake van beheerste processen vanwege gebrekkige sturing, waardoor de Belastingdienst in een laat stadium constateerde dat het aantal geplande controles niet werd gehaald. Inmiddels is ook daar sprake van een verbetering omdat nu duidelijk is gemaakt wie verantwoordelijk is. Ook bij het onderzoek naar inkomstenbelasting particulieren in 2005 heeft de Algemene Rekenkamer gebreken in de aansturing geconstateerd.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om vooral bij nieuwe, maar ook bij bestaande processen taken en verantwoordelijkheden duidelijk en op het juiste niveau toe te delen.

2.2.3 Toezicht door de Tweede Kamer op het toezichtbeleid van de Belastingdienst

De minister van Financiën heeft op 29 november 2006 (Ministerie van Financiën, 2006) een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij het toezichtbeleid 2007 uiteenzet. De Algemene Rekenkamer vindt dit positief omdat dit een discussie op gang kan brengen tussen de Tweede Kamer en de staatssecretaris over de keuzes van de Belastingdienst in haar toezichtbeleid.

De brief bevat gedeeltelijke informatie over de inzet in het toezichtbeleid en gedeeltelijke informatie over de output in de vorm van controles. Om tot een zinnige discussie te komen is het naar de mening van de Algemene Rekenkamer noodzakelijk dat de Belastingdienst aangeeft wat de te verwachten resultaten zijn.

Wij bevelen de minister aan om het voorgenomen toezichtbeleid, inclusief doelstellingen, deel uit te laten maken van de reguliere begrotingscyclus van het Ministerie van Financiën. In deel II van dit rapport gaan wij nader in op het toezichtbeleid van de Belastingdienst.

2.2.4 Transparantie in het jaarverslag van het ministerie

De Algemene Rekenkamer beoordeelt jaarlijks of het ministerie de verslaggevingseisen naleeft en daarmee voldoet aan de minimum eisen. Of er sprake is van voldoende transparantie, is een kwalitatieve weging waardoor de Algemene Rekenkamer in dit verband niet spreekt van fouten.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich echter af waarom het Ministerie van Financiën in een aantal gevallen niet meer informatie heeft verstrekt aan de lezer om het functioneren en presteren in 2006 beter te kunnen beoordelen.

Zo wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf melding gemaakt van onvoldoende controles door de Belastingdienst bij de assurantiebelasting en de uitgaven op basis van de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk. Wat niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf staat, is dat door het achterblijvende toezicht er sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid. Omdat de Belastingdienst onvoldoende heeft gecontroleerd, worden er naar alle waarschijnlijkheid belastinginkomsten gemist.

Het vertrouwen van de burger in de Belastingdienst is in 2006 danig op de proef gesteld. Zo hebben vele tienduizenden burgers brieven gekregen van de Belastingdienst waarin hun ten onrechte werd gevraagd belasting te betalen voor een leaseauto, een toeslag terug te betalen of om het inkomen van een reeds lang overleden partner. Dit is echter niet gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Financiën.

Over de inkomensafhankelijke toeslagen, waarbij het in totaal om € 5,5 miljard aan uitgaven in 2006 en meer dan 6 miljoen burgers gaat, is buiten de bedrijfsparagraaf, nauwelijks informatie terug te vinden in het jaarverslag. Ook hiervan is de Algemene Rekenkamer van mening dat het Ministerie van Financiën er meer aandacht aan had kunnen besteden in het jaarverslag.

3.1 Reactie minister

De Algemene Rekenkamer heeft op 1 mei 2007 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.

Bedrijfsvoering

De minister is van mening dat de Algemene Rekenkamer ten onrechte een negatief beeld oproept over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. De minister stelt dat er sprake is geweest van beheerste processen, met uitzondering van de genoemde punten in de bedrijfsvoeringparagraaf.

De minister is het niet eens met de kritiek dat de onderbouwing voor de keuze van onderwerpen die in de bedrijfsvoeringparagraaf zijn opgenomen, ontbreekt. In zijn reactie gaat hij in *op het proces* van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en benadrukt hij onder andere de rol van het Audit Committee, waarin de Algemene Rekenkamer zitting heeft. Verder toont de minister zich bereid om vragen van de Algemene Rekenkamer over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf te beantwoorden.

Transparantie in het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af waarom het ministerie van Financiën in een aantal gevallen niet meer informatie heeft verstrekt aan de lezer van het jaarverslag om het functioneren en presteren in 2006 beter te kunnen beoordelen. Ook vindt de Algemene Rekenkamer dat de minister zich bijvoorbeeld onvoldoende verantwoordt over de toeslagen, de vele onjuiste brieven die zijn verstuurd door de Belastingdienst en de consequenties van onvoldoende controles bij de wet bevordering speuren ontwikkelingswerk en de assurantiebelaasting.

De minister schrijft in zijn reactie dat in het jaarverslag beleidsmatig verantwoording wordt afgelegd en dat dit op verzoek van de Tweede Kamer zo kort mogelijk moet gebeuren. De minister verwijst vervolgens naar allerlei andere documenten waarin inzicht wordt getoond, zoals het beheersverslag van de Belastingdienst.

Automatisering

De minister meldt dat de staatssecretaris medio mei 2007 een stappenplan voor de reductie van complexiteit in de automatisering van de Belastingdienst zal aanbieden aan de Tweede Kamer. In 2009 zal gestart worden met de complexiteitsreductie bij toeslagen.

De Algemene Rekenkamer heeft er vanwege de invoering van een nieuw invorderingssysteem, op gewezen dat er geen groot onderhoud meer gepleegd wordt aan het oude systeem, terwijl er volgend jaar zeer veel vorderingen te verwachten zijn. De minister zegt toe dat de Belastingdienst er voor zal zorgen dat voldoende onderhoud aan het huidige invorderingssysteem wordt gepleegd.

Aansturing

In zijn reactie op de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de sturing binnen de Belastingdienst stelt de minister dat voor de bestaande processen de taken en verantwoordelijkheden helder zijn toebedeeld. Dit neemt niet weg dat processen gebreken kunnen vertonen. Op die

momenten wordt bijgestuurd. Om problemen te vermijden, streeft de Belastingdienst ernaar om in de toekomst eerder bij te sturen.

Toezichtbeleid

De minister stelt dat het toezichtbeleid al deel uitmaakt van de reguliere begrotingscyclus van Financiën, en wijst daarbij op het bedrijfsplan van de Belastingdienst.

Tevens is de Algemene Rekenkamer van mening dat de Belastingdienst aan moet geven wat haar voornemens ten aanzien van het toezicht zijn aan zowel de inputkant (in de vorm van beschikbare capaciteit en onderzoeken) als de outputkant (in de vorm van te verwachten resultaten). Verder heeft de Algemene Rekenkamer gepleit voor een concrete doelstelling voor wat betreft de zichtbaarheid van de Belastingdienst. De minister meldt dat de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst primair is gericht op het onderhouden en versterken van de bereidheid van burgers en bedrijven tot nakoming van hun wettelijke verplichtingen. Het te bereiken (preventieve) effect is dat bedrijven en burgers zich «compliant» gedragen. De Belastingdienst zal een verbeterde monitoring opzetten over de mate waarin compliance wordt bereikt. Aan de inputkant zal de Belastingdienst aan de Tweede Kamer inzicht blijven geven in zijn voornemens in de begroting en het bedrijfsplan. Ook zal de Belastingdienst de term «zichtbaarheid» operationaliseren.

Toeslagen

De minister is het eens met de Algemene Rekenkamer om het toezicht zo vroeg mogelijk in het proces uit te voeren en daarmee de definitieve toekenning zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de bevoorschottingen. Hij zegt toe dat de Belastingdienst er voor de toekomst naar streeft – binnen de grenzen van doeltreffend, rechtmatig en doelmatig functioneren – het toezicht zo vroeg mogelijk uit te voeren. Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om maatregelen te treffen voor het verwachte grote aantal invorderingen zegt de minister toe dat de Belastingdienst zijn inzet hierop zal afstemmen. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er minder toezicht is uitgevoerd dan gepland en de minister onderkent dit.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst geen adequaat inzicht kan geven in de financiële resultaten van het gevoerde toezichtbeleid. Dit zou het lastig maken om het gevoerde toezichtbeleid te evalueren. Daardoor zou ook een gebrek aan transparantie bestaan over de gemaakte keuzes in het toezichtbeleid van de Belastingdienst. De minister geeft aan dat zonodig per toezichtactie (op individueel niveau) het aantal correcties wordt vastgesteld.

Ten aanzien van het feit dat door de Belastingdienst bij de huurtoeslag geen adequate onderbouwing kon worden gegeven voor een budgetoverschrijding van € 120 miljoen, zegt de minister toe dat deze overschrijding in 2007 zal worden geanalyseerd.

Loonheffing

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen het verschil van € 1,3 miljard zo spoedig mogelijk te analyseren. De minister meldt dat dit nog een aantal maanden in beslag neemt.

Ten aanzien van de problemen met de polisadministratie verwijst de minister naar de brief van 10 april jl. over de stand van zaken bij WALVIS van de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën. Uit deze

reactie blijkt dat men zich ten volle bewust is van het belang van de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie.

Assurantiebelasting

De minister geeft gedetailleerd aan dat er sprake is van een laag risico op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de assurantiebelasting. De Belastingdienst zal in 2007 het toezicht op de assurantiebelasting intensiveren. De minister geeft aan dat het gevolg van het onvoldoende controleren niet zit in het bedrag van € 0,8 miljard dat daadwerkelijk is ontvangen, maar in het bedrag dat niet is ontvangen. Dit bedrag laat zich niet kwantificeren, volgens de minister.

Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk

De minister geeft in zijn reactie op de (onzeker verklaarde) gelden op het gebied van de bevordering van speur- en ontwikkelingswerk aan, dat in 2006 de accountantscontrole nog niet afdoende was geregeld en de aansluiting tussen de gevraagde en toegestane verminderingen kon nog niet worden gemaakt. Dit zal in 2007 gebeuren. De minister ziet geen aanwijzing voor de conclusie dat er sprake is van belangrijke onzekerheden ten aanzien van de rechtmatige afdrachtvermindering loonbelasting. Om deze reden is er voor gekozen het bedrag van € 0,4 miljard niet aan te merken als onzekerheid over de rechtmatigheid en de niet geregelde accountantscontrole aan te merken als een punt van niet ordelijk financieel beheer in de bedrijfsvoeringparagraaf.

Vrijplaatsen

De minister geeft aan dat overlap – waardoor dezelfde belastingplichtigen onder verschillende vormen van toezicht van de Belastingdienst kunnen vallen – in een complexe maatschappij niet te voorkomen is. De samenhang wordt binnen de belastingregio's bewaakt door overleg. De Algemene Rekenkamer heeft de Belastingdienst aanbevolen om concrete doelen per vrijplaats te formuleren, waardoor ongewenste regionale verschillen worden vermeden.

De minister meldt dat elke lokale vrijplaats anders is en om een maatwerk-aanpak vraagt. Daarnaast geeft hij aan dat fiscale vrijplaatsen niet «weg te handhaven» zijn. De minister geeft ook aan te sturen op input, omdat hij outputsturing niet mogelijk acht. Er is volgens de minister ook geen sprake van ongerechtvaardigde verschillen tussen regio's.

Renovatie gebouw Korte Voorhout 7

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat de verplichting uit hoofde van de pps-constructie van het gebouw aan het Korte Voorhout 7 opgenomen zou moeten worden in de saldibalans.

De minister is van mening dat de pps-constructie vergelijkbaar is met huren, pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen waarvoor geen meerjarige verplichting hoeft te worden opgenomen. De minister ziet het nut niet in van het opnemen van een meerjarige verplichting. In de jaarrekening van de Rijksgebouwendienst is overigens onder de niet uit de balans blijvende verplichtingen een bedrag opgenomen van € 482 miljoen voor dit project.

Toegang tot vertrouwelijke gegevens

De minister meldt dat de Belastingdienst momenteel beziet of het beleid om bepaalde personen meer af te schermen verbeterd moet worden. Tevens schrijft de minister dat in het handboek informatiebeveiliging Belastingdienst de bespreking van het thema integriteit in het werkoverleg is opgenomen. Daarnaast besteedt de Belastingdienst in de communicatie

met de medewerkers ook op andere wijze aandacht aan integriteit en beveiliging. Dit beleid zal in 2007 worden voortgezet.

Financiële en interne beheersing

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal financiële en interne processen als niet ordelijk aangemerkt. De minister zegt toe dat in 2007 de strikte naleving van de betreffende procedures zal worden bewaakt.

Dossiervorming van de Belastingdienst

De minister doet de toezegging dat de dossiervorming in 2007 opnieuw nadere aandacht zal krijgen.

Accountantscontrole van inkomstenbelasting particulieren

Dit type onderzoek zal een vaste plaats gaan krijgen in de aanpak van de auditdienst.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer blijft van oordeel dat er sprake is van een verdere achteruitgang van het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar.

We vinden het jammer dat de minister niet toezegt om in het vervolg een korte vastlegging te maken van de overweging om onderwerpen wel of niet op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Zonder minimale vastlegging kan de Algemene Rekenkamer zich geen oordeel vellen over de juistheid en met name de volledigheid van de bedrijfsvoeringsparagraaf. De Algemene Rekenkamer is ook van mening dat er voorbeelden zijn waarin de minister onvoldoende transparant is.

Transparantie in het jaarverslag

We zijn van mening dat fouten die de Belastingdienst heeft gemaakt, bijvoorbeeld de vele onjuiste brieven die zijn verstuurd aan burgers, niet alleen veroorzaakt wordt door de complexe automatisering, maar ook door de bedrijfsvoering. Het had apart vermeld kunnen worden in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat concreetheid niet noodzakelijkerwijs om veel tekst vraagt. De minister stuurt ook het beheersverslag (jaarverslag van de Belastingdienst) separaat naar de Tweede Kamer. Als dit document geïntegreerd wordt in het jaarverslag van het ministerie, wordt een aanzienlijke overlap voorkomen.

Automatisering

De Algemene Rekenkamer zal het programma complexiteitsreductie kritisch blijven volgen.

De Algemene Rekenkamer is positief over de toezegging van de minister dat de Belastingdienst er voor zal zorgen dat voldoende onderhoud aan het huidige invorderingssysteem wordt gepleegd om problemen te voorkomen als het nieuwe systeem niet (tijdig) voldoende functioneert.

Aansturing

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat de Belastingdienst niet voldoende gericht is op het vermijden van problemen. Wij zien een verband tussen processen die gebreken vertonen met de sturing binnen de Belastingdienst.

Toezichtbeleid bij de Belastingdienst

Het is positief dat de minister toezeft om een verbeterde monitoring op te zetten waarin de mate van naleving van fiscale regels wordt gemeten (compliance) en hij de term «zichtbaar toezicht» zal verduidelijken. De minister is van mening dat het toezichtbeleid reeds onderdeel uitmaakt van de reguliere begrotingscyclus. De Algemene Rekenkamer heeft een andere mening. Omdat de minister via het bedrijfsplan van de Belastingdienst en het beheersverslag inzicht geeft in het toezicht van de Belastingdienst, ontbreken er essentiële waarborgen. De Comptabiliteitswet en de rijksbegrotingsvoorschriften zijn bijvoorbeeld niet van toepassing op het bedrijfsplan en het beheersverslag. Het beheersverslag wordt ook niet gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer. Onze aanbeveling is erop gericht dat de minister zijn toezichtbeleid in de begroting en het jaarverslag van begrotingshoofdstuk IXB opneemt.

Toeslagen

Bij de toeslagen zal zo vroeg mogelijk in het proces toezicht worden gehouden. We hopen dat daarmee de definitieve toekenning daadwerkelijk zo nauw mogelijk zal aansluiten bij de bevoorschottingen.

Loonheffing

De Algemene Rekenkamer begrijpt niet dat de analyse van het verschil van € 1,3 miljard loonheffing «nog een aantal maanden» in beslag moet nemen. De Algemene Rekenkamer zal ook in 2007 aandacht schenken aan de kwaliteit van de polisadministratie en daarmee de maatregelen van de Belastingdienst beoordelen.

Assurantiebelasting en speur- en ontwikkelingswerk

Het is goed dat de Belastingdienst in 2007 zowel de controle op de assurantiebelasting als de afdrachtvermindering op speur- en ontwikkelingswerk zal intensiveren. De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat de minister concreter had kunnen aangeven wat de consequenties zijn van het verminderde toezicht in 2006.

Vrijplaatsen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister onze aanbevelingen niet overneemt. De minister kiest voor inputsturing, terwijl de Algemene Rekenkamer constateert dat er geen betrouwbare informatie beschikbaar is. Dat de minister geen concrete haalbare doelen formuleert, zorgt volgens de Algemene Rekenkamer voor risico's van regionale verschillen en ondoelmatigheid.

Renovatie gebouw Korte Voorhout 7

De Algemene Rekenkamer deelt de analyse van de minister niet dat de pps-constructie vergelijkbaar is met huur. Huurcontracten kennen een relatief korte looptijd in vergelijking tot het contract dat gesloten is voor de renovatie van het gebouw aan het Korte Voorhout, namelijk 25 jaar. Vanwege de looptijd zijn er aanzienlijke afkoopsommen verschuldigd als de minister het contract zou willen openbreken. Dit risico ligt bij het ministerie van Financiën en niet bij de Rijksgebouwendienst. Het belang van het opnemen van dit bedrag als een verplichting in de saldibalans is enerzijds inzicht bieden aan de Tweede Kamer en anderzijds het budgetrecht van de Tweede Kamer. De uitgaven aan het gebouw zijn nu voor 25 jaar vastgelegd.

Toegang tot vertrouwelijke gegevens

De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister het bespreken van

integriteitsincidenten op de werkvloer structureel zou moeten regelen, om daarmee het bewustzijn te vergroten. Dit is vooral van belang nu blijkt dat de Belastingdienst nog vijf tot tien jaar nodig heeft om de complexiteit van de automatisering te reduceren. Deze complexiteitsreductie is nodig om onder andere de toegang tot vertrouwelijke gegevens te kunnen inperken.

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2007 bouwt voort op de AAL 2006. 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. De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen uit deel II van dit rapport.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer*			
2005, Saldibalans, € 6,4 miljard	Veel fouten in de voorschotten en afrekeningen van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag.	Toezicht versnellen en transparantie over effecten. Maatregelen treffen voor het te verwachten grote aantal invorderingen.	De Belastingdienst streeft ernaar het toezicht zo vroeg mogelijk uit te voeren. Het onderhoud van het huidige invorderingssysteem wordt afgestemd op het te verwachten aantal vorderingen.
2006, Financieel beheer Belastingdienst, artikel 1 en saldibalans, ca € 100 miljoen	Aanzienlijke bedragen staan op tussenrekeningen. Verminderingen en terugbetalingen zijn onvoldoende beheerst. Onvoldoende aandacht voor de Europese aanbestedingsregels.	Meer aandacht voor het financieel beheer.	Over 2007 zal de strikte naleving van de betreffende procedures worden bewaakt.
2006, Onvoldoende toezicht, artikel 1, € 1,2 miljard	De Belastingdienst heeft onvoldoende toezicht uitgevoerd op zowel de assurantiebelasting als de WBSO.	Voldoende toezicht uitvoeren en dat toepassen voor alle belastingen.	De minister zegt toe volgend jaar voldoende controles uit te voeren.
2006, Loonheffing, artikel 1, € 31,9 miljard	Geautomatiseerd een verband leggen tussen betalingen en aangiften loonbelasting niet mogelijk. Voor € 0,4 miljard is onzekerheid over de rechtmatigheid.	Analyseer het verschil van € 0,4 miljard zo spoedig mogelijk én meer aandacht voor kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie.	De Belastingdienst is bezig dit verschil uit te zoeken, maar het zal nog 'een aantal maanden' vergen.
2005, Belastingdienst, artikel 1, € 111,6 miljard	Fiscale besluiten vaak niet onderbouwd. Dossierinstructie is reeds aangepast.	Implementeer de aangepaste dossierinstructie voor alle soorten fiscale besluiten.	De dossiervorming krijgt in 2007 opnieuw aandacht.
2002, Belastingdienst, artikel 1.	Te gemakkelijke toegang tot vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst. Nieuw systeemontwerp zal gegevensbeveiliging moeten verbeteren.	Perk toegang in op basis van risicoafweging. Zorg voor systematische aandacht op de werkvloer voor incidenten.	De Belastingdienst zal bezien of het beleid om bepaalde personen meer af te schermen verbeterd moet worden. De minister wijzigt het beleid niet ten aanzien van aandacht op de werkvloer voor integriteit.
Overige aandachtspunten			
2005, Belastingen, artikel 1, € 111,6 miljard	Het toezicht staat onder druk. De consequenties van keuzes over inzet controlecapaciteit worden niet inzichtelijk gemaakt in het jaarverslag.	Concretiseer het toezichtplan aan zowel de input- als de outputkant. Laat het onderdeel uitmaken van de reguliere begrotingscyclus.	Voor de outputkant gaat de Belastingdienst een verbeterde monitoring opzetten over de mate waarin compliance wordt bereikt.

* Wij kunnen op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89, eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administratie die wij hebben geconstateerd en die onze (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
			De minister doet geen toezegging over de inputkant en de verantwoording in de reguliere begrotingscyclus.
2006, Belastingen, artikel 1.	Er zijn verschillen in de gehanteerde doelen en aanpak van de fiscale vrijplaatsen.	Formuleer concrete doelen per vrijplaats. Zorg dat belastingregio's daarover verantwoording afleggen.	Ten aanzien van deze aanbeveling doet de minister geen toezegging.
2005, Belastingdienst, artikel 1, € 111,6 miljard	De accountantscontrole van de inkomstenbelasting particulieren bracht gebreken in de beheersing niet aan het licht. Twee pilots zijn uitgevoerd conform de aanpak van de Algemene Rekenkamer.	De aanpak van de pilots moet vast onderdeel uitmaken van de controleaanpak.	De aanpak van de pilots krijgt een vaste plaats in de auditprogrammering van de Auditdienst Financiën
Opgelost in 2006			
2004, BTW-compensatiefonds	Geen beheerste processen rond het BTW-compensatiefonds in 2005.		

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

Inhoud

1	Inleiding	29
1.1	Over het Ministerie van Financiën	29
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	30
2	Jaarverslag	32
2.1	Oordeel over de financiële informatie	32
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	33
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	34
2.4	Oordeel over de informatie over beleid	37
2.5	Informatie over beleid nader beschouwd	37
2.5.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	37
2.5.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	39
3	Bedrijfsvoering	40
3.1	Oordeel over het financieel beheer en het materieel- beheer	40
3.1.1	Onvolkomenheden	40
3.1.2	Opgeloste onvolkomenheden	45
3.1.3	Aandachtspunten	45
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	47
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden 2006	49
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	53
Bijlage 3	Verklarende woordenlijst	54
	Literatuur	62

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Financiën. Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeks aanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

1.1 Over het Ministerie van Financiën

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk IXB: het Ministerie van Financiën.

Het Ministerie van Financiën draagt 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 en uitbetalen 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, bijvoorbeeld de premies volksverzekeringen voor de Sociale Fondsen. Daarnaast verstrekt de Belastingdienst de toeslagen voor de ministeries van VROM, VWS en SZW.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van Financiën aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1: Het Ministerie van Financiën in kengetallen 2006

Totaal verplichtingen	€ 6,95 mld.
Totaal uitgaven	€ 3,8 mld.
Totaal ontvangsten	€ 118,3 mld.
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 3,8 mld. € 1,8 mld.
Voorschotten – voor interdepartementale uitbesteding – uitvoering	Stand op saldibalans € 6,4 mld: Toeslagen € 6,3 mld., Personeel en Materieel € 0,1 mld., Overig < € 0,1 mld.

Aantal begrotingsartikelen	10
waarvan beleidsartikel (met aantal operationele doelstellingen)	8 (26)
waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte)	31 404
– waarvan bij belastingdienst	29 713
baten-lastendiensten bijdrage van moederdepartement «programma-uitgaven» eigen vermogen	Domeinen roerende zaken: – Bijdrage Financiën: nihil – Programma-uitgaven: geen – Eigen vermogen: € 2,3 mln. – Voorzieningen: € 1,2 mln. – Exploitatieresultaat: € 2,3 mln.
Aantal DG's	5 die samen 22 directies en (bij DG Belastingen) 12 zelfsturende teams en een MT hebben.
Begrotingshoofdstukken	3: Nationale Schuld (IXA), Ministerie en Belastingdienst (IXB), BTW-compensatiefonds (G)
Rechtspersonen met wettelijke taak	5, namelijk DNB, AFM, Waarborgfonds Motorverkeer, Bureau der Motorrijtuigverzekeraars, Waarderingskamer
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Financiën [vanaf 2000]	<i>Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren</i> (2006) <i>Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven</i> (2006) <i>Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk</i> (2005) <i>Premie-inning werknemersverzekeringen</i> (2005) <i>Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht</i> (2003) <i>M&O-beleid Belastingdienst</i> (2003) <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak</i> (2000, 2001, 2002, 2004 en 2006) <i>EU-tendrapport</i> (2003, 2004, 2005, 2006 en 2007)

1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer*² kunt u lezen hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze onderzoeksopzet en wijze van rapporteren.

Programma

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Financiën. Op grond van dit programma hebben we dit jaar aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de informatie over beleid en de VBTB³-conformiteit;
- de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- de eindejaarsdiscipline;
- de kosten van de politieke leiding;
- de boekingen buiten begrotingsverband;
- de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) en het VIR-BI (Bijzondere Informatie);

² Zie www.rekenkamer.nl.

³ VBTB verwijst naar de nieuwe manier van begroten en verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.

- de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag;
- de kwaliteit van de behandeling van bezwaarschriften;
- de werking van het M&O-beleid Successierecht;
- de werking van het M&O-beleid Vrijplaatsen;
- de accountantscontrole van de belastingontvangsten;
- de PPS-constructie renovatie Korte Voorhout;
- de uitgaven aan de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten;
- de samenwerking tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en 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.

Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden alleen de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die *niet deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er sprake is van fouten.

In het Jaarverslag 2006 legt de minister net als voorgaand jaar verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven). De minister meldt hierbij de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Om te bepalen of zich op artikelniveau overschrijdingen hebben voorgedaan, hanteert de minister een andere systematiek dan de Algemene Rekenkamer. Wij tellen het bedrag van de geconstateerde fouten en onzekerheden per artikel op en toetsen dit totaalbedrag vervolgens aan de tolerantiegrenzen op artikelniveau. De minister telt de fouten en onzekerheden niet op, maar toetst deze afzonderlijk aan voor fouten en onzekerheden verschillende toleranties. Dit heeft tot gevolg dat wij meer overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau rapporteren dan de minister. Dit betekent overigens niet dat de minister zich niet goed heeft verantwoord.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën beoordeeld. Wij hebben daarbij onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Waar dit niet het geval is, spreken we respectievelijk van een *onrechtmatigheid* of van een *ondeugdelijke weergave*. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag, maar gaan we ook in op de bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 2.4)?

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat.

Onzekerheden in de belastingontvangsten

In 2006 is op het beleidsartikel 1 Belastingen voor € 2,6 miljard aan ontvangsten in de verantwoordingsstaat opgenomen waarvan de rechtmatigheid onzeker is. Dit totale bedrag bestaat hoofdzakelijk uit drie delen. Ten eerste is er een bedrag van € 0,4 miljard waarvan niet zeker is of dit loonheffing betreft. Ten tweede is er een bedrag van € 0,8 miljard aan assurantiebelasting waarop de Belastingdienst in 2006 geen controles heeft uitgevoerd. Tot slot is er een bedrag van € 0,4 miljard voor de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), waarvoor de Belastingdienst onvoldoende controles heeft verricht. Omdat de Belastingdienst naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer onvoldoende

controles heeft uitgevoerd voor assurantiebelasting en de WBSO, heeft zij de gehele bedragen onzeker verklaard. Vanwege de onzekerheid is het exacte bedrag aan gemiste opbrengsten én de juistheid van de verantwoorde bedragen niet te bepalen. Daarnaast ontvangt de Belastingdienst voor in totaal circa € 0,5 miljard aan loonheffing en vennootschapsbelasting in 2007, die bij toereikend toezicht waarschijnlijk in 2006 zouden zijn ontvangen.

In de uitgaven van beleidsartikel 1 «Belastingen» is ook sprake van een belangrijk fout en onzekerheid met name door het ten onrechte niet europees aanbesteden. Hierdoor is voor een bedrag van € 67 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid en € 11 miljoen daadwerkelijke onrechtmatigheid.

Totaalbedrag fouten en onzekerheden

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 5,8 miljoen, respectievelijk € 38,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2 en 4. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie herzien.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de betalingsverplichting voor de lease van het gebouw aan het Korte Voorhout en de administratieve verschillen bij de Belastingdienst.

Fouten in de saldibalans

Het Ministerie van Financiën is in 2006 een verplichting van € 175 miljoen aangegaan voor een periode van 25 jaar voor de lease van het gebouw aan het Korte Voorhout. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het Ministerie van Financiën deze betalingsverplichting ten onrechte niet heeft opgenomen op de saldibalans. Daarnaast is er voor een bedrag van € 330 miljoen aan administratieve verschillen aangetroffen in de administraties van de Belastingdienst.

Informatie over inkomensafhankelijke toeslagen

Overeengekomen is dat het Ministerie van Financiën zich voor een deel verantwoordt over de inkomensafhankelijke toeslagen. De Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Volksgezondheid, van Welzijn en Sport (VWS) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoorden zich voor een ander deel. De gelden van de inkomensafhankelijke toeslagen staan op de begroting van de beleidsdepartementen en niet op die van het Ministerie van Financiën. Daardoor kan het ministerie alleen in de toelichting op de saldibalans informatie verstrekken over de inkomensafhankelijke toeslagen.

Voor het Ministerie van Financiën zijn de voorschotten en de vorderingen van de inkomensafhankelijke toeslagen relatief kleine bedragen vanwege de veel grotere belastingontvangsten. De inkomensafhankelijke toeslagen betreffen echter miljoenen burgers. Bovendien is het geld van andere departementen en is het een beleidsprioriteit.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de minister van Financiën onvoldoende informatie verstrekt over de toeslagen. Wij bevelen de minister aan om ouderdom en verloop van de vorderingen en voorschotten per toeslag te verantwoorden. Verder bevelen wij hem aan de effecten van zijn toezichtbeleid op de toeslagen toe te lichten.

Openstaande voorschotten

In 2006 heeft het Ministerie van Financiën voor een bedrag van € 100 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat de Belastingdienst voor deze afrekeningen voor maximaal € 11 miljoen onvoldoende controles heeft verricht. Dit betreft de werkgeversbijdrage. Hierdoor is het onzeker of deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Totaalbedrag fouten en onzekerheden

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en het materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast meldt de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf opmerkelijke zaken in het financieel beheer en het materieelbeheer van het afgelopen jaar, de overige aspecten van de bedrijfsvoering en eventuele tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006

Toeslagen

De minister van Financiën vermeldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf

overschrijdingen van de tolerantiegrenzen voor onderwerpen die te maken hebben met toeslagen:

- De huurtoeslag is verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van VROM op beleidsartikel 2 Betaalbaarheid van het wonen (begrotingshoofdstuk XI). In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Financiën is aangegeven dat de huurtoeslag voor € 74 miljoen (3,5% van de voorschotten 2006) onrechtmatig is.
- De zorgtoeslag is verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van VWS op het beleidsartikel 38 Tegemoetkomingen in zorgkosten (begrotingshoofdstuk XVI). In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Financiën is aangegeven dat de zorgtoeslag voor € 80 miljoen (3,5% van de voorschotten 2006) onrechtmatig is.
- De uitgaven aan de kinderopvangtoeslag komen ten laste van beleidsartikel 25 Arbeid en zorg (begrotingshoofdstuk XV) in het jaarverslag van het Ministerie van SZW. De afrekeningen van de kinderopvangtoeslag komen echter ten laste van de saldbalanspost «voorschotten», die op de balans staat van het Ministerie van Financiën. Eventuele verschillen tussen voorschot en afrekening komen ten gunste of ten laste van de begroting van het Ministerie van SZW. In 2006 is een deel van de kinderopvangtoeslag 2005 afgerekend. Omdat de Belastingdienst op het aspect werkgeversbijdrage te weinig heeft gecontroleerd, is voor een bedrag van € 78 miljoen (maximaal 11% van de af te rekenen voorschotten over 2005) onzekerheid over de rechtmatigheid.

Het Ministerie van Financiën heeft de onzekerheid die betrekking heeft op de Wet kinderopvang, berekend op basis van alle voorschotten 2005. In 2006 is echter slechts € 100 miljoen afgerekend van de voorschotten 2005. Wij berekenen de onzekerheid over de rechtmatigheid op basis van de in 2006 afgerekende voorschotten en bepalen deze op € 11 miljoen. Op het restant kan immers in 2007 nog voldoende toezicht worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de onrechtmatigheden en onzekerheden voor de huur- en zorgtoeslag respectievelijk € 18 miljoen (1% van de voorschotten) en € 1 miljoen (afgerond 0%) hoger zijn dan de minister berekent. Wij rekenen te laag bevoorschotte bedragen ook fout, in tegenstelling tot de minister.

Overige onderwerpen

In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister van Financiën verder over de volgende onderwerpen:

- Het ministerie heeft voor € 1,3 miljard aan loonheffing ontvangen, maar kan dat bedrag niet koppelen aan loonaangiften. Hierdoor is het onzeker of het bedrag terecht als loonheffing is verantwoord. Dit bedrag heeft voor € 0,4 miljard betrekking op loonbelasting en voor de rest op sociale premies. Omdat alleen de loonbelasting verantwoord wordt in begrotingshoofdstuk IXB, is alleen dit bedrag door de Algemene Rekenkamer aangemerkt als onzekerheid over de rechtmatigheid.
- De afgelopen jaren zijn de resultaten van het toezicht door de Belastingdienst achtergebleven bij de verwachtingen.
- De Belastingdienst heeft het afgelopen jaar beperkte controles uitgevoerd op de assurantiebelasting en de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk (WBSO).
- De centralisatie van de lokale administratieve processen van de Belastingdienst is niet geheel ordelijk verlopen, waardoor deze in 2006 niet op orde was.

- De Belastingdienst heeft te weinig aandacht gehad voor kritische handelingen als verminderingen van aanslagen en teruggaven.
- De minister heeft ongeveer vijf tot tien jaar nodig om de automatisering van de Belastingdienst minder complex te maken.
- In 2006 was een evaluatie gepland van het administratieve proces van het geïntegreerd middelenbeheer. In het verleden zijn daar fouten geconstateerd. Deze evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden. Dit aandachtspunt heeft betrekking op begrotingshoofdstuk IXA Nationale Schuld.

Oordeelsvorming

Ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering heeft betrekking op de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en het voldoen aan de verslaggevingseisen.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001 op een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. Daarom hebben wij de volgende aspecten onderzocht:

- op welke manier het ministerie risico's inventariseert;
- of tussentijds informatie beschikbaar was over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen;
- hoe het ministerie bepaalt over welke onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf gerapporteerd wordt.

Oordeel

Op grond van de onderzochte aspecten is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De Algemene Rekenkamer is echter wel van mening dat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf concreter had kunnen zijn over de consequenties van het achterblijvend toezicht op de assurantiebelasting en de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk. In de bedrijfsvoeringsparagraaf staat namelijk niet dat er door het achterblijvende toezicht sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid. Dat wil zeggen dat er onzekerheid is of alle verschuldigde belasting is ontvangen.

Daarnaast betreuren wij het dat de minister niet vermeldt dat de Belastingdienst een aantal malen grote aantallen brieven met fouten heeft verstuurd. Deze brieven hebben het vertrouwen van de belastingbetaler geschaad. De Algemene Rekenkamer is ook van mening dat de minister het oordeel van de Auditdienst Financiën, over de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie had kunnen opnemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De Auditdienst geeft aan dat zij niet in alle gevallen de totstandkoming van de niet-financiële informatie kan reconstrueren, vanwege ontbrekende documentatie. Het ministerie kon ten slotte niet aantonen op basis van welke argumenten zij aandachtspunten wel of niet heeft opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij hebben wel vastgesteld dat er een afwegingsproces is geweest.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zélf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingsproces van beleidsinformatie worden gesteld in de aangepaste Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Oordeel

De onderzochte informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De Auditdienst Financiën heeft gebruikgemaakt van de bovenvermelde aangepaste regeling. Daarbij constateert de auditdienst dat achteraf niet altijd even goed is te reconstrueren hoe onderdelen van de niet-financiële informatie tot stand zijn gekomen. Dit komt doordat er niet altijd deugdelijke documentatie aanwezig is. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de prestatiegegevens dienstverlening van de Belastingdienst. Wij constateren dat het prestatiegegeven «afgehandelde telefoongesprekken» een wat te positief beeld geeft. Telefoongesprekken die door de provider niet kunnen worden doorgegeven aan de Belastingdienst als het druk is, worden namelijk niet meegeteld in het prestatiegegeven.

2.5 Informatie over beleid nader beschouwd

Ons oordeel over de beleidsinformatie betreft de totstandkoming van de informatie en de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. In ons onderzoek naar de jaarverslagen onderzoeken wij verder ook de beschikbaarheid (zie § 2.5.1) en de bruikbaarheid (zie § 2.5.2) van de beleidsinformatie.

2.5.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

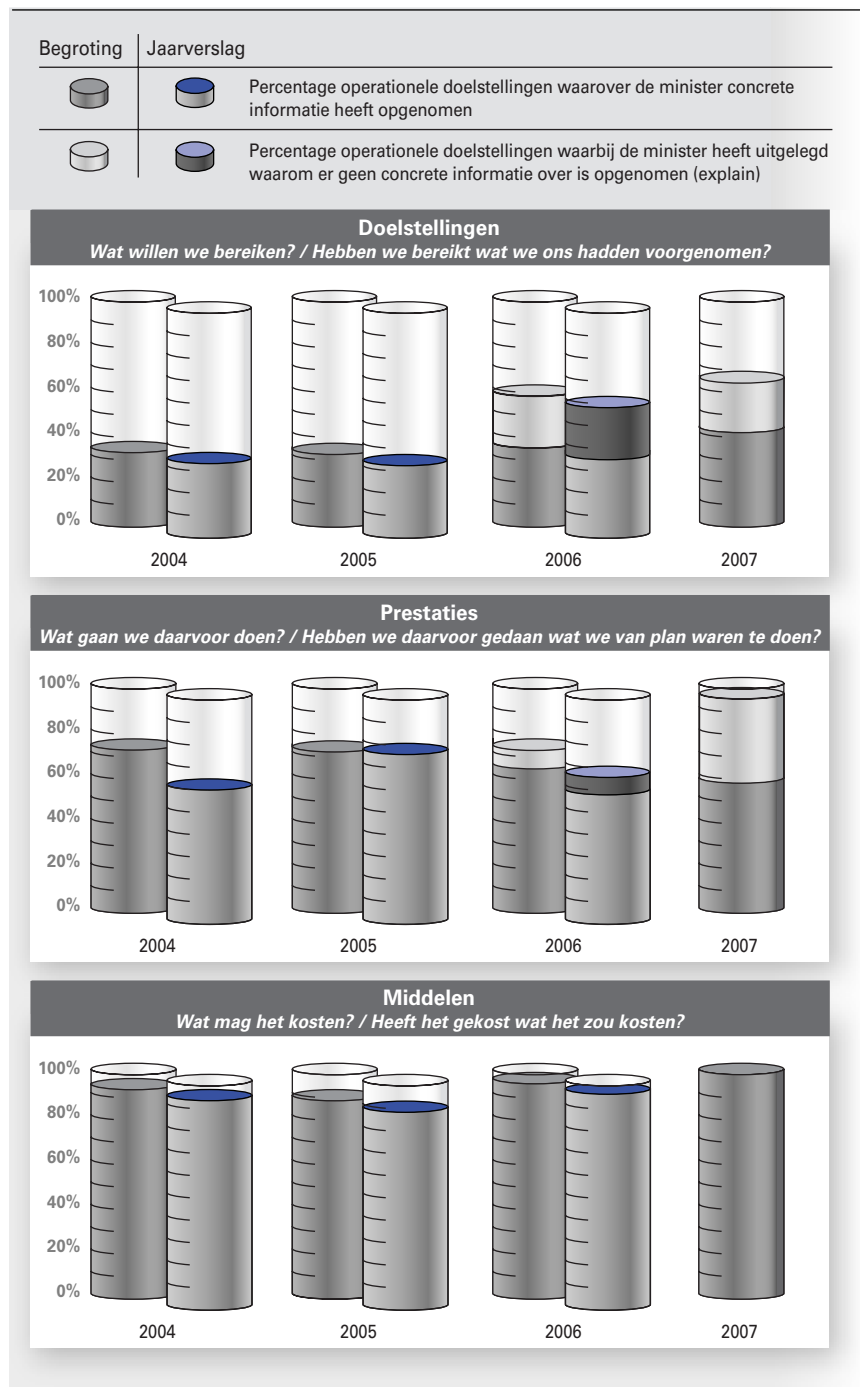
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

Informatie over beleid is concreet wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 2. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Financiën



Concreetheid van de beleidsinformatie

De score van de Begroting 2007 is hoger. Dit wordt nagenoeg volledig verklaard door de uitleg die de minister van Financiën heeft gegeven aan de Tweede Kamer dat hij het niet zinvol acht om concrete indicatoren te formuleren. De Algemene Rekenkamer heeft vorig jaar aangegeven dat de beleidsinformatie verder geconcretiseerd kan worden. Dat kan door waar

mogelijk gebruik te maken van internationale vergelijkende onderzoeken, waarbij het eigen beleid wordt afgezet tegenover dat (van een groep) van andere landen. Wij zien deze mogelijkheden nog steeds.

2.5.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook specifiek gekeken naar het beleidsartikel 1 «Belastingen» en daarvan de operationele doelstelling 1 van de Belastingdienst «Belastingplichtigen, premieplichtigen en rechthebbenden van toeslagen dienstverlening aanbieden op de manier die hen past». Van dat beleidsartikel hebben wij onderzocht of de informatie bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Informatie is volgens ons bruikbaar als deze enerzijds van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen: betrouwbaar, valide, juist, volledig, consistent, tijdig en actueel. Anderzijds moet de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Wij zijn van mening dat de prestatiegegevens over de dienstverlening van de Belastingdienst goed bruikbaar zijn voor de Tweede Kamer in een verantwoordingsdebat. De betrouwbaarheid van het prestatiegegeven «afgehandelde telefoongesprekken» zou echter nog iets beter zijn als het ministerie ook rekening houdt met de telefoontjes die niet doorgeschakeld kunnen worden door de provider op het moment dat het te druk is. De validiteit van het prestatiegegeven «afgehandelde telefoongesprekken» kan verder nog verbeteren door alleen telefoongesprekken mee te tellen die binnen een bepaalde tijdslimiet worden beantwoord. Hierdoor zal het prestatiegegeven «afgehandelde telefoongesprekken» (86) waarschijnlijk ook meer gaan aansluiten op het prestatiegegeven «ervaren bereikbaarheid» (60). Hierdoor kan, door meer sturing op afgehandelde telefoongesprekken binnen een bepaalde tijdslimiet, de ervaren bereikbaarheid beïnvloed worden. De Belastingdienst heeft overigens al aangegeven in 2007 te onderzoeken hoe het prestatiegegeven «afgehandelde telefoongesprekken» meer kan aansluiten op de beleving van de belastingplichtige. De Belastingdienst geeft in het jaarverslag aan de kwaliteit van de Belastingtelefoon periodiek te laten onderzoeken door een extern onderzoeksbureau. Wij geven in overweging om ook voor de kwaliteit van de Belastingtelefoon een prestatiegegeven op te nemen, nu de data toch beschikbaar zijn.

Het Ministerie van Financiën heeft in afwijking van de rijksbegrotingsvoorschriften slechts drie verantwoordingsjaren opgenomen voor de beleidsinformatie van de Belastingdienst, terwijl dit er vijf zouden moeten zijn. Wij zijn van mening dat hierdoor de bruikbaarheid lager is dan gewenst en bevelen de minister aan dit in het komende jaarverslag te verhelpen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In paragraaf 1.2 staat een overzicht van alle onderwerpen die wij in 2006 hebben onderzocht.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1). en schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.2).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Financiën voldeden in 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de onvolkomenheden die wij in paragraaf 3.1.1 beschrijven. Wij gaan in op de volgende onvolkomenheden:

- Inkomensafhankelijke toeslagen: structurele problemen;
- Problemen bij de loonheffing door nieuwe automatisering;
- Werking toezichtbeleid Belastingdienst onvoldoende;
- Financiële en interne beheersing Belastingdienst niet ordelijk;
- Automatisering ook kritisch bij gegevensbeveiliging;
- Dossievorming Belastingdienst kan beter.

3.1.1 Onvolkomenheden

Inkomensafhankelijke toeslagen: structurele problemen

2006 heeft wat betreft de inkomensafhankelijke toeslagen in het teken gestaan van het herstellen van fouten die bij de eerste voorschotten huur- en zorgtoeslag eind 2005 zijn ontstaan. Hierbij was een extra complicatie dat het geautomatiseerde systeem het lastig maakte om grote aantallen mutaties door te voeren. De problemen met het geautomatiseerde systeem van de toeslagen zijn zo hardnekkig dat de Belastingdienst heeft besloten om in 2009 over te gaan op een nieuw systeem. Verder geldt voor alle toeslagen dat de Belastingdienst in 2006 minder toezicht heeft uitgevoerd dan gepland. Dat heeft twee gevolgen. Ten eerste moet de Belastingdienst in 2007 naar verwachting aanzienlijke bedragen terugvorderen over de toeslagen van vroegere jaren. Een ander gevolg is dat de voorschotten voor 2007 voor een deel zijn gecontinueerd op basis van onjuiste gegevens. Het achterblijvende toezicht raakt hierdoor direct het realiseren van de beleidsdoelen, namelijk de burger de toeslag geven waarop hij recht heeft.

De Belastingdienst kan geen adequaat inzicht geven in de resultaten van haar toezichtbeleid. Zo weet de Belastingdienst niet voor welk bedrag zij voorschotten heeft aangepast na toezicht op de toeslagen. Enerzijds

maakt dat het lastig voor de Belastingdienst om het eigen toezichtbeleid te evalueren en bij te sturen. Anderzijds is niet transparant welke keuzes de Belastingdienst maakt in dat toezichtbeleid.

Wij vragen in dit verband ook aandacht voor de invorderingsprocessen. De Belastingdienst gaat begin 2008 namelijk over op een nieuw invorderingssysteem. Het risico bestaat dat de Belastingdienst minder investeert in het huidige invorderingssysteem, terwijl er naar verwachting in 2007 honderdduizenden terugvorderingen uit hoofde van de toeslagen zullen plaatsvinden.

Zorgtoeslag

In 2006 is het foutpercentage gedaald (van circa 8% naar circa 3,5%), maar het percentage blijft wel boven de tolerantiegrenzen. Wij komen voor de zorgtoeslag tot onrechtmatigheden van circa € 81 miljoen (3,5%) en tot onzekerheden van circa € 51 miljoen (2%). Deze onrechtmatigheden worden vooral veroorzaakt doordat partners allebei een aanvraag voor een toeslag hebben gedaan én door aanvragen waar een handtekening van de aanvrager of toeslagpartner ontbreekt.

Huurtoeslag

De Belastingdienst was van plan om in 2006 toezicht te houden op een belangrijk aspect voor de huurtoeslag, namelijk de bewoningssituatie. Wij hebben geconstateerd dat daarop in 2006 geen toezicht heeft plaatsgevonden. De Belastingdienst heeft het toezicht op dit aspect doorgeschoven naar 2007. Dit zal gevolgen hebben voor het bedrag en het aantal terugvorderingen van te veel of ten onrechte ontvangen huurtoeslag. De Algemene Rekenkamer komt voor de huurtoeslag tot onrechtmatigheden van circa € 92 miljoen (4,5%). Het merendeel van de fouten wordt veroorzaakt door onjuiste of niet verwerkte nieuwe mutaties (verhuizingen, overlijden partners).

De Belastingdienst heeft laat informatie opgeleverd over de huurtoeslag en dat heeft het opstellen van de jaarrekening van het Ministerie van VROM bemoeilijkt. Voor de Belastingdienst geldt dat geen adequate onderbouwing gegeven kon worden voor een budgetoverschrijding van € 120 miljoen. Het ontbreken van dat inzicht maakt het voor de minister van VROM lastig om haar beleids- en budgetverantwoordelijkheid op het gebied van de huurtoeslag in te vullen.

Kinderopvangtoeslag

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de Belastingdienst in 2006 voor de kinderopvangtoeslag veel werk heeft verricht: de dienst heeft tienduizenden afrekeningen gecontroleerd. Het vele werk is echter niet altijd beheerst gebeurd. Zo heeft de Belastingdienst bij de afwikkeling van de afrekeningen 2005 geen toezicht gehouden op de werkgeversbijdrage die door aanvragers werd opgegeven. Dit betekent dat voor afrekeningen sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid. In 2006 is voor een bedrag van € 100 miljoen (van een totaal van circa € 700 miljoen) afgerekend en hiervan is maximaal 11% niet juist vastgesteld. Ook hebben wij geconstateerd dat de Belastingdienst nauwelijks inzicht had in de werkvoorraden van nog te controleren posten. Dat kwam doordat managementinformatie bij de dienst ontbreekt. Hierdoor werd het voor de Belastingdienst moeilijker om het controleproces aan te sturen.

Oordeel en aanbeveling

De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij alle drie de toeslagen minder toezicht heeft plaatsgevonden dan gepland. Dit heeft gezorgd voor materiële onrechtmatigheden en onzekerheden over de rechtmatigheid.

Daarnaast zorgt het uitstellen van het toezicht ervoor dat burgers volgend jaar of later ontdekken dat zij aanzienlijke bedragen moeten terugbetalen of ontvangen.

Vorig jaar hebben wij, op basis van de problemen bij de huur- en zorgtoeslag, het financieel beheer van de toeslagen aangemerkt als een onvolkomenheid. Wij hebben nu geconstateerd dat een deel van de toenmalige problemen is opgelost. Er zijn echter weer andere problemen bijgekomen, zoals de onvolkomenheden bij de kinderopvangtoeslag. Vanwege de structurele aard en vanwege het aantal burgers dat het treft, zijn wij van oordeel dat het financieel beheer van de toeslagen is aan te merken als een ernstige onvolkomenheid.

Wij bevelen de Belastingdienst dan ook aan het toezicht zo spoedig mogelijk uit te voeren. Verder bevelen wij aan om bij de afrekeningen over 2006 (of zo mogelijk eerder) te beoordelen of de voorschotten over 2007 ook aanpassing behoeven. Hierdoor wordt voorkomen dat burgers ook in 2008 grote bedragen moeten terugbetalen. Ten slotte bevelen wij de Belastingdienst aan de uitkomsten en gevolgen van het toezichtbeleid op te nemen in het jaarverslag.

Problemen bij de loonheffing door nieuwe automatisering

De Belastingdienst heeft voor de loonheffing in 2006 een nieuw geautomatiseerd systeem in gebruik genomen. In 2006 bleek het echter niet mogelijk om geautomatiseerd een verband te leggen tussen de betaling en de ingestuurde loonaangiften van ondernemers. De applicatie die dit verband moest leggen is namelijk later opgeleverd dan voorzien. Dit had tot gevolg dat de Belastingdienst medio 2006 voor een bedrag van ongeveer € 24 miljard aan betalingen had ontvangen die niet in verband konden worden gebracht met aangiften. Hierdoor was het niet duidelijk of het bedrag juist was verantwoord als loonheffing. Door deze onduidelijkheid was het ook niet mogelijk om ondernemers geautomatiseerd aan te manen als zij niet op tijd betaald hadden en/of aangifte hadden gedaan.

De Belastingdienst heeft een grotendeels handmatige inspanning geleverd om de verschillen uit te zoeken en bedrijven te manen tot het doen van betalingen en aangiften. Het gevolg is dat de dienst in 2007 een bedrag van € 0,3 miljard ontvangt, dat al in 2006 zou zijn ontvangen als de processen goed waren gelopen. Naast de rentederving over deze € 0,3 miljard heeft de Belastingdienst uit coulance in het invoeringsjaar geen boetes opgelegd voor ongeveer € 30 miljoen.

Na de inspanning van de Belastingdienst was de onzekerheid ten tijde van het opstellen van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën teruggebracht van circa € 24 miljard tot € 1,3 miljard. Dit resterende bedrag bestaat waarschijnlijk voor € 0,4 miljard uit loonbelasting en voor het restant uit sociale premies. Voor de Algemene Rekenkamer is het onzeker of dit bedrag rechtmatig is verantwoord.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in 2006 en begin 2007 de polisadministratie beperkt bruikbaar is voor onder meer de Belastingdienst (voor de controle van bijvoorbeeld de loonheffing en de inkomensafhankelijke toeslagen), UWV en CBS. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- de automatiseringsproblemen bij de Belastingdienst, waardoor gedurende een aantal maanden de doorzending van gegevens van de Belastingdienst naar UWV stagneerde;
- nog niet alle ontvangen aangiften zijn verwerkt door de Belasting-

dienst en UWV, omdat deze fouten bevatten die nog gecorrigeerd moeten worden;

- een gebrekkige samenwerking tussen de Belastingdienst en UWV, onder meer door het niet standaard uitwisselen van informatie over de lopende productie.

De aansturing van het proces door de bewindslieden van Financiën en SZW blijkt onvoldoende effectief te zijn geweest om begin 2007 een goede verwerking van de loonaangiften te realiseren. Dit was wel hun streven. Op 27 maart 2007 hebben beide bewindslieden besloten om een gezamenlijke beheerorganisatie van UWV en de Belastingdienst op te richten. Wij vinden het oprichten van deze beheerorganisatie een goed initiatief en hopen dat dit ertoe bijdraagt dat bij alle betrokken partijen een sterker besef ontstaat dat ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Voor meer informatie over de problemen rond de loonheffing en de polisadministratie verwijzen wij naar het rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van SZW 2006.

Werking toezichtbeleid Belastingdienst onvoldoende

De Auditdienst Financiën heeft in 2006 vastgesteld dat de Belastingdienst voor zowel de assurantiebelasting als de Wet ter bevordering van speuren en ontwikkelingswerk (WBSO) onvoldoende toezichtactiviteiten heeft ondernomen.

In 2006 zijn er geen boekenonderzoeken verricht bij de 1 200 ondernemers die aangifte van assurantiebelasting moeten doen. De Staat ontvangt elk jaar ongeveer € 800 miljoen aan deze assurantiebelasting. In 2006 heeft de Belastingdienst echter geen en in 2005 één boekenonderzoek gedaan.

Jaarlijks wordt verder ongeveer € 400 miljoen uit hoofde van de WBSO in mindering gebracht op de loonaangiften. SenterNovem geeft ondernemers toestemming om dit bedrag voor WBSO in mindering te brengen in aangiften loonbelasting. De Belastingdienst heeft echter in 2006 de door SenterNovem verstrekte beschikkingen en de bedragen die in aftrek zijn gebracht niet op elkaar afgestemd. Begin 2007 heeft de Belastingdienst wel een beperkte aantal beschikkingen afgestemd met aangiften en hier kleine verschillen in aangetroffen.

Zowel de assurantiebelasting als de WBSO zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De Belastingdienst dient hiervoor dan ook een toereikend beleid te hebben, zowel in opzet als in werking. De Algemene Rekenkamer oordeelt dat er sprake is van ontoereikend beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, zowel voor de assurantiebelasting als voor de WBSO. Wij stellen dan ook vast dat daarmee de rechtmatigheid van deze bedragen onzeker is voor in totaal € 1,2 miljard. De Algemene Rekenkamer heeft het gehele bedrag als onzeker aangemerkt, omdat de daadwerkelijk gemiste belastingopbrengsten niet te bepalen zijn.

Financiële en interne beheersing Belastingdienst niet ordelijk

In 2006 heeft de Belastingdienst de decentrale administraties gecentraliseerd. Een deel van de nu volgende bevindingen vinden hun oorzaak in deze centralisatie.

In 2006 staan op tussenrekeningen van de administraties van enkele belastingregio's bedragen die relatief hoog zijn: in totaal € 2 miljard. Dit bedrag is tweemaal zo hoog is als in 2005. Daarnaast zijn er verschillen geconstateerd tussen de subadministraties die nu zijn teruggebracht tot € 35 miljoen. Ook heeft de Belastingdienst in 2006 onvoldoende aandacht gehad voor kritische handelingen als grote teruggaven en verminderingen

van aanslagen. In 2006 heeft de Belastingdienst echter daadwerkelijk onterechte terugbetalingen gedaan.

De relatief hoge bedragen op tussenrekeningen en de verschillen hebben geen directe financiële consequenties in de vorm van ten onrechte verrichte uitgaven of gemiste opbrengsten. Er is echter wel sprake van ondoelmatigheid. Het kost namelijk onevenredig veel tijd om tussenrekeningen met een groot aantal verschillen uit te zoeken en te analyseren. Het feit dat de Belastingdienst onvoldoende aandacht schenkt aan kritische handelingen als teruggaven en verminderingen kan ook directe financiële gevolgen hebben.

Tot slot heeft de Belastingdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregels in 2006 niet goed gewaarborgd.

Omdat deze problemen bij meer regio's en bij meer belastingen voorkomen, merkt de Algemene Rekenkamer deze processen aan als een onvolkomenheid.

Automatisering ook kritisch bij de gegevensbeveiliging Belastingdienst

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2002 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 onvoldoende gecompenseerd door andere beheersingsmaatregelen.

De Belastingdienst heeft een nieuw automatiseringsconcept, de zogenaamde complexiteitsreductie, ontworpen. Doel hiervan is om de complexiteit van de automatisering aanzienlijk terug te brengen en om daardoor te kunnen garanderen dat de huidige gegevens continu en betrouwbaar worden verwerkt. Deze complexiteit staat nu echter maatregelen in de weg om de gegevens structureel beter te beveiligen. De minister van Financiën geeft aan dat dit ongeveer vijf tot tien jaar gaat duren en dat hij in het nieuwe ontwerp toereikende beveiligingsmaatregelen zal treffen.

Wij hebben vorig jaar aanbevelingen gedaan voor de tussenliggende periode. Wij adviseerden om enkele honderden belastingplichtigen die een verhoogd risico lopen op inbreuk van hun privacy, af te schermen in de geautomatiseerde systemen. De Belastingdienst beziet of het beleid om bepaalde personen meer af te schermen verbeterd moet worden.

Wij hebben vorig jaar ook gevraagd om integriteitsinbreuken te bespreken op de werkvloer. De minister heeft toegezegd om dit verzoek mee te nemen in het handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst, maar heeft dit nog niet gedaan.

Omdat er in 2006 geen daadwerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd door de Belastingdienst is er nog sprake van een onvolkomenheid.

Dossiervorming Belastingdienst kan beter

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de fiscale besluiten bij de inkomstenbelasting particulieren in ongeveer de helft van de gevallen niet onderbouwd zijn. De Belastingdienst heeft eind 2006 de dossierinstructie aangepast en meer aandacht gegeven aan de onderbouwing van de fiscale beslissingen. Dat gebeurde onder andere door een interne kwaliteitstoets. De Belastingdienst gaat ook na of de in gang gezette acties op andere, vergelijkbare terreinen toegepast kunnen worden.

Wij hebben vorig jaar verder opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de interne kwaliteitstoets. Hierop heeft de Belastingdienst maatregelen getroffen. De uitkomsten van onderzoek naar de kwaliteit van de veldtoetsen door de auditdienst komen nu overeen met de uitkomsten van de interne kwaliteitstoets van de Belastingdienst. Hierdoor is er op dit punt sprake van voldoende verbetering.

In 2006 hebben wij onderzoek gedaan naar de veldtoetsen, het tijdstip waarop de dossierinstructie is aangepast en de bezwaarschriften. Daaruit blijkt dat de dossiervorming nog niet helemaal op niveau is. Wij zullen de ingezette verbeteringen volgend jaar onderzoeken; nu handhaven wij ons oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid.

3.1.2 Opgeloste onvolkomenheden

De accountantscontrole van de inkomstenbelasting wordt door de Algemene Rekenkamer niet langer aangemerkt als een onvolkomenheid, maar is nog wel een aandachtspunt. In de volgende paragraaf gaan wij in op de accountantscontrole van de belastingen.

Controleaanpak BTW-compensatiefonds

Vorig jaar was de Algemene Rekenkamer van oordeel dat er rond het BTW-compensatiefonds sprake was van ontoereikend controlebeleid omdat:

- de planning en control niet goed gewerkt heeft waardoor het Ministerie van Financiën er laat achter kwam dat de begrote aantallen controles niet gehaald zijn;
- de kwaliteit van de controles wisselend was en er onvoldoende maatregelen getroffen zijn om de kwaliteit te waarborgen;
- de controles en controleresultaten niet goed waren geregistreerd.

In 2006 zijn deze gebreken opgelost, waardoor er niet langer sprake is van een onvolkomenheid.

3.1.3 Aandachtspunten

Toezichtbeleid Belastingdienst onduidelijk

In het jaarverslag 2006 schenkt de minister van Financiën in de bedrijfsvoeringsparagraaf aandacht aan het toezichtbeleid van de Belastingdienst. Hij spreekt zijn zorgen uit over de verminderde resultaten van het toezicht van de Belastingdienst de afgelopen jaren.

De minister heeft op 29 november 2006 (Ministerie van Financiën, 2006) in een brief aan de Tweede Kamer informatie verstrekt over het toezichtbeleid 2007. De Algemene Rekenkamer is positief over dit initiatief van de minister, maar wij plaatsen wel enkele kanttekeningen.

De Belastingdienst is een complexe organisatie die moet opereren in een veranderende maatschappij. Het is dan ook niet eenvoudig om het toezichtbeleid van de Belastingdienst in enkele concrete cijfers voor meer jaren te vangen. Wij zijn echter van mening dat de Belastingdienst niet alleen aan moet geven wat haar voornemens zijn aan de inputkant (in de vorm van beschikbare capaciteit en onderzoeken), maar ook aan de outputkant (in de vorm van te verwachten resultaten). Naar ons oordeel is het zonder deze outputdoelstellingen voor de Tweede Kamer niet mogelijk om te beoordelen of de Belastingdienst goed presteert. Nog beter zou het zijn als de Belastingdienst doelen formuleert op het niveau van pakkans of gemiste opbrengsten.

In de brief aan de Tweede Kamer legt de minister de prioriteit bij zichtbaarheid van de Belastingdienst. Deze zichtbaarheid brengt hij in verband met het raken van belastingplichtigen, het inspelen op maatschappelijke tekorten en het zorgen voor een reële pakkans. In het jaarverslag van het Ministerie van Financiën vermeldt de minister dat ten opzichte van voorgaande jaren een groot aantal veldtoetsen geen correctie oplevert. Hij verklaart dit met de doelstelling om zichtbaar te willen zijn. Zonder een concrete doelstelling, bijvoorbeeld voor de term «zichtbaarheid», is een evaluatie van het gevoerde beleid echter erg lastig.

De Belastingdienst kent groot belang toe aan acties in haar toezichtbeleid (Ministerie van Financiën, 2006). De Belastingdienst kent verschillende vormen van acties, waaronder het Vrijplaatsen-beleid en het zogenaamde Zichtbaar Toezicht. De Algemene Rekenkamer constateert dat de doelgroepen van de verschillende acties in veel gevallen overeenkomen. Dit brengt risico's met zich mee voor de doelmatigheid. Wij bevelen aan om meer samenhang aan te brengen tussen de verschillende acties.

Het toezichtbeleid is nog onvoldoende concreet en op sommige punten ontbreekt de samenhang. Daardoor blijft het toezichtbeleid een aandachtspunt voor de Belastingdienst. Wij bevelen de minister dan ook aan het voorgenomen toezichtbeleid verder te concretiseren. Verder bevelen wij aan het toezichtbeleid deel uit te laten maken van de reguliere begrotingscyclus van het Ministerie van Financiën, zodat de Tweede Kamer periodiek hierover geïnformeerd wordt.

Goede eerste pilots accountantscontrole belastingen

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer de controle van de Auditdienst Financiën aangemerkt als een onvolkomenheid. Wij hadden geconstateerd dat de auditdienst de gebrekkige dossiervorming van de Belastingdienst en kwaliteitstoets van de fiscale besluiten ten onrechte niet aan het licht had gebracht.

Voor de jaarrekening 2006 heeft de Auditdienst Financiën pilotonderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de veldtoetsen van de Belastingdienst en het proces waarin de Belastingdienst aangiften selecteert voor controle. Over de opzet en uitvoering van de onderzoeken is veelvuldig overleg met ons geweest en wij zijn van oordeel dat de onderzoeken voldoen.

Wij adviseren de minister de gekozen aanpak te implementeren in de auditaanpak van de Auditdienst Financiën. Wij spreken niet langer van een onvolkomenheid, maar van een aandachtspunt. De aanpak is namelijk goed. Volgend jaar willen wij echter ook graag vaststellen dat de aanpak echt deel gaat uitmaken van de controles van de Auditdienst Financiën.

Resultaten M&O-beleid vrijplaatsen

Naar aanleiding van publiciteit over afspraken door de Belastingdienst met bewoners van het woonwagencentrum de Vinkenslag kondigde de staatssecretaris van Financiën in 2004 maatregelen aan om de (fiscale) vrijplaatsen aan te pakken (Ministerie van Financiën, 2004). Er zijn in het totaal zeven vrijplaatsen benoemd, waaronder de woonwagencentra, coffeeshops, belwinkels en prostitutie. De Belastingdienst heeft de aanpak van vrijplaatsen bij de regio's belegd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er tussen de regio's verschillen in doelen en aanpak bestaan, die niet volledig zijn te verklaren uit de

aangetroffen handhavingstekorten per regio. Een gevolg hiervan is dat vrijplaatsen met een vergelijkbaar handhavingstekort in de ene regio wel worden aangepakt en in de andere regio niet. Wij zijn van mening dat deze ongelijkheid risico's met zich meebrengt voor de rechtsgelijkheid.

De Belastingdienst stuurt het toezicht op vrijplaatsen hoofdzakelijk door capaciteit beschikbaar te stellen, zonder daar concrete doelen aan te verbinden. Zij geeft aan dat het controleren van vrijplaatsen zorgt voor de zichtbaarheid van de Belastingdienst en daarmee bijdraagt aan de naleving van fiscale regels (compliance). De Belastingdienst toetst marginaal of alle vrijplaatsen over een langere periode worden onderworpen aan toezicht. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat sturing op capaciteit thans niet goed mogelijk is omdat hierover geen betrouwbare informatie beschikbaar is.

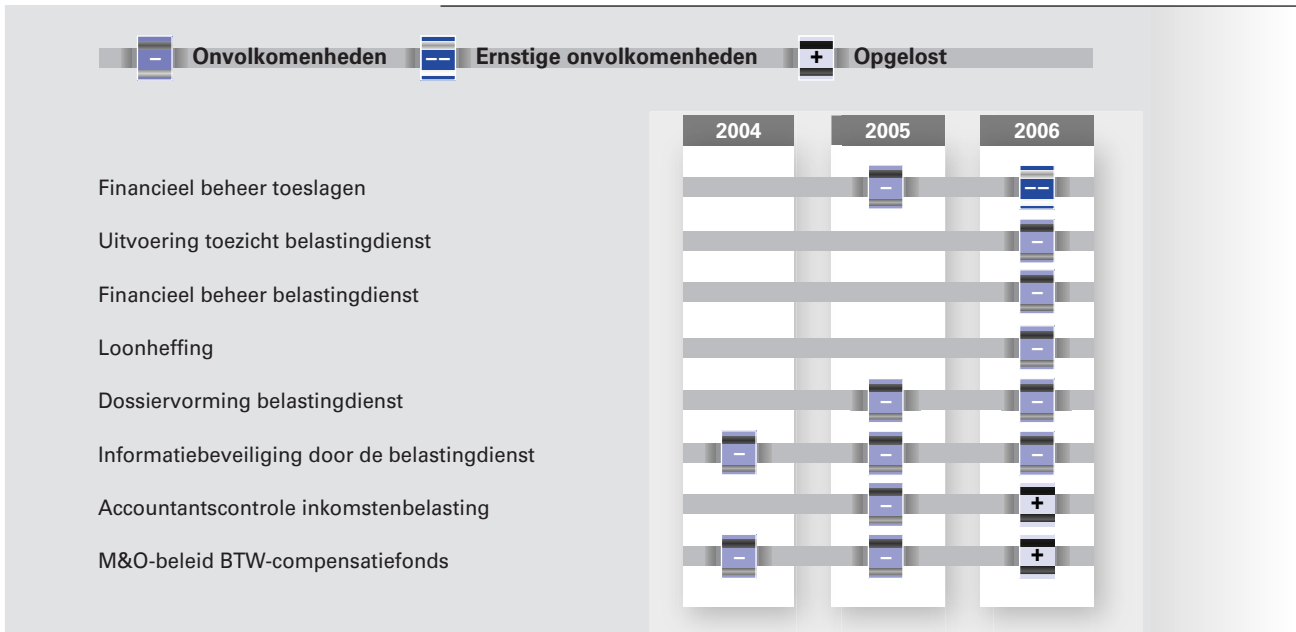
Verder is de Algemene Rekenkamer van mening dat alleen sturing op capaciteit niet in overeenstemming is met het VBTB-principe en daarmee onvoldoende. Wij zijn dan ook van mening dat een concreet doel per vrijplaats de regio handvatten biedt om prioriteiten te stellen en de beperkte capaciteit toe te wijzen. Daarnaast bevorderen concrete doelen de mogelijkheid om intern en extern verantwoording af te leggen, waardoor het gemakkelijker wordt om doelen te realiseren. Ook de Tweede Kamer kan op die manier worden ingelicht over de relatie tussen de handavingsinspanningen en de resultaten ervan.

Wij zijn ons wel bewust van de complexiteit van deze materie. Enerzijds heeft de Belastingdienst hier namelijk te maken met belastingplichtigen die niet eigener beweging meewerken en anderzijds met samenwerkingspartners als politie, openbaar ministerie en gemeenten die soms andere prioriteiten leggen. Daarom spreken wij in dit verband van een aandachtspunt en niet van een onvolkomenheid. Wij bevelen de Belastingdienst aan concrete doelen te formuleren per vrijplaats, waardoor ongewenste regionale verschillen worden vermeden.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. Deze figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006
Ministerie van Financiën



De ernstige onvolkomenheid voor de toeslagen en de onvolkomenheid voor de loonheffing worden veroorzaakt door nieuw beleid en de daarvoor benodigde automatisering die in 2006 haperde. De onvolkomenheden die verband houden met de gebreken in de dossiervorming, de werking van het toezicht en het financieel beheer in enge zin bij de Belastingdienst zijn gedeeltelijk te wijten aan achteruitgang en gedeeltelijk door gericht onderzoek. De onvolkomenheid over de gegevensbeveiliging is oud. Al met al is er sprake van een verdere achteruitgang van het financieel beheer ten opzichte van het voorgaande jaar.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2006

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid		Deugdelijke weergave					
1	Belastingen	3 456 408	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Financiële markten	85 195	819	-	-	-	819	1,0	Nee	204
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	9 984	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Internationale financiële betrekkingen	44 763	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	3 141 351	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Beheer materiële activa	77 345	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Financieel-economisch beleid van de overheid	29 673	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Algemeen	108 918	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		6 953 637	819	-	-	-	819			204

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid		Deugdelijke weergave						
1	Belastingen	3 438 191	10 700	-	-	-	10 700	2,2	Ja	-
2	Financiële markten	77 667	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	11 162	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Internationale financiële betrekkingen	51 709	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	32 830	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Beheer materiële activa	77 249	-	-	-	-	-	-	-	-

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
8	Financieel-economisch beleid van de overheid	29 680	-	-	-	-	-	-
9	Algemeen	109 909	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		3 828 397	10 700	66 500	77 200			

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid	
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
1	Belastingen	111 562 458	65 200	2 533 400	-	2,3	Ja	-	-
2	Financiële markten	10 254	-	-	-			-	-
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	5 408 717	-	-	-			-	17 244
4	Internationale financiële betrekkingen	844	-	-	-			-	-
5	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	976 985	-	-	-			-	-
7	Beheer materiële activa	331 769	-	922	922	0,3	Nee	-	-
8	Financieel-economisch beleid van de overheid	6 376	-	-	-			-	-
9	Algemeen	17 298	-	-	-			-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-			-	-
Totaal		118 314 701	65 200	2 534 322	2 599 522			17 244	

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Domeinen Roerende Zaken										
	baten	16 052	-	-	-	-	-	-	-	-
	lasten	13 724	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaal Ontvangsten	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaal Uitgaven	294	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	2 988	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal bijdrage moederdepartement	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal lasten	13 724	-	-	-	-	-	-	-	-

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
D	3. Liquide middelen	3 248	-	-	-	-	-	-	-	-
D	4. Rekening Courant RijksHoofd-Boekhouding	114 653 647	-	-	-	151 000	151 000	0.1	Nee	-
D	5. Uitgaven buiten begrotingsverband	1 030	-	-	-	-	-	-	-	-
C	6. Ontvangsten buiten begrotingsverband	171 620	-	-	-	151 000	151 000	88,0	Ja	-
D	7. Openstaande rechten	25 322 541	-	-	-	328 700	328 700	1,3	Ja	-
D	8. Extra-comptabele vorderingen	1 692 223	-	-	14 686	-	14 686	0,9	Nee	-
C	9. Extra-comptabele schulden	2 100	-	-	-	-	-	-	-	-
D	10. Voorschotten	6 446 113	-	-	-	-	-	-	-	-
C	11. Garantieverplichtingen	47 147 311	-	-	1 160	-	1 160	0,0	Nee	-
C	12. Openstaande verplichtingen	861 395	-	-	176 207	5 351	181 558	21,1	Ja	-
D	13. Deelnemingen	13 525 877	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	209 827 105	0	0	192 053	636 051	828 104			0

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave					
Totaal afgerekende voorschotten 2006	100 000	-	-	11 000	11 000	11,0	Ja	-

AAL	Audit Actielijst
AFM	Autoriteit Financiële Markten
BBP	Bruto Binnenlands Product
btw	belasting toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW	Comptabiliteitswet
DNB	De Nederlandsche Bank
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik (beleid)
PPS	Publiek-Private Samenwerking
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBSO	Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende 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.

Cursief weergegeven woorden in de betekenisomschrijvingen worden elders in de lijst nader toegelicht.

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 van een departementale auditdienst waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

Apparaatskosten

Kosten voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salariskosten, (onderhouds)kosten voor de huisvesting, overheadkosten. Andere kosten die een ministerie heeft zijn *programmakosten*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke begrotingsartikelen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Tweede Kamer is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat de Tweede Kamer bepaalt hoeveel de regering maximaal kan besteden en aan welke doelen.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

Baten: de (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 25 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht Tweede Kamer

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

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgetair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: ze worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. 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 van het ministerie. Daarbij kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat 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 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, *uitgaven* en *ontvangsten* van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende

verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Het jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen, uitgaven en ontvangsten* van het departement en voor zover van toepassing de *baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*;
- (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie)*.

Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarsverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparaats-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

Single information houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Single audit betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Tolerantiegrenzen

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot

€ 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

Verslaggevingseisen

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichtingen

Een juridische verbintenis die ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschotten

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

Literatuur

Tweede Kamer (2004). *Aanpak Vrijplaatsen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 643, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 13. 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.

Ministerie van Financiën (2007). *Onderweg naar balansdoorlichting reorganisatie Belastingdienst*.