

Vergaderjaar 2008–2009

**31 924 IXB**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën  
2008**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE  
VAN FINANCIËN (IXB)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>			
Kwaliteit van de publieke verantwoording	5			
De Kredietcrisis	6			
Oordelen over de informatie in het jaarverslag	7	4.1.5	Europese aanbestedingen bij Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening: contractbeheer kan beter	45
Audit Actielijst 2009	11	4.1.6	Logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's: te veel toegangsrechten.	46
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	13	4.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	47
		4.2.1	Opgeloste onvolkomenheden	49
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>17</b>	Kanttekeningen bij het toezicht op twee belastingmiddelen	51
1.1	Over dit onderzoek	17	Overige opmerkingen	54
1.1.1	Wettelijke taak	17	4.2.3 Departementsoverstijgende onderwerpen	55
1.1.2	Goede publieke verantwoording	18	4.3 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 7	
1.1.3	Leeswijzer	20	4.3.1 Beheer materiële activa	55
1.1.4	Onderzoeksopzet	20	4.3.2 Invulling van de functie van Chief Information Officer	58
1.2	Over het Ministerie van Financiën	21	4.3.3 Personeelsbeheer	59
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>24</b>		
2.1	Oordeel over de financiële informatie	24		
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	25	<b>5</b>	<b>Bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst</b>
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	25		<b>61</b>
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	26	5.1	Conclusies
			5.2	Verklaringen voor problemen in de bedrijfsvoering
				63
<b>3</b>	<b>Aanpak kredietcrisis</b>	<b>27</b>	5.3	Het verbeterproces
3.1	De rechtmatigheid van de maatregelen	27	5.4	Verwachtingen voor het komende jaar
3.2	Getrouwe weergave	32		66
3.3	Bedrijfsvoering: het beheer en het toezicht moeten nog vorm krijgen	35	<b>6</b>	<b>Informatie over beleid nader beschouwd</b>
3.3.1	Ad-hocmaatregelen	35	6.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie
3.3.2	Structurele maatregelen	36	6.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie
				70
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>37</b>	<b>7</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>
4.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	37	7.1	Reactie minister
4.1.1	Uitvoering toezichtsbeleid Dividendbelasting bij de Belastingregio's: onvoldoende	37	7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer
4.1.2	Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij de Belastingdienst Centrale Administratie: verschillen worden kleiner	38		
4.1.3	Financieel beheer bij kantoor Toeslagen: beter, maar nog niet geheel op orde	38	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën</b>
4.1.4	Dossievorming bij de Belastingregio's: verbetering in 2008 niet doorgezet	44	<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>
				<b>86</b>
			<b>Literatuur</b>	<b>87</b>



## **SAMENVATTING**

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* (IXB). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van Financiën. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook gaan wij in op de door het Ministerie van Financiën, naar aanleiding van de kredietcrisis, genomen maatregelen.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het financieel-economische en monetaire beleid en het begrotingsbeleid. De laatste maanden van 2008 stonden vooral in het teken van de maatregelen om de kredietcrisis te beheersen. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de verkoop en het beheer van overtollige zaken van het Rijk. Ten slotte heeft de minister van Financiën tot taak om belastingen en premies te heffen, te controleren en te innen. Ook is het zijn verantwoordelijkheid om de inkomensafhankelijke toeslagen toe te kennen, te controleren en uit te betalen.

In 2008 hebben we een bezwaaronderzoek naar de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst uitgevoerd.

De uitgaven van het Ministerie van Financiën in 2008 bedroegen € 42,4 miljard. De verplichtingen bedroegen € 50,4 miljard en de ontvangsten € 122,5 miljard.

### **Kwaliteit van de publieke verantwoording**

De kwaliteit van het jaarverslag heeft voor het jaar 2008 alles te maken met de wijze waarop het ministerie verantwoording heeft afgelegd over de maatregelen die het getroffen heeft voor de kredietcrisis. Door deze maatregelen en de verantwoording op één plek in het jaarverslag te concentreren, is sprake van een goede toegankelijkheid. Wij zijn van oordeel dat de verantwoording over de maatregelen die het ministerie in de laatste maanden van 2008 heeft getroffen van voldoende kwaliteit is.

In 2008 hebben we een bezwaaronderzoek naar de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst uitgevoerd. Aanleiding hiervoor was dat wij de afgelopen jaren niet positief waren over de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Wij zijn op zoek gegaan naar verklaringen voor een aantal problemen in de bedrijfsvoering. Onze belangrijkste conclusie is dat in 2007 en de eerste helft van 2008 de ambities van de Belastingdienst voor het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening niet goed in balans waren met de beschikbare mensen, middelen en tijd. Een belangrijke oorzaak hiervan

is dat er sprake is van een grote organisatorische complexiteit bij de Belastingdienst. Het gaat hierbij om twee aspecten:

- de manier waarop het proces is ingericht, waaronder de aansturing op concernniveau;
- de cultuur binnen de Belastingdienst.

Daarnaast is er ook sprake van politieke complexiteit: er is vaak grote politieke druk om de Informatie- en communicatietechnologie (ICT) snel op te leveren, zeker bij grote projecten, zoals bijvoorbeeld de Toeslagen. Tot slot speelt de technische complexiteit een rol. De Belastingdienst gebruikt een groot aantal ICT-systemen en de verbindingen tussen deze systemen worden steeds ingewikkelder.

De Belastingdienst erkent de problemen en is bezig om verbeteringen te initiëren. Zo heeft de Belastingdienst onlangs stappen gezet om op concernniveau de aansturing van het voortbrengingsproces te verbeteren. Daarnaast heeft de Belastingdienst plannen opgesteld om verbeteringen op uitvoeringsniveau te realiseren. Een belangrijk aspect dat in de verbeterplannen onderbelicht blijft, is het voorkomen van fouten.

Wij zijn positief over de eerste stappen die de Belastingdienst heeft gezet op weg naar verbetering. De komende tijd moet blijken of de plannen daadwerkelijk tot verbeteringen leiden. Ook zullen sommige plannen nader moeten worden geconcretiseerd. Daarom vinden we het belangrijk om de ontwikkelingen goed te blijven volgen. De Algemene Rekenkamer heeft besloten om het bezwaaronderzoek met een jaar te verlengen. Belangrijkste aandachtspunt voor het komende jaar is dat de Belastingdienst de opdrachtverstrekking verbetert. Hiervoor doen wij een aantal aanbevelingen.

Op basis van de voortgang die de Belastingdienst geboekt heeft met het realiseren van de hiervoor beschreven verbeteringen zal de Algemene Rekenkamer volgend jaar opnieuw afwegen of zij bezwaar zal maken.

Naast de kredietcrisis en het bezwaaronderzoek deden we onderzoek naar de ontwikkeling in de reguliere aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Uitgangspunt daarvoor was onze Audit Actie Lijst (AAL). Gelet op de onvolkomenheden die wij over 2007 hadden gerapporteerd, lag de focus van ons onderzoek op de Belastingdienst. Van de zeven onvolkomenheden (waaronder één ernstige) zijn wij van oordeel dat de Belastingdienst er in 2008 drie geheel heeft opgelost en twee anderen voor een deel. Er zijn wel twee nieuwe bijgekomen. Wij geven de Belastingdienst mee dat het zinvol is om na te gaan of de verklaringen voor de problemen die we in het bezwaaronderzoek hebben gesignaleerd, ook gelden voor deze onvolkomenheden. Het overall beeld is overigens wel dat er een opgaande lijn is ingezet.

Wij zijn van oordeel dat de publieke verantwoording over het beleid vollediger kan zijn op de onderdelen die wij hebben onderzocht.

### **De Kredietcrisis**

Wij zijn, met de minister van Financiën, van oordeel dat het niet volgen van de voorhangprocedure heeft geleid tot onrechtmatige uitgaven. Het betreft in totaal € 23,3 miljard, waarmee zowel de artikeltolerantie van artikel 3 als de tolerantie van Financiën als geheel is overschreden. We hebben overwogen hiertegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 88 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) hetgeen zou moeten

uitmonden in een indemniteitsprocedure. Consequentie daarvan zou zijn, dat de minister van Financiën (opnieuw) de gang van zaken aan de Tweede Kamer zou moeten voorleggen, een gang van zaken waarmee de Tweede Kamer zowel in debat in het verslagjaar en later (de Staten-Generaal) bij wet tot wijziging van de begrotingsstaat al had ingestemd. In aanmerking genomen de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, hebben we besloten af te zien van het maken van bezwaar.

Parallel aan het rechtmatigheidsonderzoek 2008 hebben wij onderzoek gedaan naar de voornaamste interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis. Dit rapport met als titel *Kredietcrisis 2008/2009* publiceren wij eveneens op 20 mei (Algemene Rekenkamer 2009c). Ook hebben we, mede gezien het bedrag, besloten er een aparte passage aan te wijden in het oordeel over het Jaarverslag 2008 Financiën (IXB) en in ons oordeel over het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008.

### **Oordelen over de informatie in het jaarverslag**

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën voldoet ten aanzien van de uitgaven en de ontvangsten niet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden bedraagt € 23,4 miljard, respectievelijk € 126,5 miljoen. Bij twee beleidsartikelen en voor het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB) als geheel zijn de tolerantiegrenzen overschreden.

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën voldoet ten aanzien van de verplichtingen en ten aanzien van de baten-lastendiensten aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

De informatie over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

### **Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer**

Wij hebben in 2008 zes onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer en/of de daartoe bijgehouden administraties van het ministerie:

#### *Uitvoering toezichtsbeleid dividendbelasting bij de Belastingregio's: Onvoldoende*

Bij het toezicht op de dividendbelasting was in 2008 sprake van verminderd toezicht. De oorzaak was dat de Belastingregio's geen inhoudelijke toets uitvoerden op de juistheid van de verleende vrijstelling of vergunning. Door het verminderde toezicht is er een risico op te lage ontvangsten aan dividendbelasting.

#### *Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij de Centrale Administratie: Verschillen worden kleiner*

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer 2008a) constateerden wij dat er op centraal niveau onvoldoende aansluiting was gemaakt tussen het «heffen en

innen» en het «beschikken en betalen». Deze aansluitingen zijn nodig om er zeker van te zijn dat de Belastingdienst de bedragen die hij moet ontvangen, inderdaad volledig ontvangt en juist verantwoordt. Uit ons onderzoek blijkt dat de Centrale Administratie van de Belastingdienst (B/CA) samen met de Rijksauditdienst (RAD) werkt aan een definitieve oplossing voor dit probleem.

B/CA is nu bezig om voor de grote belastingmiddelen een systematiek op te zetten om de aansluiting tussen de diverse systemen maandelijks aan te tonen. Voor de Omzetbelasting en de Vennootschapsbelasting is dat systeem nu gereed, voor de Loonheffing en de Inkomstenbelasting is dit in ontwikkeling.

De aansluitverschillen zijn wel minder groot dan voorgaand jaar, maar het probleem is nog niet geheel opgelost. Om die reden handhaven wij de onvolkomenheid.

*Financieel beheer kantoor Toeslagen: Beter, maar nog niet geheel op orde*

In 2008 voerde het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst vier toeslageregelingen uit voor vier verschillende ministeries. Het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst voert de toeslagen uit, de vakdepartementen bepalen het beleid.

Wij constateren dat het ministerie het toezicht volgens het toezichtplan heeft uitgevoerd, dan wel gemotiveerd en op goede gronden daarvan is afgeweken. Daarnaast stellen wij vast dat het ministerie goede voortgang heeft gemaakt bij het inrichten van de interne controle op de kwaliteit van het proces «definitief toekennen». Dit neemt overigens niet weg dat het ministerie rechtmatigheidsfouten heeft gemaakt bij het doen van voorschotbetalingen en bij het definitief toekennen van de toeslagen. Het betrof een bedrag van in totaal € 194,2 miljoen aan fouten en € 91,1 miljoen aan onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid. Bij het definitief toekennen valt alleen bij de zorgtoeslag het percentage fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid onder de tolerantiegrens. Bij de voorschotten blijft het percentage fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid bij alle toeslagen binnen de tolerantiegrens. Door de fout bij de voorschotten bij de huurtoeslag is op jaarverslagniveau de rapporteringstolerantie overschreden in het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie. Het Ministerie van Financiën heeft dit gemeld in de bedrijfsvoeringparagraaf.

De kinderopvangtoeslag bestaat voor circa 25% uit toeslagen die het ministerie heeft verleend voor kinderopvang bij gastouders. De juistheid van de opgegeven uren is in een aantal situaties noch door de Belastingdienst noch door accountantscontrole objectief vast te stellen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een familierelatie of een vergelijkbare relatie. Hierdoor is sprake van een zogenoemde inherente onzekerheid. Het ministerie heeft circa € 700 miljoen uitgekeerd aan gastouders.

Bij het definitief toekennen van de kinderopvangtoeslag ging het vooral over de toeslagjaren 2005 en 2006. De controle op de toeslagen voor kinderopvanginstellingen leverde voor het merendeel van de aanvragen (circa 350 000) geen bruikbare gegevens op. Daarom heeft het kantoor Toeslagen besloten om de jaaropgaven van 2007 op te vragen bij alle aanvragers van de kinderopvangtoeslag. Om die te verwerken heeft het kantoor Toeslagen circa 150 extra uitzendkrachten ingehuurd. Dit zal in 2009 starten. Daarna start het kantoor Toeslagen met het definitief toekennen. Het financieel beheer van het kantoor Toeslagen ten aanzien van het maken van de aansluitingen tussen de beschikkende en betalende systemen is nog niet geheel op orde, maar het is wel beter dan in 2007.



Wij concluderen dat het ministerie relatief laat de beslissing heeft genomen om de invoering van het nieuwe toeslagensysteem uit te stellen. Overigens zijn wij van mening dat het ministerie terecht heeft besloten de invoering uit te stellen. In onze oordeelsvorming betrekken wij naast het (financiële) belang ook de vraag of een tekortkoming al dan niet structureel is. Wij stellen vast dat het toezicht en het financieel beheer ten opzichte van 2007 zijn verbeterd. Toch oordelen wij dat er sprake is van een onvolkomenheid in het beheer van de toeslagen. Dat doen wij, omdat de foutpercentages nog niet bij alle toeslagen binnen de toleranties blijven. Daarnaast vinden wij dat het absoluut gezien om een groot bedrag gaat dat niet rechtmatig is uitgekeerd of dat er onzekerheid is over de rechtmatigheid.

*Dossiervorming bij de Belastingregio's: Verbetering in 2008 niet doorgezet*  
De dossiervorming biedt over de jaren heen per Belastingregio een wisselend beeld. Dat wordt veroorzaakt door wisselende werkdruk en ervaring van de medewerkers. Uit ons onderzoek blijkt dat de dossiervorming op bestuurlijk niveau binnen de Belastingregio's inmiddels goed de aandacht heeft, maar dat landelijk gezien vooral de dossiervorming bij de Inkomstenbelasting nog onder de maat is. Naar onze mening moet de Belastingdienst de kwaliteit van de dossiervorming verbeteren. Omdat de verbetering van 2007 in 2008 niet is doorgezet, handhaven wij ons oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid.

*Europese aanbestedingen bij Centrum voor Facilitaire Dienstverlening: Contractbeheer kan beter*

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid bedraagt in totaal € 26,2 miljoen. Dat is weliswaar ongeveer € 15 miljoen minder dan over 2007, maar toch nog aanzienlijk. We constateren dat er in de uitgaven minder rechtmatigheidsfouten zijn gemaakt. Tegelijk is het uitgavenbedrag van contracten waarbij het onzeker is of die Europees zijn aanbesteed, juist hoger dan over 2007.

De Belastingdienst heeft de organisatie van het inkoopbeheer in 2008 opnieuw opgezet. Er is nu één aanbestedende dienst. Een deel van de fouten is te beschouwen als aanloopfouten in de nieuwe werkwijze. Daarnaast is er ten onrechte niet-Europees aanbesteed, of is er door het ontbreken van onderliggende stukken niet duidelijk of er al dan niet Europees is aanbesteed. Wij vatten het grote aantal fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid dan ook op als teken dat het contractbeheer nog niet geheel orde is. Er is dus sprake van een onvolkomenheid.

*Logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's: Te veel toegangsrechten*

Uit ons onderzoek blijkt dat de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's nog niet op orde is. Zo hebben ongeveer vierduizend medewerkers autorisaties in het aanslagbelastingstelsel en daarnaast een functiescheidingdoorbrekende autorisatie in een ander systeem. Hierdoor bestaan fraude- en integriteitsrisico's. Gelet op het grote aantal conflicterende autorisaties zijn wij van oordeel dat er bij het logische toegangsbeheer bij de regio's sprake is van een onvolkomenheid.

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet met uitzondering van de overschrijding van de artikeltolerantie voor:	§ 2.1
		• de uitgaven bij artikel 3: Financieringsactiviteiten publiek-private sector;	§ 3.1
		• de uitgaven en ontvangsten bij artikel 7: Beheer materiële activa.	§ 4.2.3
		Op jaarverslagniveau is de tolerantiegrens als geheel overschreden. <sup>1</sup>	§ 2.13
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieelbeheer*	Voldoet met uitzondering van zes onvolkomenheden: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoering toezichtsbeleid dividendbelasting bij de Belastingregio's;</li> <li>• aansluitingen diverse belastingmiddelen bij de Belastingdienst Centrale Administratie;</li> <li>• financieel beheer bij kantoor Toeslagen;</li> <li>• dossiervorming bij de Belastingregio's;</li> <li>• Europese aanbestedingen bij Centrum voor Facilitaire Dienstverlening;</li> <li>• logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's.</li> </ul>	§ 4.1

\* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer heeft besloten om geen bezwaar te maken.

## Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>1</sup>

Eerste jaar constatering en artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>1 Uitvoering toezichtbeleid Dividendbelasting bij de Belastingregio's</b>				
2008 Artikel 1 Belastingen	Risico van te lage ontvangsten aan Dividendbelasting vanwege verminderd toezicht.	Systematisch toezicht op de behandeling van de Dividendbelasting.	Toezicht op Dividendbelasting wordt op het vereiste niveau gebracht. Verleende vrijstellingen worden overeenkomstig het geformuleerde beleid getoetst.	§ 4.1.1
<b>2 Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij de Belastingdienst Centrale Administratie</b>				
2007 Artikel 1 Belastingen	Onvoldoende aansluiting tussen ontvangsten en betalingen diverse belastingmiddelen.	Geef voorrang aan het ontwikkelen van een systematiek om voor alle belastingmiddelen periodiek de aansluitingen te maken.	Dit proces wordt in 2009 voor de loonheffing en Inkomstenbelasting afgerond.	§ 4.1.2
<b>3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen</b>				
2005 Artikel 1 Belastingen	Financieel beheer van de toeslagen nog niet geheel op orde.	Versterk kwaliteitsborging op de voorschotten en bij het definitief toekennen. Verbeter verder het financieel beheer van het kantoor Toeslagen.	De minister onderschrijft onze aanbeveling om de kwaliteitsborging op de voorschotten en het definitief toekennen te versterken. Financieel beheer ten aanzien van aansluitingen tussen beschikkingssystemen en betaalsystemen zal verder worden verbeterd.	§ 4.1.3
<b>4 Dossievorming bij de Belastingregio's</b>				
2005 Artikel 1 Belastingen	Dossievorming onvoldoende.	Vraag van het management van de Belastingregio's blijvende aandacht voor goede dossievorming.	De minister onderschrijft onze aanbeveling het management blijvende aandacht te vragen voor een goede dossievorming.	§ 4.1.4
<b>5 Europese aanbestedingen bij Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening</b>				
2006 Artikel 1 Belastingen	Er gaat een positieve werking uit van de vernieuwde inkooporganisatie. Totaalbedrag aan fouten en onzekerheden is toch nog aanzienlijk.	Breng het contractbeheer op orde. Striktere naleving op de uitvoering van de vastgestelde procedures.	De minister zegt toe dat ook in 2009 en verdere jaren de naleving van de Europese aanbestedingsregels expliciet aandachtspunt blijft van het management. De minister onderschrijft onze aanbeveling dat het contractbeheer (verder) op orde moet worden gebracht.	§ 4.1.5

<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer kan 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 administraties.

Eerste jaar constatering en artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>6 Logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's</b>				
2008 Artikel 1 Belastingen	Fraude- en integriteitsrisico's vanwege het feit dat de logische toegangsbeveiliging bij geautomatiseerde systemen bij de Belastingregio's niet geheel op orde is.	Verbeter de logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's en verminder conflicterende autorisaties.	De minister zegt toe dat de Belastingregio's het beheer rondom de logische toegangsbeveiliging zullen verbeteren; het aantal conflicterende mutatierechten zal zoveel mogelijk verminderd worden.	§ 4.1.6

## Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. We gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van Financiën. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beherdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beherdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigingen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beherdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifieke, departementsoverstijgende en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beherdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beherdomein.

De in het kader van de kredietcrisis getroffen maatregelen zijn als overdrachtsuitgaven opgenomen. Het toezicht daarop is aangegeven bij de directie Financiën. Het toezicht op de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markt is geplaatst bij de directie Financiële Markten. Vanwege het feit dat de baten-lastendiensten zelfstandige organisaties zijn daar verhoudingsgewijs meer beherdomeinen relevant of kritisch.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Financiën blijkt dat bij het Ministerie van Financiën 88 beherdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 29 beherdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 88 beherdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van Financiën hebben wij en de audit-

dienst van het ministerie 32 beheerdomeinen extra onderzocht. Wij hebben 6 onvolkomenheden geconstateerd. Van deze 6 onvolkomenheden hebben 5 onvolkomenheden betrekking op een kritisch beheerdomein en 1 onvolkomenheid op een relevant beheerdomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Financiën blijkt dat één artikel van het Ministerie van Financiën geraakt worden door de door ons geconstateerde onvolkomenheden.

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van Financiën**  
**Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel**

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen/toeslagen	Specifieke uitkeringen	(Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolesysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Directoraten-generaal/clusters</b> (aantal organisatieonderdelen)													
<b>Cluster SG en pSG</b> (5 onderdelen)													
<b>DG Belastingen</b> (10 onderdelen)													
<b>DG Fiscale Zaken</b> (4 onderdelen)													
<b>DG Generale Thesaurie</b> (4 onderdelen)													
<b>DG Rijksbegroting</b> (2 onderdelen)													
<b>Baten-lastendiensten</b> (2 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel													

X Ernstige onvolkomenheid  
X Onvolkomenheid  
€ Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid

Kritisch proces  
 Relevant proces  
 Proces van gering belang of komt niet voor

**Extra aandacht aan besteed door:**  
 Algemene Rekenkamer auditdienst  
 Algemene Rekenkamer en auditdienst

Uitvoering toezichtbeleid dividendbelasting Belastingregio's, zie AAL punt 1

Dossievorming Belastingregio's, zie AAL punt 4

Logische toegangsbeveiliging Belastingregio's, zie AAL punt 6

Aansluitingen diverse belastingmiddelen Belastingdienst Centrale Administratie, zie AAL punt 2

Europese aanbestedingen Centrum voor Facilitaire Dienstverlening Belastingdienst, zie AAL punt 5

Financieel beheer kantoor Toeslagen, zie AAL punt 3

Totaal: 88 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van Financiën**  
**Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen**

		Onvolkomen bij:						Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau (zie bijlage 1)
		Uitvoering toezichtbeleid dividendbelasting Belastingregio's	Aansluitingen diverse belasting-middelen Belastingdienst Centrale Administratie	Financieel beheer kantoor Toeslagen	Dossievorming Belastingregio's	Europese aanbestedingen Centrum voor Facilitaire Dienstverlening Belastingdienst	Logische toegangsbeveiliging Belastingregio's		
		Zie AAL punt:							
		1	2	3	4	5	6		
<b>Beleidsartikelen</b>									
Art. nr.	Omschrijving								
1	Belastingen	€		€		€		nee	
2	Financiële markten							nee	
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector							ja	
4	Internationale financiële betrekkingen							nee	
5	Exportverzekeringen en investeringsgaranties							nee	
7	Beheer materiële activa							ja	
8	Begrotingsbeleid							nee	
<b>Niet-beleidsartikelen</b>									
Art. nr.	Omschrijving								
9	Algemeen							nee	
10	Nominaal en onvoorzien							nee	
<b>Baten-lastendiensten</b>									
	Dienst I Domeinen Roerende Zaken							nee	
	Dienst II Domeinen Onroerende Zaken							nee	
								Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)	ja



## 1 INLEIDING

### 1.1 Over dit onderzoek

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 de 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. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de CW 2001. Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

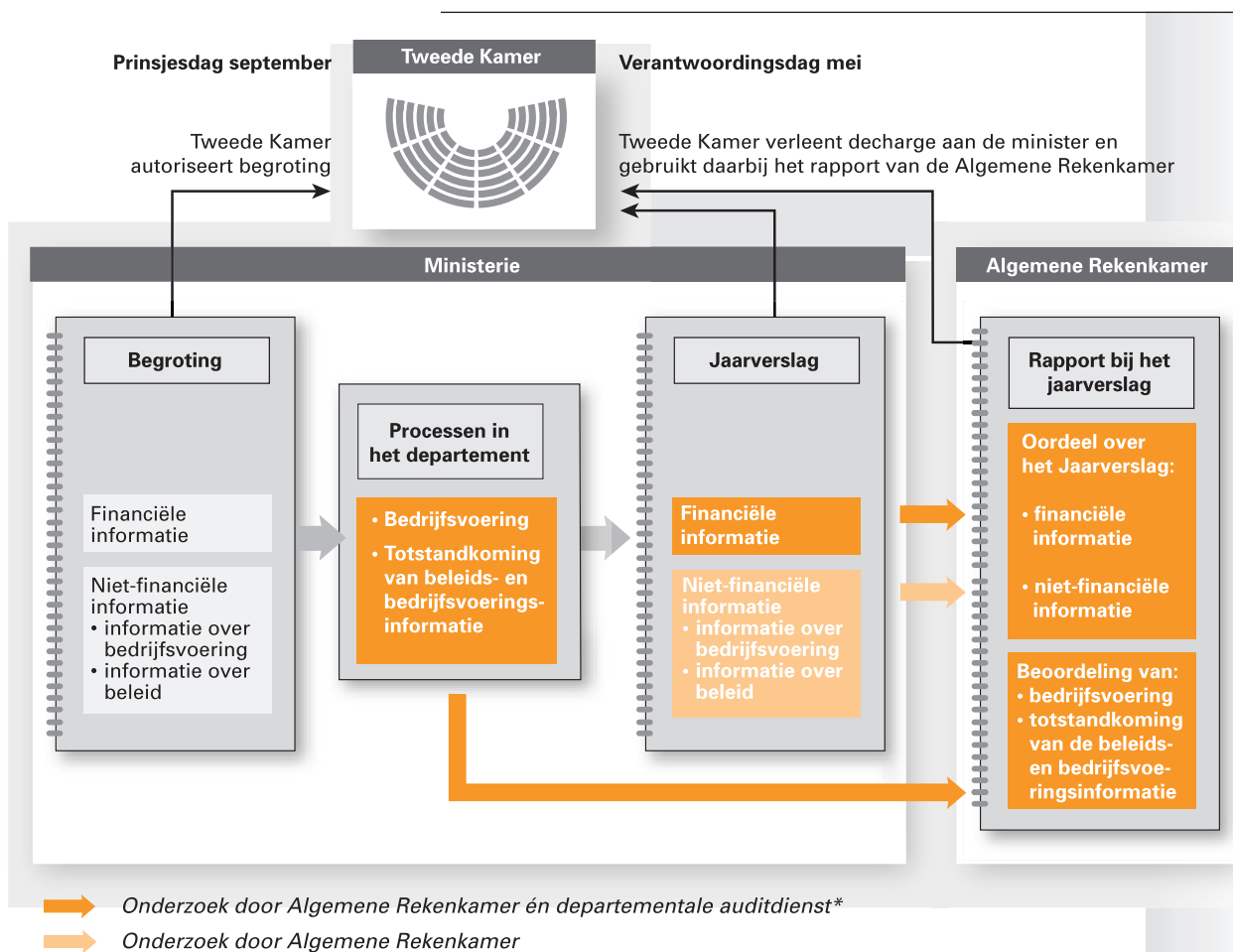
#### 1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



\* Om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming kunnen steunen op de controles van de departementale auditdienst voeren wij een review uit.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

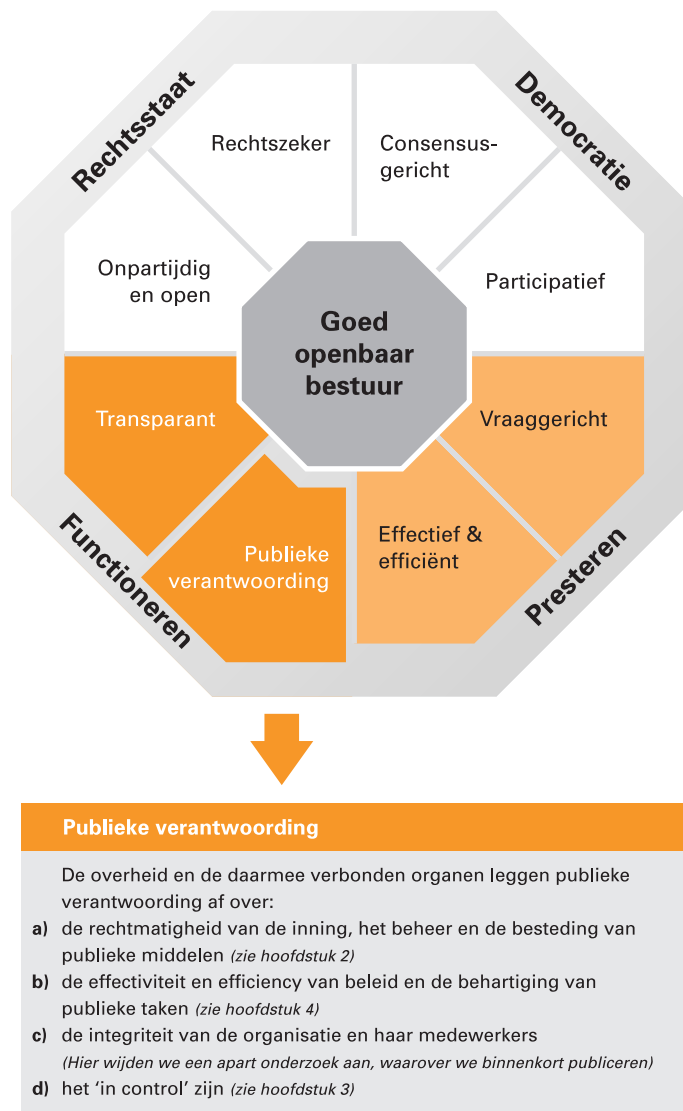
### 1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd.

Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijden goede publieke verantwoording over haar functioneren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur**



### 1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 3 gaan we apart in op de kredietcrisis.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001. In hoofdstuk 4, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer, maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. In hoofdstuk 5 staan onze bevindingen en conclusies van het bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 6 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven. Hoofdstuk 7 bevat de reactie van de minister van Financiën en ons nawoord.

### 1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van Financiën. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

Rijksbreed:

- inhuur externen;
- digitalisering personeelsdossiers;
- niet-financiële beleidsinformatie;
- integriteit;
- bestuurskosten;
- taakstellingen.

Specifiek voor het Ministerie van Financiën:

- uitvoering van het toezichtsbeleid op de Omzetbelasting bij de Belastingdienst;
- uitvoering van het toezichtsbeleid op de belastingen met een milieugrondslag;
- loonheffing;
- toeslagen;
- financieel beheer bij de Belastingdienst van verminderingen en terugbetalingen en bij het naleven van de Europese aanbestedingsregels;
- financieel beheer bij de Belastingdienst van factuurcontrole, teruggave loonheffing, aansluitingen;
- dossiervorming bij de Belastingdienst;
- beheer rond de automatisering van de Belastingdienst;
- baten-lastendienst Domeinen Roerende Zaken.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

## **1.2 Over het Ministerie van Financiën**

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het Ministerie van Financiën (IXB).

Het Ministerie van Financiën draagt verantwoordelijkheid voor 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 heffen, controleren en innen van belastingen;
- het heffen, controleren, innen en uitbetalen van gelden voor derden (sociale premies en toeslagen);
- 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. Het belang van een gezonde economische ontwikkeling staat daarbij voorop. Daarnaast voert het Ministerie van Financiën taken uit die voortvloeien uit het begrotingsbeleid en het doelmatig beheren van overheidsfinanciën.

Deze taken bestaan voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van kaders en instructies voor andere ministeries en toezicht houden op de naleving daarvan. Ook geeft het ministerie vorm aan het fiscale beleid en het financieringsbeleid. Het fiscale beleid betreft de wetgeving over en de inning van belastingen; het financieringsbeleid richt zich op de financiering van de staatsschuld.

De Belastingdienst int en controleert ook belangrijke geldstromen voor derden, zoals de premies volksverzekeringen voor de sociale fondsen. Daarnaast verstrekt de Belastingdienst de toeslagen voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) voor Jeugd en Gezin en voor de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

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

## Overzicht 1 Het Ministerie van Financiën in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 50,4 miljard
Totaal uitgaven	€ 42,4 miljard
Totaal ontvangsten	€ 122,5 miljard
Transactie-uitgaven – waaronder personeelsuitgaven	€ 3,1 miljard € 1,9 miljard
Overdrachtsuitgaven – waarvan toeslagen – waarvan deelnemingen Fortis – waarvan kapitaalverstrekkingen ING, AEGON en SNS Reaal – waarvan uitkeringen Depositogarantieregeling (Icesave)	€ 47,3 miljard € 9,0 miljard € 23,3 miljard € 13,7 miljard € 1,3 miljard
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met 24 operationele doelstellingen) – waarvan niet-beleidsartikel	9 7 2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008 – van wie bij de Belastingdienst	33 261 30 894
Aantal directoraten-generaal	4
Aantal baten-lastendiensten – bijdrage van moederdepartement – eigen vermogen – voorzieningen – onverdeeld resultaat	2 (Domeinen Roerende Zaken en Domeinen Onroerende Zaken) € 21 miljoen € 1 miljoen (Domeinen Roerende Zaken) € 5,9 miljoen € 1 miljoen
Begrotingsfondsen	1 (BTW-compensatiefonds)
Rechtspersonen met wettelijke taak	5 (DNB, AFM, Waarborgfonds Motorverkeer, Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars en de Waarderingskamer)
Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Intracommunautaire BTW-fraude</i> (2009)</li> <li>– <i>ICT-project huur- en zorgtoeslag</i> (2008)</li> <li>– <i>Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering</i> (2008)</li> <li>– <i>Terugblik 2008: belastinguitgaven als beleidsinstrument</i> (2008)</li> <li>– <i>Terugblik 2008: fysieke controles op Europese subsidies voor boter</i> (2008)</li> <li>– <i>Terugblik 2008: reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven</i> (2008)</li> <li>– <i>Terugblik 2007: fraudebestrijding</i> (2007)</li> <li>– <i>Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren</i> (2006)</li> <li>– <i>Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven</i> (2006)</li> <li>– <i>Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk</i> (2006)</li> <li>– <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak</i> (2006)</li> <li>– <i>EU-tendrapport</i> (2006, 2007, 2008 en 2009)</li> </ul>

Bron voor gegevens ministerie: *Jaarverslag Financiën 2008, Beheersverslag Belastingdienst 2008* en informatie van de directie FEZ.  
Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral (belasting)ontvangsten heeft. De omvang van een zeer groot deel van deze ontvangsten wordt bepaald door gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken. Daardoor zijn deze ontvangsten gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en kan de rechtmatigheid van een deel van de ontvangsten onzeker blijven. Om deze risico's te beheersen moet het ministerie aandacht hebben voor een goed M&O-beleid.

Ten opzichte van vorig jaar zijn de verplichtingen en de uitgaven van het ministerie in 2008 gestegen. De oorzaak is de kredietcrisis. Daardoor was een aantal maatregelen nodig. Een uitgebreide uiteenzetting over dit onderwerp staat in hoofdstuk 3.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook 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.

### 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 CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën voldoet ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten niet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden bedraagt € 23,4 miljard, respectievelijk € 126,5 miljoen en heeft daarmee de tolerantiegrens zowel op artikelniveau als op niveau van het jaarverslag als geheel overschreden.

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën voldoet ten aanzien van verplichtingen en van de baten-lastendiensten aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Bij artikel 3 (Financieringsactiviteiten publiek-private sector) is een bedrag van € 23,3 miljard in de uitgaven onrechtmatig door het niet volgen van de voorhangprocedure bij de aankoop van deelnemingen. Hierdoor is zowel de artikeltolerantie overschreden als de tolerantie van het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB) als geheel. We hebben overwogen hiertegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 88 van de CW 2001 hetgeen zou moeten uitmonden in een indemniteitswetprocedure. Consequentie daarvan zou zijn, dat de minister van Financiën (opnieuw) de gang van zaken aan de Staten-Generaal zou moeten voorleggen, een gang van zaken waarmee de Tweede Kamer zowel in debat in het verslagjaar als de Staten-Generaal later bij wet tot wijziging van de begrotingsstaat al heeft ingestemd.

In aanmerking genomen de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, hebben we besloten af te zien van het maken van bezwaar (hoofdstuk 3)

Bij artikel 7 (Beheer materiële activa) is een bedrag van € 16 miljoen in de uitgaven onrechtmatig en is datzelfde bedrag in de ontvangsten niet



deugdelijk weergegeven Dit betreft de verwerking van de ontvangst van de afkoopsom van een erfpacht (paragraaf 4.2.3).

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 251 miljoen, respectievelijk € 7 823 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3 en 10 voor wat betreft de verplichtingen en op de begrotingsartikelen 2, 3 en 4 voor wat betreft de uitgaven. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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

### **Naleving Europese aanbestedingsregels**

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateerden bij het Ministerie van Financiën 19 gevallen waarin de regels niet nageleefd zijn met een totaalbedrag van € 7,0 miljoen en 38 gevallen waarin er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels met een totaalbedrag van € 19,2 miljoen.

## **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 2008 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2008 heeft het Ministerie van Financiën voor een bedrag van € 6,5 miljard aan voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

## **2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering**

In de bedrijfsvoeringparagraaf 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 materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven in hoofdstuk 3.

## 2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

#### Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen.

De RAD constateerde in haar samenvattend auditrapport over de wettelijke controle IXB ten aanzien van de totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering dat er geen bevindingen zijn die aandacht behoeve van de bestuursraad of de minister. De bevindingen zijn in de organisatie belegd en zullen gemonitord worden op afwikkeling.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 6.

### 3 AANPAK KREDIETCRISIS

In het najaar van 2008 heeft de regering een aantal ingrijpende maatregelen genomen om de kredietcrisis te bestrijden. Het doel hiervan was de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële ondernemingen die hiervan deel uitmaken te beschermen. De belangrijkste maatregelen hierbij waren:

- de deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO;
- de kapitaalverstrekking aan ING, AEGON en SNS REAAL;
- de garantiefaciliteit voor interbancaire leningen;
- de verruiming van het depositogarantiestelsel;
- de voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland.

Al deze maatregelen zijn genomen in het laatste kwartaal van 2008. De maatregelen die in 2009 in dit kader zijn genomen zijn niet in dit rechtmatigheidsonderzoek meegenomen.

Parallel aan het rechtmatigheidsonderzoek 2008 hebben wij onderzoek gedaan naar de voornaamste interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis. Dit rapport met als titel: *Kredietcrisis 2008/2009* publiceren wij eveneens op 20 mei 2009.

We gaan eerst in op de rechtmatigheidsaspecten van de maatregelen, daarna op de wijze waarop deze in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB) en van het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld (IXA) zijn opgenomen. Tot slot komt de bedrijfsvoering aan de orde.

#### 3.1 De rechtmatigheid van de maatregelen

Over de meeste maatregelen wordt verantwoording afgelegd in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB). In het beleidsverslag zijn alle maatregelen op een rij gezet en toegelicht. Daarnaast zijn in het jaarverslag de budgettaire gevolgen bij de betreffende beleidsartikelen toegelicht. In het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld (IXA) komen alleen de financieringsbehoefte en de vordering op Fortis Bank Nederland aan de orde.

Hieronder geven wij een overzicht van de verantwoorde maatregelen en van de relevante rechtmatigheidsaspecten. Waar het gaat om de wettelijke grondslag van de maatregelen is een belangrijk aspect of, conform lid 5 van artikel 34, van de CW 2001, de zogeheten voorhangprocedure van toepassing is. Dat houdt in dat een voorgestelde maatregel eerst gedurende dertig dagen aan het parlement moet worden voorgelegd. Tijdens die periode kan het parlement erover debatteren en eventueel bezwaar maken tegen de regeling. Als het parlement niet binnen de genoemde termijn op het voorstel reageert, wordt de regeling automatisch van kracht.

Omdat de maatregelen niet voorzien waren in de oorspronkelijke begroting voor 2008, hebben wij beoordeeld of de financiële effecten van de maatregelen zo spoedig mogelijk in een supplettoire begrotingswet zijn verwerkt.

In het overzicht hebben we de (mogelijk te) ontvangen dividenden, renteontvangsten, te ontvangen premies voor afgegeven garantiestellingen en de berekende extra rente als gevolg van het aantrekken van nieuwe leningen buiten beschouwing gelaten. Deze vloeien voort uit de getroffen maatregelen.

Onder het overzicht gaan we in op de verschillende maatregelen.

**Overzicht bestrijding kredietcrisis zoals verantwoord in de Jaarverslagen van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB)**

Maatregelen	Bedrag in miljard €	Verantwoord in (jaarverslag/ Artikel)	Rechtmatigheidsaspecten			
			Wettelijke grondslag	Begrotingsrechtmatigheid		
				Voorhang procedure gevolgd	Gemeld aan Tweede Kamer	Verwerkt in tweede supplettoire wet <sup>1</sup> /slotwet
<b>Verwerving Fortis/RFS/AA</b>						
Verwerving Fortis	16,8	Financiën/3	Ja	Nee	6 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 12); debat op 8 oktober 2008	Ja
Verwerving belang RFS/AA	6,5	Financiën/3	Ja	Nee	16 december 2008 (TK 31 789, nr. 2)	Ja
Overname schulden Fortis (overbruggingskrediet)	44,3	Nationale Schuld/1	Ja	N.v.t.	6 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 12); debat op 8 oktober 2008	Ja
<b>Kapitaalverstrekkings-faciliteit (€ 20 miljard)</b>						
Verstrekt aan ING	10,0	Financiën/3	Ja	N.v.t.	20 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 23)	Ja
Verstrekt aan AEGON	3,0	Financiën/3	Ja	N.v.t.	29 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 32)	Ja
Verstrekt aan SNS REAAL	0,8	Financiën/3	Ja	N.v.t.	14 november 2008 (TK 31 371 nr. 48)	Ja
<b>Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 miljard)</b>						
Geëffectueerde garantie-verlening aan twee bedrijven	2,7	Financiën/2	Ja	N.v.t.	21 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 39)	Ja
<b>Depositogaranties</b>						
Verruiming depositogarantie regeling		N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland	1,2	Financiën/2	Ja	N.v.t.	13 oktober 2008	Ja

<sup>1</sup> Tweede supplettoire wet IXA en IXB, ingediend 28 november 2008, in Tweede Kamer behandeld op 17 december 2008. Wet van 5 februari 2009 (staatsblad 147, respectievelijk staatsblad 148).

*De verwerving van Fortis/RFS/AA*

Eind september 2008 besloten de regeringen van België, Luxemburg en Nederland om gezamenlijk noodsteun te verlenen aan «het Fortis-concern». De minister van Financiën meldde dit in zijn brief van 30 september 2008 (Financiën, 2008a) aan de Tweede Kamer. De minister gaf daarin aan dat op grond van artikel 34 lid 5 van de CW 2001 het voornemen tot deze transactie aan de Staten-Generaal had moeten worden voorgehangen. Hij voegde daaraan toe dat hij in dit geval door het spoedeisende karakter van deze transactie deze procedure niet kon volgen.

De omstandigheden verslechterden zo snel dat de Staat der Nederlanden begin oktober besloot de Nederlandse onderdelen van Fortis over te nemen. De eerdere aankoop was daardoor achterhaald. Op 3 oktober 2008 kocht de staat een belang van 92,6% in Fortis Bank Nederland Holding (FBNH), een belang van 100% in Fortis Verzekeringen Nederland NV (FVN), een belang van 100% in Fortis Corporate Insurance NV (FCI) en een belang van 70% in Fortis FBN(H) Preferred Investments BV. Via de laatste deelneming bezit de staat nog eens 5,2% extra van FBNH; in totaal dus

97,8%, zoals ook is aangegeven in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën. Voor dit totale pakket aandelen heeft de staat € 16,8 miljard betaald aan Fortis Bank SA/NV.

Ook bij deze aankoop is de voorhangprocedure niet toegepast. De minister van Financiën en de minister-president geven dit aan in hun brief van 6 oktober 2008 (Financiën 2008b). In het daaropvolgende debat van 8 oktober 2008 met de Tweede Kamer over Fortis en ABN AMRO is dat feit ook aan de orde geweest. De minister dankte in dat debat de Kamerleden voor hun constructieve opstelling, niet alleen ten aanzien van het proces dat ze met elkaar met «horten en stoten» moesten volgen, de bij tijd en wijle gebrekkige informatiepositie en het begrip dat daarvoor in de Kamer in grote mate tentoongespreid is, maar ook voor het in grote lijnen positieve oordeel dat aan het eind van het proces over de genomen stappen gegeven is.

Daarbij werd afgesproken dat de minister «binnen een paar weken» voorstellen zou doen over hoe in de toekomst met de informatievoorziening over de verwerving van aandelen in ondernemingen zou worden omgegaan. De minister deed dat in zijn brief van 3 november 2008 (Financiën, 2008c).

Vervolgens heeft de Staat der Nederlanden op 24 december 2008 het aandelenbelang van 33,8% in RFS Holdings BV van FBNH gekocht voor € 6,5 miljard. In RFS Holdings BV had het overnameconsortium van Royal Bank of Scotland (RBS), Fortis en Banco Santander de overgenomen bank ABN AMRO ondergebracht. De minister van Financiën heeft die aankoop aangekondigd in zijn brief van 16 december 2008 (Financiën, 2008d). De voorhangprocedure voor die aankoop startte op 21 november 2008, maar doordat het einde van de termijn van dertig dagen in het Kerstreces van de Tweede Kamer viel, liep die termijn pas af in januari 2009. Volgens de minister kon hij daar niet op wachten, omdat de verwerving volgens de eisen van de Nederlandsche Bank in 2008 afgerond moest zijn. Hij heeft dat aangegeven in zijn brief van 16 december 2008 (Financiën, 2008d).

Op 17 december 2008 debatteerde de minister van Financiën met de Tweede Kamer over de Najaarsnota 2008. Daarin is de voorhangprocedure als onderwerp niet meer aan de orde geweest. In de tweede suppletoire begrotingswet (5 februari 2009, Staatsblad 148) is de begrotingsrechtmatigheid veiliggesteld. Het was verstandig geweest als daarbij de minister in de suppletoire begrotingswet nogmaals expliciet op het niet volgen van de voorhangprocedure had gewezen. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer, nog binnen het verslagjaar, op verschillende momenten nader geïnformeerd over het niet volgen van de voorhangprocedure en het daarmee niet respecteren van het budgetrecht van de Tweede Kamer. In zijn brief van 19 december 2008 (Financiën, 2008e) geeft de minister van Financiën aan dat de Tweede Kamer er «begrip voor heeft getoond» dat de ontstane crisistatus in het financiële systeem tot «een nood-breekt-wet-situatie» heeft geleid.

Over het niet volgen van de voorhangprocedure en het niet respecteren van het budgetrecht heeft de Algemene Rekenkamer in een brief van 9 januari 2009 met de minister van Financiën gecorrespondeerd. Wij wezen er in die brief op dat wij hechten aan de procedurele waarborgen die in de CW 2001 zijn ingebouwd ter uitoefening van het budgetrecht van de beide Kamers der Staten-Generaal. De voorhangprocedure is één van deze waarborgen. Mogelijke voornemens van de kant van de minister van Financiën om wijzigingen aan te brengen in de voorhangprocedure zullen

wij in de loop van het jaar beoordelen in het kader van de algehele herziening van de CW 2001.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën is vermeld dat artikel 34 lid 5 van de CW 2001 (de voorhangprocedure) niet is nageleefd, waardoor er sprake was van een formele onrechtmatigheid op artikel 3 en op het totaal van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Dit betreft de genomen belangen in het Fortis-concern van € 16,8 miljard op 3 oktober 2008 en de verwerving van RFS Holdings BV (ABN-AMRO) voor € 6,5 miljard op 24 december 2008. In de tweede supplettoire wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 (Staatsblad 2009, 148) is de verwerving van deze deelnemingen en de overige maatregelen verwerkt.

De Algemene Rekenkamer is, met de minister van Financiën, van oordeel dat het niet volgen van de voorhangprocedure heeft geleid tot onrechtmatige uitgaven. Het betreft in totaal € 23,3 miljard, waarmee zowel de artikeltolerantie van artikel 3 als de tolerantie van het Ministerie van Financiën als geheel is overschreden.

De Algemene Rekenkamer heeft overwogen hiertegen bezwaar te maken zoals bedoeld in artikel 88 van de CW 2001. Dat zou moeten uitmonden in een indemniteitswetprocedure (het alsnog goedkeuren van uitgaven waar de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft gemaakt). Dat zou betekenen dat de minister van Financiën de gang van zaken (opnieuw) aan de Tweede Kamer zou moeten voorleggen, terwijl de Tweede Kamer daar zowel in debat in het verslagjaar 2008 en later (de Staten-Generaal) bij wet tot wijziging van de begrotingsstaat al mee had ingestemd.

De Algemene Rekenkamer heeft, gezien de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, besloten af te zien van het maken van bezwaar. We hebben ook besloten hieraan, mede gezien het bedrag, een aparte passage te wijden in het oordeel over het Jaarverslag 2008 Financiën (IXB) en in ons oordeel over het Financieel jaarverslag van het Rijk 2008.

#### *Overname schulden Fortis*

Om de Nederlandse onderdelen van Fortis los te maken van de overige onderdelen van het concern, was het nodig dat de Nederlandse Staat de aflossingen verzorgde van de kortlopende leningen van € 34 miljard en tevens de langlopende leningen van Fortis Bank SA/NV aan Fortis Bank Nederland (€ 16,1 miljard) overnam. Het is de bedoeling dat FBN deze leningen zelf gaat financieren op de financiële markten. Een deel van de langlopende leningen is inmiddels verrekend door de overname door de staat van aandelen RFS Holdings BV voor € 6,5 miljard (zie hiervoor). Het totale bedrag aan vorderingen bedroeg eind 2008 € 44,3 miljard en is verantwoord op artikel 1 van het Jaarverslag van Nationale Schuld (IXA). De overname van de leningen vloeit voort uit het eerder genomen besluit om het Nederlandse deel van Fortis over te nemen.

#### *Kapitaalverstrekkingfaciliteit*

Op 10 oktober 2008 maakte de minister van Financiën bekend dat de Nederlandse overheid zich had gecommitteerd aan het verstrekken van kapitaal aan banken en verzekeraars die fundamenteel gezond en levensvatbaar zijn, maar die door de financiële crisis niet kunnen voldoen aan de kapitaalseisen die de toezichthouder – de Nederlandsche Bank (DNB) – aan financiële instellingen stelt. In het laatste kwartaal van 2008

hebben drie banken/verzekeraars (ING, AEGON en SNS REAAL) gebruikgemaakt van deze faciliteit, in totaal voor € 13,8 miljard. De kapitaalverstrekkingen berusten op de bevoegdheid van de minister van Financiën in artikel 32 van de CW 2001 om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. In de tweede supplettoire wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor 2008 (Staatsblad 2009, 148) is de kapitaalverstrekking aan deze bedrijven verwerkt. Daarmee zijn de kapitaalverstrekkingen als rechtmatig te beschouwen.

#### *Garantiefaciliteit bancaire regelingen*

Met ingang van 23 oktober 2008 heeft de staat een garantiefaciliteit van in totaal € 200 miljard gecreëerd voor bancaire leningen. In 2008 is € 3,3 miljard aan garanties afgegeven. De banken konden, onder de regeling die in 2008 gold, vervolgens tot dat bedrag één lening per garantie aantrekken. Daarvan is nog in het verslagjaar 2008 € 2,7 miljard aan leningen geëffectueerd. Banken zijn overigens niet verplicht om leningen tot het volledige bedrag van de garantie af te sluiten.

Ook deze garanties is de minister van Financiën bevoegd te geven op grond van artikel 32 van de CW 2001. Daartoe heeft de minister een mondelinge bijzondere volmacht aan het Agentschap van het Ministerie van Financiën verleend. Deze volmacht heeft hij in maart 2009 schriftelijk bevestigd.

In de tweede supplettoire wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 (Staatsblad 2009, 148) en in de ontwerp slotwet zijn de bedrijven genoemd die in 2008 gebruik hebben gemaakt van de garantieregeling. Daarmee beoordelen we de afgegeven garanties als rechtmatig, in de veronderstelling dat de Staten-Generaal akkoord zullen gaan met de slotwet.

#### *Verruiming depositogarantieregeling*

Onder het depositogarantiestelsel werden in Nederland banktegoeden tot € 40 000 gegarandeerd, met een eigen risico van 10% over tegoeden tussen € 20 000 en € 40 000.

De minister van Financiën heeft op 7 oktober 2008 bekendgemaakt dat de garantie voor deposito's is verruimd tot € 100 000 zonder eigen risico. Deze verruiming kwam tot stand naar aanleiding van overleg in de Raad van Europese ministers van Financiën over een gezamenlijke aanpak voor het herstellen van het vertrouwen in de financiële sector. In eerste instantie gold de verruiming voor de periode tot oktober 2009. In maart 2009 heeft de minister deze periode verlengd tot 31 december 2010. Op Europees niveau was in februari 2009 al besloten tot een volledige harmonisatie van de dekking tot € 100 000 vanaf 31 december 2010. Deze regeling heeft geen direct effect voor de staat omdat eventuele aanspraken op de garantie worden verdeeld over de deelnemende banken.

#### *Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland*

Begin oktober 2008 bleek het Nederlandse bijkantoor Icesave van de IJslandse bank Landsbanki niet meer in staat tegoeden uit te betalen aan houders van spaarrekeningen bij deze bank. In het IJslandse depositogarantiestelsel staat dat bedragen tot € 20 887 aan rekeninghouders vergoed moeten worden. Op 11 oktober 2008 heeft Nederland een Memorandum of Understanding (MOU) getekend met de autoriteiten van IJsland. Bij Koninklijk Besluit van 9 december 2008 is vervolgens aan DNB toestemming verleend om die werkzaamheden te verrichten die noodzakelijk zijn voor de afwikkeling van het IJslandse depositogarantiestelsel.



Overeenkomstig het MOU is in 2008 € 1,2 miljard aan IJsland voorgefinancierd. Dit bedrag zal door IJsland uit hoofde van hun depositogarantiestelsel moeten worden terugbetaald.

### **3.2 Getrouwe weergave**

De door de minister van Financiën getroffen maatregelen (met uitzondering van de depositogarantieregeling) vinden hun weerslag op verschillende artikelen van de begroting van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB). In het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld zijn de van Fortis Bank Nederland overgenomen vorderingen en de rentelasten en -baten verantwoord. In het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën is ook verantwoording afgelegd over de overige maatregelen en is het totaalbeeld geschetst. In het financieel jaarverslag van het Rijk is een rijksbreed overzicht van de maatregelen opgenomen.

Wij hebben, mede op basis van een beoordeling van de door de Rijksauditdienst uitgevoerde controlewerkzaamheden, vastgesteld dat de financiële informatie die de minister heeft verstrekt en de toelichting daarbij in de Jaarverslagen 2008 van Nationale Schuld en van Financiën toereikend is.

Toereikend toegelicht betekent ook dat in de jaarverslagen de risico's die zijn verbonden aan de diverse maatregelen in ieder geval zijn aangegeven.

In het volgende overzicht hebben wij de diverse risico's en de vindplaats in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën weergegeven.



**Risico's verbonden aan verantwoorde maatregelen**

Risico's bij	Aard/omvang	Waar gemeld
Verwerving deelnemingen	Geen volledig zicht op de risico's die op de balansen van de ondernemingen zouden kunnen drukken.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
	De deelnemingen moeten blijvend voldoen aan de eisen van DNB ten aanzien van liquiditeit en solvabiliteit. Bij problemen zou financiële hulp van de staat nodig kunnen zijn.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
	Aanmelding bij de Europese Commissie; er wordt nog op oordelen gewacht.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
	Er zijn claims ingediend; zekerheid over de afloop is echter pas op langere termijn te krijgen.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
Kapitaalverstrekkingcapaciteit	Het plafond is € 20 miljard. Hiervan is in 2008 € 13,8 miljard verstrekt. Indien geen dividend wordt uitgekeerd in het voorgaande jaar ontvangt de staat geen coupon(rente).	Beleidsagenda Ministerie van Financiën. Beleidsartikel 3: Toelichting bij de tabel budgettaire gevolgen van het beleid
Garantiefaciliteit bancaire leningen	Het plafond van de regeling is € 200 miljard; in 2008 is € 2,7 miljard verstrekt, eind 2009 stopt de regeling.	Beleidsagenda Ministerie van Financiën. Beleidsartikel 2: Toelichting bij de tabel budgettaire gevolgen van het beleid
Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland	De uitvoerder van de Nederlandse depositogarantieregeling, DNB, zal bedragen gaan terugvorderen uit de boedel van de failliete Landsbanki. Pas dan wordt duidelijk wat de exacte omvang is van de uiteindelijke kosten voor de Nederlandse staat en de Nederlandse Banken.	Beleidsartikel 2: Toelichting bij de tabel budgettaire gevolgen van het beleid

De deelnemingen zijn, conform de verslagleggingseisen, voor de aankoopprijs in de saldibalans van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën opgenomen. Voor de garanties zijn de maximale risico's weergegeven.

De verslagleggingseisen belemmeren echter niet dat er op risico's gerichte informatie in het jaarverslag kan worden opgenomen. Uit het overzicht blijkt dat het Ministerie van Financiën dat ook doet. In de toelichting bij de beleidsartikelen van het Ministerie van Financiën is vermeld dat er door de verwerving van deelnemingen risico's worden gelopen. De aard en omvang daarvan is niet weergegeven. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat «naarmate de tijd vordert» meer inhoudelijk op de risico's kan worden ingegaan.

Eind januari 2009 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met de Nederlandsche Bank met ING een zogenoemde back-upfaciliteit afgesloten. Daarmee werd een deel van de verlies- en winstkansen van de gesecuritiseerde<sup>2</sup> hypotheekportefeuilles aan de staat overgedragen. Deze maatregel, is conform de verslagleggingseisen, niet in het jaarverslag vermeld.

<sup>2</sup> Securitiseren is leningen, schulden, hypotheekportefeuilles e.d. als effecten verhandelbaar maken en aan beleggers verkopen, teneinde de eigen financieringsrisico's en financieringslast te verlagen.

Hieronder gaan we op een aantal risico's nader in.

#### *De verwerving van de deelnemingen*

In de bedrijfsvoeringparagraaf van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën wordt ingegaan op de bijzondere omstandigheden waaronder de aankoop van de deelnemingen plaatsvond (zie kader). Met inachtneming van die omstandigheden hebben de adviseurs van de minister indicatief bepaald binnen welke bandbreedtes de waarde van de vennootschappen lag. De aankoopprijs is door onderhandeling tot stand gekomen. De deelnemingen zijn conform de Rijksbegrotingsvoorschriften in de saldibalans opgenomen tegen de aankoopprijs van € 23,3 miljard (€ 16,8 + € 6,5).

#### **Omstandigheden aankoop deelnemingen**

De problemen waren zo ernstig, dat aan het voortbestaan van het concern zonder ingrijpen van de Nederlandse minister van Financiën en van zijn Belgische collega (voor de Belgische dochters van het concern) ernstig getwijfeld moest worden. De omstandigheden waren ook uitzonderlijk omdat de hele koopovereenkomst in enkele dagen tot stand moest komen. De belangen waren groot.  
Bron: Bedrijfsvoeringparagraaf Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën

Na de eerste aankoop heeft de minister van Financiën aan een externe deskundige opdracht gegeven om een «financiële foto» van de gekochte vennootschappen te maken. Dit onderzoek is nog niet gereed. In de bedrijfsvoeringparagraaf gaat de minister niet expliciet in op de risico's die met die transactie zijn verbonden. De passage sluit af met de mededeling dat de deelnemingen blijvend moeten voldoen aan de eisen van DNB ten aanzien van liquiditeit en solvabiliteit. Bij problemen zou financiële hulp van de staat nodig kunnen zijn.

#### *Claims*

Enkele aandeelhouders hebben claims ingediend tegen de Nederlandse staat. De minister is van mening dat de staat een sterke positie heeft en acht de kans op toewijzing van de claim klein. Zekerheid hierover komt echter pas op de langere termijn. Het jaarverslag geeft geen verdere toelichting op de aard van de claims.

#### *Melding van de maatregelen bij de Europese Commissie*

De minister van Financiën heeft alle maatregelen ter beoordeling aangemeld bij de Europese Commissie (EC). Voor mogelijk ongeoorloofde staatssteun houdt de EC toezicht op de overname van Fortis/ABN AMRO. Begin december 2008 heeft de EC besloten dat de overname van Fortis Insurance Nederland geen staatssteun is.<sup>3</sup> Op 8 april 2009 heeft de EC aangekondigd een diepgaand onderzoek te beginnen om na te gaan of de overheidsmaatregelen voor Fortis Bank Nederland (FBN) en voor de door Fortis overgenomen onderdelen van ABN AMRO in overeenstemming zijn met de Europese regels voor staatssteun. De EC heeft de kapitaalverstrekkingen aan ING, AEGON en SNS REAAL getoetst aan regels voor staatssteun. De EC heeft geconstateerd dat de maatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt<sup>4</sup> en maakt daarom geen bezwaar tegen de kapitaalverstrekkingen. De EC is ook akkoord gegaan met de garantiefaciliteit, volgens de regeling die de staat in oktober 2008 heeft getroffen.

<sup>3</sup> IP/08/1884 van 3 december 2008.

<sup>4</sup> Artikel 87m, lid 3 onder b van het EG-Verdrag.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of er mogelijk wettelijke bepalingen zijn in het kader van toezicht en monetair beleid van DNB die relevant

zijn voor de rechtmatigheidsvraag van de door het Rijk ingezette instrumenten. Op basis van dit onderzoek hebben wij geen bepalingen gevonden die op dit terrein een rol zouden kunnen spelen in de beoordeling van de rechtmatigheid van de door het Ministerie van Financiën genomen maatregelen.

### **3.3 Bedrijfsvoering: het beheer en het toezicht moeten nog vorm krijgen**

#### *3.3.1 Ad-hocmaatregelen*

De eerste periode van de kredietcrisis, grofweg de maanden september tot en met december 2008, stond in het teken van de crisisbestrijding. De uitvoering en het beheer vonden plaats binnen de staande organisatie. Er werd een tijdelijke projectorganisatie samengesteld uit medewerkers van het Ministerie van Financiën, waar nodig aangevuld met externe deskundigen. Er moest, gegeven de omstandigheden, veel op ad hoc basis worden besloten en uitgevoerd.

Door de omstandigheden en de druk is, achteraf gezien, een aantal maatregelen niet genomen, dan wel is een aantal beheerszaken nog niet formeel geregeld.

Op een aantal gaan we hieronder in.

#### *Het achterwege laten van onderzoek naar risico's bij het verwerven van deelnemingen*

Bij de verwerving van deelnemingen dient een aantal gebruikelijke acties te worden uitgevoerd. Deze acties zijn:

1. Een diepgaand onderzoek uitvoeren dat erop gericht is om de waarde van de over te nemen vennootschappen te bepalen en zicht krijgen op risico's op toekomstige problemen;
2. De boeken «sluiten» op overnamedatum, een balans en een winst-en-verliesrekening per die datum opstellen en er een accountants-verklaring bij vragen.

Na de eerste aankoop heeft de minister aan een externe deskundige opdracht gegeven om een «financiële foto» van de gekochte vennootschappen te maken. Zoals hiervoor opgemerkt is dit onderzoek nog niet gereed.

#### *Garantiefaciliteit bancaire leningen*

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert die regeling uit. In de hectische fase van de opstart van de activiteiten in het kader van de kredietcrisis werd er binnen de Generale Thesaurie veelal op ad-hoc basis gewerkt. In eerste instantie voerde het Agentschap de regeling uit met een mondelinge volmacht van de minister van Financiën. Inmiddels heeft de minister op 18 maart 2009 deze mondelinge volmacht geformaliseerd.

#### *Treasuryfunctie van het Agentschap*

In het Jaarverslag 2008 Nationale Schuld (IXA) geeft de minister van Financiën aan dat het Agentschap van Financiën op dit moment naast de rol als schuldmanager tijdelijk een treasuryfunctie vervult voor Fortis Bank Nederland.

Vóór de overname verliep de gehele financiering via Fortis Bank België. Daar was ook de treasuryfunctie van de Fortis Holding (waaronder voor ABN AMRO) ondergebracht. Na de afsplitsing van de Nederlandse delen van Fortis was er geen volwaardige treasuryfunctie meer aanwezig. De treasuryfunctie was (ongelukkigerwijs) meeverkocht aan RBS, zodat daar niet op teruggevallen kon worden. Er was geen formele treasuryovereen-

komst opgesteld. Er zijn derhalve geen formele afspraken gemaakt over de looptijd en de kredietlimiet van deze functie. Informeel werd een limiet gehanteerd van € 34 miljard. Het Agentschap zal de treasuryfunctie vervullen, totdat Fortis Bank Nederland deze functie zelf zal kunnen vervullen.

#### *Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland*

Op 11 oktober 2008 is een *Memorandum of Understanding* (MOU) getekend met de IJslandse autoriteiten, waarin de voorwaarden voor de af te sluiten lening zijn vastgelegd. Tot aan de afsluiting van ons onderzoek (31 maart 2009) was er nog geen leningovereenkomst afgesloten met de IJslandse overheid.

### *3.3.2 Structurele maatregelen*

De organisatie van het Ministerie van Financiën dient te worden aangepast om beter in te kunnen spelen op het feit dat de staat deelnemingen heeft in enkele grote financiële instellingen. Een belangrijk punt is om de drie rollen van het ministerie goed te onderscheiden: de staat is namelijk zowel aandeelhouder, toezichthouder als beleidsmaker.

Op onderdelen is door het ministerie in 2009 het beheer en het toezicht al ingevuld. Zo heeft de minister op sleutelposities bij de vennootschappen functionarissen voorgedragen voor benoeming. Ook is opdracht gegeven om mogelijke risico's die aan de aankoop van de deelnemingen zijn verbonden in beeld te brengen.

Voor een toereikend beheer zijn nog acties nodig zoals:

- Het toezicht op de vennootschappen en het structureel overleg over beleidsaangelegenheden moet nog uitgewerkt worden. Een en ander is inmiddels organisatorisch ingebed in een Bureau Financiële Instellingen, dat onder de verantwoordelijkheid van de minister valt.
- De inhoud en de periodiciteit van de benodigde bestuurlijke informatie moet bepaald worden.
- De administratie van iedere deelneming (waaronder de vermelding van hun intrinsieke waarde), de procedures en de administratieve organisatie moeten verder ingericht worden.
- De treasuryfunctie bij Fortis Bank Nederland en ABN AMRO moet nog opgebouwd worden.

De kredietcrisis kwam, net als voor de rest van Nederland, voor het Ministerie van Financiën onverwacht. Desondanks heeft het ministerie adequaat gereageerd. Het ging om complexe transacties die onmiddellijke aandacht vroegen en waarvoor (organisatorische) ad-hocmaatregelen genomen moesten worden binnen de bestaande organisatie van het ministerie. Na de hectiek van de eerste maanden is de organisatie direct op de nieuwe situatie aangepast. Daardoor is er volgens de Algemene Rekenkamer geen sprake van een onvolkomenheid in het beheer. Wij gaan er wel vanuit dat het vormgeven van het beheer en het toezicht in 2009, gelet op de financiële belangen, voortvarend wordt voortgezet. Een bijzonder punt van aandacht is hierbij de omstandigheid dat de minister zowel aandeelhouder is van de verworven deelnemingen als toezichthouder en daarnaast ook verantwoordelijk is voor het beleid in deze.

## 4 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 dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 4.1). We schetsen de ontwikkeling in de in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering en besteden aandacht aan een aantal specifieke onderwerpen (§ 4.2).

In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van die aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording (§ 4.3).

### 4.1 Oordeel over het financieel beheer en 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 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- Uitvoering toezichtbeleid Dividendbelasting bij de Belastingregio's;
- Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij Belastingdienst Centrale Administratie;
- Financieel beheer bij kantoor Toeslagen;
- Dossievorming bij de Belastingregio's;
- Europese aanbestedingen bij Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening;
- Logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

#### 4.1.1 Uitvoering toezichtsbeleid Dividendbelasting bij de Belastingregio's: onvoldoende

Bij het toezicht op de dividendbelasting was in 2008 sprake van een verminderd toezicht. Dit kwam doordat de Belastingregio's geen inhoudelijke toets hebben uitgevoerd op de juistheid van de verleende vergunningen<sup>5</sup>. Dit hebben zij niet gedaan omdat zij steunden op uitvoering van de zogenoemde veldtoetsen. Uit ons onderzoek bleek dat deze veldtoetsen nauwelijks werden uitgevoerd. Door dit verminderde toezicht is er een risico op te lage ontvangsten aan dividendbelasting.

Daarnaast bleek uit de controle dat twee aangiften niet waren te traceren, en bij twee andere aangiften klopten de gegevens niet. Hierdoor was er voor in totaal € 42,3 miljoen onzekerheid over de uitgaven.

#### Conclusie en aanbeveling

Naar ons oordeel is er sprake van een onvolkomenheid in het toezichtbeleid Dividendbelasting.

<sup>5</sup> Vergunning: een inhoudingsplichtige mag minder dan 25% dividendbelasting inhouden als de Belastingdienst vergunning heeft verleend. Het betreft deelnemingsdividenden die geregeld zijn in belastingverdragen waarin sprake is van een lager percentage dividendbelasting.

Wij bevelen aan om systematisch toezicht te houden op de behandeling van de dividendbelasting.

#### *4.1.2 Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij de Belastingdienst Centrale Administratie: verschillen worden kleiner*

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2008a) constateerden wij dat er op centraal niveau onvoldoende aansluitingen werden gemaakt tussen het «heffen en innen» en tussen het «beschikken en betalen». Deze aansluitingen op centraal niveau zijn nodig om er zeker van te zijn dat de Belastingdienst de te ontvangen bedragen volledig ontvangt en juist verantwoordt. Uit onderzoek van de RAD bleek dat de Centrale Administratie van de Belastingdienst (B/CA) deze aansluitingen in 2007 niet stelselmatig maakte.

Uit ons onderzoek bleek dat B/CA samen met de RAD werkt aan een definitieve oplossing van de tekortkomingen bij de aansluitingen. B/CA is nu bezig om voor de grote belastingmiddelen een systeem op te zetten om de aansluiting tussen heffen en innen maandelijks aan te tonen. Voor de Omzetbelasting en de Vennootschapsbelasting is dat nu gereed, voor de Loonheffing en de Inkomstenbelasting is dit in ontwikkeling.

Het lukte in 2008 niet om periodiek het cumulatieve administratieve verband te leggen tussen de heffingssystemen en de toeslagensystemen enerzijds en de ontvangsten- en uitgavensystemen anderzijds. Op dagbasis maakt de Belastingdienst wel een aansluiting, maar hierbij is niet gegarandeerd dat alle bestandscorrecties in de aansluiting worden betrokken. De cumulatieve aansluiting is wel bij de jaarafsluiting gemaakt. Het heeft echter in een aantal gevallen relatief veel tijd gekost om afdoende te verklaren hoe bepaalde verschillen in de loop van het jaar zijn ontstaan.

De aansluitverschillen, exclusief toeslagen, bedroegen per eind december circa € 156 miljoen. Over 2007 bedroegen deze € 335 miljoen.

#### *Conclusies en aanbeveling*

Wij constateren dat B/CA het probleem met de aansluitingen nog niet volledig heeft opgelost. Daarom handhaven we deze onvolkomenheid. Wel stellen wij vast dat de omvang van de verschillen in de aansluitingen ten opzichte van 2007 is afgenomen.

Wij bevelen aan om voorrang te geven aan het verder ontwikkelen van een systematiek om voor alle belastingmiddelen periodiek de aansluiting te maken tussen de heffende en innende systemen.

#### *4.1.3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen: beter, maar nog niet geheel op orde*

In 2008 voerde het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst vier toeslageregelingen uit voor vier verschillende ministeries:

- Huurtoeslag, WWI;
- Zorgtoeslag, VWS;
- Kindgebonden budget/kindertoeslag, Jeugd en Gezin;
- Kinderopvangtoeslag, Ministerie van OCW.

De Belastingdienst voert de toeslagen uit, de vakdepartementen bepalen het beleid.

De Belastingdienst heeft de uitvoeringskosten 2008 berekend op bijna € 127 miljoen. De personele uitgaven bedragen ruim € 65 miljoen. Hierin is begrepen € 28 miljoen voor de inhuur van uitzendkrachten. De materiële uitgaven, waaronder de automatisering, bedragen € 44 miljoen. Voor de inzet van de Belastingtelefoon is € 18 miljoen berekend.

In deze subparagraaf bespreken we eerst het toezicht op de uitgekeerde toeslagen. Daarna gaan we in op de toeslagen die het Ministerie van Financiën definitief heeft toegekend. Vervolgens beantwoorden we de vraag in hoeverre de definitief toegekende toeslagen rechtmatig waren. Daarna komt de bedrijfsvoering aan de orde en ten slotte de invoering van het nieuwe Toeslagensysteem. We eindigen met onze conclusies.

#### *Toezicht uitgevoerd*

In april 2008 heeft het Ministerie van Financiën na afstemming met de interne en externe partijen het Toezichtsplan 2008 vastgesteld. De kern van het toezicht is het administratieve toezicht. Dat wordt voor een belangrijk deel geautomatiseerd uitgevoerd. Het ministerie maakt massale selecties van twijfelgevallen, opgeroepen door confrontatie met contra-informatie.

Het kantoor Toeslagen heeft in het toezichtsplan per toeslag generieke en specifieke risico's benoemd. Op basis daarvan heeft het criteria benoemd die van belang zijn voor het recht op en/of de hoogte van de toeslag. Vervolgens heeft het per toeslag de inrichting van het toezicht uitgewerkt. In een bijlage bij het toezichtsplan heeft het kantoor Toeslagen de planning uitgewerkt van het uit te voeren toezicht per toeslag en per toeslagjaar. De daarin opgesomde risico's sluiten niet één op één aan bij de risico's die in het toezichtplan zijn opgenomen. Daardoor kunnen we niet zonder meer een relatie leggen tussen beide documenten.

Uit ons onderzoek blijkt dat het merendeel van de toezichtsactiviteiten die in de planning zijn opgenomen, is uitgevoerd of onderhanden is. Een aantal toezichtsactiviteiten is naar de toekomst verschoven. Dit betreft onder meer het definitief vaststellen van de kinderopvangtoeslag en de controle op de verblijfstatus.

Voordat het kantoor Toeslagen de toeslagen vrijgeeft om definitief toegekend te worden, voert het een interne controle uit op de kwaliteit van de behandeling. Als die onder de norm blijkt te zijn, wordt na analyse van redenen besloten om de toeslagen in herstel te geven of alsnog vrij te geven voor het definitief toekennen. De interne controle is hiervoor in 2008 uitgebreid van 6 naar 21 medewerkers.

#### *Definitief toekennen toeslagen 2006 en 2007*

Uit de tweemaandelijksse rapportage van de Belastingdienst aan de Tweede Kamer van eind maart 2009 blijkt dat tot en met 31 december 2008 in totaal 7,1 miljoen toeslagen definitief zijn vastgesteld. Uitgesplitst betreft het 5,6 miljoen zorgtoeslagen, 1,2 miljoen huurtoeslagen en 0,3 miljoen kinderopvangtoeslagen. Het definitief toekennen over 2006 is nagenoeg afgerond.

Tot en met december 2008 zijn vijf miljoen toeslagen van het toezichtsjaar 2007 definitief toegekend: 4,2 miljoen voor de zorgtoeslag en 0,8 miljoen voor de huurtoeslag. Voor de kinderopvang waren minder dan duizend toeslagen definitief toegekend. De informatie die het ministerie van de kinderopvanginstellingen had ontvangen was niet bruikbaar voor de controle. Daarop is besloten om bij alle aanvragers de jaaropgaven 2007 op te vragen.

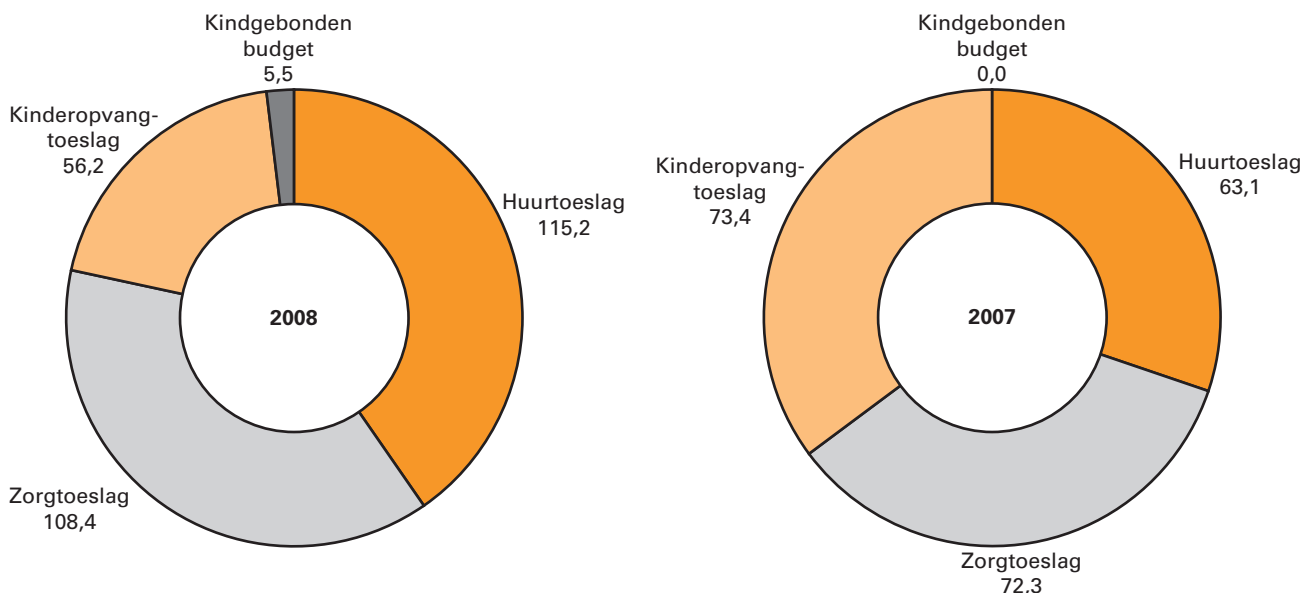


### Rechtmatigheid definitief toegekende toeslagen en voorschotten

In 2008 heeft het ministerie toeslagen definitief toegekend en heeft het voorschotbetalingen gedaan. Uit de controle van de RAD bleek dat in totaal voor € 194,2 miljoen aan fouten en € 91,1 miljoen aan onzekerheden over de rechtmatigheid zijn vastgesteld.

In figuur 3 hebben we de verdeling van de fouten en onzekerheden voor 2008 en 2007 weergegeven. Voor het kindgebonden budget is 2008 het eerste jaar.

**Figuur 3 Fouten en onzekerheden 2008 en 2007 in miljoenen €**

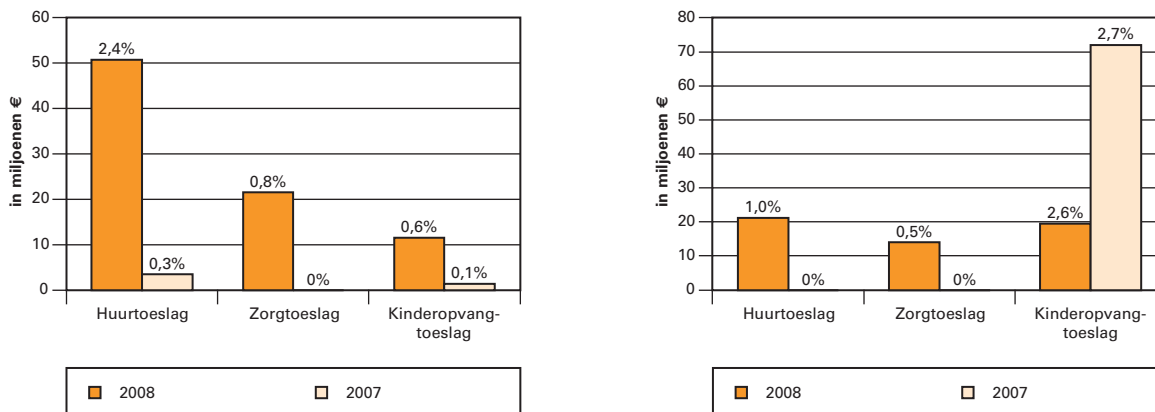


Het bedrag aan fouten en onzekerheden is in totaal hoger dan over 2007; in dat jaar was dat bedrag € 208,8 miljoen. Dit komt doordat in 2008 het restant van het toeslagjaar 2006 is afgewikkeld. Dit waren de meest complexe toezichtsposten.

In figuur 4 en 5 hebben we de fouten en onzekerheden in het definitief toekennen en bij de voorschotten per toeslag weergegeven. Ook hebben we daarbij het foutpercentage genoemd.

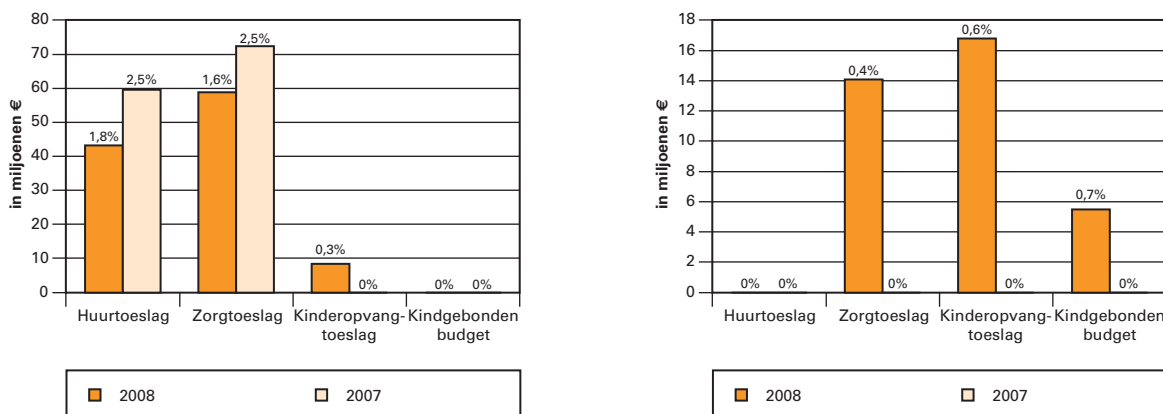


**Figuur 4 Fouten en onzekerheden bij definitief toekennen 2008 en 2007**



Bij het definitief toekennen waren vooral de toeslagjaren 2005 en 2006 van belang. De kinderopvanginstellingen leverden voor de controle op de toeslagen voor het merendeel van de aanvragen (circa 350 000) geen bruikbare gegevens. Daarom heeft het kantoor Toeslagen besloten om bij alle aanvragers van de kinderopvangtoeslag de jaaropgaven voor 2007 op te vragen. Voor de verwerking hiervan heeft het kantoor Toeslagen circa 150 extra uitzendkrachten ingehuurd. Dit zal in 2009 plaatsvinden. Daarna kan het kantoor Toeslagen in 2009 starten met het definitief toekennen.

**Figuur 5 Fouten en onzekerheden bij de voorschotten 2008 en 2007**



**Voorschotten**

Door de fout bij de voorschotten bij de huurtoeslag is op jaarverslag-niveau de rapporteringstolerantie van het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie overschreden. Dit is gemeld in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën.

De kinderopvangtoeslag bestaat voor circa 25% uit toeslagen, verleend voor kinderopvang bij gastouders. De juistheid van de opgegeven uren is in een aantal situaties noch door de Belastingdienst noch door accountantscontrole objectief vast te stellen. Dat is bijvoorbeeld het geval als er bij een familierelatie of een vergelijkbare relatie gelijklopende belangen zijn. Hierdoor is sprake van een zogenoemde inherente onzekerheid (zowel

voor de voorschotten als bij het definitief toekennen). Er is circa € 700 miljoen uitgekeerd aan gastouders.

#### *Invorderen*

In 2008 heeft het ministerie circa € 14 miljoen oninbaar geleden. Dat betekent dat hiervoor de inningsactiviteiten zijn stopgezet.

De Belastingdienst heeft in 2008 bijna € 60 000 aan vorderingen kwijtgescholden. Kwijtschelden is wel mogelijk voor een aantal belasting-schulden, maar niet voor toeslagen. Deze kwijtscheldingen zijn daarom onrechtmatig verleend.

#### *De bedrijfsvoering*

Hieronder gaan we in op enkele overige aspecten van de bedrijfsvoering.

##### • *Aansluitingen*

De Centrale Administratie van de Belastingdienst (B/CA) heeft zich ingespannen om de problemen bij de aansluitingen die wij in 2007 signaleerden, op te lossen. Uit ons onderzoek blijkt dat dat nog niet geheel is gelukt. Begin 2009 is de aansluiting gezocht tussen de verschillende systemen en de rekening-courant Belastingdienst met de beleidsdepartementen. Dit leverde verschillen op die B/CA in 2009 nog zal uitzoeken. Die verschillen blijven overigens binnen de tolerantiegrens. De aansluitverschillen waren ultimo 2008 € 15,2 miljoen, eind 2007 waren die ruim € 29 miljoen.

##### *Spoedbetalingen*

Het aantal spoedbetalingen is in 2008 ten opzichte van 2007 afgenomen. In 2007 vonden 55 000 spoedbetalingen plaats voor een bedrag van in totaal € 39,4 miljoen. In 2008 waren dat er 1 600 voor een totaalbedrag van € 3 miljoen. Deze daling komt doordat het ministerie de procedure beter heeft aangestuurd en terughoudend is geweest bij het verlenen van spoedbetalingen. Bovendien heeft het ministerie het voorschotproces verbeterd. Uit het onderzoek van de RAD naar hoge betaalopdrachten bleken geen bijzonderheden. Uit een herbeoordeling van de uitgevoerde interne controle bleek dat het ministerie in bijna alle gevallen had voldaan aan de procedure.

In 2008 heeft de Belastingdienst een aantal, met name als gevolg van in 2006 en 2007 verrichte spoedbetalingen ontstane boekingsverschillen, uitgezocht. Dit heeft voor het begrotingjaar 2008, aanvullend op een doorbelasting van € 11 miljoen in 2007, geresulteerd in een extra doorbelasting aan de beleidsdepartementen van per saldo € 21,7 miljoen.

##### • *Relatie met de beleidsdepartementen*

Het kantoor Toeslagen is aangewezen om de toeslagen toe te kennen, uit te betalen en terug te vorderen. Hierdoor is er geen sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, zoals meestal wel het geval is als een derde partij regelingen van een departement uitvoert. De beleidsdepartementen zijn dan ook niet in de positie om de Belastingdienst aan te sturen. Zij kunnen dus geen dwingende afspraken maken en hebben geen mogelijkheden om sancties op te leggen.

Bij de start van de toeslagen is de afspraak gemaakt dat de Comptabiliteitswet zal worden aangepast op het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling in geval de beleidsverantwoordelijke minister niet tevens met de beleidsuitvoering is belast. Dit punt wordt meegenomen bij de modernisering van de CW 2001.

### *Productie nieuwe toeslagensysteem uitgesteld*

De Belastingdienst heeft er lang vertrouwen in gehad dat het nieuwe toeslagensysteem per 1 januari 2009 in productie kon gaan. Uit de documentatie die wij bij ons onderzoek hebben geraadpleegd, kwamen geen signalen die erop duiden dat die datum niet gehaald zou worden. Wel heeft de Belastingdienst een aantal risico's benoemd. Zo zouden bepaalde systeemtesten en gebruikerstesten uitlopen, zou er schaarse deskundigheid zijn bij softwareontwikkeling en zou de inrichting van het functioneel beheer achterlopen. Deze risico's zouden het in productie gaan niet in gevaar brengen. De staatssecretaris gaf in zijn brief aan de Tweede Kamer van 18 september 2008 (Financiën, 2008d) nog aan dat op 1 januari 2009 het nieuwe Toeslagensysteem in productie zou gaan. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 5 november 2008 (Financiën, 2008e) kondigde de staatssecretaris van Financiën aan dat implementatie op 1 januari 2009 niet voldoende was gewaarborgd, en dus onvoldoende verzekerd was om deze op die datum door te zetten.

Het ministerie heeft pas laat de beslissing genomen om de implementatie van het nieuwe systeem met een jaar uit te stellen. Dit heeft te maken met de zekerheid dat er een werkend systeem aanwezig was dat met enige aanpassing als fall-backsysteem zou kunnen fungeren.

### *In productie in 2010*

De Belastingdienst heeft een aantal maatregelen genomen dat eraan moet bijdragen dat het nieuwe toeslagensysteem in 2010 in productie kan gaan. Zo is het oude kernteam Toeslagen opgeheven en is er nu een stuurgroep met daarin onder meer een lid van het managementteam van de Belastingdienst en een vertegenwoordiger van de externe ontwikkelpartij. Daarnaast heeft de Belastingdienst externe partijen gevraagd om onderzoeken uit te voeren naar de haalbaarheid van de nieuwe planning. De staatssecretaris heeft deze onderzoeken aangekondigd in de derde halfjaarrapportage *Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst* (Financiën, 2008f).

De staatssecretaris noemt in die halfjaarrapportage ook een aantal maatregelen dat ertoe moet bijdragen dat januari 2010 gehaald gaat worden. Dat zijn maatregelen om het proces minder complex te maken en het project beter te beheersen. Deze maatregelen zijn volgens de Belastingdienst onverminderd actueel. Zo ijkt de stuurgroep Toeslagen maandelijks de risico's. Daarbij gaat het om risico's die zijn geïdentificeerd met de maatregelen die zijn ingezet om deze risico's te beheersen.

### *Lastenvolgend betalen*

In het nieuwe toeslagensysteem worden de afgegeven beschikkingen herleid tot jaarbedragen. Om aan de aanvrager het juiste bedrag uit te keren, zijn verscheidene boekingen en tegenboekingen nodig. Deze systematiek heet het «lastenvolgend betalen» (zie kader). Dit systeem kan leiden tot onjuiste verrekeningen, onjuiste afrekeningen met de beleidsdepartementen, onnodig hoog oplopende vorderingen en veel uit te zoeken verschillen. Daarnaast is er een risico op onjuiste communicatie naar de burger. Door het uitstellen van de invoering van het nieuwe toeslagensysteem zal dit risico zich pas na 2009 kunnen voordoen.

### **Systematiek van lastenvolgend betalen**

Een toeslaggerechtigde vraagt een toeslag aan voor bijvoorbeeld vier maanden voor een bedrag van € 300. Het systeem zou dan (uitgaande van een jaar) een maandbetaling van € 100 berekenen. Om ervoor te zorgen dat de aanvrager het juiste bedrag ontvangt, wordt een beschikking gemaakt van € 3 600. Deze moet na de betaling van de vier maanden tegen geboekt worden met € 2 400.

### *Conclusies en aanbevelingen*

Wij constateren dat het ministerie het toezicht volgens het toezichtplan heeft uitgevoerd, dan wel gemotiveerd en op goede gronden daarvan is afgeweken. Daarnaast stellen wij vast dat het ministerie goede voortgang heeft gemaakt bij het inrichten van de interne controle op de kwaliteit van het proces definitief toekennen. Dit neemt overigens niet weg dat het ministerie rechtmatigheidsfouten heeft gemaakt van in totaal € 194,2 miljoen en dat er onzekerheid is over de rechtmatigheid van in totaal € 91,1 miljoen bij het doen van voorschotbetalingen en het definitief toekennen van de toeslagen.

Het financieel beheer van het kantoor Toeslagen van de aansluitingen tussen de beschikkende en betalende systemen is nog niet geheel op orde, maar in vergelijking tot 2007 wel verbeterd.

In de toeslagwetten is de gescheiden verantwoordelijkheid tussen de beleidsdepartementen en het Ministerie van Financiën geregeld. Toch blijft er frictie op het punt dat de beleidsdepartementen zich moeten verantwoorden over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, terwijl zij een beperkte invloed hebben op de uitvoering van de betreffende toeslagregeling.

Wij concluderen dat het ministerie relatief laat heeft besloten om de invoering van het nieuwe toeslagensysteem uit te stellen. Overigens zijn wij van mening dat deze beslissing terecht was.

In onze oordeelsvorming betrekken we het (financiële) belang en de vraag of een tekortkoming al dan niet structureel is. Wij stellen vast dat het toezicht en het financieel beheer ten opzichte van 2007 zijn verbeterd. De foutpercentages blijven nog niet bij alle toeslagen binnen de toleranties. Absoluut gezien is een groot bedrag niet rechtmatig uitgekeerd, en anders is er onzekerheid over de rechtmatigheid. Daarom oordelen wij dat er sprake is van een onvolkomenheid in het beheer van de toeslagen.

Omdat het bedrag aan fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid in absolute bedragen nog hoog is doen wij de aanbeveling om de kwaliteitsborgende maatregelen op de processen voorschotten en definitief toekennen verder te versterken. Daarnaast bevelen wij aan om het financieel beheer van de toeslagen verder op orde te brengen.

#### *4.1.4 Dossievorming bij de Belastingregio's: verbetering in 2008 niet doorgezet*

In onze rapporten bij de jaarverslagen 2005, 2006 en 2007 van het Ministerie van Financiën meldden wij een onvolkomenheid in de dossievorming bij de Belastingdienst. In ons Rechtmatigheidsonderzoek 2007 (Algemene Rekenkamer, 2008a) onderzochten wij wat de minister had ondernomen om het probleem te verhelpen. Uit ons onderzoek bleek

toen dat de Belastingdienst het beleid voor vastleggingen opnieuw had beschreven. In dat beleid zijn de vastleggingseisen voor alle belastingmiddelen opgenomen. De regels zijn scherp gesteld. Uitgangspunt is een formeel juiste invulling van het verslag van behandeling. Uit de resultaten van de fiscaaltechnische beoordeling van dossiers (de Fiscale Kwaliteitsindex-FIX) die de Belastingdienst uitvoert, bleek dat de kwaliteit van de dossiers ten opzichte van de voorgaande meting was verbeterd. Omdat het toen nog te vroeg was om het effect van de nieuwe vastleggingseisen na te gaan, handhaafden wij de onvolkomenheid en deden wij de aanbeveling om nogmaals aandacht te vragen voor de strikte naleving van de eisen.

Aan de hand van de uitkomsten van de in 2008 uit te voeren FIX-onderzoeken zou de Belastingdienst vaststellen of de Belastingregio's de nieuwe instructie voor de vastleggingseisen naleven. Uit dat onderzoek bleek dat de kwaliteit van de verslaglegging verder moest worden verbeterd. De verbetersprong van 2006 naar 2007 had zich niet doorgezet in de resultaten over 2008.

Oorzaken zijn de hoge werkdruk en geringe ervaring van de medewerkers. Daarnaast maakt het grote aantal systemen waarmee de medewerkers moeten werken het er niet gemakkelijker op. Deze systemen zijn vaak niet gekoppeld, waardoor de dossiervorming gefaseerd moet plaatsvinden. Pas als de dossiers in het ene systeem verwerkt zijn, kan de dossiervorming in het andere systeem plaatsvinden.

#### *Conclusie en aanbeveling*

Het niveau van de dossiervorming geeft over de jaren heen per regio een wisselend beeld. Op bestuurlijk niveau heeft het onderwerp binnen de Belastingregio's inmiddels goed de aandacht. Naar onze mening moet de kwaliteit van de dossiervorming nog verbeteren. Vooral omdat de ingezette verbetering zich in 2008 niet doorzette, handhaven wij ons oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid.

Wij bevelen aan het management van de Belastingregio's op het belang van een goede dossiervorming te wijzen.

#### *4.1.5 Europese aanbestedingen bij Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening: contractbeheer kan beter*

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2008a) maakten wij melding van een onvolkomenheid in het financieel beheer bij de Belastingdienst bij het niet naleven van Europese aanbestedingsregels. In 2007 bleek dat de Belastingdienst over het gehele jaar voor € 30,3 miljoen niet geheel voldaan had aan de Europese aanbestedingsregels. Daarnaast bestond er over € 11,4 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. De minister zegde toe dat hij onze aanbeveling zou opvolgen: strikt toezien op de uitvoering van de vastgestelde procedures.

De Belastingdienst heeft maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de regelgeving in 2008 beter zou worden nageleefd. Zo zijn de inkoopprocedures aangepast. Ook werd er een centrale inkooporganisatie ingericht: alle inkopen moeten via één aanbestedende dienst plaatsvinden. Deze organisatie regisseert en controleert het hele proces van

aanbesteding. De centrale inkooporganisatie rapporteert periodiek aan het Control Committee van de Belastingdienst.

Uit ons onderzoek bleek dat er nog sprake is van verschillende contracten-administraties, die bovendien nog niet geheel juist en volledig zijn. Uit het onderzoek van de RAD blijkt dat voor € 7,0 miljoen ten onrechte niet-Europees is aanbesteed. Voor aanbestedingen ter grootte van € 19,2 miljoen bestaat onzekerheid hierover. Een deel van de fouten en onzekerheden zijn als aanloopfouten te beschouwen op de nieuwe werkwijze. Daarnaast is ten onrechte niet Europees aanbesteed. Of is in bepaalde gevallen door het ontbreken van de contracten voor de RAD niet duidelijk geworden of al dan niet Europees had moeten worden aanbesteed. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden is weliswaar minder dan over 2007, maar toch nog aanzienlijk. Er zijn beduidend minder fouten dan over 2007, maar ook aanzienlijk meer onzekerheden over de rechtmatigheid dan over 2007.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

Het grote aantal fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid duidt naar onze mening dat het contractbeheer nog niet geheel op orde is. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Wij bevelen aan om het contractbeheer verder op orde te brengen en om een striktere naleving op de uitvoering van de vastgestelde procedures.

#### *4.1.6 Logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's: te veel toegangsrechten.*

Logische toegangsbeveiliging is de toegangsbeveiliging tot een elektronische (geautomatiseerde) omgeving. Uit ons onderzoek blijkt dat het beheer rondom de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's nog niet geheel op orde is. Zo hebben ongeveer vierduizend medewerkers autorisaties in het Aanslagbelastingstelsel (ABS) en hebben zij daarnaast een functiescheidingdoorbrekende toegang tot andere systemen. Hierdoor bestaan fraude- en integriteitsrisico's.

#### *Handmatige beoordeling van exit-controlelijsten*

Het probleem dat een medewerker meer toegangsrechten heeft dan nodig of gewenst is, speelt vooral als een medewerker doorstroomt naar een andere functie en als daarbij de oude autorisaties niet worden ingetrokken. Soms is dit uit pragmatische overwegingen niet gebeurd, om nog bepaalde overdrachts- en/of nazorgwerkzaamheden bij de oude eenheid te kunnen uitvoeren. De RAD heeft onderzoek uitgevoerd naar door- en uitstroom. Daaruit kwam een aantal bevindingen naar voren:

- niet alle eenheden hadden de autorisatieprofielen gedefinieerd;
- bij doorstroom naar een andere functie binnen dezelfde eenheid blijkt dat er meestal geen stap is opgenomen in de procedures om oude autorisaties in te trekken;
- signaallijsten worden niet bij alle eenheden periodiek zichtbaar behandeld;
- de personeelsadministratie in SAP-HR is geen goede basis voor het eenduidig toekennen van autorisatieprofielen op basis van bedrijfsrollen.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de RAD een aantal aanbevelingen gedaan. De Belastingregio's hebben aangegeven dat zij de aanbevelingen grotendeels hebben overgenomen. Daarnaast heeft de

RAD een onderzoek uitgevoerd naar conflicterende taken. De rapportage over dit onderzoek was nog niet gereed.

#### *Herinrichting logisch toegangsbeheer (HIL)*

De Belastingdienst is in 2005 gestart met de voorbereidingen voor het inrichten van een nieuw logisch toegangsbeheer. In 2007 heeft de Belastingdienst het geautomatiseerde systeem dat hiervoor nodig is, via een Europese aanbesteding aangeschaft. De invoering van de herinrichting start in 2009. Vanaf medio 2009 moet er sprake zijn van een werkend identiteitenmanagement. Dat gebeurt in de vorm van een koppeling met het personeelssysteem SAP-HR voor de in- en uitstroom van gebruikers/personeel en de autorisaties voor de basistoegang.

Vanaf 2010 moet er sprake zijn van «rolgebaseerd autoriseren». Dit betekent dat alle autorisaties zijn geordend in rollen (autorisatieprofielen) en dat gebruikers alleen nog via die rollen worden geautoriseerd.

#### *Conclusies en aanbeveling*

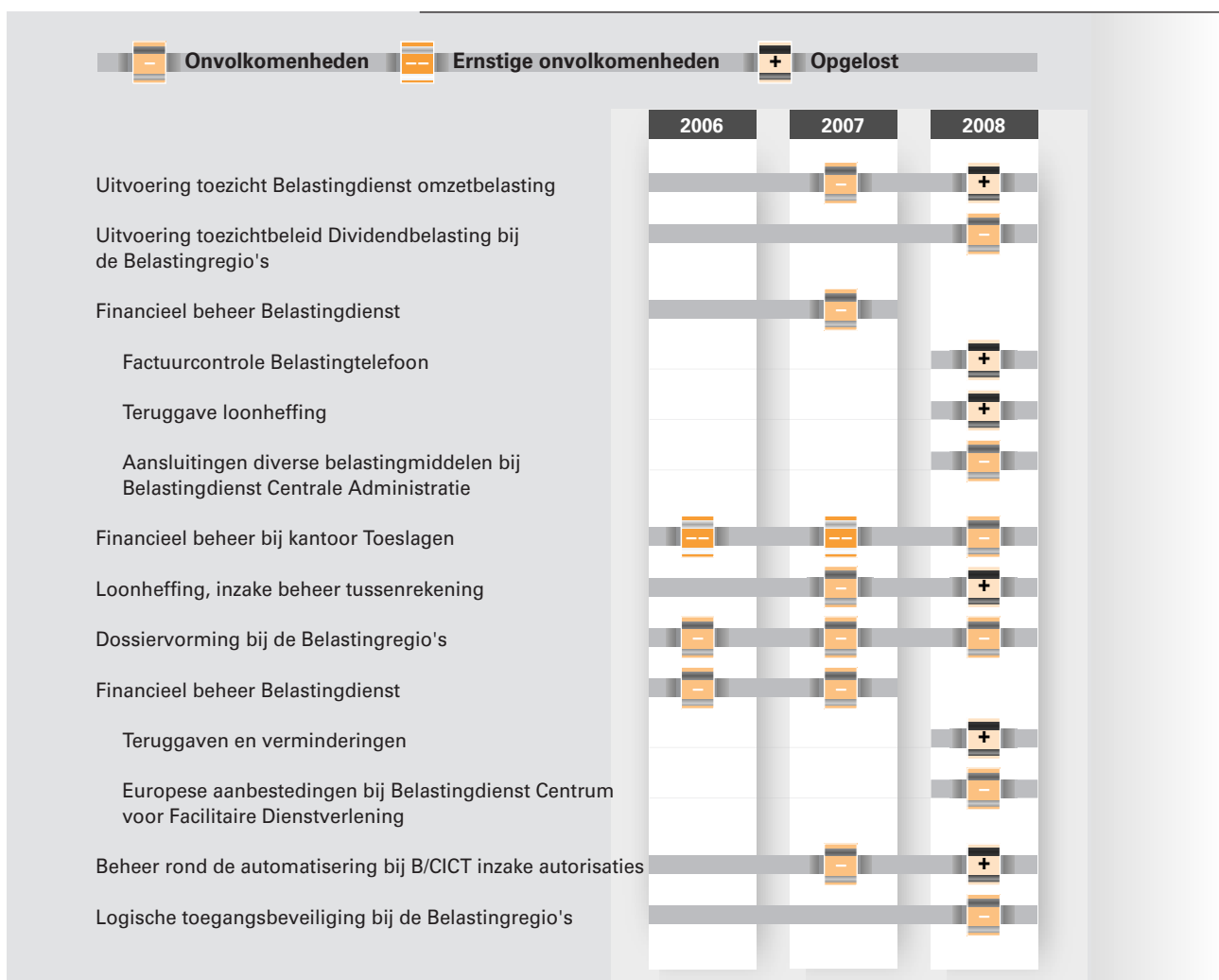
Gelet op het grote aantal conflicterende autorisaties zijn wij van oordeel dat er ten aanzien van het logische toegangsbeheer bij de Belastingregio's sprake is van een onvolkomenheid.

Wij bevelen aan om de logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's te verbeteren en om de conflicterende autorisaties te verminderen. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2009 zullen wij nagaan hoe de inrichting van het beheer verloopt en of niet benodigde autorisaties worden ingetrokken

## **4.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 6 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 6 Ontwikkeling in onvolkomenheden in de bedrijfsvoering**  
**Ministerie van Financiën**



De ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer bij kantoor Toeslagen hebben wij, mede gelet op de ingezette verbeteringen, nu aangemerkt als een onvolkomenheid. De onvolkomenheden in de uitvoering van het toezicht van de Belastingdienst op de volgende onderwerpen zijn opgelost: omzetbelasting, financieel beheer teruggaven en verminderingen, het financieel beheer: Belastingtelefoon, teruggaven loonheffing, het beheer rond de automatisering bij de Belastingdienst en het beheer van de tussenrekeningen loonheffing. Er zijn twee nieuwe onvolkomenheden bij gekomen: De uitvoering van het toezichtbeleid Dividendbelasting bij de Belastingregio's en de logische toegangsbeveiliging bij de Belastingregio's.

Hierna gaan we in paragraaf 4.2.1 in op de opgeloste onvolkomenheden. In paragraaf 4.2.2 plaatsen wij kanttekeningen bij het toezichtsbeleid op de Inkomstenbelasting en het toezicht op de belastingen op een milieu-grondslag. Tot slot gaan we in paragraaf 4.3.3 in op een aantal specifieke onderwerpen.



#### 4.2.1 Opgeloste onvolkomenheden

##### *Uitvoering toezichtbeleid Omzetbelasting bij de Belastingregio's*

In ons *Rapport bij het jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2008a) deden wij onderzoek naar het toezichtsbeleid op de Omzetbelasting. Wij zagen bij de behandeling van de zogenoemde negatieve aangiften een aantal risico's dat de Belastingdienst naar onze mening nog onvoldoende beheerste.

Wij hebben geconstateerd dat de Belastingdienst in 2008 gericht aandacht heeft besteed aan deze onvolkomenheid. Een aantal maatregelen heeft overigens pas zijn uitwerking in 2009.

Mede gelet op de aandacht voor dit punt zijn wij van mening dat de onvolkomenheid die wij rapporteerden in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008a) is opgelost. Wij wijzen erop dat de aandacht voor het toezicht op de omzetbelasting niet mag verslappen.

##### *Financieel beheer Belastingdienst: teruggaven en verminderingen*

Wij stellen vast dat het proces van teruggaven en verminderingen zowel voor de Omzetbelasting als de Inkomstenbelasting in 2008 bestuurlijke aandacht heeft gekregen. Uit het bezwaaronderzoek bedrijfsvoering bij de Belastingdienst blijkt dat een aantal problemen rond de uitvoering en de verbijzonderde interne controle is verholpen.

Zowel voor de Inkomstenbelasting als de Omzetbelasting heeft de Belastingdienst relatief weinig onterechte betalingen gedaan, ondanks dat niet altijd volgens de procedures gehandeld wordt. De behandeling is over de hele linie verbeterd. Daarnaast zijn er op centraal niveau en bij de domeineigenaar Omzetbelasting extra controles op hoge teruggaven. De Belastingdienst ziet deze vangnetcontroles als een noodzakelijk sluitstuk van de controle.

Het overkoepelende beeld is dat de Belastingdienst inmiddels voldoende maatregelen heeft genomen. Naar onze mening is er geen sprake meer van een onvolkomenheid. Wel moet het management van de Belastingregio's voortdurend aandacht blijven houden voor het doen van teruggaven en het verlenen van verminderingen, gelet op de risico's.

##### *Loonheffing stand tussenrekening*

De Belastingdienst boekt in de administratie alle betalingen op loonaangiften op een tussenrekening om deze vervolgens geautomatiseerd te confronteren met de bedragen die in de loonaangifte zijn aangegeven. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008a) merkten wij op dat de stand van de tussenrekening eind 2007 nog te hoog was.

Uit het onderzoek bij B/CA bleek dat de verschillen (nog uit te zoeken boekingen) op de tussenrekening inmiddels voor het grootste deel waren geanalyseerd en verantwoord. Uit ons onderzoek blijkt dat het saldo ultimo 2008 € 3,4 miljard is. Het saldo is daarmee op het gebruikelijke werkniveau. Naar onze mening is deze onvolkomenheid inmiddels opgelost.

##### *Financieel beheer Belastingdienst: Belastingtelefoon en teruggaven loonheffing*

###### • *Belastingtelefoon*

Bij de Belastingtelefoon werken uitzendkrachten. De Belastingdienst dient de facturen voor de uitzendkrachten te controleren. In 2007 was deze controle onvoldoende. Hierdoor was niet vast te stellen of de prestatie

daadwerkelijk had plaatsgevonden. Om dit probleem in de toekomst te voorkomen, stelde de Belastingdienst een nieuwe procesbeschrijving vast, die in 2008 zou worden geïmplementeerd. Uit het onderzoek van de RAD blijkt dat de procedure wordt opgevolgd. Wij zijn van oordeel dat deze onvolkomenheid is opgelost.

- *Teruggaven loonheffing*

In 2007 bleek dat er bij de loonheffing een functionaliteit ontbrak om teruggaven te verlenen. De Belastingdienst verleende de teruggaven daarom door middel van een handmatig proces. Gezien de grote omvang van de verzoeken om teruggaven (45 000) werd die verwerking niet meer afgestemd met de Belastingregio's. Daardoor was het niet te controleren of de «bestandsmutaties» juist waren verwerkt. Daardoor was er onvoldoende controle uitgevoerd op de juistheid van de teruggaven loonheffing.

Uit ons onderzoek blijkt dat het terugmeldingsmechanisme in ere is hersteld. De Belastingdienst Centrale Administratie meldt de uitgevoerde correcties terug aan de Belastingregio's. Ook constateerden wij dat die terugmelding bij de Belastingregio's die in ons onderzoek betrokken waren, niet op de juiste plek terecht kwamen. Inmiddels zijn maatregelen genomen.

Naar onze mening is geen sprake meer van een onvolkomenheid.

*Beheer rondom de automatisering bij het Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie van de Belastingdienst (B/CICT)*

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2008a) wezen wij op de risico's bij het beheer rond de automatisering bij de Belastingdienst. Deze lagen vooral op het gebied van de beveiliging van gegevens en de waarborgen voor de juiste en tijdige verwerking van gegevens. Onze opmerkingen en het oordeel hadden betrekking op het beheer binnen B/CICT.

- *Autorisatiebeheer*

Uit ons onderzoek naar de verbetermaatregelen voor het beheer van de autorisaties bleek dat B/CICT de toegangsrechten voor de niet-persoonsgebonden gebruikersaccounts en de beheerdersaccounts van de Unixsystemen had geschoond. Ook heeft het een aanvraagproces ingericht met daarin een controle en akkoord van zowel de verantwoordelijke projectmanager als de informatiebeveiligingsadviseur. Daarnaast worden de handelingen van gebruikers gelogd. Maandelijks maakt B/CICT een rapportage waarop het aangeeft welke rechten het aan welke gebruiker heeft toegekend. Bij mogelijke beveiligingsrisico's onderneemt het actie. Wij oordelen dat de onvolkomenheid hiermee is opgelost.

- *Back-up en recovery*

B/CICT slaat de gegevens van kritische (mainframe)processen op dit moment op in twee locaties. Dit geldt ook voor een aantal midrangeprocessen. Voor de overige omgevingen geldt dat B/CICT gegevens enkelvoudig opslaat. Het plaatst veiligheidskopieën van gegevens op fysiek andere locaties. De huidige situatie voorziet daarmee grotendeels in continuïteit bij problemen, maar toch kunnen bewust of onbewust, gewild of ongewild, gegevens worden verwijderd. Voor de scenario's waar de huidige maatregelen niet werken, creëert B/CICT op de korte termijn een vangnet.

- *Maatregelen uitwijk*

Het onderwerp «uitwijk» speelt al jaren. Oorzaken hiervoor waren het

complexe landschap van applicaties en technische infrastructuur, en het punt van de verantwoordelijkheid: is iets wel of niet een automatiseringsprobleem? Op dit moment heeft B/CICT maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen om de periode te overbruggen tussen een calamiteit en een structurele oplossing. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van bestaande noodprocedures.

Naar ons oordeel hebben deze onderwerpen inmiddels de nodige aandacht en zijn er acties ingesteld. Het volledig uitwerken vergt de nodige tijd. Wij merken deze onderwerpen niet meer aan als een onvolkomenheid, maar wij zullen de uitwerking in ons rechtmatigheidsonderzoek 2009 nauwlettend volgen.

#### *4.2.2 Kanttekeningen bij het toezicht op twee belastingmiddelen*

##### *Toezichtbeleid Inkomstenbelasting*

Om de looncomponent in de aangiften inkomstenbelasting te kunnen controleren is contra-informatie nodig. Deze is met ingang van het belastingjaar 2006 opgenomen in het zogenoemde Functie loongegevensbestand (FLG). De Belastingdienst stelde vast dat dit bestand van onvoldoende kwaliteit was. Dit kwam ondermeer omdat de door de inhoudingsplichtigen opgegeven correcties niet verwerkt waren. Het FLG-bestand wordt sinds het belastingjaar 2006 gevuld vanuit de zogenoemde polisadministratie van het Uitkeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). In deze polisadministratie worden de loongegevens per werknemer opgenomen.

Om deze problemen aan te pakken werd in samenwerking tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Belastingdienst een verbeterplan opgesteld. Eind 2008 zouden de problemen moeten zijn opgelost. Er zou dan sprake zijn van een zogenoemde werkende keten. Voor de controle op de looncomponent voor het belastingjaar 2006 had dit tot gevolg dat werd besloten de controle inkomstenbelasting 2006 op dat onderdeel te beperken tot aangiften met een nagenoeg gegarandeerde correctie.

In voorgaande jaren werd gebruik gemaakt van een ander bestand. De controle op de looncomponent leverde toen steeds ongeveer € 40 miljoen aan positieve correcties op de belastingopbrengst op.

Ook bij de controle inkomstenbelasting 2007 doet dit probleem zich voor. De controle is om die reden nog niet gestart.

##### *Conclusie*

Aangezien de Belastingdienst voor de oplossing van het probleem met het FLG-bestand afhankelijk is van het oplossen van de problemen bij de polisadministratie van het UWV, merken wij dit niet aan als een onvolkomenheid in het beheer van de Belastingdienst.

##### *Toezichtbeleid belastingen milieugrondslag*

Wij besteden in het rechtmatigheidsonderzoek aandacht aan het toezichtsbeleid van de Belastingdienst. Al een aantal jaren doen we onderzoek naar het toezicht op een specifiek belastingmiddel. Dit jaar is gekozen voor één van de zogenoemde «kleine middelen», namelijk de belastingen met een milieugrondslag. Onder deze noemer vallen zeven verschillende belastingen.

In onderstaand overzicht hebben we voor deze belastingmiddelen een aantal kerngegevens samengevat.

Belastingmiddel	Wie moeten betalen?	Opbrengst 2008 (€ mln.)
Grondwaterbelasting	Circa 1 100 belastingplichtigen (ondernemingen en particulieren)	172
Belasting op leidingwater	Circa 60 leidingwaterleveranciers	118
Afvalstoffenbelasting	Circa 30 houders van installaties	117
Energiebelasting	Circa 170 energiebedrijven en 35 oliemaatschappijen	4 076
Kolenbelasting	Circa 25 leveranciers en gebruikers	15
Vliegbelasting	5 luchthavens	88
Verpakkingenbelasting	Circa 9000 bedrijven die meer dan 15 000 kg verpakkingsmateriaal ter beschikking stellen	147
<b>Totaal</b>		<b>4 733</b>

Het totaalbedrag aan geraamde opbrengst van de bovengenoemde milieubelastingen is in 2008 4% van de totale belastingopbrengsten. De Belastingregio Noord, kantoor Emmen voert de niet-aangiftegerelateerde Teruggaafregeling energiebelasting uit. De teruggave is afhankelijk van de ingediende verzoeken. Over 2008 bedroeg de teruggave € 61,0 miljoen.

• *Uitvoering van het toezicht op de «oude» milieubelastingen*

Met de uitvoering van de milieubelastingen is het Landelijk Milieubelastingenteam Arnhem (LMA) belast.

In het Toezichtsplan 2008 van de Belastingregio Rivierenland is aangegeven welke acties het LMA in 2008 gepland had. Dit is uitgewerkt in de Nota aanpak controle milieubelastingen en de bijbehorende Controleplanning 2008.

Uit ons onderzoek blijkt dat het LMA een aantal voorgenomen onderzoeken en acties naar de Grondbelasting en de Energiebelasting (qua financieel belang de belangrijkste) niet heeft uitgevoerd. Dit was overigens al in de nota controleaanpak aangegeven. De reden hiervoor is dat het LMA de controlecapaciteit heeft aangewend om het toezicht op de verpakkingenbelasting op te zetten. Het ontstane capaciteitstekort kon de regio niet tijdig invullen. In 2009 zal de controle van de Energiebelasting weer worden geïntensiveerd.

• *Automatisering*

Voor de behandeling van de milieubelastingen beschikt het LMA over het behandelingsysteem Aangifte Belastingen op Milieugrondslag. Dit systeem, destijds bedoeld voor drie jaar, is inmiddels al circa tien jaar oud. Voor vervanging werden geen middelen beschikbaar gesteld.

Het systeem kent tekortkomingen. Het is onvoldoende beschreven daardoor is onvoldoende bekend welke controles zijn ingebouwd. Daarnaast heeft het beperkte vastleggingsmogelijkheden.

Volgens het LMA is er een compleet nieuw systeem nodig voor alle milieubelastingen om alle knelpunten op te lossen. De Belastingdienst is bezig met de opdrachtformulering. De besluitvorming en implementatie kunnen nog wel een tot drie jaar duren.

• *Twee nieuwe milieubelastingen*

In 2008 heeft de Belastingdienst twee nieuwe belastingen ingevoerd: de vliegbelasting en de verpakkingenbelasting. Deze belastingen waren aangekondigd in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007. Deze twee belastingen moesten in 2008 al opbrengsten genereren; de vliegbelasting € 350 miljoen en de verpakkingenbelasting € 250 miljoen.

### *Verpakkingenbelasting*

Het doel van de verpakkingenbelasting is het gebruik van verpakkingen terug te dringen en een verschuiving in het gebruik van verpakkingsmaterialen te bewerkstelligen. Deze verschuiving moet worden gerealiseerd door gedifferentieerde tarieven te hanteren voor verschillende soorten van verpakkingsmateriaal. Die tarieven worden berekend op basis van milieudruk. Deze methodiek maakte de verpakkingenbelasting een vrij ingewikkelde belasting en leidde tot vrij hoge administratieve lasten voor de bedrijven. In juli 2008 voerde de staatssecretaris een vereenvoudiging in.

Op basis van de eerste voorlopige aangiftes (schattingsopgaven) ontving de Belastingdienst in 2008 € 147 miljoen. Via deze verpakkingenbelasting int de Belastingdienst ook de bijdrage voor het Afvalfonds. Dit is een fonds waaruit gemeenten en afvalbedrijven betaald worden voor het werk dat ze doen voor de gescheiden inzameling van verpakkingsafval. Het Ministerie van VROM stort jaarlijks € 115 miljoen in het Afvalfonds.

In 2008 heeft de Belastingdienst prioriteit gegeven aan de voorbereiding en implementatie van deze belasting en aan het volledig maken van het bestand aan belastingplichtigen. Bij de opzet is uitgegaan van ongeveer 9 000 belastingplichtige bedrijven. Momenteel zijn er ongeveer 4 800 bekend.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer toegezegd dat in de beginfase van het toezicht op de naleving de nadruk niet ligt op sancties, maar op dienstverlening en communicatie. De Belastingdienst treedt in de eerste fase coulant op. In dat kader zullen de Belastingregio's in 2009 circa duizend bedrijfsbezoeken afleggen.

### *Vliegbelasting*

Het doel van de vliegbelasting is de consument bewust te maken dat vliegen milieuvervuilend is. De vliegbelasting is van toepassing bij vertrek vanaf een Nederlandse luchthaven, is afhankelijk van de gevlogen afstand en bestaat uit twee tarieven.

De luchthavens zijn de wettelijke belastingplichtigen, maar zij moeten de vliegbelasting innen bij de vliegmaatschappijen. Er is dus een beperkt aantal belastingplichtigen. Er zijn vier belastingplichtige luchthaven-exploitanten (en vijf luchthavens). In het kader van het toezicht had de Belastingdienst prioriteit gegeven aan het ontwerpen van een convenant met de luchthaven Schiphol, omdat die goed is voor 94% van de opbrengst vliegbelasting. Het convenant is in concept gereed. Gelet op mogelijke afschaffing van deze belasting hebben wij in ons onderzoek geen aandacht meer geschonken aan deze belasting. In maart 2009 heeft het kabinet besloten deze belasting af te schaffen.

### *Conclusies en aanbeveling*

Wij constateren dat de Belastingdienst in 2008 voorrang heeft gegeven aan de voorbereiding op de uitvoering van de verpakkingenbelasting en de vliegbelasting. Ook heeft de Belastingdienst voorrang gegeven aan het behandelen van teruggaafverzoeken energiebelasting. Gegeven de beschikbare controlecapaciteit betekende dit dat gepland onderzoek, voor met name de energiebelasting, niet of marginaal is uitgevoerd.

Het gebruikte geautomatiseerde heffingsstelsel is verouderd en er zijn risico's. Ook de informatievoorziening laat te wensen over. Wij constateren dat deze problemen bekend zijn, maar dat de Belastingdienst nog geen besluitvorming over vervanging heeft genomen.

Wij constateren dat het toezicht in 2008 onvoldoende toetsbaar is vormgegeven en dat het toezicht op de financieel grootste belasting marginaal was. Daarnaast stellen wij vast dat de automatisering de bedrijfsvoering van de milieubelastingen onvoldoende ondersteunt en dat er op dat vlak risico's zijn. Echter, gelet op het incidentele karakter van het verminderde toezicht in 2008 en de aandacht van het management voor de automatisering, willen wij het onvoldoende toezicht niet kwalificeren als een onvolkomenheid. Het blijft wel een punt van aandacht.

Wij bevelen aan erop toe te zien dat het toezicht in 2009 weer op peil wordt gebracht en te bezien of voorrang kan worden gegeven aan het verbeteren van het huidige geautomatiseerde systeem.

#### *4.2.3 Overige opmerkingen*

##### *BTW-declaraties bij Europese Unie*

In haar EU-tendrapporten heeft de Algemene Rekenkamer enige keren gewezen op de situatie dat sommige gemeenten en provincies Belasting Toegevoegde Waarde (btw) kunnen declareren bij de Europese Unie (EU), die ze ook nationaal gecompenseerd krijgen via het BTW-compensatiefonds. In september 2006 bleek dat de Europese Commissie (EC) van oordeel is dat deze praktijk niet volgens de Europese regels is.

In paragraaf 18.4.4 van het EU-tendrapport 2009 (Algemene Rekenkamer, 2009) is deze problematiek opnieuw aan de orde gesteld.

De Ministeries van Financiën en Economische Zaken hebben besloten om het standpunt van de EC vooralsnog te accepteren. De betrokken subsidieontvangers (gemeenten en provincies) hoeven de door hen gedeclareerde btw niet terug te betalen. Het Ministerie van Financiën heeft namelijk een garantieregeling afgegeven om onzekerheid bij de subsidieverstrekking en -ontvangers weg te nemen. Daarmee komt het financiële risico niet meer voor rekening van de programma's of de eindontvangers, maar voor rekening van het Rijk.

In totaal komt de garantstelling uit op € 48,2 miljoen. Dit bedrag zal het Ministerie van Financiën aan de betreffende programma's betalen via de verantwoordelijke vakministeries.

##### *Verslaglegging PPS-project Nieuwbouw Ministerie van Financiën-Korte Voorhout 7*

In 2008 is de renovatie van het Ministerie van Financiën afgerond en is het pand opgeleverd. Deze oplevering is de eerste renovatie van de Rijksgebouwendienst (Rgd) die via een publiek private samenwerking (pps) tot stand is gekomen. De risico's van exploitatie en financiering van dit pand liggen bij een privaat consortium. Gevolg van dit alles is dat in de jaarrekening van de Rgd een vordering op het Ministerie van Financiën is opgenomen (omvang € 136,2 miljoen). In de jaarrekening van het Ministerie van Financiën is echter geen schuld aan de Rgd verantwoord. Het Ministerie van Financiën beschouwt de jaarlijkse huur namelijk als een periodieke betaling waarvoor geldt: verplichtingen=kas. Het gevolg hiervan is dat in de rijksrekening het vermogen van de staat te hoog zal worden verantwoord.

Het Ministerie van Financiën heeft voor het jaar 2008 de Rgd goedkeuring gegeven voor de gekozen wijze van verslaglegging onder de voorwaarde dat de Rgd in 2009 de verslaglegging op zijn merites heroverweegt. We zullen deze heroverweging met grote belangstelling volgen.

##### *Terugbetaling erfpacht aanleg Tweede Maasvlakte*

De Europese Commissie heeft bij beschikking van 24 april 2007 besloten



geen bezwaar te maken tegen de bijdrage van de Nederlandse staat in het project Ontwikkeling Rotterdam Mainport. Onder andere vanwege de omstandigheid dat het Havenbedrijf Rotterdam een marktprijs zal betalen voor de pacht van de gronden waarop de haven zal worden uitgebreid, is de Europese Commissie tot de conclusie gekomen dat geen sprake is van staatssteun.

In ons onderzoek is geconstateerd dat het Havenbedrijf Rotterdam een marktconforme prijs voor de afkoop van erfpachtscanon ad € 16,0 miljoen heeft betaald. Dit bedrag heeft het Havenbedrijf als onderpachter van de zeebodem en daarop uit te voeren landwinning betaald aan de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft als pachter van de zeebodem dit bedrag vervolgens doorbetaald aan het Ministerie van Financiën (Domeinen Onroerende Zaken), die dit bedrag vervolgens heeft doorbetaald aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Het Ministerie van VenW heeft dit weer terugbetaald aan het Havenbedrijf Rotterdam. Het was de bedoeling dat voor het terugbetalen van de erfpachtafkoop een middelenafpraak gemaakt zou worden tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van VenW. Deze middelenafpraak blijkt niet gemaakt te zijn.

Bij de ontvangst van afkoopsom van de erfpacht is dit bedrag door het Ministerie van Financiën niet als opbrengst verantwoord en evenmin als uitgave, maar ten onrechte als ontvangsten/uitgaven buiten begrotingsverband. Artikel 28, eerste lid, van de CW 2001 bepaalt dat elke verplichting en uitgaaf enerzijds en elke ontvangst anderzijds op een begrotingsartikel onder de verplichtingen en de uitgaven, onderscheidenlijk de ontvangsten wordt geboekt. Dit is het zogenoemde universaliteitsbeginsel. Voorts heeft geen voorafgaande autorisatie van de uitgaven plaatsgevonden, waardoor ook het budgetrecht van de Tweede Kamer wordt aangetast.

Het eerdergenoemde bedrag is naar ons oordeel derhalve onrechtmatig voor wat de uitgaven op artikel 7 (Beheer materiële activa) betreft. Daarnaast is sprake van een onvolledigheid van de opbrengstverantwoording op dit artikel.

#### **4.3 Departementsoverstijgende onderwerpen**

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van beleidsdoel 7 (§ 4.3.1), naar de invulling van de functie van de Chief Information Officer bij de Belastingdienst (4.3.2) en naar het personeelsbeheer (§ 4.3.3).

##### *4.3.1 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 7 Beheer materiële activa*

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van Financiën in control is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor beleidsartikel 7: Beheer materiële activa, onderdeel de baten-lastendienst Domeinen Roerende Zaken (DRZ) de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?

- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

#### *Taken en organisatie van de baten-lastendienst DRZ*

In de CW 2001 is geregeld dat de minister van Financiën de Staat vertegenwoordigt in eigendomsrechtelijke verhoudingen. Dit vertaalt zich ook in de zorg voor de bewaring, de verkoop en eventuele vernietiging van overtollige of in beslag genomen roerende zaken. De uitvoering hiervan is belegd bij de baten-lastendienst DRZ van het Ministerie van Financiën.

#### *Planning & controlcyclus*

De planning & controlcyclus (p&c-cyclus) bestaat uit het jaarplan en drie uitvoeringsrapportages. Hierop wordt door de baten-lastendienst DRZ intern gestuurd. Naar aanleiding van de uitvoeringsrapportages heeft de directeur DRZ periodiek overleg met de directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Financiën.

De bedrijfsvoering kent de volgende processen: commerciële verwerking, logistieke verwerking, vernietiging en schonen. Per proces is een zogenoemde doelmatigheidsmatrix en een risicoanalyse opgesteld, inclusief de te nemen beheersmaatregelen. Over de realisatie rapporteert de baten-lastendienst Domeinen Roerende Zaken in de balanced score card (bsc). Deze maakt onderdeel uit van de uitvoeringsrapportages. De risicoanalyse is «bottom-up» tot stand gekomen. Uit ons onderzoek blijkt dat alle belangrijke risico's hierin zijn opgenomen. Behalve de rapportages over de uitgevoerde verbijzonderde interne controles zijn er geen rapportages over de uitvoering van de beheersmaatregelen. De baten-lastendienst DRZ had in 2008 de risicoanalyse beter willen inbedden in de p&c-cyclus. Dit is niet gelukt vanwege de capaciteit die is gaan zitten in het verkrijgen van de vergunning voor de vuurwerkopslag in Ulicoten.

Vanwege de per 1 januari 2009 voorgenomen reorganisatie is in 2008 het interne controleprogramma slechts ten dele uitgevoerd. Zo zijn de interne controles die de regiokantoren moeten doen, met name in het tweede halfjaar van 2008 niet meer uitgevoerd. Omdat de kwaliteit van de uitvoering onvoldoende was, zijn tekortkomingen in het materieelbeheer niet (tijdig) gesignaleerd. Het is de bedoeling dat er in 2009 een nieuw risicomanagementsysteem wordt ingevoerd, waarbij de verbijzonderde interne controle meer themagericht zal worden uitgevoerd.

#### *Informatie in het jaarverslag*

De baten-lastendienst DRZ valt samen met Domeinen Onroerende Zaken onder beleidsartikel 7 Beheer materiële activa. Hierbinnen heeft operationele doelstelling 3 betrekking op roerende zaken.

#### **Operationele doelstelling 3 van beleidsartikel 7**

Op een financieel en maatschappelijk verantwoorde manier bewaren, vernietigen en vervreemden van roerende zaken van de Staat.

Het ministerie heeft het begrip «maatschappelijk verantwoord» in de Begroting 2009 voor het eerst opgenomen als onderdeel van de doelstelling. Om de doelstelling te bereiken, heeft het ministerie het volgende instrument opgenomen: de uitvoering beleggen bij de baten-lastendienst DRZ.



In de begroting 2008 zijn meetbare gegevens opgenomen zoals bezettingsgraad van de opslaglocaties, kostprijzen, verhouding direct/indirect en uurtarieven. Niet voor alle indicatoren (kostprijs per m<sup>3</sup> binnen en buiten en uurtarief verkooptaak en bewaartaak) zijn streefcijfers opgenomen. De baten-lastendienst DRZ geeft aan dat de indicatoren destijds onder tijdsdruk tot stand zijn gekomen, waarna er geen streefcijfers meer zijn toegevoegd. Opvallend is dat er geen indicatoren zijn opgenomen die iets zeggen over het vernietigen en schonen. Het begrip integriteit is niet uitgewerkt.

#### *Oordeel over de totstandkoming*

Maandelijks meet de baten-lastendienst DRZ de scores op doelmatigheidsindicatoren. Voor een deel worden de gegevens ontleend aan tijdverantwoordingsgegevens en de financiële administratie. Uitzonderingen hierop zijn de bezettingsgraad en de klanttevredenheid. De baten-lastendienst DRZ stelt de bezettingsgraad van de opslaglocaties maandelijks vast door de bezette capaciteit globaal te schatten. Daardoor zijn de uitkomsten niet controleerbaar. Het verbeteren van de berekening van de bezettingsgraad is wel opgenomen als actiepunt.

Het meten van de klanttevredenheid gebeurt om het jaar en wordt uitbesteed aan een extern bureau. Het klanttevredenheidsonderzoek bestaat uit twee onderzoeken. De eerste is gericht op de kopende klanten en de andere is gericht op de aanleverende klanten. Opvallend is dat de cijfers die hieruit komen, worden gemiddeld tot één cijfer. De streefwaarde is gericht op dit gemiddelde en niet op beide groepen klanten afzonderlijk. In de begroting en het jaarverslag licht het ministerie het klanttevredenheidsonderzoek en de wijze waarop het cijfer tot stand komt, niet toe.

#### *• Procedure vernietiging vuurwerk*

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008a) constateerden wij dat er geen zekerheid was dat het in beslag genomen vuurwerk ook daadwerkelijk was vernietigd. Omdat het om grote hoeveelheden zeer gevaarlijk vuurwerk ging, kon vernietiging van een partij niet in één keer plaatsvinden, maar gebeurt dit in delen via tussenopslag. De baten-lastendienst DRZ kreeg wel de verzegelingsstickers terug, maar dit bood geen 100%-garantie dat het vuurwerk daadwerkelijk vernietigd was. Het ministerie zou maatregelen nemen om meer zekerheid te krijgen over de vuurwerkvernietigingen.

Wij hebben geconstateerd dat de situatie ongewijzigd is en dat dit ook zal blijven. Het ministerie heeft op dit punt wel actie ondernomen. In eerste instantie is onderzocht of een ander bedrijf de vernietigingen zonder tussenopslag zou kunnen uitvoeren. Dit bleek niet het geval. Vervolgens heeft het ministerie gesprekken gevoerd met het Openbaar Ministerie (OM) en het Duitse bedrijf, om te kijken of het mogelijk was om het toezicht op de vernietigingen beter te regelen. Dit bleek in de praktijk erg lastig en alleen tegen hoge kosten te realiseren. De baten-lastendienst DRZ gaf aan dat het OM dit niet vond opwegen tegen het risico. Wij hebben geconstateerd dat er een formeel besluit over deze kwestie bij de baten-lastendienst DRZ ontbreekt.

#### *• Landelijk Beslaghuis*

Het project Landelijk Beslaghuis (LBH) is een samenwerkingsverband van het OM, Domeinen Roerende Zaken en de Politie. Deze werken samen aan een efficiënte en effectieve integrale verwerking van in beslag genomen

goederen. Het Landelijk Beslag Register (LBR) is onderdeel van het LBH. Het LBR zou hét centrale computerregistratiesysteem van de drie ketenpartners worden. Hierin zouden alle in beslag genomen goederen tot in detail geregistreerd staan.

Het project LBH kent een lange geschiedenis. Het is gestart in 2002 en wordt gekenmerkt door veelvuldige vertragingen. In 2007 bleek dat de invoering nog steeds moeizaam en traag verliep.

Wij constateren nu dat de technische ontwikkeling wederom vertraagd is. Het ministerie heeft besloten om de ontwikkeling van het LBR, de ICT-poot van het LBH, voorlopig te stoppen omdat de noodzakelijke communicatie met het systeem van de politie technisch vrijwel onmogelijk bleek. De hiermee gemoeide uitgaven zijn niet exact bekend, deze zijn door ons geschat op ruim € 0,5 miljoen. De politie legt de komende tijd prioriteit bij de invoering van de Basisvoorziening Handhaving en is pas na volledige invoering van daarvan in staat een koppeling te maken met het LBR. Hiervan zou in 2012 sprake kunnen zijn.

Wij stellen vast dat een formeel besluit van bovengenoemde stopzetting ontbreekt. In de Begroting 2009 van het Ministerie van Financiën is geen informatie meer over de desbetreffende ontwikkelingen opgenomen. Het Jaarverslag 2008 van het ministerie bevat wel informatie over de stand van zaken. Deze geeft een verklaring van afronding van het technische gedeelte van het LBR.

De baten-lastendienst DRZ werkt nu samen met het OM om het LBH «fysiek» uit te voeren, los van geautomatiseerde systemen. Beide partijen zijn begonnen om het vervoersproces voor de in beslag genomen goederen te reorganiseren.

#### *Conclusies*

Wij zijn van mening dat er kwaliteitsverbetering mogelijk is van de indicatoren die in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van Financiën bij deze operationele doelstelling zijn opgenomen. De huidige indicatoren geven naar onze mening slechts een beperkt beeld van de baten-lastendienst DRZ. De indicatoren zijn alleen gericht op doelmatigheid. Ze sluiten niet aan op de beleidsdoelen, de verschillende producten die de baten-lastendienst DRZ onderscheidt, de daarbij genoemde succesfactoren en de balanced score card. Aansluiting bij deze indicatoren zou een breder en relevanter beeld kunnen opleveren.

Wij constateren dat de uitvoering van de interne controle in 2008 niet optimaal was. Omdat sprake is van een tijdelijke terugval vinden we dat er geen sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Wel zullen wij in ons Rechtmatigheidsonderzoek 2009 de ontwikkeling volgen.

Wij zijn van mening dat het project Landelijk Beslaghuis niet van de grond is gekomen, als we kijken naar het geautomatiseerde systeem Landelijk Beslag Register. De middelen die sedert 2002 door «Domeinen Roerende Goederen» aan dit project zijn besteed zijn op ruim € 0,5 miljoen te schatten. Deze zijn als verloren te beschouwen.

#### *4.3.2 Invulling van de functie van Chief Information Officer*

Met zijn brief van 10 juli 2008 (Financiën, 2008g) deelde de staatssecretaris van het Ministerie van Financiën mee om een Chief Information Officer (CIO) bij de Belastingdienst aan te stellen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft in haar brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2008 (BZK, 2008) aan

dat de CIO-functie vanaf het tweede kwartaal 2009 belegd moet zijn bij alle ministeries. Het instellen van de CIO bij de Belastingdienst staat daarmee los van de toezegging van de minister van BZK, maar is op initiatief van de staatssecretaris zelf gedaan.

#### *Positionering CIO*

De CIO van de Belastingdienst is lid van het managementteam van de Belastingdienst en is ervoor verantwoordelijk dat het primaire proces van de Belastingdienst blijvend wordt ondersteund door een adequate en efficiënte informatievoorziening. Enerzijds moet de CIO zicht hebben op de «vraagkant» en de eisen die daar worden gesteld aan de informatievoorziening. Anderzijds moet de CIO zich bewust zijn van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de informatievoorziening en daarbij een bedrijfseconomische afweging maken. De CIO is hiermee niet verantwoordelijk voor de functionele vraag, maar kan daar wel invloed op uitoefenen.

De CIO wordt bij de uitvoering van zijn taken ondersteund door het team ICTRA (ICT regie en architectuur). Dit team is gepositioneerd op het niveau van het Directoraat-generaal Belastingdienst.

#### *4.3.3 Personeelsbeheer*

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging (Algemene Rekenkamer, 2009b) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

#### *Digitalisering van personeelsdossiers*

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten).

Uit ons onderzoek naar het digitaliseringproces bij het Ministerie van Financiën blijkt dat sedert begin 2009 de medewerkers van Financiën zelf hun digitale dossier kunnen inzien.

In onderstaand overzicht zijn de bevindingen van dit deelonderzoek, voor zover deze het Ministerie van Financiën betreft samengevat.

---

Aantal te digitaliseren dossiers	33 000
Gemiddeld aantal pagina's per dossier	168
Digitalisering gestart in/afgerond	2004/2005

---

De auditdienst van het Ministerie van Financiën voert geen specifiek onderzoek uit naar de kwaliteit van de dossiervorming. Bij de salariscontrole geconstateerde tekortkomingen in de dossiervorming worden vastgelegd en besproken met de betreffende dienstonderdelen.

#### *Inhuur van externen*

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister

van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. De ministers dienen ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zijn hierover rapporteren in hun jaarverslagen. Bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van Economische Zaken (EZ) en van Financiën hebben we ook een aantal facturen onderzocht.

De uitgaven externe inhuur over 2008 bedroegen bij het Ministerie van Financiën € 180,8 miljoen. De kredietcrisis heeft ervoor gezorgd dat in 2008 een extra toename aan uitgaven inhuur is waar te nemen. Naar aanleiding van de kredietcrisis is hiervoor bij de *Najaarsnota 2008* (Financiën, 2008h) € 10,5 miljoen toegekend. Uiteindelijk is € 10,6 miljoen uitgegeven.

#### *Beheersingsmaatregelen inhuur*

Om externe inhuur zo veel mogelijk te voorkomen, overweegt het ministerie steeds wat het beste is. Als er eigen mensen zijn, dan zet het ministerie die in. Als de expertise niet aanwezig is, dan huurt het ministerie in. Waar mogelijk streeft het ministerie ernaar om interdepartementale teams in te zetten en meer samen te werken. Voorbeelden zijn P-Direkt en inkoopfuncties. Het ministerie stuurt echter vooral op de uitgaven. De grootste uitgaven worden gedaan bij de Belastingdienst (uitzendkrachten).

Alleen als er op centraal niveau signalen worden opgevangen dat draaideurconstructies voorkomen, besteedt het ministerie daar aandacht aan. Het heeft geen apart beleid op dit punt.

Het Ministerie van Financiën heeft een departementsbrede monitor externe inhuur ingesteld. De monitoractiviteiten maken deel uit van de planning & controlcyclus van het ministerie. De gegevens worden bijgehouden in de acht onderscheiden soorten externe inhuur en deze gegevens worden per directoraat-generaal afgezet tegen de cijfers van 2007.

Bij de controle van personele en materiële uitgaven is externe inhuur geen apart aandachtspunt.

Bij het Ministerie van Financiën hebben wij twee casussen bestudeerd. Deze casussen vertonen overeenkomsten. Voor allebei geldt dat geprobeerd is om eerst binnen het ministerie en daarna binnen het Rijk de functie te laten vervullen. In beide gevallen is dit niet gelukt. Enerzijds vanwege de gevraagde expertise, anderzijds door de beloning die het Rijk biedt voor deze functies. Voor beide functies wordt voor langere tijd gebruik gemaakt van inhuur.

## 5 BEZWAARONDERZOEK BEDRIJFSVOERING BELASTINGDIENST

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2008a) hebben we het bezwaaronderzoek naar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst aangekondigd. De aanleiding was dat wij, net als in 2006, in 2007 niet positief waren over de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Hoewel een aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in 2007 deels of helemaal was opgelost, hebben we in 2007 ook nieuwe onvolkomenheden geconstateerd. De problemen hebben vaak te maken met de automatisering of met het financieel beheer.

In het bezwaaronderzoek hebben we gezocht naar verklaringen voor de problemen in de bedrijfsvoering die zich in 2007 en in de eerste helft van 2008 hebben voorgedaan. Dit hebben we gedaan voor vijf casussen: vier incidenten bij de Inkomstenbelasting die gevolgen hebben gehad voor burgers en ondernemers en één onvolkomenheid uit het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008a):

1. In 2007 heeft de Belastingdienst ruim vijf maanden aangiften; definitief vastgesteld zonder volledige toetsing aan contra-informatie;
2. 730 000 aangiften voor de Inkomstenbelasting over 2007 (IB2007) konden niet verwerkt worden;
3. In het te downloaden winstaangifteprogramma voor ondernemers heeft de Belastingdienst de MKB-winstvrijstelling verkeerd toegepast;
4. 1 100 mensen die een papieren E-biljet hadden ingediend, hebben een verkeerde voorlopige aanslag IB2007 opgelegd gekregen. Daardoor kregen zij ten onrechte geen hypotheekrenteaftrek voor hun eigen woning;
5. De Belastingdienst leeft de procedures voor de teruggaven en verminderingen bij de Inkomstenbelasting onvoldoende na.<sup>6</sup>

In § 5.1 komen onze conclusies aan de orde. Ter toelichting daarvan beschrijven wij in § 5.2 de belangrijkste verklaringen die we hebben gevonden voor de problemen in de bedrijfsvoering. In § 5.3 geven wij aan in hoeverre de plannen die de Belastingdienst de afgelopen tijd heeft opgesteld, tegemoet komen aan de geconstateerde problemen en achterliggende oorzaken. Ten slotte schetsen wij in § 5.4 de stappen die de Belastingdienst het komende jaar moet maken om tot verdere structurele verbeteringen te komen.

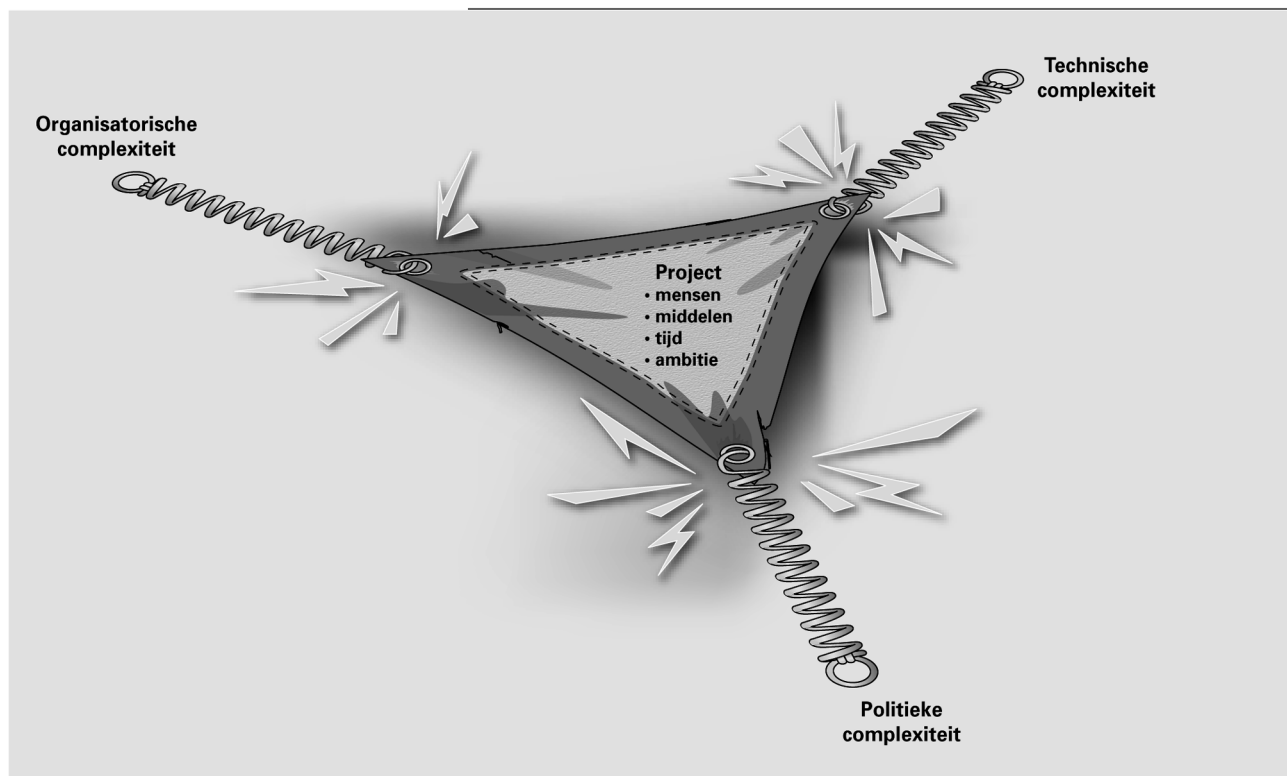
### 5.1 Conclusies

Zoals wij in eerdere onderzoeken geconstateerd hebben, vinden ICT-projecten bij de Rijksoverheid plaats in een spanningsveld tussen organisatorische, politieke en technische complexiteit (Algemene Rekenkamer, 2007). Door de combinatie van organisatorische, politieke en technische factoren zijn ICT-projecten vaak te complex. Als projecten te complex worden, zijn de beschikbare mensen, middelen en tijd vaak niet in balans met de ambities van een organisatie. In figuur 7 is dit schematisch weergegeven.

---

<sup>6</sup> De bevindingen voor deze casus komen grotendeels in 3.1 aan de orde. Daar gaan we in op de vraag of de onvolkomenheid is opgelost.

**Figuur 7 Spanningsveld tussen organisatorische, politieke en technische complexiteit**



Wij menen dat dit spanningsveld ook geldt voor het proces van het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening binnen de Belastingdienst. Niet alleen het huidige onderzoek geeft hiertoe aanleiding, maar ook bijvoorbeeld het onderzoek dat we in 2007 hebben gedaan naar de huur- en zorgtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2008b). Ook in dit onderzoek zagen we dat er bij de Belastingdienst sprake is van een grote organisatorische, politieke en technische complexiteit.

Onze conclusie luidt dat de ambities van de Belastingdienst voor het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening in 2007 en de eerste helft van 2008 niet goed in balans waren met de beschikbare mensen, middelen en tijd. De organisatorische complexiteit speelt daarbij een grote rol. De volgende twee aspecten zijn hierbij doorslaggevend:

- de manier waarop het proces voor het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening is ingericht. Er ontbreekt een eenduidige aansturing en beheersing vanuit het concernniveau. Bovendien is het opdrachtgeverschap gebrekkig ingevuld en ontbreken er kwaliteitseisen en een systematische testaanpak;
- de cultuur binnen de Belastingdienst. De Belastingdienst legt de nadruk op het repareren van fouten in plaats van op het voorkomen ervan. Verder hecht men weinig belang aan collegiale toetsing en de communicatie en afstemming tussen organisatieonderdelen is gebrekkig.

Uit het onderzoek leiden we af dat deze punten breder spelen dan alleen rond de informatievoorziening. Zo hebben we bij de naleving van de procedures voor de teruggaven en verminderingen bij de Inkomstenbe-

lastig gezien dat de aansturing door de Belastingregio Noord van de andere belastingregio's moeizaam is. Ook bij dit proces hechten de medewerkers weinig belang aan collegiale toetsing.

Wat betreft de politieke complexiteit hebben we bij het onderzoek naar de toeslagen gezien dat grote politieke druk om de ICT snel op te leveren een rol speelt. Dit leidt tot tijdsdruk, waardoor men inefficiënt werkt en de planning en begroting niet zijn aangepast aan de werkelijke complexiteit. Dergelijke druk kan ertoe leiden dat de organisatie minder aandacht en tijd besteedt aan de reguliere processen.

De technische complexiteit wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst een groot aantal ICT-systemen gebruikt. De verbindingen tussen deze systemen worden steeds ingewikkelder. Dit geldt zowel bij het inpassen van nieuwe systemen als bij het aanbrengen van veranderingen in bestaande systemen. De complexiteit wordt nog groter doordat fiscale wijzigingen gevolgen hebben voor de systemen. De Belastingdienst heeft onvoldoende inzicht in hoe deze fiscale wijzigingen doorwerken op de systemen.

Om de ambities meer in balans te brengen met de beschikbare mensen, middelen en tijd, is het belangrijk dat de Belastingdienst deze verschillende vormen van complexiteit zo veel mogelijk beheersbaar weet te maken. De afgelopen tijd heeft de Belastingdienst initiatieven genomen om verbeteringen in gang te zetten. Zo heeft de Belastingdienst onlangs stappen gezet om op concernniveau de aansturing van het voortbrengingsproces te verbeteren.

Daarnaast heeft de Belastingdienst vele plannen opgesteld om verbeteringen op uitvoeringsniveau te realiseren. Deze plannen dekken echter niet alle gesignaleerde problemen af en zijn meestal nog niet voldoende uitgewerkt. Een belangrijk aspect dat in de verbeterplannen onderbelicht blijft, is het voorkomen van fouten. Ten slotte is de samenhang tussen de verschillende plannen en het stellen van prioriteiten niet in alle gevallen duidelijk.

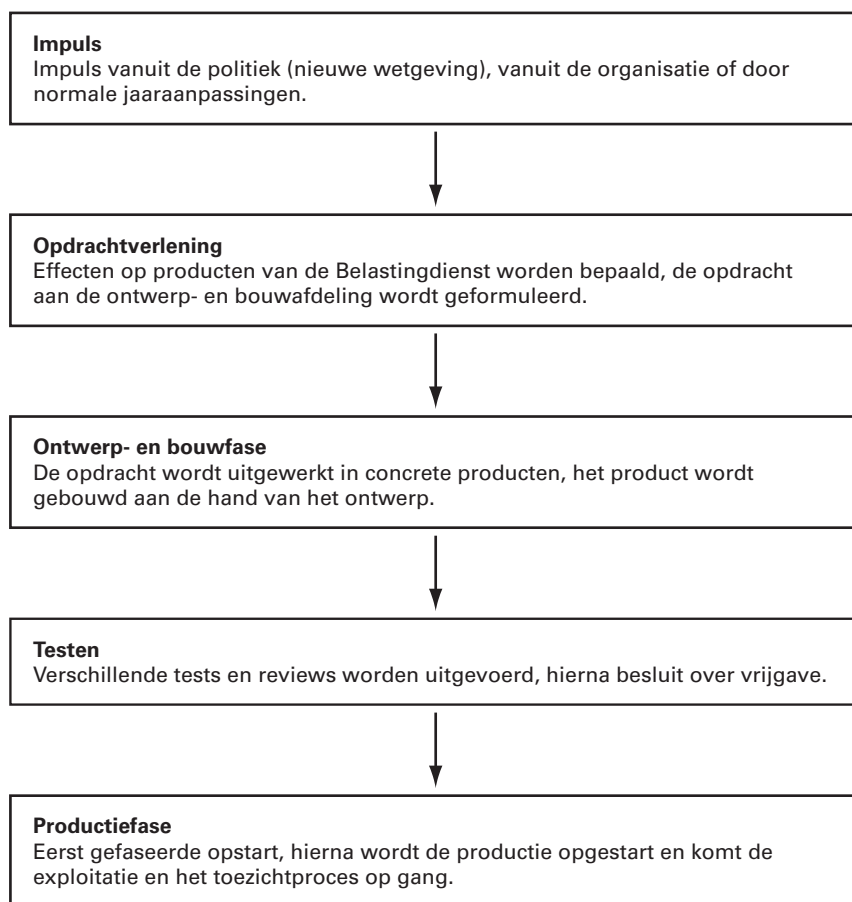
Alles overziend zijn wij positief over de eerste stappen die de Belastingdienst heeft gezet op weg naar verbetering. Het is op dit moment echter nog te vroeg om een goed beeld te krijgen van de uitwerking en implementatie van deze plannen. Daarnaast vinden wij dat de Belastingdienst meer initiatieven zou moeten ontplooien om fouten in de toekomst te voorkomen. Het beheersbaar maken van de complexiteit, zeker gezien de omvang hiervan bij de Belastingdienst, is een proces dat veel tijd en energie vraagt. Dat geldt des te meer als het gaat om het tot stand brengen van een cultuurverandering binnen een organisatie. Alles bij elkaar genomen hebben wij daarom besloten om het bezwaaronderzoek met een jaar te verlengen. In § 5.4 geven we aan welke verbeteringen we in het komende jaar verwachten van de Belastingdienst.

## **5.2 Verklaringen voor problemen in de bedrijfsvoering**

Om zicht te krijgen op verklaringen voor de problemen in de bedrijfsvoering hebben we voor de vier casussen die zich afspelen op het terrein van het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening, het proces in kaart gebracht waarbinnen de fout kon ontstaan én enige tijd kon blijven voortbestaan. De casussen betroffen geen grote ICT-projecten, maar relatief kleine wijzigingen die moesten worden aangebracht in het



reguliere werkproces van de Belastingdienst voor de verwerking van de aangiften voor de Inkomstenbelasting. Dit proces bestaat uit de volgende fasen:



De basis voor de fouten die wij hebben onderzocht, ligt in de cultuur binnen de Belastingdienst die sterk gericht is op het herstellen van fouten en weinig op het voorkomen ervan.<sup>7</sup> Als gevolg hiervan krijgt de voorkant van het proces – de opdrachtverstrekking – onvoldoende aandacht. Zo was ook in ons onderzoek de opdrachtverstrekking het begin van de problemen. De opdrachten waren voor verschillende interpretaties vatbaar, onvolledig of onduidelijk. De opdrachtgever had onvoldoende zicht op de implicaties voor het ontwerp en de bouw. Ook werden de kwaliteitseisen of acceptatiecriteria voor de realisatie en acceptatie van de opdracht onvoldoende uitgewerkt.

Het feit dat de opdrachtverstrekking onvoldoende is, werkt door in alle volgende fasen van het proces, tot aan de productie. Het bemoeilijkt de ontwerp- en bouwfase. Daar komt bij dat in deze fasen ook fouten zijn gemaakt, doordat – evenals bij de opdrachtgever – kennis van de integrale systemen ontbreekt en er te weinig afstemming plaatsvindt binnen en tussen de ontwerp- en bouwteams. Hierdoor kon de fout in stand blijven. Ook het testtraject verliep niet goed. In dit proces ontbreekt het aan een eenduidige en systematische aanpak van het testen. Daardoor worden fouten niet ontdekt en systemen ten onrechte vrijgegeven. Nadat het product in productie was gegaan, is de fout meestal ook niet tijdig ontdekt, omdat er geen goed werkend functioneel beheer was.

<sup>7</sup> Ook de Auditdienst Financiën (AdF) constateerde in 2008 dat de Belastingdienst een grote flexibiliteit en daadkracht kent in de beheersing van onverwacht optredende verstoringen («damage control»). Tegelijk is de Belastingdienst volgens de AdF nog onvoldoende in staat om tijdig te anticiperen op onvolkomenheden/dreigingen die in de toekomst liggen. De omslag van reactief handelen naar proactief anticiperen kan nog moeilijk worden gemaakt (Assurance-rapport, audit bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten strategische projecten Belastingdienst, april 2008).



Verskillende factoren in de organisatie van de Belastingdienst en in de omgeving hebben ertoe bijgedragen dat het proces in de onderzoeksperiode niet goed genoeg verliep. Een belangrijke factor is dat het management het proces op concernniveau niet eenduidig en gestructureerd aanstuurt. We baseren dit op de volgende punten:

- Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet eenduidig belegd, bijvoorbeeld als het gaat om verantwoordelijkheden rond het opdrachtgeverschap en het testtraject. Als gevolg hiervan voerde het management in de onderzoeksperiode te weinig regie op het proces;
- Er is geen eenduidige en efficiënte besluitvormingsstructuur. Hierdoor ontbreekt er doorzettingsvermogen en komt besluitvorming moeilijk van de grond. Ondanks de grote hoeveelheid overlegvormen die de Belastingdienst kent, vindt er op belangrijke punten (zoals de vertaling van de opdracht naar het ontwerp) weinig afstemming plaats;
- De planning & control is gebrekkig. Het ontbreekt aan inzicht in de planning en voortgang van de werkzaamheden binnen het proces als geheel. Een voorbeeld is het ontbreken van inzicht in de uitvoering van het testtraject, omdat de Belastingdienst vaak geen verslag maakt van uitgevoerde tests.

De gebrekkige aansturing werkt door op uitvoeringsniveau. De benodigde samenwerking tussen organisatieonderdelen verloopt in de praktijk moeizaam, doordat centrale regie en duidelijke beslissingsbevoegdheden ontbreken. Besluitvorming komt moeilijk van de grond.

Ook zagen we dat iedereen werkt aan het eigen onderdeel van het proces, maar niet goed kijkt (of kan kijken) naar de aansluiting met andere onderdelen van het proces. De communicatie en afstemming lieten in de onderzoeksperiode op dit punt te wensen over. Een onderdeel van de cultuur is verder dat er weinig belang wordt gehecht aan collegiale toetsing. Er is een weinig kritische houding ten opzichte van het eigen werk en dat van collega's.

Een factor die complicerend werkt, is het grote aantal systemen bij de Belastingdienst en de verbindingen tussen deze systemen. Het ontbreekt binnen de Belastingdienst aan overzicht van het totale proces, zowel in fiscaal als technisch opzicht. Ook ontbreekt het aan inzicht in de aansluiting tussen de onderdelen van het proces. Een probleem dat hiermee samenhangt, is dat er binnen de Belastingdienst onvoldoende zicht is op de gevolgen van fiscale wijzigingen op de systemen.

Tot slot is een complicerende factor dat er bij de Belastingdienst permanente tijdsdruk is op de uitvoering van het proces. Daarbij gaat het om deadlines voor de oplevering van systemen, zoals ABS en Easytax. De planning is toch al krap en wordt problematisch zodra er ergens in het proces vertraging optreedt.

In de afdoening van belastingaangiften, waar onze vijfde casus betrekking op had, tekenden zich overeenkomstige problemen af als bij het ontwerp en het onderhoud van de informatievoorziening. De complexiteit van ICT-systemen speelt een rol, evenals het ontbreken van collegiale toetsing. Verder zagen we dat de aansturing van de belastingregio's, door de daarvoor verantwoordelijk gestelde belastingregio (de zogenoemde domeineigenaar), lastig is. De regio's kunnen zelf prioriteiten stellen, en daarbij rekening houden met de taken die op hen afkomen. Daardoor is uitvoering van de «opdrachten» van de domeineigenaar niet gegarandeerd.

### **5.3 Het verbeterproces**

We concluderen dat de Belastingdienst de afgelopen tijd stappen heeft gezet om op concernniveau de aansturing van het voortbrengingsproces te verbeteren. Zo is een Chief Information Officer (CIO) aangesteld, die er onder meer verantwoordelijk voor is dat het primaire proces van de Belastingdienst blijvend wordt ondersteund door een adequate en efficiënte informatievoorziening. Ook is hij verantwoordelijk voor een effectieve sturing van de informatievoorziening. Daarnaast heeft de Belastingdienst een team opgericht dat regie gaat voeren op de informatievoorziening. Dit team heeft een belangrijke rol in het verankeren van de gekozen verbeteraanpak, zoals een eenduidige architectuur en het beter inrichten van test- en outputcontroleprocessen. Als gevolg van deze acties ontstaat duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en de besluitvormingsstructuur.

Wat betreft de verbeterplannen die zich richten op het uitvoeringsniveau heeft de Belastingdienst nog een stap te maken, van abstract naar concreet. Er is een groot aantal, vaak complexe, verbeterplannen opgesteld die bedoeld zijn om de complexiteit te reduceren. Bij veel van deze plannen is onduidelijk tot welke concrete resultaten ze moeten leiden en hoe deze bereikt gaan worden. De plannen gaan in redelijke mate in op de problemen die we geconstateerd hebben. De verbeterplannen op het gebied van het testen zijn het meest concreet en komen het meest tegemoet aan de problemen die wij hebben geconstateerd.

Er is daarentegen minder aandacht voor het voorkomen van fouten. Problemen die wij geconstateerd hebben in de opdrachtverstrekking, het ontwerp en de bouw krijgen namelijk minder aandacht in de verbeterplannen of zijn (nog) weinig concreet. Doordat veel van de verbeterplannen nog niet voldoende zijn uitgewerkt, is het nu nog niet of moeilijk vast te stellen in hoeverre ze zullen bijdragen aan het oplossen van de problemen.

### **5.4 Verwachtingen voor het komende jaar**

Om structurele verbeteringen in de bedrijfsvoering te realiseren, heeft de Belastingdienst nog de nodige tijd nodig. Wij zijn van mening dat de Belastingdienst komend jaar prioriteit moet geven aan het zo veel mogelijk voorkomen van fouten. Daarom verwachten wij dat de Belastingdienst in maart 2010 vooral het opdrachtgeverschap heeft verbeterd. Concreet verwachten wij dat de Belastingdienst:

- prioriteiten aanbrengt in de verbeterplannen – in ieder geval voor de opdrachtverlening – en de verbeterplannen verder uitwerkt. Het is van belang om concrete verbeteracties te benoemen en te voorzien van een planning inclusief mijlpalen;
- bij elke opdracht een impactanalyse uitvoert met alle partijen die bij het proces betrokken zijn. Op deze manier worden de gevolgen van de opdracht voor de systemen en (andere) processen van de Belastingdienst voorafgaande aan de uitvoering van de opdracht inzichtelijk;
- overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bevordert om een goede uitvoering van de opdracht te kunnen borgen. De Belastingdienst moet ook aandacht besteden aan afstemming tussen de verschillende onderaannemers;
- zorgt voor een gestandaardiseerde procedure voor collegiale toetsing. Met als uitgangspunt dat dan kan pas worden verdergegaan met een

volgende fase als blijkt dat er een collegiale review heeft plaatsgevonden;

- de acceptatiecriteria voor producten aanscherpt. Producten moeten voldoen aan eenduidige en vooraf opgestelde kwaliteitseisen. Tests, reviews en de vrijgave van het product moeten plaatsvinden door mensen die voldoende kennis hebben van en overzicht hebben over het proces.

Daarnaast vinden wij het belangrijk dat de Belastingdienst de voorgenomen verbeteringen volgens de plannen uitvoert. Het gaat daarbij om verbeteringen rond de aansturing en de regie van het proces dat gericht is op het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening.

Tot slot wijzen wij erop dat de verklaringen die wij hebben gevonden voor de problemen rond de informatievoorziening mogelijk breder binnen de Belastingdienst een rol spelen. Zo kan het zijn dat het spanningsveld tussen organisatorische, politieke en technische complexiteit ook een rol speelt bij de onvolkomenheden die wij in 2008 hebben geconstateerd in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst (zie hoofdstuk 4). Daarom geven wij de Belastingdienst mee dat het zinvol is om na te gaan in hoeverre dit inderdaad het geval is.

Op basis van de voortgang die de Belastingdienst geboekt heeft met het realiseren van de hiervoor beschreven verwachtingen zal de Algemene Rekenkamer volgend jaar opnieuw afwegen of zij bezwaar zal maken.

## **6 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD**

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 6.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 6.2)?

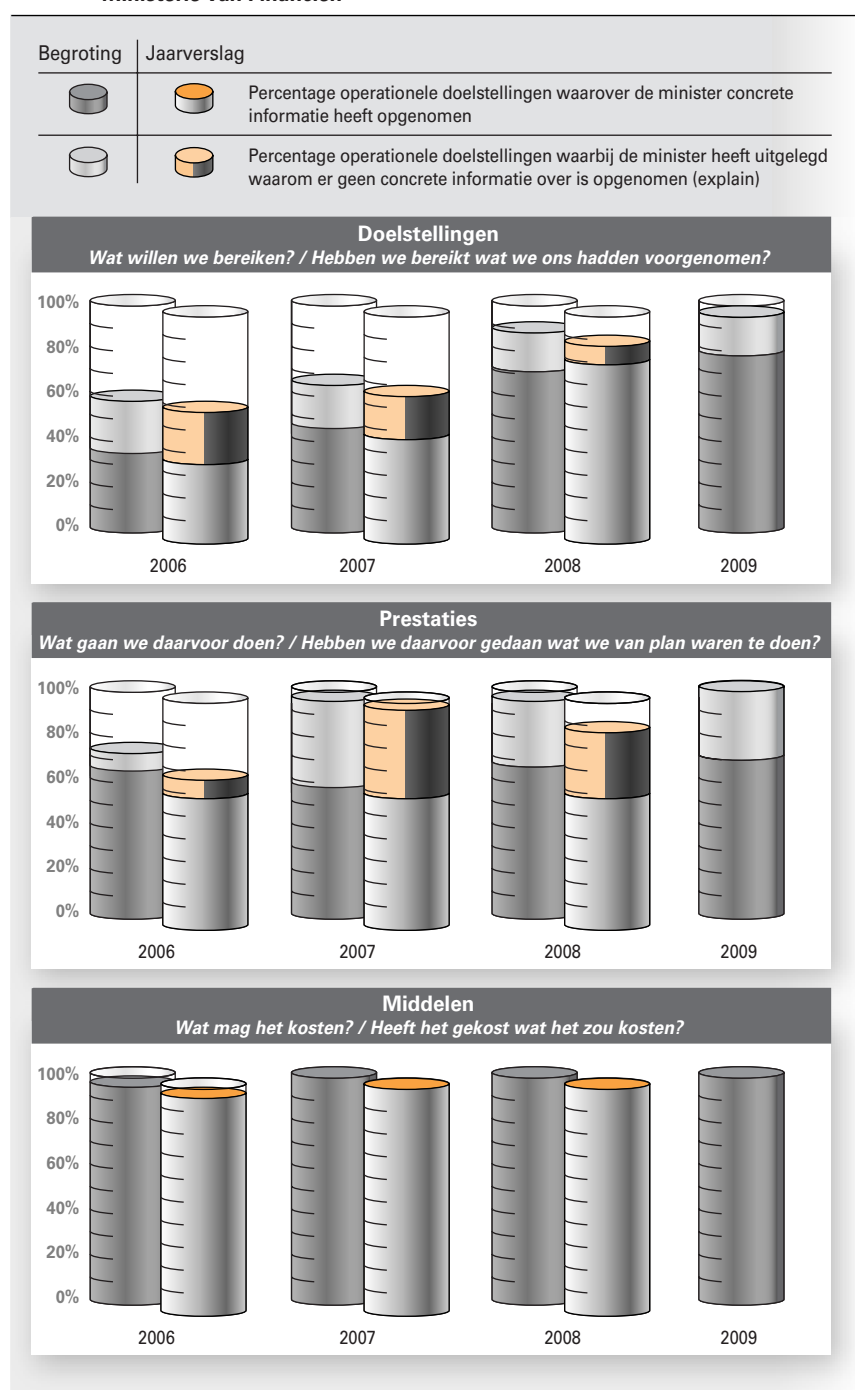
### **6.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het 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)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 8. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2008 vergeleken met de resultaten van 2006, 2007 en de begroting van 2009.

**Figuur 8 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**

*Ministerie van Financiën*



De doelstellingen, prestaties en middelen scoren op de zogenaamde «H en W-vragen». De 3 H-vragen betreffen respectievelijk: hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen, hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren en heeft het gekost wat het zou kosten? De 3 W-vragen zijn respectievelijk: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

De Begroting en het Jaarverslag 2008 vertonen bij alle «H en W-vragen» een hogere score dan de jaren daarvoor. De hogere score is te danken aan betere doelstellingen en voor een klein deel aan het opnemen van meer indicatoren. De «explains» zijn afgenomen, vooral in het Jaarverslag 2008.

## 6.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

We hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. We hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet 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.

Dit jaar hebben we ook gekeken naar de operationele doelstelling 3 van beleidsartikel 7 (zie § 4.3.1). Ook hebben wij onderzocht welke beleidsinformatie over de toeslagen in de toelichting bij het beleidsartikel is gegeven.

Beleidsinformatie over toeslagen is op te splitsen in twee soorten informatie. De eerste is informatie over de uitvoering van de toeslagenregelingen door de Belastingdienst. De tweede is informatie die de beleidsdepartementen nodig hebben voor de uitvoering van en de verantwoording over hun beleid.

*De beleidsinformatie is vermeld bij een aantal operationele doelstellingen van artikel 1: Belastingen.*

### *Uitvoering van het toezicht*

#### **Operationele doelstelling 2 van artikel 1 Belastingen/Belastingdienst**

Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belastingplichtigen en premieplichtigen (en toelaggerechtigden in 2008) hun wettelijke verplichtingen nakomen. Meetbare gegevens: correctiepercentages, aantallen boekenonderzoeken, door belastingplichtige ervaren pakkans (in %), aantal behandelde aangiften enzovoort.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2008a) merkten wij op dat er in de Begroting 2008 van het Ministerie van Financiën geen indicatoren waren opgenomen die iets zeggen over de resultaten van het toezicht op de toeslagen. Naar onze mening kon de Tweede Kamer zich daardoor geen beeld vormen van de inspanningen die de Belastingdienst had verricht om de aangeleverde gegevens voor de toeslagen te controleren. Ook kreeg de Tweede Kamer hierdoor geen inzicht in de resultaten van dat toezicht. De minister onderschreef onze aanbeveling om indicatoren toe te voegen voor het toezicht op de toeslagen. In de Begroting 2009 van het Ministerie van Financiën zou hiervoor een eerste invulling worden gegeven.

In de *Begroting 2008 van het Ministerie van Financiën* is het toezicht opgenomen bij de operationele doelstelling 2 bij het onderdeel Belastingdienst van artikel 1 (Belastingen).

«Het toezicht bij Toeslagen is gericht op het correct, dat wil zeggen op basis van de wettelijke grondslagen, uitbetalen van het juiste bedrag. Het toezichtsbeleid komt tot stand in afstemming met de departementen die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de inkomensafhankelijke regelingen». Als instrument is genoemd het Toezichtsplan voor Toeslagen.

In het *Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* staat dat het Toezichtsplan voor toeslagen is gerealiseerd. Vervolgens geeft het ministerie aan dat het toezicht op toeslagen heeft plaatsgevonden op basis van een toezichtsplan dat met de betrokken departementen is afgestemd.

Door in algemene bewoordingen aan te geven dat het toezichtsplan voor toeslagen is gerealiseerd, gaat de minister voorbij aan het feit dat voorgenomen toezichtsacties kunnen zijn opgeschoven, of geen doorgang vonden. Uit ons onderzoek blijkt dat dit wel het geval was; op goede gronden is de Belastingdienst op onderdelen van het oorspronkelijke plan afgeweken. Dergelijke informatie is niet in de toelichting vermeld. In de bedrijfsvoeringparagraaf is daarover overigens wel informatie opgenomen.

In de toelichting geeft het ministerie geen informatie over wat met het toezicht is bereikt. In hoeverre komen toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nu na, zodat de toeslagen worden berekend en uitgekeerd op basis van juiste en tijdige informatie? In de bedrijfsvoeringparagraaf bij het Jaarverslag en in het Beheersverslag van de Belastingdienst gaat het ministerie wel op onderdelen van het toezicht in.

#### *Overige beleidsinformatie*

De toeslagen zijn ook genoemd bij de operationele doelstellingen 1 en 4 bij het onderdeel Belastingdienst van artikel 1.

#### **Operationele doelstellingen 1 en 4 van artikel 1 Belastingen/Belastingdienst**

Operationele doelstelling 1: belastingplichtigen, premieplichtigen en rechthebbenden van toeslagen dienstverlening aanbieden op de manier die hen past.

Operationele doelstelling 4: efficiënte en soepele uitvoering van de massale processen.

In het Jaarverslag 2008 gaat het Ministerie van Financiën bij doelstelling 1 in op de mogelijkheden van de Belastingtelefoon bij «het wijzigen van de inkomstengegevens, het stopzetten van toeslagen en het intrekken van de lopende toeslagbeschikkingen». Bij de toelichting op de meetbare gegevens bij deze operationele doelstelling neemt het ministerie «tevredenheidspercentages» op: in hoeverre heeft het ministerie de aanvragen voor toeslagen tijdig behandeld en is het de afspraken nagekomen?

Bij operationele doelstelling 4 heeft het ministerie in het Jaarverslag 2008 geen specifieke tekst opgenomen. In de derde voortgangsrapportage (Financiën, 2008f) en in het Beheersverslag van de Belastingdienst zijn wel meer gegevens opgenomen.

#### *Gegevensuitwisseling beleidsinformatie*

Wat betreft de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag hebben de bewinds- personen onderlinge afspraken over de informatie-uitwisseling en de accountantscontrole vastgelegd in convenanten.

De drie convenanten zijn niet meer geheel actueel en worden momenteel herzien. Voor de kindertoeslag/het kindgebonden budget is tot op heden geen definitief convenant opgesteld. Hier wordt momenteel wel aan gewerkt door het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het kantoor Toeslagen kan voor de huur- en zorgtoeslag niet alle beleidsinformatie aanleveren die in de convenanten is opgenomen. Het geautomatiseerde systeem voor de huur- en zorgtoeslag heeft daar vanaf

het begin problemen mee gegeven. In het verslag van een schriftelijk overleg van februari 2008 (Tweede Kamer, 2008a) geeft de Staatssecretaris van Financiën aan dat hij de volledige beleidsinformatie over 2006 pas kan leveren als de definitieve toekenningen zijn afgerond.

Zowel het kantoor Toeslagen als de Ministeries voor WWI (huurtoeslag) en van VWS (zorgtoeslag) geven aan dat er sprake is van verbetering sinds 2006, maar dat niet alle gevraagde beleidsinformatie kan worden geleverd.

Het kantoor Toeslagen kan van de kinderopvangtoeslag alle gevraagde informatie aan het Ministerie van OCW leveren. De kinderopvangtoeslag was een jaar eerder van start gegaan, waarbij er sprake was van minder tijdsdruk en samenloop met andere projecten dan bij de huur- en zorgtoeslag het geval was.

Wat betreft het kindgebonden budget zijn in het laatste kwartaal van 2008 concrete afspraken gemaakt tussen van Jeugd en Gezin en het kantoor Toeslagen. In februari 2009 zou het kantoor Toeslagen een eerste set beleidsinformatie aanleveren.

#### *Conclusies*

Wij constateren dat de minister invulling heeft gegeven aan zijn toezegging door een indicator op te nemen voor het toezicht op de toeslagen. Door in algemene bewoordingen aan te geven dat het toezichtsplan voor toeslagen is gerealiseerd gaat de minister voorbij aan het feit dat voorgenomen toezichtsacties kunnen zijn opgeschoven of geen doorgang vonden. Naar onze mening zou de toelichting op dat punt vollediger kunnen zijn.

Wij stellen vast dat er in de toelichting bij het beleidsartikel geen informatie is verstrekt over wat met het toezicht is bereikt: in hoeverre komen toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nu na, zodat de toeslagen worden berekend en uitgekeerd op basis van juiste en tijdige informatie?

Wij constateren dat het ministerie in de toelichting bij de operationele doelstelling 4 geen gegevens heeft opgenomen die iets zeggen over de uitvoering. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over productieverstoringen die van invloed zijn op de dienstverlening aan de toeslaggerechtigden.



## 7 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 28 april 2009 gereageerd op onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën (IXB), van de Nationale Schuld (IXA), van het BTW-compensatiefonds (G) en op het rapport *Kredietcrisis 2008/2009*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 7.1). De reactie is ook te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 7.2).

### 7.1 Reactie minister

«Hierbij ontvangt u de reactie op de conceptrapporten van de Algemene Rekenkamer bij de Jaarverslagen 2008 van het Ministerie van Financiën. De reactie heeft betrekking op het rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB) en het jaarverslag van de Nationale Schuld (IXA). Het rapport van het BTW-compensatiefonds geeft geen aanleiding tot een reactie. In deze brief reageer ik ook op het rapport *Kredietcrisis 2008/2009*.

Specifiek wordt ingegaan op de kredietcrisis, het bezwaaronderzoek en op de genoemde onvolkomenheden in de Audit-actielijst. Daarna wordt ingegaan op overige bevindingen van de Rekenkamer die niet zijn opgenomen in de Audit-actielijst, maar die wel om een reactie vragen.

Alvorens in te gaan op deze afzonderlijke punten merk ik op dat het beeld dat wordt opgeroepen in de rapporten positief is. Zo merkt u onder andere op dat de verantwoording over de kredietcrisis van voldoende kwaliteit is, dat u positief bent over de eerste stappen die de Belastingdienst heeft gezet op weg naar verbetering bij het bezwaaronderzoek en dat het overall beeld een opgaande lijn te zien geeft ten aanzien van de onvolkomenheden. Het doet mij deugd hier kennis van te nemen en natuurlijk zullen we de problemen verder aanpakken.

#### **Kredietcrisis**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de passages in uw rapporten die betrekking hebben op de kredietcrisis. Hierbij is de volgende driedeling gehanteerd: de rechtmatigheid van de maatregelen, de getrouwe weergave van de maatregelen in de jaarverslagen en de bedrijfsvoeringsaspecten.

We zijn het erover eens dat het niet volgen van de voorhangprocedure heeft geleid tot onrechtmatige uitgaven. Met instemming heb ik kennis genomen van uw besluit af te zien van het maken van bezwaar. Ik kan me vinden in de onderbouwing van dit besluit.

De conclusie dat de financiële informatie in de jaarverslagen toereikend is, stemt tot tevredenheid.

De constatering dat het beheer en het toezicht nog verder vorm moet krijgen is terecht. In de bedrijfsvoeringsparagraaf komt dit ook aan de orde. In 2009 zal het beheer en het toezicht verder vorm gegeven worden.

In het rapport van de kredietcrisis 2008/2009 neemt u op dat u er vooralsnog van uitgaat dat u de bevoegdheden heeft zoals deze staan beschreven in artikel 91 CW, lid 1a ten aanzien van de nieuw verworven deelnemingen.

Bij het opstellen van de genoemde wettekst is niet voorzien dat deze uitzonderlijke omstandigheden zich voor zouden kunnen doen. Wij willen dan ook voorstellen om met de AR in overleg te treden om vast te stellen welke bevoegdheden zij heeft bij deze deelnemingen.

## **Audit Actielijst 2009**

### *Uitvoering toezichtbeleid dividendbelasting*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij het toezicht op de dividendbelasting in 2008 sprake is van verminderd toezicht. De aanbeveling om systematisch toezicht te houden op de behandeling van de dividendbelasting wordt door mij onderschreven. Inmiddels is aan de belastingregio's de opdracht gegeven het toezicht op de dividendbelasting op het vereiste niveau te brengen en de verleende vrijstellingen te toetsen overeenkomstig het geformuleerde beleid.

### *Aansluitingen heffing en inning*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de concernadministratie het probleem met de aansluitingen heffing en inning nog niet geheel heeft opgelost. Dit proces, waarmee in 2008 is gestart en dat voor omzetbelasting en vennootschapsbelasting inmiddels gereed is, wordt in 2009 voor de loonheffing en inkomstenbelasting afgerond.

### *Financieel beheer toeslagen*

De Algemene Rekenkamer constateert dat het financieel beheer toeslagen beter gaat, maar nog niet geheel op orde is. De aanbeveling om de kwaliteitsborging op de voorschotten en het definitief toekennen te versterken, wordt door mij onderschreven. Ook het financieel beheer ten aanzien van de aansluitingen tussen beschikkingssystemen en betaalsystemen, zal verder worden verbeterd.

Ik plaats een kanttekening bij het genoemde totaalbedrag aan rechtmatigheidsfouten ad € 194,2 miljoen. Dit betreft een optelsom van fouten bij de voorschotverlening en fouten bij het definitief toekennen. Er is sprake van een zekere mate van dubbel telling. Bij de definitieve toekenning worden veel van de eerder gemaakte fouten bij voorschotverlening gecorrigeerd.

Helaas is het over 2008 bij het definitief toekennen van de huurtoeslag niet gelukt onder de tolerantiegrens van de begroting van het ministerie van WWI te komen. Dit is met name veroorzaakt door de afwikkeling van een aantal complexe toezichtposten uit het toeslagjaar 2006. Hierover heb ik in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag IXB Financiën 2008 verantwoording afgelegd. Voor de begroting van Financiën is de tolerantiegrens gerelateerd aan de voorschotten in de saldi balans. Deze tolerantiegrens is bij alle toeslagen niet overschreden.

Overigens dient bij de in het rapport gemaakte vergelijking van de jaren 2007 en 2008 bedacht te worden dat het volume aan definitieve toekenningen in het kalenderjaar 2008 aanzienlijk groter was dan in 2007. In 2007 zijn 4,6 miljoen definitieve toekenningen vastgesteld, terwijl dit er 7,5 miljoen waren in 2008. In een grotere massa met veel handmatige behandeling is de kans op het maken van fouten inherent groter. Bovendien betroffen de definitieve toekenningen in 2008 over het toeslagjaar 2006 de meest complexe toezichtposten.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat de beslissing tot uitstel van het nieuwe Toeslagensysteem relatief laat is genomen. Dit is op zich juist. Wel merk ik op dat geen kans onbenut is gelaten om het nieuwe systeem tijdig operationeel te krijgen. Nadat uit testen eind oktober bleek dat er nog geen sprake was van een compleet werkend geheel, is gekozen voor uitstel, in de wetenschap dat er een terugvaloptie was in de vorm van het (aangepaste) huidige systeem.

### *Dossievorming*

Uit de periodieke kwaliteitsonderzoeken die worden gehouden binnen de Belastingdienst blijkt dat de fiscale kwaliteit van de beschikkingen van een goed niveau is. De in 2007 ingezette verbetering van de kwaliteit van de dossiervorming bij de heffing heeft zich in 2008 echter niet doorgezet. De aanbeveling om het management blijvende aandacht te vragen voor een goede dossiervorming wordt onderschreven.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer wil ik plaatsen in de context van de positieve resultaten die het afgelopen jaar op dit terrein zijn geboekt. Er is een centrale inkooporganisatie opgezet binnen de Belastingdienst. Door deze organisatie zijn de lijnen naar alle dienstonderdelen strak aangetrokken. De aanbestedingsregels zijn indringend onder de aandacht van het management gebracht. Mijn beeld is dat de rechtmatigheid in 2008 veel beter is gewaarborgd dan in voorgaande jaren, hetgeen ook blijkt uit het feit dat de geconstateerde fouten en onzekerheden ruimschoots binnen de tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid zijn gebleven. De geconstateerde fouten en onzekerheden betreffen veelal kleinere contracten. Bij een deel van het bedrag dat als fout is aangemerkt, speelt verder het punt van cumulatie, d.w.z. uitgaven waarvan bij contractafsluiting in een eerder jaar het beeld bestond dat de aanbestedingsgrens niet zou worden overschreden, maar waarbij achteraf blijkt dat deze inschatting onjuist was. Het is uiteraard niet mogelijk deze zaken met terugwerkende kracht te corrigeren. Ten slotte zijn ook zichtbare stappen gezet bij het terugdringen van de zogenoemde maverick buying (inkoop hoger dan € 5 000 waarvoor geen contract aanwezig is).

Dit alles laat overigens onverlet dat ook in 2009 en verdere jaren de naleving van de Europese aanbestedingsregels expliciet een aandachtspunt blijft van het management van de Belastingdienst. De aanbeveling dat het contractbeheer (verder) op orde gebracht moet worden, wordt onderschreven.

#### *Logische toegangsbeveiliging*

De belastingregio's zullen het beheer rondom de logische toegangsbeveiliging verbeteren en het aantal conflicterende mutatierechten zal daarbij, overeenkomstig de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, zoveel mogelijk verminderd worden. Voor de oplossing op langere termijn (vanaf 2010) wordt gewerkt aan een systeem waarop de autorisaties automatisch worden gekoppeld aan bepaalde rollen (autorisatieprofielen).

#### **Kanttekeningen bij het toezicht**

##### *Toezicht op milieubelastingen*

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat het toezicht op de klassieke milieubelastingen (grondwater, leidingwater, afvalstoffen, energie, kolen) is afgenomen. Dit hield verband met de capaciteitsinzet die nodig was voor het opzetten van het toezicht op de Verpakkingenbelasting.

Hoewel de terugval van het toezicht op de milieubelastingen door de Algemene Rekenkamer niet als onvolkomenheid wordt gekwalificeerd, beveelt zij niettemin aan het toezicht in 2009 weer op peil te brengen. Ook de geautomatiseerde ondersteuning behoeft verbetering. De aanbevelingen worden onderschreven. Het toezicht wordt in 2009 weer op peil gebracht.

#### **Verslaglegging PPS-project Nieuwbouw Ministerie van Financiën-Korte Voorhout 7**

*De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de risico's van exploitatie en financiering van het pand liggen bij het Ministerie van Financiën.*

Dit is niet juist, deze risico's liggen bij het consortium Safire.

Opmerking Algemene Rekenkamer: in de zin op pagina 52, § 4.2.3 van dit rapport «De risico's van exploitatie en financiering van dit pand liggen bij het Ministerie van Financiën» is «het Ministerie van Financiën» vervangen door «een privaat consortium.»

#### **Terugbetaling erfpacht aanleg Tweede Maasvlakte**

*De AR constateert dat de administratieve verwerking en de verantwoording door het ministerie van Financiën van de ontvangst van de afkoop erfpacht en de doorbetaling daarvan aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat onrechtmatig is omdat het buiten begrotingsverband heeft plaatsgevonden.*

In het bewindsliedenoverleg van 18 december 2003 is over het Project Mainport Rotterdam afgesproken dat de opbrengsten van de ondergrond van de Tweede Maasvlakte als onderdeel van het besluit tot een rijksbijdrage aan het Project Mainport Rotterdam worden doorbetaald aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze afspraak is in de ministerraad van 19 december 2003 bevestigd.

In de CW 2001 is het privaatrechtelijk beheer toegekend aan het ministerie van Financiën (Domeinen Onroerende Zaken). In de CW 2001 is niet aangegeven dat ontvangsten en uitgaven voortvloeiend uit de beheertaak in de begroting van Financiën moeten worden opgenomen. De CW 2001 bepaalt niet in welke begroting en op welke wijze de gevolgen van de beheertaak moeten worden verwerkt. De boekingen en de verantwoording buiten begrotingsverband vinden plaats op grond van de «aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004». Deze regeling maakt het mogelijk om in afwijking van het universaliteitsbeginsel ontvangsten en uitgaven niet op te nemen in de begroting als een ministerie als «doorgeefluik» fungeert. Naar mijn mening is er bij deze transactie sprake van een «doorgeefluik». Omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de ontvangst wel binnen begrotingsverband verwerkt, wordt het budgetrecht van de Tweede Kamer niet aangetast.

#### **Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 7 Beheer materiële activa**

*De Algemene Rekenkamer concludeert: «Wij zijn van mening dat er kwaliteitsverbetering mogelijk is van de indicatoren die in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van Financiën bij deze operationele doelstelling zijn opgenomen. De huidige indicatoren geven naar onze mening slechts een beperkt beeld van de baten-lastendienst DRZ. De indicatoren zijn alleen gericht op doelmatigheid. Ze sluiten niet aan op de beleidsdoelen, de verschillende producten die de baten-lastendienst DRZ onderscheidt, de daarbij genoemde succesfactoren en de balanced score card. Aansluiting bij deze indicatoren zou een breder en relevanter beeld kunnen opleveren.»*

Bij baten- en lastendiensten gaat het om diensten die als doel hebben de doelmatigheid binnen de rijksoverheid te bevorderen door resultaatgericht management. Domeinen Roerende Zaken is een uitvoerende dienst en heeft (zoals in de begroting van 2009 staat opgenomen, zie artikel 7) geen effecten op outcomeniveau. De outcome-effecten slaan neer bij de departementen die gebruik maken van de diensten van Domeinen Roerende Zaken. Indicatoren met betrekking tot de doelmatigheid van de uitvoering komen aan de orde in de paragraaf betreffende de baten-lastendiensten. Aanbevelingen voor aanscherpingen zullen we meenemen bij de voorbereiding van de begroting 2010.

*Voorts concludeert de Algemene Rekenkamer: «Wij zijn van mening dat het project Landelijk Beslaghuis niet van de grond is gekomen, als we kijken naar het geautomatiseerde systeem Landelijk Beslag Register. De middelen die sedert 2002 door «Domeinen Roerende Goederen» aan dit project zijn besteed zijn op ruim € 0,5 miljoen te schatten. Deze zijn als verloren te beschouwen.»*

Met deze passage roept de Algemene Rekenkamer ten onrechte een te negatief beeld op. Binnen het Landelijk Beslaghuis zijn goede resultaten behaald. De ontwikkelingen zijn vastgelegd in een informatieplan en blauwdruk ICTarchitectuur op basis waarvan de ketenpartners zich vanaf nu richten op het verder uitwerken en het implementeren van deze procesmatige en organisatorische verbeteringen.

In de technische ontwikkeling is vertraging opgetreden. De stuurgroep Beslag heeft besloten de ontwikkeling van de ICT-poot van het LBH, het Landelijk Beslag Register (LBR), voorlopig te stoppen. De Politie legt de komende tijd prioriteit bij de invoering van de Basis Voorziening Handhaving (BVH) en is pas na volledige invoering van de BVH in staat een koppeling te maken met het LBR.

#### **Bezwaaronderzoek**

Het algemene beeld dat de Algemene Rekenkamer schetst wordt herkend. De conclusie dat de verbeterplannen in aanzet aansluiten bij de geconstateerde problemen, stemt tot tevredenheid.

De lijn vanaf 2008 is dat er bij nieuwe systemen of belangrijke aanpassingen van systemen niets meer ongetest en/of half in productie gaat. Daarop wordt door het management nadrukkelijk gestuurd. Dat dit kan werken, bewijst de Vooringevulde aangifte die na uitputtende testen zonder noemenswaardige problemen in productie is gegaan. Ook bij Toeslagen is deze werkwijze gevolgd. Hier is uit het oogpunt van zorgvuldigheid vooral op basis van testen juist gekozen voor uitstel. Verder wordt – sinds de komst september 2008 van de CIO en het team ICT-regie en architectuur – strak vastgehouden aan architectuureisen.

Ik onderschrijf de conclusie dat de Belastingdienst het opdrachtgeverschap moet verbeteren om fouten zoveel mogelijk te voorkomen. In een omgeving van politieke, organisatorische en technische complexiteit is bij de Belastingdienst de nadruk teveel komen te liggen op het repareren van fouten in plaats van het voorkomen ervan. De conclusie dat er sprake zou zijn van «een weinig kritische houding ten opzichte van het eigen werk en dat van collega's» is voor mij aanleiding de afspraken over collegiale review van producten scherper te stellen, zoals de Algemene Rekenkamer zelf ook verwacht voor het komende jaar.

Ten slotte onderschrijf ik dat de inrichting en aansturing van informatievoorzieningsprocessen anders moet. De Belastingdienst zal een plan van aanpak maken. Daarin zullen de aanbevelingen van het bezwaaronderzoek, alsmede de uitkomsten van de in 2009 uitgevoerde externe doorlichting van de informatievoorzieningsketen binnen de Belastingdienst, worden verwerkt.

#### **Bruikbaarheid van de beleidsinformatie**

*De Algemene Rekenkamer concludeert dat in de toelichting op de toezichtdoelstelling voor toeslagen geen informatie is verstrekt over wat met het toezicht is bereikt. Verder zijn in het Jaarverslag 2008 geen gedetailleerde gegevens opgenomen over klachten en bezwaarschriften. Bij de operationele doelstelling 4 (massale processen) zijn geen gegevens opgenomen over bijvoorbeeld productieverstoringen.*

De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over genoemde onderwerpen door middel van diverse rapportages (tweemaandsrapportage, halfjaarsrapportages vereenvoudigingsoperatie, Beheersverslag). In het Jaarverslag wordt op verschillende plaatsen verwezen naar deze rapportages.«»

## **7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij stellen vast dat de minister van Financiën zich met betrekking tot de gevolgen van de kredietcrisis herkent in de constatering dat het beheer en toezicht nog verder vorm moeten krijgen. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2009 zullen wij aandacht schenken aan de verdere uitwerking van de maatregelen die het ministerie in 2008 getroffen heeft als gevolg van de kredietcrisis. Daarnaast zullen wij de in 2009 getroffen maatregelen in ons onderzoek betrekken. Voor overleg over onze bevoegdheden staan wij uiteraard open.

Wij waarderen de toezeggingen van de minister op onze aanbevelingen. Wij zullen de uitwerking daarvan in ons rechtmatigheidsonderzoek 2009 betrekken.

Voor het beheer van de toeslagen verwachten wij dat door de toegezegde versterking van de kwaliteitsborging op de voorschotten en de definitieve toekenningen de omvang van de fouten en onzekerheden zal afnemen ten opzichte van 2008. Daarnaast hebben wij goede nota genomen van de toezegging dat het naleven van de Europese aanbestedingsregels expliciet een aandachtspunt blijft van het management van de Belastingdienst en van de toezegging dat het contractbeheer verder op orde wordt

gebracht. Ook constateren wij dat het beheer van de logische toegangsbeveiliging binnen de belastingregio's zal verbeteren en dat volgens onze aanbeveling het aantal conflicterende mutatierechten zo veel mogelijk te verminderen wordt opgevolgd.

Ten aanzien van de inning erfpacht aanleg Tweede Maasvlakte merken wij op dat de minister voorbij gaat aan zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van onroerende zaken de Staat toebehorende (artikel 32, lid 2 CW 2001). De ontvangst van de afkoop van erfpacht is dan ook een reguliere overheidstaak aan de minister van Financiën opgedragen, en het bedrag hoort binnen begrotingsverband geboekt te worden. Een afspraak in de ministerraad om het bedrag ten gunste van het Ministerie van VenW te laten komen, doet daar niets aan af.

De passage over het project Landelijk Beslaghuis roept volgens de minister ten onrechte een te negatief beeld op. Er zijn volgens hem namelijk wel goede resultaten behaald. De ontwikkeling die de minister in zijn reactie schetst, hebben wij ook aangegeven. Onze conclusie gaat echter vooral over het stopzetten van de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem tot zeker 2012. Daaraan was al een groot aantal jaren gewerkt.

Wij stellen vast dat de minister het geschetste beeld in het bezwaaronderzoek herkent en zijn positief over zijn toezeggingen om de aanbevelingen uit het bezwaaronderzoek Belastingdienst te verwerken in het plan van aanpak dat het ministerie gaat opstellen. Wij vertrouwen erop in 2009 de resultaten van deze aanpak vast te kunnen stellen.

Bij de bruikbaarheid van de beleidsinformatie gaat de minister in op onze conclusie dat in de toelichting op de toezichtdoelstelling voor toeslagen geen informatie is verstrekt over wat met het toezicht is bereikt. Ook gaat de minister in op onze constatering dat in het Jaarverslag 2008 geen gedetailleerde gegevens zijn opgenomen over klachten en bezwaarschriften. Volgens de minister informeert hij de Tweede Kamer periodiek over deze onderwerpen via diverse rapportages. In ons onderzoek ging het om de beoordeling van de toelichting bij de operationele doelstellingen in het jaarverslag. Ons oordeel was juist dat die beoordeling op dat onderdeel vollediger kan en niet – zoals nu het geval is – uitsluitend in andere rapportages gezocht moet worden.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>											
01	Belastingen	3 652 322	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	Financiële markten	4 248 377	-	-	-	-	-	-	-	-	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	37 073 208	-	-	-	-	-	-	-	-	-
04	Internationale financiële betrekkingen	27 954	-	-	-	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	5 108 936	-	-	-	-	-	-	-	-	-
07	Beheer materiële activa	81 748	-	-	-	-	-	-	-	-	-
08	Begrotingsbeleid	40 551	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
09	Algemeen	121 508	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	13 200	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		50 367 804	-	-	-	-	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	50 367 804
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
01	Belastingen	123 133 339	40 318	48	41 445	166 823	nee	20 924
02	Financiële markten	1 335 487	-	-	-	-	-	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	39 519 810	23 340 000	-	-	23 340 000	ja	-
04	Internationale financiële betrekkingen	137 264	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	250 840	-	-	-	-	-	-
07	Beheer materiële activa	352 439	16 038	16 038	-	32 075	ja	-
08	Begrotingsbeleid	46 331	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
09	Algemeen	136 741	3	-	-	31	nee	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>164 912 251</b>	<b>23 396 359</b>	<b>16 086</b>	<b>41 445</b>	<b>85 040</b>		<b>20 924</b>
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	164 912 251	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten					
	Procentuele fout	14,20%	Tolerantiëgrens overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,08%	Tolerantiëgrens niet overschreden					
(2)	Totaal	164 969 828	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten					
	Procentuele fout	14,19%	Tolerantiëgrens overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,08%	Tolerantiëgrens niet overschreden					



**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
01	Belastingen	3 572 425	14 776	48	4 485	43 064	nee	-
02	Financiële markten	1 317 057	-	-	-	-	-	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	37 110 343	23 340 000	-	-	23 340 000	ja	-
04	Internationale financiële betrekkingen	118 634	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	40 936	-	-	-	-	-	-
07	Beheer materiële activa	82 102	16 038	-	-	16 038	ja	-
08	Begrotingsbeleid	39 993	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
09	Algemeen	118 853	3	-	-	31	nee	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>42 400 343</b>	<b>23 370 817</b>	<b>48</b>	<b>4 485</b>	<b>23 783</b>		

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	42 400 343
	Procentuele fout	55,12%
	Procentuele onzekerheid	0,07%
		Tolerantiegrens overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>									
01	Belastingen	119 560 914	25 542	-	61 257	36 960	123 759	nee	20 924
02	Financiële markten	18 430	-	-	-	-	-	-	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	2 409 467	-	-	-	-	-	-	-
04	Internationale financiële betrekkingen	18 630	-	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	209 904	-	-	-	-	-	-	-
07	Beheer materiële activa	270 337	-	16 038	-	-	16 038	ja	-
08	Begrotingsbeleid	6 338	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>									
09	Algemeen	17 888	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		122 511 908	25 542	16 038	61 257	36 960			20 924

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	122 511 911
	Procentuele fout	0,03%
	Procentuele onzekerheid	0,08%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. Omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Domeinen Roerende Zaken					
Baten	14 239	-	-	-	-
Bijdrage moederdepartement	281	-	-	-	-
Dienst onroerende zaken					
Baten	22 949	-	-	-	-
Bijdrage moederdepartement	20 670	-	-	-	-
Totaal baten	37 188	-	-	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	37 188				
Procentuele fout	0,00%				
Procentuele onzekerheid	0,00%				

**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	7 938	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	314	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	440 736	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	22 927 553	-	50 000	-	50 000	59 218
8	Extra-comptabele vorderingen	16 945 157	251	-	-	251	196 574
9	Extra-comptabele schulden	837 722	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	13 256 671	83 820	-	54 682	138 502	-
11	Garantieplichtingen	56 001 251	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	1 209 631	-	-	-	-	-
13	Deelhemingen	36 719 756	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	148 346 729	84 071	50 000	54 682	-	255 792
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)						
	Totaal saldbalans	148 346 729					
	Procentuele fout	0,09%					Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,04%					Tolerantiegrens niet overschreden

**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Totaal afgerekende voorschotten 2008	6 475 019	-	83 820	54 682	-	nee
Totaal afgerekende voorschotten	6 475 019	-	83 820	54 682	-	-

## BIJLAGE 2

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

AAL	Audit Actielijst
ABS	Aanslagbelastingstelsel
AdF	Auditdienst Financiën
AFM	Autoriteit Financiële Markten
ASB	Afvalstoffenbelasting
B/CA	Belastingdienst/Centrale Administratie
B/CICT	Belastingdienst/Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie
BSC	Balanced Score Card
BOL	Belasting op leidingwater
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIO	Chief Information Officer
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DG	Directoraat-generaal
DNB	de Nederlandsche Bank
DRZ	Domeinen Roerende Zaken
EB	Energiebelasting
EC	Europese Commissie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FBNH	Fortis Bank Nederland (Holding) NV
FIX	Fiscaaltechnische kwaliteitsindex
FLG	Functie Loongegevens
GWB	Grondwaterbelasting
HIL	Herinrichting logisch toegangsbeheer
IB	Inkomstenbelasting
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ICTRA	ICT regie en architectuur
LBH	Landelijk Beslaghuis
LBR	Landelijk Beslagregister
LMA	Landelijk Milieubelastingenteam Arnhem
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik (beleid)
MOU	Memorandum of Understanding
OM	Openbaar Ministerie
(p)SG	(plaatsvervangend) secretaris-generaal
p&c	planning & control
RAD	Rijksauditdienst
RFS	Royal Bank of Scotland, Fortis, Banco Santander
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SUB/Walvis	Samenwerking UWV en Belastingdienst (bij uitvoering Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VIA	Vooringevulde Aangifte
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

## LITERATUUR

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 2. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2008b). *ICT-project huur- en zorgtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 333, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *EU-tendrapport 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 842, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Kredietcrisis 2008/2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 941. Den Haag: Sdu.

BZK (2008). Brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 643, nr. 135. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008a). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 30 september 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008b). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 16 december 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008c). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 19 december 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 79. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008d). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 18 september 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 066, nr. 61. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008e). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 5 november 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 066, nr. 64. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008f). *Derde halfjaarrapportage Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 066, nr. 65. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008g). Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris d.d. 10 juli 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066, nr. 57. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008h). *Wijziging begroting Financiën (IXB) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 792, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008i). Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 3 november 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 371, nr. 36. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008j) Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën en de Minister-President d.d. 6 oktober 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 12, Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008a). Verslag schriftelijk overleg d.d. 15 februari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066, nr. 29. Den Haag: Sdu.

### **Wet- en regelgeving**

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.