
Vergaderjaar 2009–2010

32 360 IXB

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET MINISTERIE
VAN FINANCIËN (IXB)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 10 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting	5
1 Over dit onderzoek	6
1.1 Oordelen bij het jaarverslag	6
1.2 Onderzoek naar beleid	6
1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering	7
1.4 Onderzoek naar de financiële informatie	7
2 Beleid	8
2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	8
2.2 Praktijktoets	8
2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	9
3 Bedrijfsvoering	10
3.1 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	10
3.2 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	11
3.2.1 Dossiervorming bij Belastingdienst	12
3.2.2 Logische toegangsbeveiliging bij Belastingdienst	12
3.2.3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen	12
3.2.4 Beheersing ICT-uitgaven	12
3.2.5 Testen van systemen	12
3.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	13
4 Vervolg bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst	14
5 Kredietcrisis in 2009	16
6 Financiële informatie	17
6.1 Oordeel over de financiële informatie	17
6.2 Oordeel over de saldibalans	17
7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	18
7.1 Reactie minister	18
7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	20
Kwaliteitskaart	22
Audit Actielijst 2010	28
Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB)	29
Afkortingen	36
Literatuur	37

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën*. In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

Wij hebben uit hoofde van onze wettelijke taak, zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW), het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën beoordeeld en wij zijn nagegaan of de informatie in het jaarverslag van dit ministerie over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels, en goed is weergegeven in het jaarverslag.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën zijn:

- de minister van Financiën heeft in zijn jaarverslag bij drie artikelen geen concrete beleidsinformatie opgenomen. Wij zijn van mening dat de minister op veel plaatsen wel degelijk informatie over prestaties en/of effecten zou kunnen opnemen.
- de Belastingdienst heeft zijn bedrijfsvoering verbeterd waardoor drie van de zes onvolkomenheden die we in 2008 hebben vastgesteld zijn opgelost. Ook heeft de Belastingdienst de formele aansturing en regie van de informatievoorzieningsketen (IV-keten) in opzet verbeterd. De Belastingdienst zal in 2010 moeten zorgen dat medewerkers de in opzet aangebrachte verbeteringen gaan toepassen. In de IV-keten blijven twee onvolkomenheden op het gebied van beheersing van ICT-uitgaven en testen van systemen.
- de financiële informatie voldoet aan de eisen die de CW 2001 daaraan stelt. Wij hebben geen onrechtmatigheden aangetroffen ten aanzien van de maatregelen die zijn getroffen in het kader van de kredietcrisis. Tevens constateren wij dat in 2009 verder is gewerkt aan het vormgeven van het beheer en het toezicht op de genomen kredietcrisismaatregelen. Daarnaast is er structuur gegeven aan de uitvoering van de in 2008 genomen ad-hocmaatregelen. Dit heeft geresulteerd in beter beheer en toezicht.

1 OVER DIT ONDERZOEK

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen.

In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2) over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 4 staan de uitkomsten en conclusies van het vervolg bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst. In hoofdstuk 5 gaan wij apart in op de kredietcrisis die nu een jaar verder is.

Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van Financiën, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 7).

Een uitgebreide toelichting op dit rapport vindt u op www.rekenkamer.nl.

1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de CW 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

1.2 Onderzoek naar beleid

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW schrijft daarnaast voor dat wij onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85). Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (art. 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van Financiën, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, art. 82). In hoofdstuk 6 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 naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

2 BELEID

Onze conclusie is dat het Ministerie van Financiën zich op een adequate manier verantwoordt over het gevoerde beleid.

2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

De minister van Financiën heeft in zijn jaarverslag bij drie artikelen geen concrete beleidsinformatie opgenomen. De uitgaven op deze beleidartikelen zijn in totaal ruim € 9 miljard. Hiervan wordt dus niet voldoende toegelicht of de minister met het geld heeft gedaan wat hij van plan was te doen en of hij zijn doel daarmee heeft bereikt. De minister legt meestal wel uit waarom hij geen informatie heeft opgenomen. Wij zijn van mening dat de minister op veel plaatsen meer informatie over prestaties en/of effecten had kunnen opnemen. In de Begroting 2010 is verbetering zichtbaar. Wij bevelen de minister aan ook in het Jaarverslag 2010 en de Begroting 2011 meer beleidsinformatie beschikbaar te stellen/op te nemen.

2.2 Praktijkttoets

In onze praktijktoetsen bekijken we wat de bijdrage van het beleid is geweest aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem, en gaan we na of het voor dit beleid bestemde geld besteed is aan de afgesproken doelen. Bij het Ministerie van Financiën hebben we een praktijktoets verricht naar fiscale maatregelen om zuinige auto's te stimuleren en naar exportkredietverzekeringen (EKV) en investeringsgaranties. Deze regelingen vallen onder de artikelen 1: Belastingen en 5: Exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën. Het financieel belang dat met de EKV is gemoeid bedraagt ultimo 2009 € 12,6 miljard. Voor fiscale vergroeningsmaatregelen wordt geen budget vastgesteld. Wel maakt het ministerie vooraf een schatting en achteraf een berekening van de kosten en opbrengsten.

Fiscale maatregelen om zuinige auto's te stimuleren bestaan enerzijds uit verlaging van belastingheffingen op de aankoop of lease van zuinige auto's en anderzijds uit verzwaring van de belastingheffing op onzuinige auto's. Hiermee wil het kabinet de mate van milieuvervuiling en milieubevordering meer in de marktprijzen van auto's tot uitdrukking laten komen. Nederlanders kopen of leasen inderdaad relatief vaker een zuinige auto, waardoor er in 2009 verhoudingsgewijs meer zuinige auto's reden dan in 2007. Uitvoerders van de regeling geven wel aan dat de uitvoering veel capaciteit kost vanwege de complexiteit van de fiscale maatregelen en omdat deze vaak veranderen. Ook stellen we vast dat de verantwoordelijkheid voor de reductie van CO₂-uitstoot door auto's verspreid is over de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (VenW) en Financiën. Hierdoor is het moeilijk om een volledig overzicht te krijgen van dit beleid. De fiscale maatregelen om zuinige auto's te stimuleren zijn zodanig opgezet dat het geld (in de vorm van een fiscale prikkel aan autokopers) wordt besteed aan het doel van het beleid.

De Nederlandse staat biedt exportkredietverzekeringsfaciliteiten aan. Dit is om te voorkomen dat Nederlandse exporteurs orders mislopen doordat betalingsrisico's niet in de private verzekeringsmarkt afgedekt kunnen worden. Van de EKV en investeringsgaranties kunnen in theorie alle

Nederlandse exporterende bedrijven gebruikmaken, maar in de praktijk komen er weinig bedrijven voor in aanmerking vanwege de aard van de transacties die onder de EKV vallen. De regelingen zijn vooral van belang voor een kleine groep grote bedrijven. Voor de kapitaalgoederenexport naar de kapitaalintensieve diensten in opkomende markten is de EKV van groot belang. Hoewel de precieze (neven)effecten niet bekend zijn, is duidelijk dat zonder de EKV bepaalde transacties niet kunnen plaatsvinden. Het financieel belang van de EKV is met € 6 miljard aan nieuw afgegeven garanties in 2009, gerelateerd aan de totale Nederlandse export (€ 309,6 miljard in 2009) beperkt. Gebruikers zijn tevreden over de regeling, maar ervaren het Nederlandse landenbeleid en het beleid op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) als streng. Het Nederlandse EKV-beleid is erop gericht dat Nederland zich qua concurrentiepositie van de EKV-faciliteiten in de middenmoot bevindt en op de langere termijn in de top drie. Wij stellen vast dat het Nederlandse MVO-beleid, in het bijzonder de ketenaansprakelijkheid en de toetsing van roerende zaken op milieu-aspecten, en het Nederlandse landenbeleid onder middenmoot zitten. Verder stellen wij vast dat de afgegeven garanties zich al jaren ruim onder het gestelde jaarlijkse garantielafond van € 12,8 miljard bevinden. Op de lange termijn dient de EKV-faciliteit kostendekkend te zijn. Gemeten over de periode 1999–2009 is dit het geval. Wat betreft de financiële beleidsinformatie in het jaarverslag constateren we dat de jaarlijks afgegeven garanties hieruit niet op zijn te maken, hetgeen overigens conform de Rijksbegrotingsvoorschriften is. Ook komt het totale uitstaande risico in de saldibalans niet overeen met het daadwerkelijke, lagere, risico dat de staat loopt. Dit komt doordat het ministerie afgegeven polissen en dekkingstoezeggingen niet uitsplitst, hoewel dekkingstoezeggingen (€ 3,2 miljard ultimo 2009) niet per definitie tot een polis leiden.

Daarnaast neemt het ministerie om administratieve redenen het uitstaand obligo van een van de regelingen die onder de EKV vallen voor € 985 miljoen op, terwijl de werkelijke schade voor de staat maximaal € 137,5 miljoen kan zijn. Dit laatste wordt in het Jaarverslag 2009 wel toegelicht in een voetnoot bij de saldibalans. Daarnaast is, door meer relevante beleidsinformatie op te nemen een beter verantwoordingsbeeld mogelijk. Voor EKV en investeringsgaranties geldt, net als voor de fiscale maatregelen om zuinige auto's te stimuleren, dat deze zodanig zijn opgezet dat het geld besteed wordt aan het doel van het beleid.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

Onderstaand kader bevat ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën wordt verstrekt over het gevoerde beleid. Wij geven hierover jaarlijks een oordeel krachtens de CW 2001. Dit jaar hebben we de totstandkoming van het prestatiegegeven *Doorlooptijden exportkredietverzekering en investeringsgaranties* uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Doorlooptijden exportkredietverzekering en investeringsgaranties* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet voor het onderzochte effect-/prestatiegegeven aan de verslaggevingsvoorschriften.

3 BEDRIJFSVOERING

Onze conclusie is dat het Ministerie van Financiën en vooral de Belastingdienst in 2009 veel aandacht hebben besteed aan de verbetering van de bedrijfsvoering. Hierdoor zijn de volgende onvolkomenheden opgelost:

- de uitvoering van het toezichtsbeleid Dividendbelasting bij de belastingregio's;
- de aansluiting tussen ontvangsten en betalingen voor diverse belastingmiddelen bij de Belastingdienst/Centrale Administratie (B/CA);
- de Europese aanbestedingen bij de Belastingdienst.

Wij vinden het belangrijk dat de maatregelen die de organisatie neemt om de bedrijfsvoering te beheersen, structureel van aard zijn. Omdat de maatregelen die zijn genomen om de dossiervorming, de logische toegangsbeveiliging en het financieel beheer Toeslagen te verbeteren niet volledig aan deze voorwaarde voldoen, handhaven we de onvolkomenheden voor deze aspecten van de bedrijfsvoering. In de IV-keten blijven twee onvolkomenheden over. Deze zien we als cruciaal voor het werkelijk oplossen van de problemen. Het gaat om de beheersing van de ICT-uitgaven en het testen. Om de bedrijfsvoering te verbeteren is de Belastingdienst gestart met een programma voor structurele verbetering van de informatievoorzieningsketen (IV-keten). Hierover geven we meer informatie in hoofdstuk 4.

3.1 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën over de afgelopen drie jaar. Daarin staat welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Financiën

	2007	2008	2009
	-	+	
Onvolkomenheden	--		+
Ernstige onvolkomenheden			
Opgelost			
Uitvoering toezicht Belastingdienst omzetbelasting	-	+	
Uitvoering toezichtbeleid dividendbelasting bij de Belastingregio's		-	+
Financieel beheer Belastingdienst	-		
Factuurcontrole Belastingtelefoon		+	
Teruggave loonheffing		+	
Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij Belastingdienst/Centrale Administratie		-	+
Teruggaven en verminderingen		+	
Europese aanbestedingen bij Belastingdienst/ Centrum voor Facilitaire Dienstverlening		-	+
Financieel beheer bij kantoor Toeslagen	--	-	-
Loonheffing, inzake beheer tussenrekening	-	+	
Dossiervorming bij de Belastingregio's	-	-	-
Beheer rond de automatisering bij B/CICT inzake autorisaties	-	+	
Logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's		-	-
Beheersing ICT-uitgaven bij B/CPP			-
Testen bij B/CPP			-

Wij hebben bij dit ministerie in 2009 vijf onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd. In dit hoofdstuk komen deze onvolkomenheden aan de orde.

3.2 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

In onderstaand kader staat ons oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer van het Ministerie van Financiën. Krachtens de CW 2001 gaan wij jaarlijks na of deze onderdelen van de departementale bedrijfsvoering voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Financiën voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- dossiervorming bij de belastingregio's;
- logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's;
- financieel beheer bij kantoor Toeslagen;
- beheersing ICT-uitgaven bij B/CPP;
- testen bij B/CPP.

3.2.1 Dossiervorming bij Belastingdienst

De dossiervorming bij de Belastingdienst is onvoldoende. Daardoor is er een risico dat fiscale beslissingen niet meer herleid kunnen worden.

3.2.2 Logische toegangsbeveiliging bij Belastingdienst

Omdat de logische toegangsbeveiliging bij geautomatiseerde systemen van de belastingregio's niet geheel op orde is, bestaan er fraude- en integriteitsrisico's.

3.2.3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen

Het financieel beheer bij kantoor Toeslagen is in 2009 aanzienlijk verbeterd, maar nog niet structureel op orde. Het nieuwe toeslagen-systeem NTS is nog niet geïmplementeerd. Hierdoor is er een risico dat hier in de toekomst opnieuw fouten worden gemaakt die een direct gevolg hebben voor toeslaggerechtigden.

3.2.4 Beheersing ICT-uitgaven bij B/CPP

De beheersing van de ICT-uitgaven is onvoldoende. De Belastingdienst slaagt er daarom niet voldoende in kostenoverschrijdingen te voorkomen. Bij veel van de grote projecten doen deze kostenoverschrijdingen zich voor.

3.2.5 Testen bij B/CPP

Testen van systemen vindt onvoldoende systematisch plaats. Hierdoor ontstaat het risico dat een systeem in productie wordt genomen met fouten die direct consequenties hebben voor belastingplichtigen.

3.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

Onderstaand kader bevat ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën staat vermeld over de bedrijfsvoering van het departement. Krachtens de CW 2001 gaan wij jaarlijks na of deze informatie tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels.

Oordeel
De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 VERVOLG BEZWAARONDERZOEK BEDRIJFSVOERING BELASTINGDIENST

In 2006 en 2007 waren we niet positief over de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. In 2008 hebben we in een bezwaaronderzoek gezocht naar verklaringen voor een aantal problemen in de bedrijfsvoering. Uit onze analyse bleek dat veel problemen gerelateerd waren aan de besturing van en de werkwijze binnen de IV-keten. Wij hebben op basis van onze onderzoeksresultaten verwachtingen geformuleerd die zich richtten op verbetering van de aansturing van IV-projecten, het overleg tussen alle betrokken partijen in de IV-keten en de manier waarop de kwaliteit van producten wordt gewaarborgd. We hebben deze verwachtingen gebruikt als toetsingskader voor ons onderzoek.

Niet expliciet geformuleerd als verwachting, maar wel benoemd als factor in de analyse van de problemen is de cultuur bij de Belastingdienst. Deze dienst legt de nadruk op het repareren van fouten in plaats van het voorkomen ervan. Wij hebben in het vervolg op het bezwaaronderzoek daarom ook aandacht besteed aan cultuurverandering.

De Belastingdienst is in 2009 gestart met een transformatie om de IV-keten te verbeteren. Speerpunt is een reorganisatie geweest om de structuur van de IV-keten te vereenvoudigen in de onderdelen «beleid», «vraag» en «aanbod». Binnen de IV-keten heeft het management onder andere de opzet van een nieuwe procesinrichting, governance en organisatie-inrichting per organisatieonderdeel vastgesteld. Ook heeft het management van de IV-keten een plan in uitvoering genomen ter verandering van houding en gedrag (cultuur).

Op het gebied van sturing van en regie op de IV-keten zijn verbeteringen gerealiseerd. In 2010 dient de feitelijke werking van de IV-keten, waardoor ook de beoogde effecten op ICT-processen binnen de Belastingdienst optreden, te zijn verbeterd.

Ook voor verandering van houding en gedrag van de medewerkers zijn de eerste activiteiten gestart. Daarmee zijn onze verwachtingen voor een belangrijk deel in opzet gerealiseerd.

Omdat het Ministerie van Financiën in 2009 de verbetering van de IV-keten voortvarend heeft aangepakt, zien wij af van het maken van bezwaar. Voorts zullen wij ook het bezwaaronderzoek niet continueren omdat dit geen toegevoegde waarde heeft voor het achterhalen van de oorzaken van de onvolkomenheden. We zullen in 2010 wel extra aandacht besteden aan de voortgang van de verbeteringen van de onderdelen die deel uitmaakten van het bezwaaronderzoek. Daarvoor hebben we mijlpalen geformuleerd. Aan de hand hiervan zullen we volgend jaar bepalen of we bezwaar zullen maken.

We verwachten van het ministerie dat het in maart 2011 ten minste de volgende verbeteringen in de IV-keten heeft gerealiseerd:

- Acceptatiecriteria zijn geformuleerd conform de eisen die het IV-beleid hieraan stelt.
- Het inzicht in de kostenontwikkeling van de IV-keten en van projecten is zodanig dat hier tussentijds op kan worden gestuurd. Kosten die buiten de IV-keten worden gemaakt, worden toegerekend aan het betreffende project.
- De IV-keten heeft inzicht in alle lopende ICT-projecten.
- De IV-keten heeft een zodanig inzicht in de samenhang tussen alle

ICT-systemen dat de gevolgen van een wijziging in één systeem voor andere systemen duidelijk zijn.

- De besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van projecten is conform de criteria voor prioriteitsstelling die de Belastingdienst heeft vastgesteld.
- De architectuurboard blijft in 2010 toetsen op architectuurprincipes. Uit de aangeleverde producten blijkt dat de ontwerper hier zelf ook al op heeft getoetst.
- Op alle managementlagen is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Medewerkers op alle niveaus in IV-keten zijn bekend met deze verantwoordelijkheidsverdeling.
- Op ieder niveau zijn resultaatafspraken gemaakt en hier wordt aantoonbaar op gemonitord.
- De kwaliteit van het management is aantoonbaar verbeterd.
- Projecten die vanaf de tweede helft van 2010 starten, gebruiken de nieuwe testaanpak.

5 KREDIETCRISIS IN 2009

Over de kredietcrisismaatregelen die zijn genomen in 2009 wordt verantwoording afgelegd in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB). In het beleidsverslag zijn alle maatregelen opgesomd en toegelicht. Daarnaast zijn in het jaarverslag de budgettaire gevolgen bij de betreffende beleidsartikelen toegelicht. In het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld (IXA) komen de financieringsbehoefte en de vordering op Fortis Bank Nederland aan de orde. In ons onderzoek hebben wij geen onrechtmatigheden aangetroffen.

De kredietcrisis kwam, net als voor de rest van Nederland, voor het Ministerie van Financiën onverwacht. Het ministerie heeft destijds, naar de omstandigheden en in het licht van de toen beschikbare informatie, adequaat gereageerd. Na de hectiek van de eerste maanden is de organisatie op de nieuwe situatie aangepast. Wij constateren dat in 2009 het beheer en het toezicht op de genomen kredietcrisismaatregelen is verbeterd. De destijds genomen ad-hocmaatregelen zijn in opzet gewijzigd in structurele maatregelen. Zo is de beheersorganisatie uitgewerkt, zijn risicoanalyses gemaakt en zijn voorwaarden voor informatievoorziening opgesteld.

In ons rapport *Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy* (Algemene Rekenkamer, 2009b) hebben wij onder andere gerapporteerd dat op het Ministerie van Financiën een inventaris van het digitale en fysieke archief van de projectdirectie Bureau Financiële Instellingen (BFI) ontbrak.

Parallel aan het rechtmatigheidsonderzoek 2009 hebben wij onderzoek gedaan naar de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis. Doel hiervan is om de ontwikkelingen en de eventuele afwikkeling en aanpassing van de interventies en arrangementen regelmatig te schetsen. Het rapport met als titel: *Kredietcrisis: interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010* publiceren wij op 19 mei 2010 (Algemene Rekenkamer, 2010).

6 FINANCIËLE INFORMATIE

In onderstaande kaders staan onze oordelen over de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën. Krachtens de CW 2001 gaan wij jaarlijks na of deze informatie voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

6.1 Oordeel over de financiële informatie

Oordeel
<p>De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.</p> <p>Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.</p>

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

6.2 Oordeel over de saldibalans

Oordeel
<p>De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.</p> <p>In 2009 heeft het Ministerie van Financiën voor een bedrag van € 284 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.</p> <p>Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.</p>

Een overzicht van alle fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

7 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Reactie minister

De minister van Financiën heeft op 28 april 2010 gereageerd op onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën (IXB), van Nationale Schuld (IXA) en het BTW-compensatiefonds (G). Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De reactie is ook te vinden op www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 7.2).

Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

De Rekenkamer concludeert dat bij drie artikelen geen concrete informatie is opgenomen, terwijl de minister op veel plaatsen wel degelijk informatie over prestaties en/of effecten zou kunnen opleveren. De minister geeft aan dat hierdoor de indruk wordt gewekt dat de beleidsinformatie niet voldoet, terwijl bij twee artikelen wordt uitgelegd waarom er geen informatie is opgenomen.

Praktijktoetsen

Over de praktijktoets «fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark» merkt de minister op dat hij van mening is dat het feit dat het Nederlandse wagenpark in 2009 meer zuinige auto's telde dan in 2007, mede te danken is aan de getroffen fiscale maatregelen. Verder geeft de minister een uitgebreide reactie op de praktijktoets «exportkredietverzekering en investeringsgaranties».

Wij merken op dat het landenbeleid niet in lijn is met de doelstelling om tot de top drie te behoren van de belangrijkste met Nederland concurrerende landen. Wij constateren dat het op zichzelf juist is dat de topdrie-positie van de belangrijkste concurrerende landen voor het landenbeleid nog niet is gerealiseerd. De doelstelling is er echter niet op gericht om op elk van de afzonderlijke elementen (landenbeleid, dekkingsbeleid, premies en mvo-beleid) van de benchmark de topdrie-positie te bereiken, maar om de faciliteit als geheel zo goed mogelijk concurrerend te laten zijn.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer ter zake geeft de minister aan voor 2011 te bezien of de vaststelling van de plafondhoogte aangepast moet worden.

Daarnaast geeft de minister aan dat het juist is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen definitief en voorlopig obligo. Het obligo is het totaal van de aangegane en potentiële verplichtingen en geeft als zodanig de omvang weer van de portefeuille waarover risico wordt gelopen. Een dekkingstoezegging is een potentiële verplichting die de Staat is aangegaan (om schade uit te keren, als die zich voordoet) en behoort wel degelijk tot het obligo. Voor het Jaarverslag 2010 wordt overwogen om bij de saldibalans toe te lichten welk deel van de garantieverplichtingen betrekking heeft op de dekkingstoezeggingen. Daarnaast wordt in de toelichting bij de saldibalans per 31 december 2009 – naar aanleiding van de vaststelling door de Algemene Rekenkamer dat het weergegeven bedrag te hoog is – in een voetnoot bij het overzicht «Openstaande garantieverplichtingen» aangegeven dat een bedrag van circa € 850 miljoen aan garantieverplichtingen niet tot uitbetaling kan komen.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat er mogelijkheden zijn om het verantwoordingsbeeld te verbeteren. De minister geeft aan bij de opstelling van het jaarverslag over 2010 en volgende jaren nog meer

aandacht te besteden aan het vermelden van de resultaten en relevante deelonderwerpen voor de exportkredietverzekering.

Logische toegangsbeveiliging

De minister geeft aan dat de problemen die de Algemene Rekenkamer signaleert (gebrek aan managementaandacht en de conflicterende autorisaties zelf), zijn «opgelost». Er was in 2009 nog geen geautomatiseerde ondersteuning.

Financieel beheer toeslagen

De minister is van mening dat op het gebied van financieel beheer toeslagen sprake is van een beheerst proces. Hij geeft aan dat het nieuwe toeslagensysteem (NTS) inderdaad nog niet beschikbaar is. Dit is overeenkomstig de beslissing dat het NTS pas wordt geïmplementeerd na schaduwdraaien en uitgebreid testen.

Onvolkomenheid dossiervorming

De minister geeft aan dat eind vorig jaar de aanbeveling al is doorgevoerd om structureel interne controle te laten uitvoeren en daarover gericht te rapporteren, zodat het mogelijk is om tijdig bij te sturen.

Beheersing ICT-uitgaven

De minister merkt op dat beheersing van ICT-uitgaven meer is dan het bijhouden van de uitgaven. Het gaat om beheersing en sturing van grote projecten en opdrachten. In 2009 heeft de Belastingdienst bij de ICT de nadruk gelegd op minder risico's met gevolgen voor burgers door te kiezen voor een beheerste, gefaseerde invoering van nieuwe systemen. Financiële sturing is een belangrijk aandachtspunt voor de Belastingdienst. Het zal volgens de minister echter meer dan één jaar vergen, voordat alle verbeteringen structureel zijn doorgevoerd.

Testen

De minister geeft aan dat de Rekenkamer constateert dat de juiste werking van opgeleverde systemen onvoldoende kan worden beoordeeld en dat aanbevolen wordt de in 2009 ontwikkelde nieuwe testmethode te implementeren. De minister schrijft in zijn reactie dat de implementatie hiervan inmiddels is gestart.

Bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst

Voor 2010 hebben wij tien doelstellingen geformuleerd om de bedrijfsvoering van de IV-keten te verbeteren. De minister gaat nader in op twee ervan:

- de doelstelling dat binnen de IV-keten een zodanig inzicht moet bestaan in de samenhang tussen alle ICT-systemen dat de gevolgen van een wijziging in één systeem voor andere systemen duidelijk zijn;
- de doelstelling dat het op alle managementlagen duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en dat de medewerkers op alle niveaus van de IV-keten bekend zijn met deze verantwoordelijkheidsverdeling.

Over het eerste punt merkt de minister op dat dit complexer is dan het lijkt. Volledige realisatie in 2010 acht hij niet haalbaar; hiervoor is meer tijd nodig. Bij het tweede punt geeft de minister aan dat gedurende het traject verfijningen in de verantwoordelijkheidsverdeling nodig blijven, die op hun beurt dan ook weer onder de aandacht van de organisatie gebracht moeten worden.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Op rijksbreed niveau constateren we dat ministers in hun jaarverslagen steeds vaker stellen dat de realisatie van algemene en/of operationele doelstellingen niet kan worden toegelicht. Wij bevelen daarom in ons rapport *Rijk verantwoord 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009) aan om de doelstellingen en de daarvoor te leveren prestaties in de begrotingen voor 2011 zo concreet (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) mogelijk te formuleren. Dit vergroot de kans dat in de jaarverslagen voldoende informatie over de realisatie van prestaties en effecten kan worden opgenomen. In het jaarverslag van het Ministerie van Financiën legt de minister op een aantal plaatsen uit waarom er geen informatie is opgenomen, terwijl wij van mening zijn dat hier wel concrete informatie over prestaties en/of effecten mogelijk is.

Praktijktoets «fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark»

Onze bevindingen ondersteunen de stelling van de minister dat het Nederlandse wagenpark in 2009 meer zuinige auto's telde dan in 2007. De minister geeft aan dat dit mede te danken is aan de getroffen fiscale maatregelen. Alhoewel het beleid hieraan lijkt te hebben bijgedragen, kunnen wij dit op basis van ons onderzoek niet rechtstreeks aantonen.

Praktijktoets «exportkredietverzekering en investeringsgaranties»

Wat betreft het streven naar een positie van de Nederlandse EKV-faciliteit in de middenmoot en op de langere termijn in de top drie geeft de minister aan dat dit voor de faciliteit als geheel geldt en niet voor de afzonderlijke elementen. Om onduidelijkheden over het beleid en de resultaten te voorkomen zou de minister kunnen overwegen om het beleidsstreven explicieter uit te werken, bijvoorbeeld door een wegging binnen de verschillende elementen aan te brengen, een tijdpad voor het bereiken van de top drie vast te stellen inclusief de per element gewenste positie en te nemen maatregelen. Daarnaast zou de minister in de «eindrating» ook de landen die met elkaar vergeleken worden, onderling kunnen vergelijken.

Wij stellen niet ter discussie dat een dekkingstoezegging een door de Staat aangegane potentiële verplichting is. In de huidige situatie worden deze potentiële verplichtingen echter gepresenteerd als definitief. Het zou een beter beeld geven, als binnen het obligo een scheiding zou worden aangebracht tussen het definitieve en het voorlopige deel. Daarom onderschrijven wij de toezegging van de minister om voor het Jaarverslag 2010 te bezien of dit mogelijk is. Ook vinden wij het een verbetering dat de minister in de saldibalans bij het Jaarverslag 2009 in een voetnoot heeft opgenomen dat een bedrag van circa € 850 miljoen aan garantieverplichtingen niet tot uitbetaling kan komen.

Tot slot vinden wij het positief dat de minister nog meer aandacht gaat besteden aan de beleidsinformatie over de EKV in het jaarverslag en dat hij gaat bezien of de hoogte van het garantieplafond wellicht naar beneden kan worden bijgesteld.

Logische toegangsbeveiliging

Wij zijn het eens met de minister dat er meer aandacht is voor het juist autoriseren van medewerkers en dat de conflicterende autorisaties eind 2009 waren opgeheven. Deels is dit gebeurd in één corrigerende actie door de autorisaties van mensen met conflicterende autorisaties te

beperken. Wij vinden een structurele oplossing echter noodzakelijk om een onvolkomenheid op te lossen.

Financieel beheer toeslagen

Wat betreft het financieel beheer toeslagen geeft de minister terecht aan dat er sprake is van grote verbeteringen. Dat het financieel beheer nog niet volledig en structureel op orde is, baseren wij niet alleen op het feit dat de invoering van het NTS enkele keren is uitgesteld, maar vooral op het feit dat ook de huidige planning kritiek is. Omdat er sprake is van spanning tussen de gewenste beheerste implementatie enerzijds en de gewenste kwaliteit anderzijds, vinden wij het nog te vroeg om de onvolkomenheid op te heffen.

Beheersing ICT-uitgaven

De minister geeft terecht aan dat in 2009 is gestart met verbetering van de beheersing van de ICT-uitgaven. Gezien de aard van de problematiek kunnen wij ons voorstellen dat het structureel doorvoeren van alle verbeteringen tijd kost. Wij wijzen erop dat in 2010 wel duidelijk substantiële verbeteringen in de *werking* gerealiseerd moeten zijn.

Bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst

Wij zijn net als bij de verbetering van de beheersing van ICT-uitgaven van mening dat in 2010 wel duidelijke substantiële verbeteringen in de *werking* moeten worden gerealiseerd.

KWALITEITSKAART

Toelichting op het instrument kwaliteitskaart

De kwaliteitskaart is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer, dat we voor het eerst hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen 2008. De kwaliteitskaart is bedoeld om de uitkomsten van ons rechtmatigheidsonderzoek op een compacte manier te presenteren en plaatst de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in het licht van de totale bedrijfsvoering van het ministerie.

De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. In deel I zijn onze bevindingen gekoppeld aan de begrotingsartikelen van het ministerie. Dit deel van de kaart laat per artikel zien:

- voor welk percentage van de uitgaven concrete informatie over de beleidsresultaten in het jaarverslag is opgenomen;
- of het begrotingsartikel wordt geraakt door geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, met mogelijk gevolgen voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid van gegevens of de doelrealisatie;
- of wij als gevolg van geconstateerde onvolkomenheden daadwerkelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave hebben geconstateerd;
- of de geconstateerde fouten en onzekerheden de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel II van de kwaliteitskaart vormen de organisatieonderdelen van het ministerie en de te beheersen bedrijfsvoeringsprocessen het uitgangspunt. Dit deel van de kaart is mede gebaseerd op de *Baseline financieel en materieel beheer* van het Ministerie van Financiën, waarin de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer zijn vastgelegd. In dit deel van de kaart zetten we het aantal beheerdomeinen waarin we onvolkomenheden hebben geconstateerd af tegen het aantal beheerdomeinen dat voor een goed functioneren van het ministerie «relevant», respectievelijk «kritisch» is.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke onderwerpen wij en/of de Rijksauditdienst in de controle over 2009 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 (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifieke en ons rijksbrede onderzoek.

Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beheerdomein in het onderzoek zijn betrokken; de extra aandacht kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheerdomein.

Voor een verdere toelichting op het instrument kwaliteitskaart verwijzen wij naar onze website: www.rekenkamer.nl. Hier vindt u achtergrondinformatie over de kwaliteitskaart en over de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes.

Kwaliteitskaart 2009 deel I
begrotingsartikelen Ministerie van Financiën

Artikel waarvan tussen de...

- 0% en 50%
- 50% en 90%
- 90% en 100%

...van de gerealiseerde uitgaven is toegelicht met beleidsinformatie. Met beleidsinformatie bedoelen we informatie die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is.

- * Artikel waarbij onvoldoende¹⁾ is uitgelegd waarom een deel van de gerealiseerde uitgaven niet is toegelicht met (specifieke, meetbare en tijdsgebonden) beleidsinformatie.

**Jaarverslag
2009**

Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?

Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?





Beleidsartikelen

Beleidsinformatie




Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)	Praktijktoets	Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?	Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
01	Belastingen	€ 3.759.696	1		
02	Financiële markten	€ 351.554			
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	€ 9.285.937			
04	Internationale financiële betrekkingen	€ 98.151			
05	Exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties	€ 272.595	2		
07	Beheer materiële activa	€ 95.854		*	
08	Begrotingsbeleid	€ 37.421			




- 1 Fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark
- 2 Exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties




¹⁾ Onvoldoende wil zeggen dat voor minder dan 75% van de niet toegelichte gerealiseerde uitgaven wordt uitgelegd waarom de toelichting ontbreekt, of dat de uitleg die wordt gegeven geen goede verklaring biedt.

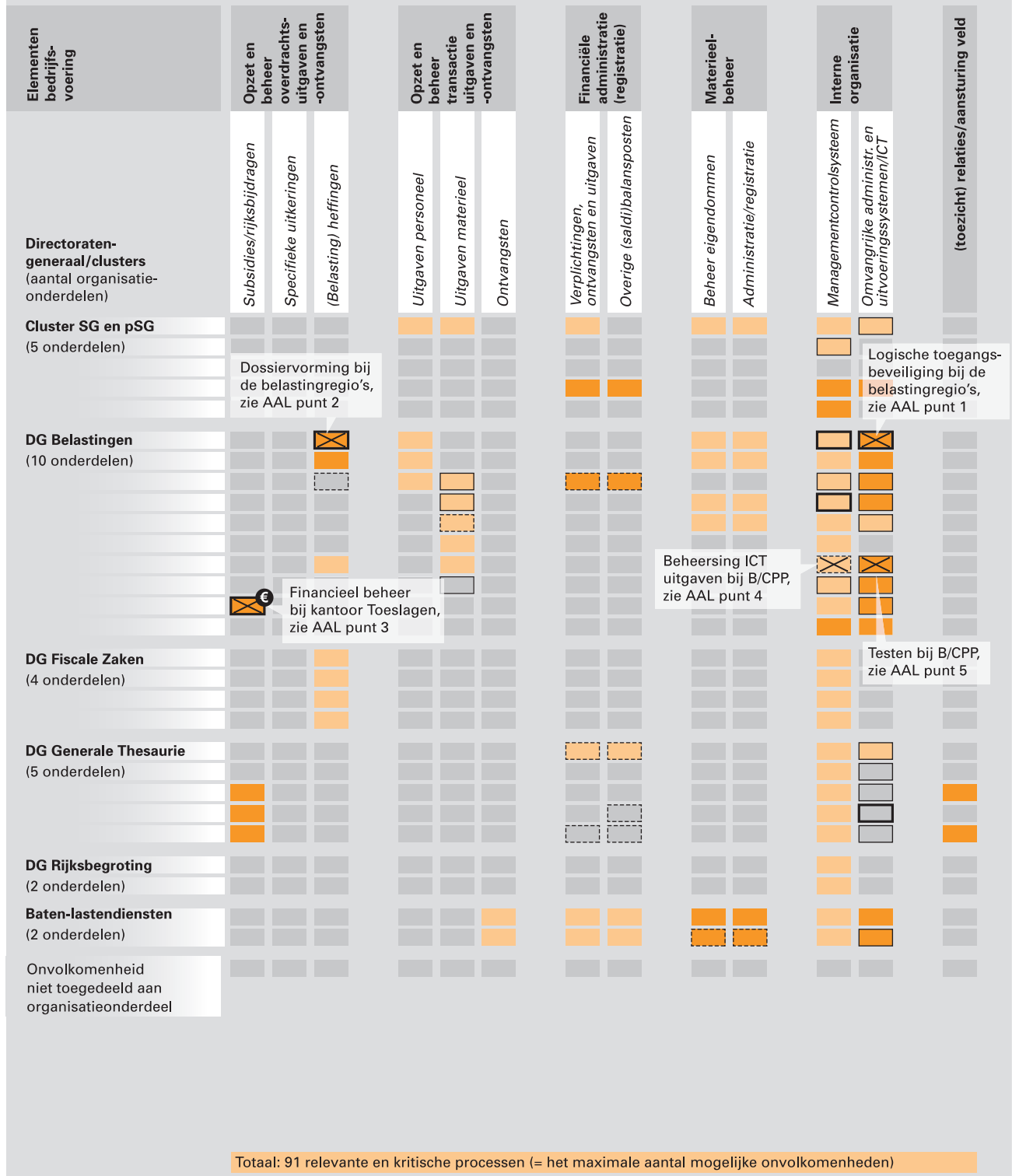
Zie AAL punt:		1	2	3	4	5				
	artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)									
	artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid									
Onvolkomenheid bij:		Logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's	Dossiervorming bij de belastingregio's	Financieel beheer bij kantoor Toeslagen	Beheersing ICT uitgaven bij B/CPP	Testen bij B/CPP			Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
Beleidsartikelen		 Bedrijfsvoering					 Financiële info			
Art. nr.	Omschrijving									
01	Belastingen									nee
02	Financiële markten									nee
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector									nee
04	Internationale financiële betrekkingen									nee
05	Exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties									nee
07	Beheer materiële activa									nee
08	Begrotingsbeleid									nee
Niet-beleidsartikelen										
Art. nr.	Omschrijving									
09	Algemeen									nee
10	Nominaal en onvoorzien									nee
Baten-lastendiensten										
	Domeinen Roerende Zaken									nee
	Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf									nee
									Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden?	nee

Kwaliteitskaart 2009 deel II
bedrijfsvoering Ministerie van Financiën

-  Ernstige onvolkomenheid
-  Onvolkomenheid
-  Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

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

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



Toelichting op de kwaliteitskaart van het Ministerie van Financiën

Toelichting op kaart deel I

- *Beleidsinformatie*

Deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Financiën maakt per artikel zichtbaar hoeveel procent van de uitgaven wordt toegelicht met specifieke, meetbare en tijdgebonden beleidsinformatie en maakt zichtbaar of het eventuele ontbreken van deze informatie door het ministerie wordt uitgelegd. In hoofdstuk 2 van de toelichting op dit rapport op internet gaan we dieper in op de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag van de minister van Financiën.

- *Bedrijfsvoering*

Deel I van de kwaliteitskaart laat verder zien dat één begrotingsartikel van het ministerie wordt geraakt door de onvolkomenheden die wij bij dit ministerie hebben geconstateerd.

- *Financiële informatie*

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Financiën blijkt dat bij geen van de begrotingsartikelen de tolerantiegrens voor de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave wordt overschreden. De tolerantiegrens voor het jaarverslag van het Ministerie van Financiën als geheel wordt niet overschreden.

Toelichting op kaart deel II

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van Financiën blijkt dat 91 beheerdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 28 beheerdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 91 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het ministerie hebben de auditdienst van het Ministerie van Financiën en/of wij 36 beheerdomeinen extra onderzocht. Daarvan waren er 13 kritisch en 14 relevant. Bij vier kritische beheerdomeinen en één relevant beheerdomein hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd.

De onvolkomenheden bij de (belasting)heffingen en de omvangrijke administratieve en uitvoeringssystemen ICT bij de belastingregio's hebben respectievelijk betrekking op de (eerder vermelde) gebreken in de dossiervorming en de logische toegangsbeveiliging (zie AAL punt 1: logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's en AAL punt 2: dossiervorming bij de belastingregio's).

De onvolkomenheid bij kantoor Toeslagen heeft betrekking op de onvoldoende structurele beheersing van het financieel beheer (zie AAL punt 3: onvolkomenheid in het financieel beheer bij kantoor Toeslagen). De onvolkomenheden bij Belastingdienst/Centrum voor Proces- en Productontwikkeling (B/CPP) hebben betrekking op de eerder vermelde gebreken in de beheersing van de ICT uitgaven en het testen (zie AAL punt 4: beheersing ICT uitgaven bij B/CPP en AAL punt 5: testen bij B/CPP).

In hoofdstuk 3 hebben we de hierboven vermelde onvolkomenheden toegelicht.

AUDIT ACTIELIJST 2010

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Deze punten kunnen zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieel beheer betreffen als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst vermeldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd, op te lossen.¹

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
1 Logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's				
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. Zorg voor een afdoende structurele oplossing.	Realisatie van ondersteunend systeem krijgt in 2010 prioriteit.	§ 3.2.2
2 Dossievorming bij de belastingregio's				
2005 Artikel 1 Belastingen	Dossievorming onvoldoende waardoor het risico ontstaat dat fiscale besluiten niet te herleiden zijn.	Vraag van het management van de belastingregio's blijvende aandacht voor goede dossievorming.	Structurele interne controle en gerichte rapportage over dossievorming eind 2009 al ingevoerd.	§ 3.2.1
3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen				
2005 Artikel 1 Belastingen	Financieel beheer verbeterd maar nog niet structureel op orde.	Breng financieel beheer verder op orde. Ga voortvarend te werk met invoering NTS.	NTS wordt in 2010 gefaseerd geïmplementeerd na schaduwdraaien en uitgebreid testen.	§ 3.2.3
4 Beheersing ICT uitgaven bij Belastingdienst/Centrum voor Proces- en Productontwikkeling				
2009 Artikel 1 Belastingen	Onvoldoende inzicht in kostenontwikkeling gedurende het jaar waardoor sturing op kosten moeilijk is.	Ontwikkel periodieke kostenrapportages waarin alle kosten worden meegenomen.	In transformatieprogramma zijn maatregelen opgenomen om ICT-uitgaven te beheersen. Structureel doorvoeren verbeteringen gaat meer dan één jaar kosten.	§ 3.2.4
5 Testen bij Belastingdienst/Centrum voor Proces- en Productontwikkeling				
2009 Artikel 1 Belastingen	De juiste werking van opgeleverde systemen kan onvoldoende worden beoordeeld.	Implementeer de in 2009 ontwikkelde nieuwe testmethode.	Implementatie nieuwe testmethode is inmiddels gestart.	§ 3.2.5

¹ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de CW 2001 artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

BIJLAGE

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN (IXB)

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Beleidsartikelen						
01 Belastingen	3 868 142	-	26 000	-	-	nee
02 Financiële markten	44 538 843	-	-	-	-	-
03 Financieringsactiviteiten publiek-private sector	58 803 151	-	-	-	-	-
04 Internationale financiële betrekkingen	16 632 437	-	-	-	-	-
05 Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	4 970 709	-	-	-	-	-
07 Beheer materiële activa	98 851	-	-	-	-	-
08 Begrotingsbeleid	38 557	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen						
09 Algemeen	139 337	-	-	-	-	-
10 Nominaal en onvoorzien	- 5 900	-	-	-	-	-
Totaal 119 142 709	26 000	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. Post nr.	Fout
Totaal individuele fouten	0
Totaal verplichtingen	119 142 709
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			
	Beleidsartikelen							
01	Belastingen	108 324 647	35 230	267	-	90 369	nee	-
02	Financiële markten	483 766	-	13	-	13	nee	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	25 416 325	-	-	-	-	-	-
04	Internationale financiële betrekkingen	110 489	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	496 084	-	69	-	69	nee	-
07	Beheer materiële activa	333 451	-	-	-	-	-	-
08	Begrotingsbeleid	44 092	-	-	-	-	-	-
	Niet-beleidsartikelen							
09	Algemeen	157 686	-	205	-	205	nee	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	135 366 540	35 230	554	-	54 872		

* Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C

(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	135 366 540	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,04%	Tolerantiegrens niet overschreden
(2)	Totaal	135 383 047	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,04%	Tolerantiegrens niet overschreden

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	Beleidsartikelen									
01	Belastingen	3 759 696	-	-	-	-	-	-	-	-
02	Financiële markten	351 554	-	-	-	-	-	-	-	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	9 285 937	-	-	-	-	-	-	-	-
04	Internationale financiële betrekkingen	98 151	-	-	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	272 595	-	-	-	-	-	-	-	-
07	Beheer materiële activa	95 854	-	-	-	-	-	-	-	-
08	Begrotingsbeleid	37 421	-	-	-	-	-	-	-	-
	Niet-beleidsartikelen									
09	Algemeen	143 673	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	14 044 881	-	-	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	14 044 881
	Procentuele fout	0,19%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	Beleidsartikelen										
01	Belastingen	104 564 951	35 230	267		54 872			90 369	nee	-
02	Financiële markten	132 212		13					13	nee	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	16 130 388									
04	Internationale financiële betrekkingen	12 338									
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties						69		69	nee	-
07	Beheer materiële activa	223 489									
08	Begrotingsbeleid	237 597									
	Niet-beleidsartikelen										
09	Algemeen	14 013					205		205	nee	-
10	Nominaal en onvoorzien	-									
	Totaal		121 321 659	35 230		54	54 872				

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	121 321 659
	Procentuele fout	0,03%
	Procentuele onzekerheid	0,05%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Domeinen Roerende Zaken						
Baten	15 850	-	-	-	-	-
Bijdrage moederdepartement	406	-	-	-	-	-
RVOB						
Baten	21 829	-	-	-	-	-
Bijdrage moederdepartement	20 766	-	-	-	-	-
Totaal baten	37 679	-	-	-	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	37 679	-	-	-	-	-
Procentuele fout	0,00%					
Procentuele onzekerheid	0,00%					

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	7 766	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	52	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	263 612	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	21 263 641	-	-	-	45 492
8	Extra-comptabele vorderingen	33 416 721	987	18 700	19 687	282
9	Extra-comptabele schulden	685 793	-	-	-	-
10	Voorschotten	15 877 078	69 000	55 000	124 000	-
11	Garantieverplichtingen	145 405 855	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	16 903 605	-	-	-	-
13	Deelhemingen	37 541 671	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	271 365 794	69 987	73 700	45 774	

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	271 365 794	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,03%	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 2009	8 293 992	69 000	-	55 000	124 000	nee
						-

AFKORTINGEN

AAL	Audit Actielijst
B/CA	Belastingdienst/Centrale Administratie
B/CICT	Belastingdienst/Centrum voor Informatie- en communicatietechnologie
CFD	Belastingdienst/Centrum voor Facilitaire Dienstverlening
B/PPP	Belastingdienst/Centrum voor Proces- en Productontwikkeling
BFI	Bureau Financiële Instellingen
CW	Comptabiliteitswet (2001)
EC	Europese Commissie
EKV	Exportkredietverzekering
EU	Europese Unie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IV-keten	Informatievoorzieningsketen
NTS	Nieuwe toeslagensysteem
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009a). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 30. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Kredietcrisis. Interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360. Den Haag: Sdu