

---

Vergaderjaar 2007–2008

---

**31 444 IXB**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën  
2007**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE  
VAN FINANCIËN (IXB)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën (IXB)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie</b>		<b>5</b>	3.1.5	Financieel beheer Belastingdienst: factuur- controle BelastingTelefoon, loonheffing en aansluitingen	<b>47</b>
<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>			
			3.1.6	Beheer rondom de automatisering bij de Belastingdienst onvoldoende	<b>48</b>
<b>2</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>17</b>	3.1.7	Loonheffing 2007	<b>51</b>
			3.1.8	Dossievorming bij de Belastingdienst	<b>52</b>
	<b>Audit Actielijst 2008</b>	<b>22</b>	3.2	Overige bedrijfsvoering	<b>53</b>
			3.2.1	Vervolgonderzoek controle van aangifte inkomstenbelasting particulieren	<b>53</b>
<b>Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen</b>		<b>25</b>	3.2.2	Terugblik Belastingen als beleidsinstrument	<b>54</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>27</b>	3.2.3	Procedure vernietiging vuurwerk bij Domeinen Roerende Zaken	<b>54</b>
1.1	Over het Ministerie van Financiën	27	3.2.4	Mandaatregister agentschap	<b>55</b>
1.2	Over dit onderzoek	29	3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	<b>55</b>
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>32</b>	<b>4</b>	<b>Informatie over beleid nader beschouwd</b>	<b>57</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	32	4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	<b>57</b>
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	33	4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	<b>59</b>
2.3	Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoe- ring	34	4.3	Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	<b>61</b>
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	35	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën</b>	<b>63</b>
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>36</b>	<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>68</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	36	<b>Bijlage 3</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>69</b>
3.1.1	Algemeen toezichtbeleid van de Belasting- dienst	36		<b>Literatuur</b>	<b>78</b>
3.1.2	Omzetbelasting	37			
3.1.3	Toeslagen: weliswaar minder fouten, maar nog niet op orde	40			
3.1.4	Financieel beheer Belastingdienst: tussen- rekeningen en subadministraties, teruggaven en verminderingen en Europese aanbestedin- gen	46			



## **DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE**



## 1 SAMENVATTING

De minister van Financiën draagt verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van het financieel-economische en monetaire beleid en het begrotingsbeleid. 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.

De uitgaven van het Ministerie van Financiën in 2007 bedroegen € 4,2 miljard. De verplichtingen bedroegen € 5,4 miljard en de ontvangsten € 121,5 miljard.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

### Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën

		Oordeel	Meer informatie in deel II
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van 7 onvolkomenheden, waarvan 1 ernstige: <ul style="list-style-type: none"><li>• uitvoering toezicht Belastingdienst omzetbelasting;</li><li>• financieel beheer toeslagen (ernstig);</li><li>• teruggaven en verminderingen en Europese aanbestedingen;</li><li>• factuurcontrole Belastingtelefoon, teruggave loonheffing en aansluitingen diverse belastingmiddelen;</li><li>• beheer rond automatisering bij de Belastingdienst;</li><li>• loonheffing, inzake beheer tussenrekeningen;</li><li>• dossiervorming Belastingdienst.</li></ul>	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van Financiën.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

### **Jaarverslag van voldoende kwaliteit**

We hebben het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën onderzocht. Het voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt, maar we hebben bij de financiële informatie wel een paar onrechtmatigheden aangetroffen. Het gaat hier om fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten.

Het bedrag aan fouten in de uitgaven en ontvangsten is € 155,3 miljoen. Het bedrag aan onzekerheden over de rechtmatigheid en over de deugdelijke weergave is € 387,4 miljoen. Deze bedragen komen overeen met 0,12% respectievelijk 0,31% van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten. Daarnaast is er een onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten van € 334,9 miljoen.

Zowel voor de uitgaven als voor de ontvangsten is artikel 1 Belastingen dominant. De uitgaven en ontvangsten op dat artikel maken voor respectievelijk 86% en 97% deel uit van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Financiën. Het is evident dat nagenoeg alle fouten en onzekerheden binnen dit beleidsartikel vallen.

Onder het bedrag aan fouten vallen verschillende onrechtmatigheden. Zo is er een onrechtmatigheid van € 30,5 miljoen doordat het ministerie de Europese aanbestedingsregels niet heeft nageleefd. Verder is er een onrechtmatigheid van € 41,4 miljoen, doordat het ministerie inkomstenbelasting is misgelopen als gevolg van onvoldoende controle. Van dit bedrag zal in 2008 ongeveer € 19 miljoen worden nagevorderd. Ten slotte is er een bedrag van € 45 miljoen ten onrechte als loonheffing verantwoord. Daarnaast zijn er nog diverse fouten tot een totaalbedrag van € 38,4 miljoen.

Het bedrag aan onzekerheden over de deugdelijke weergave is voor het grootste deel terug te voeren op de loonheffing. Het betreft hier een bedrag van € 280 miljoen. Onzeker is of dit bedrag als loonheffing kan worden aangemerkt. Ook is er een bedrag van € 60 miljoen waarvan het onzeker is of dit terecht als vennootschapsbelasting is verantwoord. Tot slot is er een onzekerheid van € 47,4 miljoen over de rechtmatigheid van teruggaven en verminderingen bij diverse belastingmiddelen en de materiële uitgaven, waaronder een bedrag van € 11,4 miljoen aan Europese aanbestedingen.

De onzekerheden over de volledigheid van de ontvangsten betreffen aansluitingsverschillen tussen de registraties van de opgelegde heffingen en de geïnde bedragen.

De fouten en onzekerheden in de saldibalans bedragen respectievelijk € 143,9 miljoen en € 151,6 miljoen. Deze bedragen vallen ruimschoots onder de tolerantiegrens. Het gaat hier voornamelijk om aansluitingsverschillen tussen de Centrale Administratie en lokale administraties van de Belastingdienst en fouten bij het definitief afrekenen van de toeslagen.

Voor meer informatie en achterliggende bevindingen verwijzen wij naar deel II van dit rapport.

### **Bedrijfsvoering Belastingdienst nog steeds onder druk**

Net als vorig jaar zijn wij ook dit jaar niet positief over de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst. Hoewel wij zien dat een aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering deels of helemaal zijn opgelost, zijn nieuwe onvolkomenheden zichtbaar geworden. Veelal hebben de problemen te



maken met automatisering of het financieel beheer in brede zin. Een duidelijke gemeenschappelijke noemer van de problemen in de bedrijfsvoering hebben wij dit jaar niet kunnen aanwijzen. Wel zien wij dat de Belastingdienst er niet in is geslaagd een structurele oplossing voor de problemen te vinden. Het financieel beheer en de automatisering blijven parten spelen en leiden voor het tweede achtereenvolgende jaar tot een ernstige onvolkomenheid bij de toeslagen.

De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten om in 2008 een bezwaaronderzoek in te stellen. Ons onderzoek zal zich niet alleen richten op de toeslagen en de automatisering, maar ook op de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen. Het gaat er daarbij niet om de vraag of het ministerie snel oplossingen voor problemen vindt, maar of er sprake is van een structurele aanpak. Hier moet een goede probleemanalyse aan ten grondslag liggen.

#### Bezwaaronderzoek

De CW 2001 geeft de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het financieel beheer, het materieelbeheer of de verantwoording daarover. De bedoeling van een bezwaaronderzoek is om een eventueel bezwaar te voorkomen of – als verbeteringen uitblijven – te kunnen onderbouwen.

#### *Toezicht dat ertoe doet*

Toezicht dat ertoe doet: dat is het motto van de Belastingdienst voor het toezichtbeleid dat in 2006 is hernieuwd. In het Bedrijfsplan Belastingdienst 2007–2011 (Financiën, 2006a) en in de Begroting 2008 (Financiën, 2007a) heeft de minister meer inzicht gegeven in de doelstellingen van dit nieuwe beleid. Zo heeft hij het begrip «zichtbaarheid» nader aangeduid en zijn er concrete afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. Een van deze afspraken betrof de boekenonderzoeken: in 2007 heeft het ministerie alle afgesproken boekenonderzoeken gerealiseerd.

Medio 2007 heeft het ministerie het toezichtbeleid nader uiteengezet. De ambities hiervan zijn: meer horizontaal toezicht, meer «intelligence» en meer zichtbaar toezicht. Daartoe moeten de processen verbeteren, moeten medewerkers professioneler werken en moet er meer aandacht komen voor innovatie, systemen en methoden. Deze ambities zijn uitgewerkt in de kaders voor het toezicht en in de landelijke en regionale toezichtplannen.

#### *Toezicht op de omzetbelasting: aandacht voor normoverschrijdingen*

In ons onderzoek hebben wij dit jaar specifiek gekeken naar de omzetbelasting. Een ondernemer draagt belasting af over zijn omzet en vordert terug wat hij zelf aan omzetbelasting betaald heeft. Als hij meer terugvordert dan betaalt, noemt de Belastingdienst dat een negatieve aangifte. Deze negatieve aangiften zijn een specifiek aandachtspunt in het toezicht van de Belastingdienst op de omzetbelasting. Op jaarbasis betaalde de Belastingdienst in 2007 aan ondernemers ruim € 21 miljard op deze aangiften uit.

Bij dit toezicht loopt de Belastingdienst twee risico's. Ten eerste kent de Belastingdienst voor dit toezicht aan iedere ondernemer een individueel normbedrag toe. Als het bedrag van de negatieve aangifte deze norm overschrijdt, moeten de belastingregio's deze aangifte behandelen. Vanwege capaciteitsgebrek gebeurt dit echter niet altijd. Ten tweede heeft

het normbedrag het nadeel dat dit bedrag op den duur voorspelbaar is voor de ondernemer.

Een ander risico van de aandacht op de normoverschrijdingen is dat op de negatieve aangiften die de norm niet overschrijden geen gericht toezicht wordt uitgevoerd. De Belastingdienst onderkent dit, maar heeft hiervoor nog geen goede aanpak kunnen ontwikkelen.

Wij zijn van mening dat er voor dit onderdeel van het toezicht sprake is van een onvolkomenheid. Daarbij betrekken wij het financieel belang van de omzetbelasting. Wij bevelen wij aan om meer systematisch toezicht uit te oefenen op de negatieve aangiften die onder de normen blijven.

#### *Financieel beheer bij toeslagen nog niet op orde*

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2007a) oordeelden wij dat het financieel beheer van de toeslagen ernstige onvolkomenheden vertoonde. Van meet af aan was duidelijk dat dit het gevolg was van problemen met de automatisering. Het was dan ook zaak om allereerst deze automatiseringsproblemen op te lossen. Volgens de huidige planning moeten het nieuwe automatiseringssysteem en de bedrijfsprocessen die daarop geënt zijn, medio november 2008 operationeel zijn. Dit betekent dat voor 2007 niet verwacht werd dat het financieel beheer op orde zou zijn. Dit geldt ook voor 2008.

#### *• Toezicht op toeslagen loopt achter*

Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle acties die in het toezichtplan voor 2007 zijn opgenomen, in 2007 zijn gestart dan wel afgerond. Dit heeft onder andere te maken met de kwaliteit van de voor het toezicht benodigde gegevens (contra-informatie). Omdat deze informatie op het einde van het berekeningsjaar het beste is koos de Belastingdienst ervoor om bepaalde toezichtsacties pas aan het einde van het berekeningsjaar uit te voeren.

De nadruk bij het toezicht in 2007 lag op het proces van het definitief toekennen van de toeslagen 2006. Het gevolg hiervan was dat het toezicht op de voorschotten 2007 in de tijd naar achteren is verschoven.

Overigens werken de bevindingen en resultaten uit het toezicht op het berekeningsjaar 2006 door op het berekeningsjaar 2007 en de jaren daarna. De gegevensbestanden worden daardoor betrouwbaarder.

Het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst, dat belast is met het uitvoeren van de regelingen is niet in juni 2007, maar in augustus 2007 begonnen de toeslagen definitief toe te kennen. In opzet zou dit proces eind 2007 voltooid moeten zijn. Dit is echter niet gelukt. Daardoor is er een achterstand ontstaan in het definitief toekennen van de toeslagen. Eén van de redenen was dat de informatie die nodig is om de toeslagen definitief toe te kennen ofwel niet (volledig)beschikbaar was (loon- en inkomensgegevens) ofwel onvoldoende betrouwbaar was (bijvoorbeeld de werkgeversbijdragen bij de kinderopvang).

De staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang. Daarbij heeft hij enkele toezeggingen gedaan. Zo moesten de toeslagen voor het berekeningsjaar 2006 uiterlijk eind april 2008 definitief zijn toegekend. Na de vaststelling vindt eventuele nabetaling dan wel terugvordering plaats. Daarnaast moeten de toeslagen voor het berekeningsjaar 2007 vóór 1 juli 2008 zijn behandeld. Deze toezeggingen aan de Tweede Kamer brengen het risico met zich mee dat

dit ten koste gaat van de kwaliteit van de afhandeling van de nog definitief toe te kennen toeslagen.

- *Minder fouten bij voorschotten en toekenning toeslagen*

Zowel bij het bepalen van de voorschotten als bij het definitief toekennen van de toeslagen zijn er in 2007 minder fouten gemaakt dan voorheen. Dit is het gevolg van het intensieve toezicht en van het feit dat nog niet alle toeslagen definitief zijn toegekend. De fouten zijn, met uitzondering van de huurtoeslag, binnen de tolerantiegrenzen gebleven. Toch gaat het om veel geld. In totaal is er bij het definitief toekennen en bij het bepalen van de voorschotten in 2007 voor € 211,6 miljoen aan fouten en onzekerheden vastgesteld. Deze fouten komen voor zover het voorschotten betreft tot uitdrukking op de begrotingshoofdstukken die beleidsverantwoordelijk zijn.

Het meest in het oog springen de fouten en onzekerheden bij de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag. Zo is er bij de definitieve toekenning 2006 van de kinderopvangtoeslag een onzekerheid geconstateerd van € 72 miljoen. Deze onzekerheid betreft de omvang van de werkgeversbijdrage. De gegevens over de werkgeversbijdragen bleken onbetrouwbaar te zijn en daardoor voor de controle onbruikbaar. Hierdoor is op dit onderdeel sprake van een ontoereikend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid).

De fouten bij de huurtoeslag bedragen € 63,1 miljoen. Hierin is begrepen een fout in de voorschotten van € 59,6 miljoen. Deze fouten hebben bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens van het begrotingshoofdstuk VROM.

Voor de behandeling van de door het geautomatiseerde systeem geweigerde aanvragen en mutaties (uitval) heeft het kantoor Toeslagen uitzendkrachten ingehuurd. Deze zijn ook ingeschakeld bij het toezicht op de definitieve toekenningen 2006. De hiermee gemoeide uitgaven, inclusief huisvesting, bedroegen in 2007 circa € 17 miljoen.

Daarnaast zijn de financieel-administratieve processen rond de toeslagen nog onvoldoende in de werkprocessen ingebed. Het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst dient dit in samenhang met de dienst Belastingen/Centrale Administratie aan te pakken.

- *Invoer nieuw automatiseringssysteem*

In juni 2007 besloot de Belastingdienst het huidige Algemeen Toeslagen Systeem te vervangen. Het nieuwe systeem moet medio november 2008 operationeel zijn, om in december 2008 de voorschotten voor januari 2009 uit te betalen. Over de invoering van het huidige systeem heeft de Algemene Rekenkamer op 31 januari 2008 een rapport uitgebracht met de titel: *ICT-project huur- en zorgtoeslag* (Algemene Rekenkamer, 2008a). In dit rapport hebben wij onze zorgen geuit over de politieke druk versus de haalbaarheid van de afgegeven planning, de werkwijze van de projectorganisatie en de technische complexiteit. Ook hebben wij in het rapport een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen komen terug in het plan van aanpak voor het nieuwe systeem. Daarnaast is inmiddels gebleken dat het huidige automatiseringssysteem beter presteert dan verwacht. Zo is het zonder grote problemen gelukt om de voorschotten van 2007 naar 2008 te continueren. De Belastingdienst heeft daarom besloten om dit oude systeem als terugvaloptie te gebrui-

ken als het nodig mocht zijn om het nieuwe systeem later in gebruik te nemen.

- *Algemeen oordeel over de bedrijfsvoering bij Toeslagen*

Bij de kinderopvangtoeslag is sprake van een onzekerheid bij het definitief toekennen als gevolg van een ontoereikend M&O-beleid. Bij de huurtoeslag is sprake van rechtmatigheidsfouten bij het verstrekken van voorschotten, die er bij het Ministerie van VROM toe heeft geleid dat de tolerantie op hoofdstukniveau is overschreden. Daarnaast zijn er nog onvolkomenheden in het financieel beheer van de toeslagen.

- *Ernstige onvolkomenheid bij beheer toeslagen*

Bij onze oordeelsvorming tellen de normen voor de rechtmatigheid, ordelijkheid en het toezichtbeleid zwaar mee. Daarnaast kijken wij naar het (financiële) belang en de vraag of een tekortkoming al dan niet structureel is. Deze uitgangspunten bepalen de ernst van een onvolkomenheid. Op basis hiervan zijn wij van oordeel dat er bij het beheer van de toeslagen nog steeds sprake is van een ernstige onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij het definitief toekennen van de nog vast te stellen toeslagen 2006 en 2007 alle voorgenomen toezichtmaatregelen uit te voeren. Om dit doel te bereiken bevelen wij aan om zo vroeg mogelijk met het toezicht te starten. Daarbij realiseren wij ons dat de kwaliteit van de contra-informatie op dat moment minder hoog is. De voortgang van het proces staat in dit geval voorop. Daarnaast bevelen wij aan om het financieel beheer van de toeslagen op orde te brengen.

*Financieel beheer bij de Belastingdienst: knelpunten hardnekkig*

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer een aantal problemen geconstateerd in het financieel beheer bij de Belastingdienst. Verscheidene problemen zijn in 2007 opgelost of zullen naar waarschijnlijkheid in 2008 niet meer voorkomen. Zo heeft de Belastingdienst de stand op de tussenrekeningen teruggebracht. Ook zijn de verschillen tussen de subadministraties voldoende verminderd. Daarnaast heeft de Belastingdienst goede maatregelen genomen om de Europese aanbestedingsregels beter na te leven.

Toch is er sprake van een aantal hardnekkige problemen. Eén van de problemen betreft de procedures ten aanzien van de verminderingen en teruggaven. Dit beheer is nog onvoldoende bij de inkomstenbelasting en de omzetbelasting. Uit onderzoek blijkt dat er voor deze belastingen ten onrechte teruggaven zijn gedaan. Zo bleek uit een deelwaarneming bij de omzetbelasting dat € 33 miljoen aan onterecht verleende teruggaven zijn uitbetaald. Een klein deel daarvan, € 0,3 miljoen, heeft de Belastingdienst in 2007 niet kunnen herstellen. Verder heeft de auditdienst nader onderzoek gedaan naar de teruggaven boven de € 200 000 inzake de inkomstenbelasting. Uit dit onderzoek blijkt dat de Belastingdienst € 3,4 miljoen onterecht heeft teruggegeven. Voor een bedrag van € 7,3 miljoen bestaat onzekerheid of de verleende teruggave inzake de loonbelasting terecht is uitgevoerd.

Daarnaast zijn er omissies bij de Centrale Administratie van de Belastingdienst. De Centrale Administratie heeft in 2007 het proces «heffen en het innen» en het proces «beschikken en betalen» onvoldoende op elkaar aangesloten. Het gaat hier met name om de loonbelasting en de toeslagen. Als gevolg hiervan was er bij de Belastingdienst gedurende 2007 onzekerheid of de te ontvangen bedragen volledig waren en of de te

betalen bedragen juist waren. De genoemde aansluitingen zijn pas in 2008 gemaakt. De onzekerheid betrof een bedrag van € 335 miljoen, verdeeld over diverse belastingmiddelen.

Tot slot is er sprake van onvoldoende interne controle op de uitgaven voor uitzendkrachten bij de Belastingtelefoon.

Al met al handhaven wij ons oordeel dat er nog steeds onvolkomenheden zijn in het financieel beheer bij de Belastingdienst. Deze worden veroorzaakt doordat de Belastingdienst er blijkbaar moeite mee heeft om op bovengenoemde punten de vastgestelde procedures na te leven.

Gezien bovenstaande onvolkomenheden in het financieel beheer van de Belastingdienst, doen wij de aanbeveling om strikt toe te zien op de naleving van de vastgestelde procedures.

*Aandacht voor grote automatiseringstrajecten bij de Belastingdienst*  
In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2007a) benoemden wij de automatisering van de Belastingdienst als achilleshiel. Als voorbeelden noemden wij toen het geautomatiseerde systeem voor de toeslagen en het loonaangifte-systeem. Ook in 2007 en recent in 2008 deden zich problemen met de automatisering voor. Hiervan had niet alleen de Belastingdienst last in haar bedrijfsvoering, maar ook de individuele burgers en de ondernemingen werden geraakt.

Enkele van deze problemen zijn ontstaan doordat de Belastingdienst de programmatuur onvoldoende heeft getest voordat deze in productie ging. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de verwerking in 2008 van bijna 740 000 aangiften inkomstenbelasting 2007. Om deze problemen in de toekomst te voorkomen, zijn inmiddels maatregelen genomen. De Belastingdienst zal het hele test- en implementatietraject van ICT-systemen herzien. Voor de aansturing en borging van grote (ICT)-projecten heeft de Belastingdienst kernteams opgericht, waarin de ambtelijke top van de dienst is vertegenwoordigd.

Daarnaast zijn er nog enkele ICT-projecten in uitvoering, zoals Samenwerking Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Belastingdienst (SUB/Walvis), het nieuwe automatiseringssysteem voor Toeslagen en het Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst, waarin ook de zogenoemde complexiteitsreductie is opgenomen. Over deze projecten heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer in 2007 periodiek geïnformeerd, zij het op verschillende momenten door het jaar heen. In maart 2008 heeft de staatssecretaris daarover nieuwe voorstellen aan de Tweede Kamer gedaan. In het vervolg zal hij daarover in juni en december rapporteren.

#### *Beheer rondom de automatisering onvoldoende*

In het beheer rondom de automatisering bij de Belastingdienst worden bij de Belastingdienst/Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie (B/CICT) fouten gemaakt en risico's gelopen. Een aantal heeft gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. Wij zijn dan ook van oordeel dat er bij het beheer rondom de automatisering sprake is van onvolkomenheden.

Eén van de gemaakte fouten betreft de aangiften inkomstenbelasting over 2005 en de jaren daarvoor. Gedurende ruim vijf maanden zijn deze aangiften in 2007 definitief geregeld zonder toetsing aan contra-informatie

over loon- en inhoudingsgegevens. Hierdoor heeft de Belastingdienst € 41,4 miljoen minder aan belasting ontvangen. Maar naast deze concrete gevallen, waarbij er aantoonbaar sprake is van financiële schade voor het Rijk, betreffen de onvolkomenheden vooral risico's. Deze risico's liggen in de eerste plaats op het gebied van de beveiliging van gegevens. Ook zijn er onvoldoende waarborgen dat de aangeboden gegevens juist en volledig worden verwerkt.

De auditdienst van het Ministerie van Financiën heeft onderzoek gedaan naar de beveiliging van gegevens. Uit dit onderzoek blijkt dat de Belastingdienst onvoldoende aandacht heeft voor de naleving van de zogenoemde algemene controlemaatregelen. Zo zijn oude autorisaties vaak niet verwijderd. Hierdoor beschikken medewerkers over te ruime bevoegdheden, waardoor functiescheidingen kunnen worden doorbroken. Het risico daarbij is dat de exclusiviteit en integriteit van gegevens en programma in gevaar kunnen komen.

Voor de gegevensbeveiliging beschikt de Belastingdienst nog niet over een systeem waarmee wordt aangegeven welk beveiligingsniveau aan bepaalde gegevens moet worden toegekend (dataclassificatiesysteem). Daardoor bestaat het risico dat de Belastingdienst onjuiste en/of onvolledige beveiligingsmaatregelen neemt.

Daarnaast bestaat voor een tweetal systemen het risico dat niet tijdig gesignaleerd wordt dat bepaalde gegevens onvolledig zijn verwerkt. De interne controlemaatregelen die daarop moeten toezien zijn in 2007 niet uitgevoerd.

Wij bevelen aan om toe te zien op strikte naleving van de procedures bij het automatiseringsbeheer, het autorisatiebeheer op orde te brengen en de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het gewenste beveiligingsniveau goed in de organisatie te beleggen.

#### *Loonheffing 2007: programmafouten opgelost*

In 2006 heeft zich een aantal programmafouten voorgedaan bij het installeren van een nieuw systeem voor de loonheffing. Het saldo op de tussenrekening waarop de ontvangen loonheffingen in de administratie van de Belastingdienst werden verantwoord, liep daardoor eind 2006 op tot € 24 miljard. Uit ons onderzoek blijkt dat deze programmafouten in de loop van 2007 zijn opgelost. Het was echter niet mogelijk om de gehele achterstand op de tussenrekening nog in 2007 in te lopen. Hiervan is € 4 miljard als normale werkvoorraad aan te merken, en is € 3 miljard toe te schrijven aan een wijziging in de administratieve procedure. De stand van de tussenrekening bedroeg eind 2007 € 11,1 miljard. Het ministerie verwacht de achterstand in de eerste helft van 2008 te hebben ingelopen.

Uit onderzoek blijkt dat er in het saldo een nog te verklaren verschil zit van circa € 325 miljoen. Vorig jaar bedroeg dit verschil € 1,3 miljard. Van deze € 325 miljoen is € 45 miljoen aan te merken als onrechtmatig (is definitief geen loonheffing) en van € 280 miljoen is het onzeker of dit loonheffing betreft. Vanwege dit verschil is er naar ons oordeel sprake van een onvolkomenheid in het proces van de loonheffing.

Wij zijn positiever over de getroffen maatregelen om de loonaangifteketen op orde te krijgen. Met name de aansturing van het proces is nu versterkt. Wij voegen daaraan toe dat wij pas in de loop van 2008 kunnen vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van een werkende loonaangifteketen. Wij zullen de voortgang van het proces met belangstelling volgen.

### *Dossiervorming bij de Belastingdienst bijna op orde*

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2006a) meldden wij een onvolkomenheid in de dossiervorming bij de Belastingdienst. In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* gaven wij aan dat deze onvolkomenheid nog niet was opgelost. Een nieuwe dossierinstructie zou dit probleem kunnen opheffen, maar de Belastingdienst had deze instructie nog niet geïmplementeerd voor alle soorten fiscale besluiten. Daarnaast waren de vastleggingseisen nog niet opgenomen in de landelijke kwaliteitstoets. Dit betreft een periodiek uitgevoerd onderzoek naar de fiscale onderbouwing van genomen beslissingen ten aanzien van de belastingplichtigen.

In 2007 heeft de Belastingdienst nieuwe beschrijvingen gemaakt van de vastleggingseisen. Wij zijn hier positief over, maar vinden het nog te vroeg om het effect ervan te kunnen peilen. Daarom handhaven wij ons oordeel dat er op dit punt nog sprake is van een onvolkomenheid. Wij bevelen aan om de vastleggingseisen op te nemen in de kwaliteitstoets en nogmaals aandacht te vragen voor de strikte naleving ervan.

### **Toekomstige beleidsinformatie kan vollediger**

Tot slot hebben we de beleidsinformatie van het Ministerie van Financiën onderzocht. Daarbij hebben we dit jaar gekeken naar de operationele doelstelling 2 van de Belastingdienst: «Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen en toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nakomen».

Ten opzichte van de Begroting en het Jaarverslag 2007 vermeldt het Ministerie van Financiën nieuwe streefwaarden in de Begroting 2008, zoals informatie over het aantal bedrijfsbezoeken, het aantal uren acties en het aantal behandelde aangiften. Deze nieuwe indicatoren geven de Tweede Kamer een goed inzicht in de prestaties van het nieuwe toezicht-beleid.

In de Begroting 2008 zijn echter ook twee prestatie-indicatoren verdwenen: het correctiepercentage inkomstenbelasting en het correctiepercentage vennootschapsbelasting. Het Ministerie van Financiën meent dat de betekenis van deze gegevens afneemt door de invoering van het nieuwe toezichtbeleid. In dit beleid gaat het om zichtbaarheid en horizontaal toezicht. Deze aspecten moeten het voldoen aan de wettelijke verplichtingen (*compliant gedrag*) van de belastingplichtigen meer gaan bevorderen dan de genoemde correcties. Daardoor zou de betekenis van de correctiepercentages en de vergelijkbaarheid daarvan in de tijd afnemen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de correctiepercentages toch belangrijk zijn in de verantwoording. Ze zeggen iets over de effecten van de toezichtinspanningen en zijn daarom wel degelijk van toepassing in het nieuwe toezichtbeleid. Wij vinden het belangrijk deze indicatoren op te nemen, omdat het inzicht in de effecten breder wordt naarmate er meer prestatie-indicatoren in de begroting staan. Wij realiseren ons dat het toezichtbeleid is veranderd en dat het daardoor moeilijker wordt om de correctiepercentages in de tijd te vergelijken. Dit betekent volgens ons echter niet dat het per se noodzakelijk is om deze correctiepercentages te schrappen. In plaats daarvan raden wij aan om in een toelichting op de cijfers aan te geven wat de betekenis is van een stijging of daling van deze gegevens.

Uit ons onderzoek blijkt daarnaast dat er geen indicatoren zijn opgenomen die iets zeggen over de resultaten van het toezicht op de toeslagen. Daardoor kan de Tweede Kamer zich geen beeld vormen van de inspanningen die zijn gepleegd om de aangeleverde gegevens voor toeslagen te controleren. Ook krijgt de Kamer hierdoor geen inzicht in de resultaten van dat toezicht.

Concluderend is de Algemene Rekenkamer tevreden over de toevoeging van nieuwe indicatoren in de Begroting 2008. Tegelijkertijd vindt de Algemene Rekenkamer dat uitbreiding noodzakelijk is. Wij bevelen aan om:

- de correctiepercentages inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting opnieuw in de verantwoording op te nemen;
- indicatoren toe te voegen voor het toezicht op de toeslagen.

Voor meer informatie en achterliggende bevindingen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 in deel II van dit rapport.



## 2 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

### Reactie minister

De minister van Financiën heeft op 28 april 2008 op ons onderzoek gereageerd. Hierna volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### *Algemeen*

De minister geeft als eerste aan dat de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden op begrotingshoofdstuk IXB ruimschoots binnen de tolerantiegrenzen blijven. Daarnaast noemt hij de onderdelen waarover wij aangeven dat de onvolkomenheden uit voorgaande jaren zijn opgelost, zoals het toezicht op de Assurantiebelasting en op de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk en het uitzoeken en definitief verantwoorden van de achterstand die eind 2006 ontstond in de loonheffing. Ook noemt hij de onderdelen waarvan wij verwachten dat die in de toekomst beter zullen gaan lopen, zoals het naleven van de Europese aanbestedingsregels en de dossiervorming.

#### *Europese aanbestedingen*

De minister maakt in zijn antwoordbrief nog een enkele kanttekening bij de onrechtmatigheden die wij constateren in de financiële informatie. Hij geeft aan dat van de geconstateerde onrechtmatigheid van in totaal € 30,5 miljoen een bedrag van € 10 miljoen is toe te schrijven aan het niet aan de Europese Unie melden dat bepaalde contracten niet Europees hoefden te worden aanbesteed, het zogenoemde verlichte regime. Daarnaast heeft nog eens € 10 miljoen met name betrekking op herhaalopdrachten op contracten die (grotendeels) in eerdere jaren zijn aangegaan. Tot slot merkt de minister op dat een onzekerheid van € 11,4 miljoen gaat over aanbestedingen die door een ander departement zijn verricht. De minister is van mening dat de Belastingdienst de juistheid daarvan niet voor elk individueel geval hoeft na te gaan.

#### *Bezwaaronderzoek*

De minister geeft aan dat wij zeven onvolkomenheden constateren in het financieel beheer bij de Belastingdienst. Over het geheel genomen vinden wij de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst nog onvoldoende. Hierbij hechten wij veel belang aan de geconstateerde onvolkomenheid in toeslagen, aan de onvolkomenheden in het automatiseringsbeheer en aan de onvolkomenheden in het financieel beheer van de Belastingdienst. Daarom heeft de staatssecretaris in 2007 besloten de al aangekondigde Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst voort te zetten. De minister begrijpt dan ook dat wij een bezwaaronderzoek in willen stellen naar de brede bedrijfsvoering bij de Belastingdienst. Hiermee kunnen we vaststellen of er sprake is van een goede probleemanalyse en een structurele aanpak van de geconstateerde problemen.

#### *Behandeling niet-risicovolle negatieve aangiften omzetbelasting*

Wij bevelen aan systematisch toezicht te houden op negatieve aangiften zonder normoverschrijding. Op dit moment krijgen negatieve aangiften aandacht op basis van risicoselectie. Boven de norm wordt altijd gecontroleerd. Negatieve aangiften die de norm niet overschrijden, kunnen altijd bij een veldtoets betrokken worden, als de (bredere) risicoselectie dit uitwijst. De minister zegt toe dat de Landelijke Toezichtorganisatie in 2008 zal vaststellen hoe de niet-risicovolle negatieve aangiften in het toezicht worden betrokken.

### *Toezicht toeslagen*

Wij bevelen aan om zo vroeg mogelijk in het proces met het toezicht te starten. Daarmee voorkomt het ministerie dat achteraf veel moet worden gecorrigeerd. De minister onderschrijft dit. Hierbij is een belangrijke randvoorwaarde dat de contra-informatie waaraan wordt getoetst, vroegtijdig beschikbaar komt en voldoende betrouwbaar is. Binnen deze aanpak krijgen vooral de zogenaamde «directe stoppers» op een zo vroeg mogelijk moment aandacht.

### *Financieel beheer toeslagen*

De minister onderschrijft onze aanbeveling het financieel beheer van toeslagen op orde te brengen. Hij geeft aan dat de aandacht vooral moet uitgaan of de aansluitingen tussen de beschikkingssystemen en de betaalsystemen op tijd tot stand zijn gekomen en of er op tijd inzicht is in de verantwoording van de verdeling tussen de ontvangsten en uitgaven naar de verschillende toeslagstromen.

De problemen in de aansluitingen hangen voor een belangrijk deel direct samen met de gebrekkigheid van het huidige toeslagsysteem. De problemen kunnen volgens de minister pas worden opgelost, als het nieuwe systeem in gebruik wordt genomen. De Belastingdienst zal in 2008 de aansluitingen en verdelingen zo goed mogelijk uitvoeren.

### *Teruggaven loonheffing*

In ons rapport bevelen we aan dat de regio's (interne) controle uitoefenen op de juistheid van de opdrachten teruggave loonheffing die de Centrale administratie (B/CA) verwerkt. In het kalenderjaar 2007 is halverwege het jaar met automatisch naheffen en herzien gestart. Hierdoor was het volgens de minister niet mogelijk inhoudingsplichtigen die te veel hadden betaald, binnen een redelijke termijn dit bedrag terug te geven of hieraan een herbestemming te geven. Om dit toch te kunnen verwerken is binnen de B/CA een handmatig proces ingericht. Gezien de massaliteit van de verzoeken (circa 45 000) is in de loop van 2007 besloten niet meer actief terug te koppelen aan de regio of een verzoek is verwerkt. Hierdoor kunnen de regio's inderdaad niet meer de juistheid van de verwerking van ingediende verzoeken vaststellen.

Of de verzoeken correct worden verwerkt, heeft de Belastingdienst in 2007 op andere wijze vastgesteld. De B/CA heeft daartoe in het proces een collegiale toetsing ingebouwd, waarbij de juistheid van de verwerking wordt vastgesteld. Het proces wordt vervolgens onderworpen aan een interne controle. De uitkomsten van de interne controle, die elke twee maanden wordt uitgevoerd, heeft geen materiële fouten laten zien. In het eerste halfjaar van 2008 zal de Belastingdienst het terugmeldingsmechanisme aan de regio in ere herstellen.

### *Overig financieel beheer*

Wij bevelen aan om strikt toe te zien hoe de vastgestelde procedures worden uitgevoerd. Volgens de minister volgt het ministerie in 2008 deze aanbeveling op voor de procedures voor verminderingen en terugbetalingen bij inkomstenbelasting en omzetbelasting, financiële aansluitingen tussen heffingsadministraties en centrale ontvangersadministratie, de vernieuwde inkooporganisatie (naleving Europese aanbestedingsregel) en de factuurcontrole van uitzendkrachten belastingtelefoon.

In de eerste helft van 2008 loopt het ministerie in op de resterende achterstand in de definitieve verantwoording van de bedragen die eind 2007 zijn geboekt op de tussenrekening loonheffing. Hierbij zal voor het resterende bedrag (€ 280 miljoen) de juiste bestemming worden

vastgesteld. Het is nog onzeker of dit als loonheffing verantwoord moet worden. Van € 45 miljoen is vastgesteld dat dit geen loonheffing is. Dit bedrag zal bij de definitieve verantwoording in 2008 toebedeeld worden aan de juiste belastingmiddelen.

Wij hebben een onzekerheid geconstateerd in de rechtmatigheid van € 23 miljoen van de uitgaven. Dit komt doordat er onvoldoende factuurcontrole was bij uitzendkrachten voor de Belastingtelefoon. Hierover merkt de minister op dat in formele zin de rechtmatigheid van de uitgaven als onzeker kan worden aangemerkt. In materiële zin is het risico op onterechte betalingen volgens hem echter gering, omdat een planningsmedewerker van de Belastingdienst de presentielijsten opstelt en niet de uitzendkracht zelf.

Tot slot constateren we onzekerheden over de volledigheid van de ontvangsten. Dit zijn aansluitingsverschillen tussen de heffingssystemen en de centrale ontvangersadministratie. De Belastingdienst zoekt op dagbasis aansluiting tussen de heffingssystemen en de centrale invorderingsadministratie. Na de jaarafsluiting heeft de Auditdienst Financiën gevraagd of zij aanvullend ook de totaalaansluiting over geheel 2007 wilde maken. Deze aansluiting is door de Belastingdienst zo goed mogelijk gemaakt. Er is echter besloten om verder geen uitzoekwerk te verrichten, omdat de verwerkingsdata van posten in de heffingssystemen niet altijd overeenkomen met de verwerkingsdata van posten in de centrale ontvangersadministratie en omdat de resterende verschillen zich ruimschoots binnen de tolerantiegrenzen bevonden. Dit is ook besloten omdat er geen aanwijzingen zijn dat zich daadwerkelijk verschillen voordoen. Voor 2008 zal de Belastingdienst de totaalaansluiting periodiek gaan maken.

#### *Beheer automatisering*

Wij bevelen aan om toe te zien op strikte naleving van de procedures bij het automatiseringsbeheer. Daarnaast moet het autorisatiebeheer binnen het Centrum voor informatie- en communicatietechnologie (B/CICT) op orde worden gebracht en de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het gewenste beveiligingsniveau goed binnen B/CICT worden belegd. De Belastingdienst heeft in het automatiseringsbeheer inmiddels de nodige maatregelen getroffen. Hiermee voorkomen ze de fouten zoals die zich bij de inkomstenbelasting hebben voorgedaan. De minister verwijst hierbij naar het programma Complexiteitsreductie en meer specifiek naar het traject om op korte termijn tot een totale herziening van het test- en implementatietraject van ICT-systemen te komen. In het programma Complexiteitsreductie wordt ook het gewenste beveiligingsniveau (onder meer dataclassificatie) betrokken. Er is overigens een lange adem nodig om de gewenste situatie te bereiken. Het autorisatiebeheer zal in 2008 binnen B/CICT op de aangegeven punten verbeterd worden. Het B/CICT is in 2007 niet toegekomen aan alle controles die de volledigheid van de gegevensverwerking vaststellen. Deze controles voert B/CICT in 2008 uit.

#### *Dossiervorming*

De Belastingdienst geeft volgens de minister in 2008 specifiek aandacht aan het punt of de (nieuwe) vastleggingseisen worden nageleefd bij het uitvoeren van de kwaliteitsborgingonderzoeken (de zogenaamde «FIX-onderzoeken»).

#### *Correctiepercentages Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting*

De minister vindt dat de implementatie van VBTB er bij begrotings-

hoofdstuk IXB toe heeft geleid dat de beleidsbegroting (en daaropvolgend de beleidsmatige verantwoording) maar een beperkt aantal kengetallen heeft. Vervolgens gaat hij in zijn antwoord in op het strategisch doel van de Belastingdienst: het bereiken van compliance. Het palet van (beleids-)instrumenten die compliance bevorderen, is al verbreed en zal in de komende jaren nog breder worden. Het gaat daarbij om instrumenten die invloed hebben op wat belastingplichtigen zien van het fiscale proces en wat toeslaggerechtigden zien van het aanvraagproces van een toeslag.

De minister verwacht dat deze keuze voor verbreding substantiële effecten heeft op de hoogte van de correctiebedragen. Achteraf corrigeren is dan niet of veel minder nodig. Niet alleen zullen dan de correctiebedragen teruglopen, maar ook de correctiepercentages. Overigens denkt de minister dat de vergelijking van correctiepercentages in de tijd voor de gebruiker van de begroting en de verantwoording een sterk vertekend beeld geeft. Het effect op compliance en het realiseren van de bedoelde belastingontvangsten is daarmee lastig te beoordelen. Daarom is ervoor gekozen de correctiepercentages vanaf dit jaarverslag niet meer op te nemen bij de kengetallen.

Wel is de minister het met ons eens dat meerdere indicatoren relevant zijn en blijven voor meer inzicht in de prestaties van de Belastingdienst. Wij hebben in het verleden aangegeven dat het noodzakelijk is dat de Belastingdienst aanvullende inzichten opneemt over het gevoerde M&O-beleid in het Beheersverslag Belastingdienst. Daarom neemt de Belastingdienst in de komende jaren wel in het beheersverslag op welke correctiepercentages zijn gerealiseerd voor de Inkomstenbelasting en de Vennootschapsbelasting (ten opzichte van de geselecteerde controles).

#### *Indicatoren toezicht toeslagen*

De minister onderschrijft de aanbeveling om indicatoren toe te voegen voor het toezicht op de toeslagen voor de begroting (en het jaarverslag). Op dit moment is de Belastingdienst nog bezig om voor de huur- en zorgtoeslag het eerste toeslagjaar af te wikkelen. In Begroting 2007 IXB is ervoor gekozen om eerst een toeslagjaar volledig af te ronden, voordat het ministerie overgaat zich te verantwoorden met behulp van prestatie-indicatoren. Daarom wordt het toezichtsplan als instrument genoemd. Het ministerie wil voor de Begroting 2009 een eerste invulling geven op dit punt.

#### *Fouten en onzekerheden*

De minister maakt ook nog een aantal opmerkingen over de fouten en onzekerheden die wij rapporteren. De minister geeft aan dat hier redenen voor zijn, bijvoorbeeld te weinig tijd om geconstateerde fouten te herstellen. Soms is het ook niet nodig meer zekerheid te bieden voor het afgeven van de accountantsverklaring, omdat de fouten en onzekerheden ruimschoots binnen de tolerantiegrens blijven. Het gaat dan vooral om aansluitingsverschillen tussen diverse administraties.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij constateren dat de minister het beeld dat wij schetsen van het financieel beheer bij de Belastingdienst, herkent. Wij waarderen dat hij ten aanzien van het toezicht op de toeslagen onze zienswijze onderschrijft om zo vroeg mogelijk in het proces met het toezicht te starten. Ook zijn toezegging om het financieel beheer toeslagen te verbeteren door de aansluitingen tussen de beschikkingssystemen en de betaalsystemen in 2008 zo goed mogelijk uit te voeren waarderen wij. Van zijn toezegging

om, ten aanzien van het financieel beheer bij de Belastingdienst, strikt toe te zien op de uitvoering van vastgestelde procedures nemen wij goede nota. Dat geldt ook voor zijn toezegging om het autorisatiebeheer binnen B/CICT te verbeteren en de controles om de volledigheid van de gegevensverwerking in 2008 weer te gaan uitvoeren.

Naar onze mening geeft de minister in zijn antwoordbrief een goed uitgangspunt voor het door ons uit te voeren bezwaaronderzoek. Het is namelijk belangrijk dat er goede afspraken worden gemaakt over de opzet en de uitvoering van dat onderzoek.

We wijzen er wel op dat we niet alleen willen vaststellen of er aan de ingezette Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst een goede probleem-analyse ten grondslag ligt en dat sprake is van een structurele aanpak van de problemen. Het gaat ons ook om de vraag of de aanpak leidt tot vooruitgang. Daarbij gaat het niet alleen over de automatisering, maar ook over de reguliere bedrijfsprocessen. Een aantal van deze processen heeft ook betrekking op onderdelen waarover wij in het rechtmatigheids-onderzoek 2007 onvolkomenheden constateerden. Wij zullen in ons rechtmatigheidsonderzoek 2008 de ontwikkeling op die onderdelen nauwlettend volgen. Daarbij zullen wij ook aandacht schenken aan het proces van het definitief toekennen van de toeslagen 2006 en 2007.

## Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van Financiën

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De 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 in deel II
<b>Toezichtbeleid omzetbelasting</b>				
2007 Artikel 1	Risico's bij behandeling negatieve aangiften omzetbelasting.	Systematisch toezicht op negatieve aangiften zonder normoverschrijding.	De Landelijke Toezichtorganisatie zal in 2008 vaststellen hoe de niet-risicovolle negatieve aangiften bij het toezicht worden betrokken.	§ 3.1.2
<b>Toeslagen</b>				
2005 Saldibalans € 7,3 miljard	Financieel beheer van de toeslagen niet op orde, overschrijding tolerantie bij huurtoeslag en ontoereikend M&O-beleid kinderopvangtoeslag.	Voor alle voorgenomen toezichtmaatregelen uit. Begin vroegtijdig met uitvoeren van toezichtmaatregelen. Breng het financieel beheer van de toeslagen op orde	De minister onderschrijft onze zienswijze op het punt van het toezicht en zal met name zo vroeg mogelijk in het jaar aandacht geven aan de zogenaamde «directe stoppers». Als het nieuwe toeslagensysteem in gebruik genomen is, zullen de problemen met het financiële beheer opgelost worden. De Belastingdienst zal in 2008 de aansluitingen en verdelingen zo goed mogelijk uitvoeren.	§ 3.1.3
<b>Financieel beheer Belastingdienst: verminderingen en terugbetalingen, naleven Europese aanbestedingsregels</b>				
2006 Artikel 1 € 85,4 miljoen	Processen verminderingen en terugbetalingen bij inkomstenbelasting en omzetbelasting onvoldoende beheerst. Positieve werking vernieuwde inkooporganisatie op naleven Europese aanbestedingsregels moet nog blijken.	Strikt toezien op uitvoering vastgestelde procedures.	Onze aanbeveling zal in 2008 worden opgevolgd.	§ 3.1.4
<b>Financieel beheer Belastingdienst: factuurcontrole, teruggave loonheffing, aansluitingen</b>				
2007 Artikel 1 € 335 miljoen	Onvoldoende factuurcontrole uitzendkrachten belastingtelefoon, Onvoldoende interne controle op juiste teruggave loonheffing, Onvoldoende aansluiting tussen ontvangsten en betalingen diverse belastingmiddelen.	Strikt toezien op uitvoering vastgestelde procedures.	Onze aanbevelingen zullen in 2008 worden opgevolgd.	§ 3.1.5

<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 in deel II
<b>Beheer automatisering bij de Belastingdienst</b>				
2007 Artikel 1	Te ruime autorisaties, gegevensbeveiliging kan beter, niet naleven procedures controle op verwerking gegevens	Toeziën op strikte naleving procedures, breng autorisaties op orde. Beleg binnen B/CICT de verantwoordelijkheid voor het bepalen van het gewenste beveiligingsniveau in de organisatie.	De minister heeft al de nodige maatregelen getroffen. Als het ministerie echter de gewenste situatie wil bereiken, is een langere adem nodig. In 2008 wordt het autorisatiebeheer op de aangegeven punten verbeterd en er worden weer controles uitgevoerd om de volledigheid van de gegevensverwerking vast te stellen.	§ 3.1.6
<b>Stand van de tussenrekening bij loonheffing</b>				
2006 Saldibalans € 4 miljard	Saldo tussenrekening te hoog en een nog te verklaren verschil.			§ 3.1.7
<b>Dossievorming Belastingdienst</b>				
2005 Artikel 1	Dossievorming onvoldoende.	Neem vastleggingseisen op in kwaliteitstoets en ga na of de eisen worden nageleefd.	De Belastingdienst zal in 2008 bij de FIX-onderzoeken specifiek aandacht besteden aan de naleving van de (nieuwe) vastleggingseisen.	§ 3.1.8





## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN**



## 1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Financiën. Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het Ministerie van Financiën. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

### 1.1 Over het Ministerie van Financiën

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk IXB: het Ministerie van Financiën.

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 de 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 beheer van overheidsfinanciën. Deze taken bestaan voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van kaders en instructies voor andere ministeries en het toezicht 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. Tot slot heft, int en controleert de Belastingdienst ook belangrijke geldstromen voor derden, zoals de premies volksverzekeringen voor de Sociale Fondsen. Daarnaast verstrekt de Belastingdienst de toeslagen voor de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

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

**Overzicht 1 Het Ministerie van Financiën in kengetallen**

Totaal verplichtingen	€ 5,4 miljard
Totaal uitgaven	€ 4,2 miljard
Totaal ontvangsten	€ 121,5 miljard
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 3,2 miljard € 1,9 miljard
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 0,0 (afgerond)
Voorschotten	Stand op de saldbalans € 10,0 miljard: Toeslagen: € 9,8 miljard, en overig: € 0,2 miljard (waarvan personeel en materieel € 26 miljoen).
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen) – waarvan niet-beleidsartikel	9 7 (24) 2
Aantal personen werkzaam (in fte.) – van wie bij de Belastingdienst	32 576 30 971
Baten-lastendiensten bijdrage van moederdepartement «programma-uitgaven» eigen vermogen voorzieningen onverdeeld resultaat	1 (Domeinen Roerende Zaken) € 336 000 Geen € 1,2 miljoen € 1,2 miljoen € 3,5 miljoen
Aantal DG's (en directies)	4 DG's met samen 22 directies en de DG Belastingen met 12 zelfsturende teams en een MT. Daarnaast bestaat de Belastingdienst uit 13 belastingregio's, 4 douaneregio's en 8 diensten.
Begrotingshoofdstukken	3: Nationale Schuld (IXA), Ministerie (IXB) en BTW-compensatiefonds.
Rechtspersonen met wettelijke taak	5 (DNB, AFM, Waarborgfonds Motorverkeer, Bureau der Motorrijtuigverzekeraars en Waarderingskamer)

## Overzicht 1 Het Ministerie van Financiën in kengetallen

Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Financiën (afgelopen vijf jaar)	<i>Terugblik 2008 Belastinguitgaven als beleidsinstrument (2008); Terugblik 2008 Fysieke controles op Europese subsidies voor boter; ICT-project huur- en zorgtoeslag (2008); Fraudebestrijding (2004) en terugblik (2007); Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren (2006); Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven (2006) en terugblik (2008); Toezicht op markten (2005); Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk (2005); Premie-inning werknemersverzekeringen (2005); Zicht op prestaties van de Autoriteit Financiële Markten bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel (2004); Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht (2003); Fysieke controle op Europese subsidies op boter (2003); M&amp;O-beleid Belastingdienst (2003); Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (2000, 2001, 2002, 2004 en 2006); EU-trendrapport (2003, 2004, 2005, 2006, 2007 en 2008).</i>
Grootschalige ICT-projecten	Aanslagbelastingensysteem 1998–2009; Basisregistraties 2007–2010, via Stichting ICTU; Complexiteitsreductie 2006–2015; eCustoms 2006–2013; Herinrichting invorderingsproces 2005–2008; Sagitta binnenbrengen 2003–2008; Samenwerking UWV-Belastingdienst 2003–2007; Toeslagen 2005–2008; Voorgevulde aangifte Inkomstenbelasting 2006–2008; Deze ICT-projecten betreffen allen beleidsartikel 1: Belastingen.

### 1.2 Over dit onderzoek

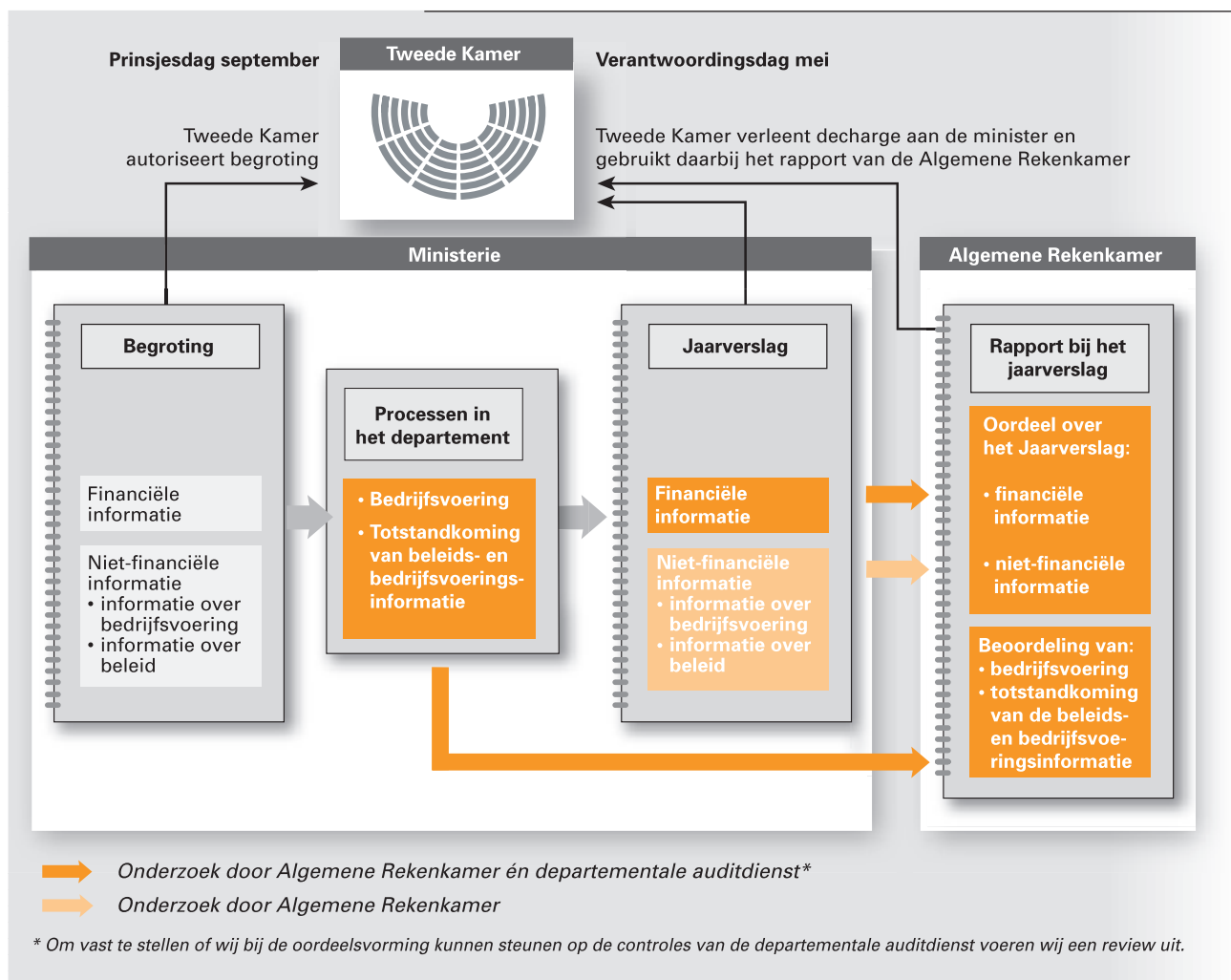
Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan

de eisen die de CW 2001 stelt. Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

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



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van Financiën. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

#### Rijksbreed

- kwaliteit bedrijfsvoeringinformatie;
- kwaliteit niet-financiële beleidsinformatie;
- bestuurskosten.

#### Specifiek voor het Ministerie van Financiën

- uitvoering toezichtbeleid door de Belastingdienst (algemeen, omzetbelasting, assurantiebelasting en WBSO);
- toeslagen;
- financieel beheer bij de Belastingdienst;
- automatisering bij de Belastingdienst;
- loonheffing;

- dossiervorming bij de Belastingdienst;
- gegevensbeveiliging bij de Belastingdienst.

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. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 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 goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

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

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

### 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 2007 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 kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In het RJV 2006 rapporteerden wij bij één artikel een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor het rapport Rijk Verantwoord).

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

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 387 miljoen, respectievelijk € 328 miljoen aan overschrijdingen op de beleidsartikelen 1, 2 en 3 voor wat betreft de verplichtingen en artikelen 1, 2 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.



### Onrechtmatigheden

Zoals hierboven vermeld voldoet het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën aan de eisen die de CW 2001 stelt. Wel hebben we bij de financiële informatie een paar onrechtmatigheden aangetroffen.

Het bedrag aan fouten in de uitgaven en ontvangsten is € 155,3 miljoen. Het bedrag aan onzekerheden is € 387,4 miljoen. Deze bedragen komen overeen met 0,12% respectievelijk 0,31% van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten.

Daarnaast is er nog een onzekerheid voor een bedrag van € 334,9 miljoen over de volledigheid van de ontvangsten.

Zowel voor de uitgaven als voor de ontvangsten is artikel 1 Belastingen dominant. De uitgaven en ontvangsten op dat artikel maken voor respectievelijk 86% en 97% deel uit van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Financiën. Het is evident dat nagenoeg alle fouten en onzekerheden binnen dit beleidsartikel vallen. Deze fouten en onzekerheden vallen uit een in een aantal categorieën (zie onderstaande tabel):

**Tabel 1 Fouten en onzekerheden in categorieën onderverdeeld (x € miljoenen):**

Categorie	Fouten in deugdelijke weergave en rechtmatigheid	Onzekerheden in deugdelijke weergave en rechtmatigheid	Onzekerheden over de volledigheid
Niet naleven Europese aanbestedingsregels	30,5	11,4	
Missen van inkomstenbelasting	41,4		140,5
Verantwoording Loonheffing	45,1	280,0	110,6
Verantwoording vennootschapsbelasting	4,0	60,0	30,0
Overige fouten en onzekerheden	34,3	36,0	53,8
Totaal	155,3	387,4	334,9

De onzekerheid van € 280 miljoen betreft een bedrag dat wel is ontvangen, maar waarvan nog niet zeker is of het loonheffing betreft. Voor de splitsing van de fouten en onzekerheden in rechtmatigheid en deugdelijke weergave verwijzen wij naar bijlage 1.

### 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.

In de saldibalans constateerden wij voor € 139 miljoen aan fouten in de getrouwe weergave en voor € 4,9 miljoen aan rechtmatigheidsfouten. Aan onzekerheden in de getrouwe weergave constateerden wij in totaal € 78,7 miljoen en voor € 72 miljoen aan onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid. Deze bedragen blijven ruimschoots onder de tolerantiegrens.

### **Oordeel**

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 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 kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van Financiën voor een bedrag van € 3,8 miljard aan voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van € 4,9 miljoen aan fouten en € 72 miljoen aan onzekerheden bij het definitief vaststellen van de toeslagen 2006.

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

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

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en 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 deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf 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 totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Wij hebben in dit onderzoek niet gekeken of er een toereikend systeem van risicomanagement en interne beheersing aanwezig is. Voor een volledige bedrijfsvoeringsparagraaf is een goed functionerend systeem van risicomanagement eveneens noodzakelijk.

### **Oordeel**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De selectie van onderwerpen voor de bedrijfsvoeringsparagraaf is ten opzichte van vorig jaar transparanter geworden. Dit komt doordat het

ministerie criteria heeft vastgelegd op basis waarvan het de onderwerpen voor de bedrijfsvoeringsparagraaf selecteert.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan 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 zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

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

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

#### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

### 3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën onderzocht.

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

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

#### 3.1 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 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- uitvoering van het toezichtbeleid bij de Belastingdienst ten aanzien van de omzetbelasting;
- toeslagen;
- financieel beheer bij de Belastingdienst;
- beheer rond de automatisering van de Belastingdienst;
- loonheffing;
- dossiervorming bij de Belastingdienst.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

##### 3.1.1 Algemeen toezichtbeleid van de Belastingdienst

In zijn brief van 29 november 2006 heeft de minister van Financiën zijn toezichtdoelstellingen voor de Belastingdienst voor 2007 uiteengezet (Financiën, 2006b). Het toezicht moest fundamenteel anders worden, om het voldoen aan de wettelijke verplichtingen (*compliant gedrag*) van de belastingplichtige te verhogen. De minister heeft daarna, onder meer in het Bedrijfsplan Belastingdienst 2007–2011 en in de Begroting 2008, meer inzicht gegeven in de doelstellingen van het nieuwe toezichtbeleid. Zo heeft hij het begrip «zichtbaarheid» nader aangeduid en zijn er concrete afspraken gemaakt over de in 2007 te leveren prestaties. Een van deze afspraken betrof de boekenonderzoeken: in 2007 heeft het ministerie alle afgesproken aantallen boekenonderzoeken gerealiseerd.

#### Uit de Begroting 2007 van het Ministerie van Financiën:

##### **Toezicht**

##### **Artikel 1: Belastingen**

##### *Operationele doelstelling 2:*

Door toezicht en opsporing bevorderen dat belastingplichtigen, premieplichtigen en rechthebbenden op toeslagen hun wettelijke verplichtingen nakomen.

##### *Motivering*

De Belastingdienst wil toezicht uitoefenen met als voornaamste kenmerken risico-gericht, zichtbaar, resultaatgericht en krachtig waar het de aanpak van malafide belastingplichtigen betreft. Het draait om de inhoud en de resultaten. Het is daarom niet voldoende alleen te sturen op de aantallen, maar vooral ook het maatschappelijke effect te monitoren. Maar de aantallen blijven wel degelijk ook van belang. De Belastingdienst moet immers zichtbaar aanwezig zijn: er moeten genoeg controles worden uitgevoerd om een verantwoord rakingpercentage te garanderen. In 2007 wil de Belastingdienst een beter evenwicht creëren tussen de aantallen controles en het selecteren op risico en belang.

#### Uit het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën

##### **Doelrealisatie**

Deze doelstelling is deels gerealiseerd. De kwantitatieve toezichtdoelstellingen zijn gerealiseerd. Van de kwalitatieve toezichtdoelstellingen zijn de streefwaarden voor de correcties bij de vennootschapsbelasting en de boekenonderzoeken niet gerealiseerd. Ook de doelstelling ten aanzien van het percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie is niet gerealiseerd. De doelstellingen op het gebied van invordering en invoerrechten/accijnzen en inkomstenbelasting zijn wel gerealiseerd.

In 2007 heeft het ministerie het toezichtbeleid nader uiteengezet. De ambities hierin zijn: meer horizontaal toezicht, meer «intelligence» en meer zichtbaar toezicht. Daartoe moeten de processen verbeteren, moeten medewerkers professioneler werken en moet er meer aandacht komen voor innovatie, systemen en methoden. Deze ambities zijn uitgewerkt in de «kaders voor het toezicht» en in de landelijke en regionale toezichtplannen.

De modernisering en de verbetering van het toezicht kreeg per 1 januari 2008 gestalte door de oprichting van de Landelijke Toezichtorganisatie (LTO). Dit is een samenvoeging van een aantal bestaande organisaties, zoals de Risicobeheersingsorganisatie en de Kennisgroep landelijke acties.

##### *3.1.2 Omzetbelasting*

In 2006 schonken wij aandacht aan de uitvoering van het toezichtbeleid op de assurantiebelasting en de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). De onvolkomenheden die wij toen opmerkten zijn inmiddels opgelost. Dit jaar deden wij een onderzoek naar de omzetbelasting.

Daarbij hebben we geen aandacht besteed aan het beleid en toezicht dat zich richt op vermoedens van (carrousel)fraude. Carrouselfraude onderzoeken wij momenteel in samenwerking met de rekenkamers van Duitsland en België.

##### *Karakter van de omzetbelasting*

Over de omzet die een ondernemer maakt moet omzetbelasting worden afgedragen. Omzetbelasting die de ondernemer zelf betaalt bijvoorbeeld aan leveranciers van investeringen mag daarop in mindering worden

gebracht. Indien meer belasting wordt teruggevraagd dan afgedragen zou moeten worden is sprake van een zogenoemde negatieve aangifte.

De omzetbelasting voegde in 2007 per saldo ruim € 38,5 miljard toe aan de schatkist en is daarmee het grootste belastingmiddel. Ondernemers hebben in 2007 € 60,1 miljard aan omzetbelasting afgedragen. De Belastingdienst keerde over 2007 € 21,6 miljard aan zogenoemde negatieve aangiften uit. Er waren in 2007 ruim 1,7 miljoen belastingplichtige ondernemers. De Belastingdienst verwerkte ruim 5 miljoen aangiften.

#### *Landelijke aansturing*

Een van de uitgangspunten van het toezichtbeleid van de Belastingdienst is dat het toezicht evenwichtig moet worden verdeeld over de diverse belastingmiddelen. Als gevolg hiervan heeft de Belastingdienst bepaald dat er meer aandacht moet komen voor onderzoeken in de sfeer van de omzetbelasting. Deze verhoogde aandacht past ook in «het meer in de actualiteit werken», een ander uitgangspunt van het toezichtbeleid. Een specifiek kenmerk van de omzetbelasting is namelijk, dat de Belastingdienst via de aangifte, veelal per kwartaal, contact heeft met het merendeel van de ondernemers. Hierdoor is het mogelijk om signalen over niet-compliant gedrag van belastingplichtigen vroegtijdig te signaleren. Deze signalen kunnen ook wijzen op niet-compliant gedrag bij andere belastingmiddelen. Deze vroegtijdige signalering is daardoor extra waardevol.

Landelijk stuurt de Belastingdienst twee werkstromen aan. De eerste werkstroom is de behandeling van de overschrijdingen van de zogenoemde Individuele Negatieve Norm (INN). De tweede werkstroom bestaat uit landelijke toezichtacties die ook specifiek op de omzetbelasting gericht kunnen zijn.

#### *Behandeling van de negatieve aangiften die een norm overschrijden*

Ondernemers die over een bepaalde periode meer omzetbelasting terugvragen dan afdragen, dienen een zogenoemde negatieve aangifte in. De belastingregio's hebben ongeveer twee weken de tijd om deze aangiften te behandelen voordat ze tot uitbetaling moeten overgaan. In deze periode kunnen zij niet alle aangiften behandelen. Daarom maken ze een selectie op basis van een zogenoemde INN. Dit is een normbedrag dat de Belastingdienst aan elke ondernemer toekent. De Belastingdienst stelt dit normbedrag en de bijbehorende risicoscore maandelijks, geautomatiseerd, centraal vast. Dit gebeurt aan de hand van voorgaande aangiften en eigen kenmerken van de ondernemer. Deze centrale vaststelling betreft voornamelijk het segment midden- en kleinbedrijf. Hieronder valt het merendeel van de ondernemingen. Voor de overige ondernemingen wordt de INN apart bepaald.

De belastingregio's krijgen dagelijks de aangiften aangeleverd die de genoemde norm overschrijden. In opzet dienen de belastingregio's al deze aangiften te behandelen. In eerste instantie vond het toezicht plaats aan de hand van papieren opgaven of lijsten, maar een van de belastingregio's heeft hiervoor een geautomatiseerd hulpmiddel ontwikkeld. Met dit middel is het mogelijk om systematisch informatie te verzamelen en vast te leggen en om de voortgang van de behandeling na te gaan. Verder is het mogelijk om een teruggaaf tijdelijk te blokkeren. Hoewel dit hulpmiddel niet verplicht is gesteld, hebben inmiddels twaalf van de dertien belastingregio's het in gebruik.

Uit ons onderzoek blijkt dat de belastingregio's uit capaciteitsoverwegingen niet alle overschrijdingen van de Individuele Negatieve Norm behandelen. Zo laten ze ondernemingen met een lage normoverschrijding en/of een lage risicoscore soms buiten beschouwing. Dit houdt een zeker invorderingsrisico in omdat de regio's aan deze ondernemingen uitbetalen op basis van een aangifte die later onjuist kan blijken te zijn.

#### *Behandeling overige negatieve aangiften*

De aandacht van het toezicht op de overschrijdingen van de INN heeft ook een keerzijde. Hierdoor worden de negatieve aangiften die onder die norm blijven namelijk niet systematisch behandeld. Een eind 2005 genomen besluit om daar door middel van een steekproef wel systematisch toezicht op uit te oefenen kwam niet van de grond. Eén van de redenen was dat het veelal aangiften met een gering belang betrof en teveel capaciteit vergde. De steekproef is per februari 2007 vervallen. Aan een alternatief wordt door de LTO nog steeds gewerkt. Om meer inzicht te krijgen in de behandeling door de Belastingdienst van de negatieve aangiften heeft de auditdienst onderzoek gedaan naar de hoogste negatieve aangiften onder de negatieve norm. Uit dit onderzoek bleken geen onvolkomenheden. Het reguliere toezicht op de (negatieve) aangiften omzetbelasting vindt plaats via boekenonderzoeken, startersbezoeken en specifieke landelijke en regionale acties die op de omzetbelasting gericht zijn.

#### *Aanpassen van de INN*

De Belastingdienst past de Individuele Negatieve Normen periodiek aan. In 2006 heeft de auditdienst onderzoek verricht naar dit proces. Uit dit onderzoek kwam een aantal risico's naar voren, die vroegen om verbeteringen in de beheersmaatregelen rondom dit proces. De Belastingdienst heeft deze verbeteringen in 2007 echter niet aangebracht. Dit heeft geen prioriteit vanwege de aandacht voor de grootschalige ICT-projecten. Een aantal risico's heeft zich zelfs gemanifesteerd. Zo hebben de regio's de wijzigingen van de INN's gedurende een aantal maanden niet gecontroleerd.

#### *Uitvoeren van het toezicht door de belastingregio's*

Naast de landelijk gecoördineerde toezichtactiviteiten voor de omzetbelasting hebben de belastingregio's ook eigen acties in hun toezichtplannen opgenomen die specifiek op de omzetbelasting zijn gericht. Voorbeelden hiervan zijn startersonderzoeken of onderzoeken bij bepaalde branches. Elke belastingregio besteedt wel op de een of andere manier aandacht aan de omzetbelasting. Zo is er in alle plannen aandacht voor de verhoging van het rakingpercentage<sup>1</sup> bij de uitvoering van reguliere of specifieke boekenonderzoeken en acties. Overigens blijft het rakingpercentage wel achter bij de planning. Daarnaast is de behandeling van de overschrijdingen van de INN ook in elk plan een vast onderdeel.

---

<sup>1</sup> Het rakingpercentage geeft aan in welke mate een belastingmiddel bij onderzoek wordt geraakt.

#### Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 3.6)

##### *Keten- en inlenersaansprakelijkheid in de uitzendbranche*

Deze in 2007 gestarte actie richt zich op het aansprakelijk stellen van opdrachtgevers die bewust gebruik maken van malafide arbeid. In het kader van deze actie is in 2007 voor ca. € 12 miljoen aan aansprakelijkheidsstelling opgelegd bij 358 personen en voor ca. € 14 miljoen aan correcties OB/LB opgelegd.

##### *Vastgoed*

De vastgoedsector is gekozen als thema voor de jaren 2007 tot en met 2010. Dit thema met de naam Nokvorst richt zich op alle belastingmiddelen, op alle vormen van toezicht en op alle segmenten. Er is aandacht voor intermediairs, projectontwikkeling, de bouw, de financiering en de exploitatie van het vastgoed. De handhavingsregie richt zich op het vergroten van de fiscale compliance én op het bestrijden van witwassen. Er is intensief toezicht op fiscale risico's met omzetbelasting, de overdrachtsbelasting, sale- en leaseback en zwart werken in de bouw. Vreemde transacties met vastgoed krijgen doorlopend de aandacht. Het gaat over forse onverklaarbare waardeinstijgingen en onbekende financieringsbronnen. Het accent op Vastgoed wordt ook zichtbaar in de opsporingsonderzoeken van de FIOD-ECD.

##### *Conclusie*

Bij de omzetbelasting constateren wij risico's rondom de behandeling van de negatieve aangiften. Deze risico's zijn al langer bekend, maar nog niet opgelost. De Belastingdienst had hierin voortvarender kunnen optreden. Wij zijn dan ook van mening dat er voor dit onderdeel sprake is van een onvolkomenheid. Daarbij baseren we ons mede op het financieel belang dat ermee gepaard gaat.

Wij bevelen ook aan om meer systematisch toezicht uit te oefenen op de negatieve aangiften die onder de INN blijven.

##### *3.1.3 Toeslagen: weliswaar minder fouten, maar nog niet op orde*

##### *Financieel beheer toeslagen*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2006 (Algemene Rekenkamer, 2007a) oordeelden wij dat het financieel beheer van de toeslagen ernstige onvolkomenheden vertoonde. Daarbij baseerden we ons op de structurele aard van de problemen en het grote aantal burgers dat hierdoor getroffen werd.

#### Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 5.2)

##### *Toeslagen*

Met ingang van 1 januari 2006 voert de Belastingdienst de huur- en zorgtoeslag uit. In 2006 zijn deze processen niet zonder problemen verlopen. Hierover is vorig jaar verantwoording afgelegd. Het jaar 2007 heeft in het teken gestaan van het verder stabiliseren en onder controle krijgen van de uitvoeringsprocessen van de huur- en zorgtoeslag. Aanvragen en mutaties over het toeslagjaar 2007 zijn beter en sneller verwerkt dan voorgaande jaren, en ook het aantal foute beschikkingen en vraagbrieven daalde aanzienlijk. De wettelijke behandeltermijnen uit de AWIR en AWB werden niet altijd gehaald. Een speciaal «Schoon Schip Team» loste de meest urgente probleemposten op, waardoor de achterstanden voor de toeslagen zijn beperkt. De automatische continuering van de Toeslagen 2007 naar het subsidiejaar 2008 is zonder problemen afgerond.

Van meet af aan was duidelijk dat de genoemde problemen het gevolg waren van problemen met de automatisering. Het is dan ook zaak om allereerst deze automatiseringsproblemen op te lossen. Volgens de huidige planning moeten het nieuwe automatiseringssysteem en de bedrijfsprocessen die daarop geënt zijn, medio november 2008 opera-



tioneel zijn. Dit betekent dat voor 2007 niet verwacht werd dat het financieel beheer al op orde zou zijn. Dit geldt ook voor 2008. Wij verwachtten bij ons onderzoek dat de Belastingdienst in ieder geval de toezichtacties zou gaan uitvoeren die zijn beschreven in het *Plan van Aanpak Toezicht op Toeslagen kalenderjaar 2007 (Toezichtplan 2007)*.

#### *Uitvoering van het Toezichtplan 2007*

Omdat de aanvrager van een toeslag gebaat is bij een tijdige betaling, betaalt het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst altijd eerst een voorschot uit. Vervolgens onderzoekt het kantoor of het voorschot terecht is uitbetaald. Zowel de aanvrager als het kantoor Toeslagen is erbij gebaat dat dit onderzoek zo vroeg mogelijk in het berekeningsjaar plaatsvindt. Op die manier kan het kantoor snel ingrijpen als blijkt dat een voorschot niet terecht is uitbetaald. Voor dit onderzoek zijn echter gegevens voor de controle (contra-informatie) nodig. Zoals gegevens over het inkomen en de woon- en huishoudsituatie. Deze contra-informatie is op het einde van het berekeningsjaar vollediger en betrouwbaarder.

#### **Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 3.11)**

De inkomensafhankelijke regelingen voor de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag, die door de Belastingdienst worden uitgevoerd, gaan uit van het actuele inkomen. De toeslagbetaling wordt gebaseerd op de gegevens van het berekeningsjaar zelf. In beginsel zijn dit schattingsgegevens die belanghebbenden zelf opgeven. Op basis hiervan worden voorschotten verstrekt die definitief worden gemaakt vanaf het moment dat het definitieve fiscale inkomen beschikbaar is. In het kalenderjaar 2007 is voor de huur- en zorgtoeslag naast de reguliere voorschotbetalingen voor het eerst het proces van definitief toekennen uitgevoerd.

In 2007 heeft het toezicht op toeslagen plaatsgevonden op basis van een met de betrokken departementen afgestemd toezichtplan. De kern hiervan is het administratieve toezicht. Dat bestaat uit massale vergelijkingen tussen de aanvragen en gegevens van derden waaruit de onjuistheid of twijfel over een aanvraag kan blijken.

Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle acties uit het *Toezichtplan 2007* in 2007 zijn gestart dan wel afgerond. Een aantal toezichtactiviteiten is doorgeschoven naar 2008. Als reden daarvoor voert het kantoor Toeslagen aan, dat het beter was om deze acties ofwel na het berekeningsjaar ofwel bij de definitieve toekenning uit te voeren. Uit pilotonderzoeken was namelijk gebleken dat deze acties minder effect hadden dan verwacht of dat de uitvoering ervan niet mogelijk was omdat betrouwbare contra-informatie ontbrak.

Voor de behandeling van de uitval als gevolg van slecht functionerende automatiseringssystemen is gebruik gemaakt van externe inhuur. De daarmee gemaakte uitgaven waren € 13 miljoen. Daarnaast kostte deze aan huisvesting (in Rijswijk) nog eens € 4 miljoen. Omdat de reguliere capaciteit van het kantoor Toeslagen niet toereikend was om het toezicht op de definitieve toekenningen 2006 uit te voeren is die inzet daarbij ook aangewend.

#### *Definitieve toekenning van de toeslagen 2006*

De nadruk bij het toezicht in 2007 lag op het proces van de definitieve toekenning van de toeslagen 2006. Het gevolg hiervan was dat het toezicht op de voorschotten 2007 in de tijd naar achteren is verschoven. Overigens werken de resultaten van het toezicht op het berekeningsjaar 2006 wel door in latere jaren. De kwaliteit van de bestanden neemt daardoor wel toe.

Het kantoor Toeslagen is niet in juni 2007, maar in augustus 2007 begonnen de toeslagen definitief toe te kennen. In opzet zou dit proces eind 2007 voltooid moeten zijn, maar dit is niet gelukt. In zijn berichtgeving aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris hiervan de oorzaken benoemd. Zo gaf hij aan dat de loon- en inkomensgegevens die nodig waren om de toeslagen definitief toe te kennen, nog niet altijd beschikbaar of bruikbaar waren. Ook zaten deze gegevens soms nog in een verwerkingsfase.

Overigens heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang. Zo meldde hij in zijn brief van 18 december 2007 aan de Tweede Kamer (Financiën 2007c) dat het proces van definitief toekennen naar verwachting vóór april 2008 voltooid zou zijn. Wij voorzien hier een grote kans op fouten. Een groot aantal zogenoemde toezichtposten moeten in 2008 namelijk nog definitief worden toegekend.

Naar de stand per medio maart 2008 moet de Belastingdienst nog 1,3 miljoen toeslagen definitief toekennen. Naar verwachting zullen dat er na 1 april 2008 nog 350 000 zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin de aanvrager van de toeslag uitstel heeft gekregen voor de aangifte inkomstenbelasting. Ook kan het zijn dat de aanvrager nog geen aangifte heeft ingediend of dat er nog contact met de aanvrager nodig is.

#### *Definitieve toekenning van toeslagen 2007*

In zijn brief van 14 februari 2008 (Financiën 2008a) heeft de staatssecretaris meegedeeld dat alle inspanningen erop gericht zijn om de toeslagen 2007 vóór 1 juli 2008 definitief toe te kennen. In zijn brief van 7 maart 2008 (Financiën 2008b) nuanceert hij die toezegging echter. In deze brief geeft hij aan dat het streven erop gericht is om alleen de toeslagen over 2007 die massaal kunnen worden verwerkt, vóór 1 juli 2008 definitief toe te kennen.

#### *Bevindingen huurtoeslag*

De Belastingdienst voert de huurtoeslag voor het Ministerie van VROM uit, waar het beleid wordt bepaald. Voor de huurtoeslag over 2006, die in 2007 definitief is toegekend, is het foutpercentage 0,3% (€ 3,5 miljoen). Bij de voorschotverstrekking van de huurtoeslag over 2007 is het foutpercentage ten opzichte van 2006 gedaald van 4,5% naar 2,6%. In 2007 werd ruim € 59,6 miljoen aan huurtoeslag foutief toegekend. Dit bedrag is hoger dan de tolerantie op hoofdstukniveau van het Ministerie van VROM.

Het toezicht dat in 2007 is uitgevoerd op onder meer de huishoudsituatie heeft ertoe geleid dat ruim 14 000 toeslagen zijn stopgezet. Intensieve toezichtacties op nog eens 75 000 voorschotten zijn nog in uitvoering. Enkele specifieke toezichtmaatregelen, zoals de passendheidstoets en de redelijkheidstoets, zijn niet uitgevoerd. De staatssecretaris van Financiën heeft hierover informatie verstrekt aan de Tweede Kamer.

#### *Bevindingen zorgtoeslag*

De Belastingdienst voert de zorgtoeslag voor het Ministerie van SZW uit, waar het beleid wordt bepaald. Voor de zorgtoeslag over 2006, die in 2007 definitief is toegekend, is het foutpercentage nagenoeg nihil. Bij de voorschotverstrekking van de zorgtoeslag over 2007 is het foutpercentage ten opzichte van 2006 gedaald van 3,5% naar 2,5%. In 2007 werd € 73,3 miljoen aan voorschotten zorgtoeslag foutief toegekend.

Het toezicht dat in 2007 is uitgevoerd, leidde er onder meer toe dat ruim 46 000 toeslagen zijn gestopt. Daarnaast had de Belastingdienst zich een aantal acties voorgenoemen in het kader van het intensieve toezicht. Deze acties zijn gericht op de huishoudsamenstelling en de controle of de aanvrager wel verzekerd is. Wij hebben vastgesteld dat deze acties medio december 2007 nog niet waren gestart. De 35 000 posten die de Belastingdienst in het onderzoek zou betrekken, waren medio maart 2008 nog in bewerking.

#### *Bevindingen kinderopvangtoeslag*

De Belastingdienst voert de kinderopvangtoeslag voor het Ministerie van OCW uit, waar het beleid wordt bepaald (voorheen het Ministerie van SZW). Voor de kinderopvangtoeslag over 2006, die in 2007 definitief is toegekend, is het foutpercentage 0,1% (€ 1,4 miljoen). Het percentage aan onzekerheden in 2007 was 2,7% (€ 72 miljoen). In de voorschotverstrekking van de kinderopvangtoeslag 2007 zijn geen noemenswaardige fouten geconstateerd.

Om de kinderopvangtoeslagen 2005 en 2006 definitief toe te kennen had de Belastingdienst een aantal toezichtactiviteiten gepland. Deze activiteiten zijn allemaal uitgevoerd. Op 170 000 voorschotten is zogenoemd intensief toezicht verricht. Dit heeft er onder meer toe geleid dat 5700 posten voor het berekeningsjaar 2005 zijn stopgezet en 5000 posten voor het berekeningsjaar 2006 zijn stopgezet en ingevorderd.

Het toezichtplan geeft verder aan dat de risico's die het meest voorkomen en die de grootste correcties opleveren, afdoende gedekt kunnen worden door de controle uit te voeren op de definitieve urenafrekeningen van de kinderdagverblijven en op de werkgeversbijdragen.

De gegevens over de werkgeversbijdragen bleken onbetrouwbaar te zijn en daardoor voor de controle niet bruikbaar. Daarop heeft de Belastingdienst noodgedwongen besloten deze controle niet verder uit te voeren. Hierdoor is er op dit onderdeel sprake van een ontoereikend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Daardoor is er sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid van de omvang van de werkgeversbijdrage voor een bedrag van € 72 miljoen. Dit bedrag blijft binnen de tolerantiegrenzen van het begrotingsartikel van het Ministerie van OCW.

Uit een steekproef die het kantoor Toeslagen heeft uitgevoerd op 14 000 toekenningen waarbij de werkgeversbijdrage een rol speelde, blijkt dat 62% daarvan terecht is toegekend. Het is aannemelijk dat het bedrag dat ten onrechte is uitgekeerd, lager is dan € 72 miljoen. Vanwege het feit dat de exacte omvang echter niet is vast te stellen, rekenen wij het totale bedrag toch als onzeker aan.

#### *Kindertoeslag/kindgebonden budget (2008)*

In de voorschotverstrekking van de kindertoeslag 2008 zijn geen noemenswaardige fouten geconstateerd.

#### *Stand van de invorderingen*

In zijn brief van 18 december 2007 meldde de staatssecretaris dat hij nog geen definitief beeld kon geven van de omvang en de oorzaak van de nabetalingen en terugvorderingen. Daarvoor was het eerst nodig om het proces van definitief toekennen af te ronden. In de vierde voortgangsrapportage van 21 februari 2008 (Financiën, 2008c) noemt de staatssecretaris wel percentages. Zo is het percentage aanvragers dat meer dan € 1 000

moet terugbetalen voor de zorgtoeslag 0%, voor de huurtoeslag 5% en voor de kinderopvangtoeslag 1%.

Bij het definitief toekennen van de toeslagen kan de Belastingdienst voorschotten toekennen zonder aanpassing of met aanpassing. Van de 3,2 miljoen voorschotten die eind 2007 definitief zijn toegekend, moesten er 2,2 miljoen worden aangepast. De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal nabetalingen en terugvorderingen en de daarmee gemoeide bedragen weer.

**Tabel 2 Overzicht van nabetalingen en terugvorderingen toeslagen (aantallen in miljoenen en bedragen in miljoenen euro's)**

	Aantal aanpassingen	Bedrag	Waarvan nabetalingen	Bedrag	Waarvan terugvorde- ringen	Bedrag
Eind 2007	2,2	458,8	1,0	176,7	1,2	282,1
Medio maart 2008	2,5	571,3	1,0	214,6	1,5	356,7

Bron: opgave kantoor Toeslagen

Uit dit overzicht blijkt dat de Belastingdienst per eind 2007 een bedrag van € 282,1 miljoen heeft teruggevorderd. Van dit bedrag heeft de Belastingdienst per eind 2007 € 131,8 miljoen ontvangen. Per medio maart 2008 bedroeg het ontvangen bedrag € 190,8 miljoen. Volgens het kantoor Toeslagen maakt het merendeel van de belanghebbenden gebruik van de standaardafbetalingsregeling.

#### *Overig financieel beheer*

Uit onderzoek van de auditdienst blijkt dat de Belastingdienst met name in het laatste kwartaal van 2007 en begin 2008 stappen heeft gezet om de financieel-administratieve processen in te bedden in het bedrijfsproces. Voor geheel 2007 geldt dat de noodzakelijke aansluitingen tussen beschikkingssystemen en betaalsystemen voortvanderiger opgepakt hadden kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de verdeling tussen ontvangsten en uitgaven naar de diverse toeslagenstromen. Dit bemoeilijkt het opstellen van een juiste verantwoording. Dit is niet alleen een verantwoordelijkheid voor het kantoor Toeslagen, maar ook voor de dienst Belastingdienst/Centrale administratie (B/CA). Op dit onderdeel is nog sprake van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Wij verwachten dat de Belastingdienst maatregelen zal nemen om deze processen goed in het bedrijfsproces te verankeren.

#### *Het nieuwe toeslagensysteem*

In juni 2006 besloot de Belastingdienst het huidige Algemeen Toeslagen Systeem te vervangen. Het nieuwe systeem moet medio november 2008 operationeel zijn, om in december 2008 de voorschotten voor januari 2009 uit te betalen. In oktober 2007 werd hiervoor het contract gesloten. De basiskosten voor de werkzaamheden van de leverancier bedragen circa € 18 miljoen. De uitgaven voor aanpassing van de infrastructuur, opleidingen etc. vallen niet onder het contract. De totale kosten worden geschat op € 40 à 50 miljoen.

#### *De ontwikkeling*

De Algemene Rekenkamer heeft op 31 januari 2008 het rapport *ICT-project huur- en zorgtoeslag* (Algemene Rekenkamer, 2008a) uitgebracht. In dit

rapport hebben wij onze zorgen geuit over de politieke druk versus de haalbaarheid van de planning, de werkwijze van de projectorganisatie en de technische complexiteit. Ook hebben wij een aantal aanbevelingen gedaan, waarvan de staatssecretaris heeft toegezegd ze over te nemen.

Uit ons onderzoek blijkt dat deze aanbevelingen in het plan van aanpak voor het nieuwe systeem zijn opgenomen. Zo heeft de Belastingdienst de aansturing van het project verbeterd door de programmamanagers rechtstreeks te plaatsen onder de hoogste leiding van de Belastingdienst. Daarnaast bewaakt een kernteam Toeslagen de voortgang van het programma. In dit kernteam zit ook de directeur-generaal van de Belastingdienst. Verder is voorzien in een aantal momenten van bezinning («go-no go»). Het eerste moment heeft plaatsgevonden op 15 februari 2008. Daarbij werd vastgesteld dat het proces op koers ligt om de volgende mijlpaal op 15 april 2008 te realiseren. Op 15 juli doet de Belastingdienst een concrete uitspraak over de haalbaarheid van de implementatiedatum van 15 november 2008.

Wel signaleerde de Belastingdienst een aantal risico's. Eén daarvan betreft de benodigde expertise, met name voor de keten- en acceptatietesten. Ook is het essentieel dat het nieuwe systeem goed aansluit op de toeleverende systemen (basisvoorzieningen) en de dienstverlening.

In zijn brief van 7 maart 2008 zegt de staatssecretaris van Financiën toe dat hij de Tweede Kamer vóór 1 november 2008 de uitkomst van het testen zal toesturen. Bij deze uitkomst zal hij ook het oordeel voegen of het nieuwe systeem aan de eisen voldoet. De staatssecretaris geeft verder aan dat het huidige systeem zal fungeren als terugvalsce­nario, als het nieuwe systeem eind 2008 toch nog niet klaar is voor gebruik. Het huidige systeem fungeert dan ook als de belangrijkste beheersmaatregel bij de overgang naar het nieuwe toeslagensysteem.

#### *Conclusie*

Het toezicht op de toeslagen heeft ertoe geleid dat er sprake is van een verbetering in het aantal fouten in de voorschotten en de definitieve toekenningen.

De fout in de huurtoeslag heeft evenwel tot gevolg de rapporteringstolerantie bij het hoofdstuk VROM is overschreden. Daarnaast is er bij de kinderopvangtoeslag onvoldoende zekerheid over de omvang van de werkgeversbijdrage. Hierdoor is er sprake van een ontoereikend M&O-beleid op dit onderdeel. Daarnaast zijn er nog onvolkomenheden in het financieel beheer van de toeslagen.

Bij onze oordeelsvorming tellen de normen voor de rechtmatigheid, ordelijkheid en het toezichtbeleid zwaar mee. Daarnaast kijken we naar het (financiële) belang en de vraag of een tekortkoming al dan niet structureel is. Deze uitgangspunten bepalen de ernst van een onvolkomenheid. Op basis hiervan zijn wij van mening dat er bij het beheer van de toeslagen, ondanks de gerealiseerde verbeteringen, nog steeds sprake is van een ernstige onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij het definitief toekennen van de toeslagen 2006 en 2007 alle voorgenomen toezichtmaatregelen uit te voeren. Om dit doel te bereiken adviseren wij om zo vroeg mogelijk met het toezicht te starten. Daarbij realiseren wij ons dat de kwaliteit van de contra-informatie op dat moment minder hoog is. De voortgang van het

proces staat in dit geval voorop. Daarnaast bevelen wij aan om het financieel beheer van de toeslagen op orde te brengen.

#### *3.1.4 Financieel beheer Belastingdienst: tussenrekeningen en subadministraties, teruggaven en verminderingen en Europese aanbestedingen*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2007a) maakten wij melding van een onvolkomenheid in het financieel beheer bij de Belastingdienst. Het ging daarbij om:

- een te hoge stand op tussenrekeningen en subadministraties;
- onvoldoende beheersing van teruggaven en verminderingen;
- onvoldoende aandacht voor de Europese aanbestedingsregels.

De minister zegde toe dat hij in 2007 de strikte naleving van de desbetreffende procedures zou bewaken. In ons onderzoek hebben wij gekeken of dit ook werkelijk is gebeurd.

##### *De te hoge stand op tussenrekeningen en subadministraties*

Uit ons onderzoek blijkt dat de problemen met de tussenrekeningen en subadministraties zijn opgelost.

##### *Onvoldoende beheersing van teruggaven en verminderingen*

De naleving van de procedures met betrekking tot teruggaven en verminderingen is ook in 2007 nog onvoldoende. Dit geldt voor de inkomstenbelasting en de omzetbelasting. Door de procedures onvoldoende na te leven loopt de Belastingdienst het risico ten onrechte geld terug te geven. Uit onderzoek van de auditdienst blijkt dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Zo is bij de omzetbelasting sprake van € 33 miljoen onterecht verleende teruggaven. Een klein deel daarvan, € 0,3 miljoen, heeft de Belastingdienst in 2007 niet kunnen herstellen.

Ook hoge teruggaven voor de inkomstenbelasting beheerst de Belastingdienst onvoldoende. Op jaarbasis gaat het hier om € 6 miljard aan teruggaven. In dit kader heeft de auditdienst nader onderzoek gedaan naar de teruggaven voor de inkomstenbelasting boven de € 200 000. Uit dit onderzoek blijkt dat de Belastingdienst € 3,4 miljoen onterecht heeft teruggegeven. Verder bestaat er voor een bedrag van € 7,3 miljoen onzekerheid over de verleende teruggaven loonbelasting.

Tot slot heeft de Belastingdienst bijna een foutieve teruggaaf van ruim € 800 miljoen verleend door het niet uitvoeren van een interne controlemaatregel. Doordat de banklimiet die dag was overschreden, is de betaling niet doorgegaan. Hierdoor heeft de Belastingdienst geen financieel nadeel geleden. Een dergelijke situatie heeft zich begin 2008 ook voorgedaan. Ook toen ging het om een fout die op regioniveau niet werd ontdekt terwijl dat wel had gemoeten. Doordat de interne controle op centraal niveau wel werkte, heeft er uiteindelijk geen betaling plaatsgevonden.

##### *Europese aanbestedingen*

Op 3 september 2007 (Financiën 2007d) heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de Europese aanbestedingen naar aanleiding van publicaties hierover in de media. Op basis van onderzoek waren de aanbestedingen op dat moment voor € 9,4 miljoen onrechtmatig.

In zijn brief deelde de staatssecretaris mee dat hij de organisatie heeft aangepast. Zo heeft hij zowel de procedures voor het inkopen als het toezicht daarop vernieuwd. Hierdoor vinden alle inkopen nu plaats via één aanbestedende dienst.

Uit nader onderzoek blijkt dat de Belastingdienst over heel 2007 voor € 30,3 miljoen niet geheel heeft voldaan aan de Europese regels. Daarnaast bestaat over € 11,4 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Deze overtredingen deden zich overigens voor, voordat de nieuwe procedure was ingevoerd.

#### *Conclusie*

De processen van de tussenrekeningen en subadministraties zijn beheerst. Door het aanpassen van de organisatie van het inkopen en het toezicht daarop verwachten wij dat de regelgeving ten aanzien van Europese aanbestedingen volgend jaar beter wordt nageleefd. In 2007 was dat over het geheel gezien nog niet het geval. Daarnaast is er onvoldoende aandacht voor het naleven van de procedures bij teruggaven en verminderingen. Om deze reden is er nog steeds sprake van onvolkomenheden in het financieel beheer bij de Belastingdienst.

#### *3.1.5 Financieel beheer Belastingdienst: factuurcontrole BelastingTelefoon, loonheffing en aansluitingen*

##### *Factuurcontrole BelastingTelefoon*

Bij de BelastingTelefoon werken uitzendkrachten. Het is aan de Belastingdienst om de facturen voor de uitzendkrachten te controleren. In 2007 was deze controle onvoldoende. Uit een onderzoek naar 560 facturen blijkt namelijk dat op de helft van de presentielijsten een handtekening ontbreekt. Hierdoor is niet vast te stellen of de prestatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Daarmee is de rechtmatigheid van de uitgaven voor € 23 miljoen (op een totaal van € 49 miljoen) onzeker. Om dit probleem in de toekomst te voorkomen heeft de BelastingTelefoon een nieuwe procesbeschrijving vastgesteld, die in 2008 zal worden geïmplementeerd.

##### *Loonheffing*

In 2007 bleek dat er bij de loonheffing een functionaliteit ontbrak om teruggaven te verlenen. De Belastingdienst heeft de teruggaven daarom door middel van een handmatig proces verleend. Gezien de grote omvang van de verzoeken om teruggaven (45 000) is die verwerking niet meer afgestemd met de belastingregio's. Daardoor is de juistheid van de verwerkte mutaties niet gecontroleerd en derhalve is de controle op de juistheid van de teruggaven loonheffing onvoldoende geweest.

##### *Aansluitingen*

Tot slot signaleren wij enige omissies bij de Centrale Administratie van de Belastingdienst (B/CA). Deze Centrale Administratie heeft in 2007 «het heffen en het innen» en het proces «beschikken en betalen» onvoldoende op elkaar aangesloten. Deze aansluitingen op centraal niveau zijn nodig om er zeker van te zijn dat de Belastingdienst de te ontvangen bedragen volledig ontvangt. Ook zijn de aansluitingen nodig om te garanderen dat de juiste betalingen worden gedaan.

Uit onderzoek blijkt dat de B/CA deze aansluitingen in 2007 niet stelselmatig heeft gemaakt. Dat geldt met name voor de loonheffing en de toeslagen. Voor andere belastingen, zoals de omzetbelasting, inkomsten-

belasting en vennootschapsbelasting, zijn de aansluitingen wel gemaakt. De verschillen zijn in 2008 tot een aanvaardbaar niveau uitgezocht; hieruit blijkt dat er voor de loonheffing een verschil van € 110 miljoen resteert. Daarnaast is er bij andere belastingmiddelen voor € 225 miljoen aan aansluitverschillen geconstateerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om € 140 miljoen voor de inkomstenbelasting, € 30 miljoen voor de vennootschapsbelasting en € 39 miljoen voor accijnzen.

#### *Conclusie*

Wij zijn van mening dat er in het financieel beheer onvolkomenheden zijn ten aanzien van de factuurcontrole bij de BelastingTelefoon, de controle op de juistheid van de teruggaven loonheffing en het maken van aansluitingen tussen «het heffen en het innen» en het proces «beschikken en betalen».

Ook ten aanzien van deze onderwerpen doen wij de aanbeveling om strikt toe te zien op de naleving van de vastgestelde procedures.

#### *3.1.6 Beheer rondom de automatisering bij de Belastingdienst onvoldoende*

##### *Aandacht voor grote automatiseringsprojecten*

In ons rapport bij het jaarverslag 2006 benoemden wij de automatisering van de Belastingdienst als achilleshiel. Als voorbeelden noemden wij toen het geautomatiseerde systeem voor de toeslagen en het loonaangifte-systeem. Ook in 2007 en recent in 2008 deden zich problemen met de automatisering voor. Hiervan had niet alleen de Belastingdienst last in haar bedrijfsvoering, maar ook de individuele burgers en de ondernemingen werden geraakt. De Belastingdienst noemt daar in haar Beheersverslag 2007 (punt 5.1) zelf voorbeelden van, zie kader.

#### **Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 5.1)**

De Belastingdienst wil ervoor zorgen dat belastingplichtigen de juiste berichten en gegevens ontvangen. Daartoe vindt controle plaats, voordat grote stromen beschikkingen (zoals aanslagen en toeslagen) worden verstuurd. In 2007 waren de berichten niet in alle gevallen helemaal juist. Zo is bij de voorlopige teruggaven inkomstenbelasting/premieheffing 2008 in sommige gevallen de aftrek van de eigen woning ten onrechte in mindering gebracht op het inkomen van beide partners.

Verder hebben burgers ten onrechte een brief gekregen dat zij recht zouden hebben op teruggave van teveel ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet over 2006. Door een technische fout waren van ongeveer duizend werkgevers de jaarloongegevens dubbel verwerkt.

Daarnaast zijn eind 2007 de automatische incasso's voor de voorlopige aanslagen Inkomstenbelasting en Zorgverzekeringswet te laat geïnd. In plaats van op 31 december werd de incasso-opdracht op 3 januari 2008 uitgevoerd. Omdat dit nadelige gevolgen had voor de grondslag van box3 in de aangifte IB 2007 en 2008, is in januari 2008 een beleidsbesluit gepubliceerd om deze gevolgen te ondervangen.

De Belastingdienst heeft in dergelijke gevallen fouten direct gecorrigeerd, en betrokkenen een excuusbrief gestuurd. Indien nodig heeft aanpassing van de systemen plaatsgevonden om herhaling te voorkomen.

Enkele van deze problemen zijn ontstaan doordat de Belastingdienst de programmatuur onvoldoende heeft getest, voordat deze in productie ging. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de verwerking in 2008 van bijna 740 000 aangiften inkomstenbelasting 2007. Om deze problemen in de toekomst te voorkomen, zijn inmiddels maatregelen genomen. Zo meldt de staatsse-



cretaris van Financiën in zijn brief van 27 februari 2008 (Financiën 2008d) dat de Belastingdienst het hele test- en implementatietraject van ICT-systemen zal herzien, zie kader.

#### Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 6)

##### *Sturing en beheersing strategische Project*

De Belastingdienst is momenteel bezig een groot aantal strategische projecten te realiseren die de gehele informatiehuishouding raken. Kenmerken van deze projecten zijn, dat zij naar hun aard zeer complex zijn, veel onderlinge samenhang vertonen, lange doorlooptijden kennen en gepaard gaan met grote financiële uitgaven. Over 2007 is vastgesteld dat de projectbeheersing op een aantal onderdelen verbetering behoeft. Gedacht kan daarbij worden aan het consequenter gebruiken van businesscases en het stelselmatiger bewaken dat producten tijdig en volgens specificatie worden opgeleverd. In dat verband is de Belastingdienst bezig om ten aanzien van de projectrapportages een kwaliteitsslag te maken. Het doel is om nadrukkelijker dan voorheen de aspecten kwaliteit, doorlooptijd en geld met elkaar te verbinden.

Daarnaast zijn er nog enkele ICT-projecten in uitvoering, zoals SUB/Walvis, het nieuwe automatiseringssysteem voor Toeslagen en het Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst, waarin de zogenoemde complexiteitsreductie is opgenomen. Over de voortgang van deze projecten heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer in 2007 periodiek geïnformeerd, zij het op verschillende momenten door het jaar heen. Om meer lijn te brengen in deze rapportages heeft de staatssecretaris op 11 maart 2008 (Financiën, 2008e) aan de Tweede Kamer voorgesteld om de Tweede Kamer voortaan tweemaal per jaar (op 1 juni en 1 december) te informeren, conform de Regeling grote projecten. Dit voorstel betreft de projecten die alleen de Belastingdienst aangaan.

Binnen de Belastingdienst stuurt een kernteam de grote (automatiserings)projecten aan. In zo'n team is de ambtelijke top van de Belastingdienst vertegenwoordigd. Daarnaast heeft de Belastingdienst met haar auditdienst afspraken gemaakt om de bedrijfsvoeringsaspecten van grote (automatiserings)projecten periodiek te toetsen en daarover te rapporteren.

*Beheer rondom de automatisering van de Belastingdienst onvoldoende*  
Minder positief zijn wij over het beheer rondom de automatisering. Daarin worden fouten gemaakt en risico's gelopen. Een aantal van deze fouten en risico's heeft gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten.

Een van de gemaakte fouten betreft de aangiften inkomstenbelasting over 2005 en de jaren daarvoor. Gedurende ruim vijf maanden zijn deze aangiften in 2007 definitief geregeld zonder toetsing aan contra-informatie over loon- en inhoudingsgegevens. Hierdoor heeft de Belastingdienst € 41,4 miljoen minder aan belasting ontvangen. Een gedeelte hiervan, ter waarde van € 22,3 miljoen, kan niet worden hersteld. Voor een navordering is namelijk een nieuw feit noodzakelijk en dat ontbreekt in dit geval. Voor het resterende deel van € 19,1 miljoen is herstel door middel van een navordering wel mogelijk. Deze mogelijkheid is sinds oktober 2007 bekend, maar heeft medio maart 2008 nog niet plaatsgevonden.

Naast deze concrete gevallen, waarbij er aantoonbaar sprake is van financiële schade voor het Rijk, loopt de Belastingdienst bij het beheer van de automatisering vooral risico's. Deze risico's liggen in de eerste plaats

op het gebied van de beveiliging van gegevens. Daarnaast zijn er onvoldoende waarborgen dat de aangeboden gegevens juist en volledig worden verwerkt.

#### *Gegevensbeveiliging*

In ons RJV 2006 concludeerden wij een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst. Die had betrekking op de toegang tot vertrouwelijke gegevens door belastingdienstmedewerkers. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2007 stelden wij vast dat de afscherming van dit soort gegevens nu goed is geregeld. Er is geen sprake meer van een onvolkomenheid op dit punt.

De auditdienst van het Ministerie van Financiën heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de beveiliging van gegevens bij het Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie van de Belastingdienst (B/CICT). Hieruit blijkt dat de Belastingdienst onvoldoende aandacht heeft voor de naleving van de zogenoemde algemene controlemaatregelen. Zo zijn oude autorisaties vaak niet verwijderd. Hierdoor beschikken medewerkers over te ruime bevoegdheden, waardoor functiescheidingen verloren kunnen gaan. Het risico daarvan is dat de exclusiviteit en integriteit van gegevens en programma in gevaar komen. Dit risico deed zich onder meer voor bij de systemen voor de omzetbelasting. De Belastingdienst is weliswaar bezig hierin verbetering aan te brengen, maar dit vergt de nodige tijd (zie kader).

#### **Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 6)**

##### **Audit herinrichting logisch toegangsbeheer**

Logisch toegangsbeheer is het toewijzen van toegangsrechten aan medewerkers tot die gegevens en systemen van de Belastingdienst, die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van hun functie. Het toekennen van deze autorisaties is op dit moment nog ingericht als handmatig proces. Doel van het project Herinrichting Logisch toegangsbeheer is te komen tot het automatisch toekennen van autorisaties op basis van profielen (functie en plaats in de organisatie, rollen, bijzondere taken).

Er is een audit gedaan naar de eenduidigheid van de opdrachtformulering en de organisatie van het project. Conclusie is dat de projectopdracht en -doelstellingen niet eenduidig zijn geformuleerd. Verder wordt geconcludeerd dat de projectorganisatie op zich voldoet aan de daaraan te stellen eisen, maar dat de verankering van het project binnen de Belastingdienst voor verbetering vatbaar is. De aanbevelingen van de audit zijn overgenomen.

Voor de gegevensbeveiliging beschikt de Belastingdienst nog niet over een systeem waarmee wordt aangegeven welk beveiligingsniveau aan bepaalde gegevens moet worden toegekend (dataclassificatiesysteem). Daardoor bestaat het risico dat de Belastingdienst onjuiste en/of onvoldoende beveiligingsmaatregelen neemt.

Dit probleem kan de Belastingdienst overigens alleen binnen het project Complexiteitsreductie oplossen. Naar de mening van de Belastingdienst is er echter geen sprake van een onbeveiligde situatie, maar is het wel wenselijk om meer te kunnen differentiëren in aandacht op dataniveau. Hierbij kan gevoelige of kritieke informatie dan extra aandacht krijgen.

#### *Waarborgen voor de juiste en tijdige verwerking van gegevens*

Als gegevens onvolledig zijn verwerkt, is het belangrijk dit tijdig te signaleren. Op dit moment bestaat het risico dat de Belastingdienst dit niet doet. Om dit risico te voorkomen is het nodig om hiervoor maatregelen van interne controle op te stellen en uit te voeren. De verantwoordelijkheid hiervoor is niet formeel belegd binnen de Belastingdienst. Tot

2007 voerde B/CICT deze werkzaamheden uit. In 2007 is het daarmee echter gestopt.

Ook zijn er op dit moment nog onvoldoende waarborgen dat ondernemers volledig, juist en tijdig in het geautomatiseerde systeem voor de omzetbelasting worden opgenomen. Weliswaar heeft de Belastingdienst hiervoor beheersmaatregelen opgesteld, maar B/CICT heeft deze maatregelen in 2007 niet uitgevoerd. Dit is binnen de Belastingdienst niet gesignaleerd.

#### *Conclusie*

Samenvattend is er sprake van een onvolkomenheid in het beheer rondom de automatiseringssystemen van de Belastingdienst. Om dit beheer te verbeteren bevelen wij aan om toe te zien op strikte naleving van de procedures, het autorisatiebeheer op orde te brengen en de verantwoordelijkheid voor het beveiligingssysteem te beleggen bij B/CICT.

#### *3.1.7 Loonheffing 2007*

##### *Stand van de tussenrekening*

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2006 hebben wij een aantal fouten geconstateerd in het loonheffingssysteem. Deze fouten en de daardoor ontstane verschillen hebben wij als een onvolkomenheid aangemerkt. Het ging hier om verschillen tussen de betalingen die de Belastingdienst aan loonheffingen ontvangt en de loonaangiften die de ondernemers bij de Belastingdienst indienen. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2007 zijn wij nagegaan of deze knelpunten zijn opgelost.

#### **Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 6)**

##### **Loonaangifte 2007**

Vanaf 1 januari 2006 doen werkgevers en andere inhoudingsplichtigen, zoals uitkeringsinstanties en pensioenfondsen, één gecombineerde, digitale aangifte voor loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. De Belastingdienst boekt in de administratie alle betalingen op loonaangiften op een tussenrekening om deze vervolgens geautomatiseerd te confronteren met de in de loonaangifte aangegeven bedragen. Medio 2007 is de nieuw ontwikkelde programmatuur voor de geautomatiseerde confrontatie in gebruik genomen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de programmafouten in de loop van 2007 zijn opgelost. De stand van de tussenrekening bedroeg eind 2007 € 11,1 miljard. Ongeveer € 4 miljard is aan te merken als normale werkvoorraad en € 3 miljard is toe te schrijven aan een wijziging in de administratieve procedure. Het saldo is nog te hoog. Het ministerie verwacht de achterstand in de eerste helft van 2008 te hebben ingelopen.

Uit onderzoek blijkt dat in dit saldo een nog te verklaren verschil van circa € 325 miljoen. Vorig jaar bedroeg dit verschil € 1,3 miljard. Hiervan is € 45 miljoen aan te merken als onrechtmatig (geen loonheffing) en € 280 miljoen als onzeker omdat nog niet duidelijk of dit bedrag loonheffing betreft. Daarnaast is een achterstand ontstaan in het opleggen van naheffingsaanslagen. Naar schatting zal daardoor een bedrag van € 450 miljoen niet in 2007, maar in 2008 worden ontvangen.

### *Conclusie*

Vanwege de hiervoor genoemde verschillen is er naar ons oordeel nog steeds sprake van een onvolkomenheid in het proces van de loonheffing.

### *Het herstel van de loonaangifteketen*

De keten van loonheffing tot polisadministratie valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar Rapport bij het Jaarverslag 2006 dat de bewindslieden van deze ministeries de gehele keten onvoldoende hadden aangestuurd. In hun bestuurlijke reactie op ons rapport zegden de bewindslieden toe om hun regie op de keten te verscherpen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de bewindslieden vanaf april 2007 actiever zijn gaan sturen op de keten. Zo hebben zij een gezamenlijke beheerorganisatie opgericht om de problemen ketenbreed aan te pakken. Daarnaast hebben de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën op 18 september 2007 (Financiën 2007b) conform eerdere toezeggingen de *Integrale Probleemanalyse* naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze analyse gaan de bewindslieden in op de belangrijkste problemen en de oorzaken daarvan. Ook schetsen zij een aanpak en benoemen zij verbetermaatregelen die in een aantal stappen moeten leiden tot een goed werkende loonaangifteketen. Overigens is dit een proces van lange adem. Zo zal er pas eind 2008 sprake kunnen zijn van een werkende keten. Het einddoel van de zogenoemde robuuste keten kent nog geen tijdshorizon. De bewindslieden informeren de Tweede Kamer periodiek over de voortgang door middel van voortgangsrapportages.

Om de aansturing te verbeteren is het gemeenschappelijk beheerteam per 1 oktober 2007 opgegaan in het ketenbureau. Dit bureau staat onder leiding van een onafhankelijke ketenmanager met doorzettingsmacht naar beide bewindslieden. Daarnaast is er een kernteam benoemd die de bestuurlijke regie voert. Het ketenbureau rapporteert tweewekelijks aan het kernteam over de stand van zaken van de verbetermaatregelen. Daarnaast rapporteert het ketenbureau maandelijks aan de bewindslieden. De bewindslieden spreken driemaandelijks met de bestuurders en de ketenmanager. Met deze maatregelen is de aansturing van beide bewindslieden verbeterd ten opzichte van vorig jaar.

### *3.1.8 Dossiervorming bij de Belastingdienst*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer 2006a) meldden wij een onvolkomenheid in de dossiervorming bij de Belastingdienst. In het Rapport bij het Jaarverslag 2006 gaven wij aan dat deze onvolkomenheid nog niet was opgelost. Onze conclusie betrof niet alleen de dossiervorming voor de inkomstenbelasting maar ook die voor de overige belastingmiddelen. Een nieuwe dossierinstructie zou dit probleem kunnen opheffen, maar de Belastingdienst had deze instructie nog niet geïmplementeerd. De minister zegde toe de dossiervorming in 2007 opnieuw aandacht te geven.

Wij hebben onderzocht wat de minister heeft ondernomen om het probleem te verhelpen. Ook hebben we gekeken of de problemen in 2007 zijn opgelost. Uit ons onderzoek blijkt dat de Belastingdienst het beleid voor vastleggingen opnieuw heeft beschreven. In dat beleid zijn de vastleggingen voor alle belastingmiddelen opgenomen. Verder heeft de Belastingdienst een interne kwaliteitstoets uitgevoerd naar de

fiscaal-technische beoordeling van dossiers over de periode september 2006 tot september 2007. Uit de resultaten van deze toets blijkt dat de meting van de kwaliteit van de dossiers nog niet in het onderzoek is meegenomen. Wel komt naar voren dat de kwaliteit van de dossiers ten opzichte van de voorgaande meting is verbeterd. Vastgesteld is dat 21% van de dossiers nog onvoldoende scoort; bij de vorige meting was dit 40%.

#### *Conclusie*

Omdat het nog te vroeg is om het effect van de nieuwe beschrijvingen en de vastleggingseisen na te gaan, handhaven wij de onvolkomenheid. Wij bevelen aan de vastleggingseisen op te nemen in de kwaliteitstoets en nogmaals aandacht te vragen voor de strikte naleving ervan.

### **3.2 Overige bedrijfsvoering**

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën, die in deze paragraaf aan bod komen.

#### *3.2.1 Vervolgonderzoek controle van aangifte inkomstenbelasting particulieren*

Op 1 juni 2006 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren* (Algemene Rekenkamer, 2006b). In dit rapport concludeerden wij dat er problemen waren in de aansturing en de uitvoering van de controle op de aangifte inkomstenbelasting particulieren. In zijn reactie op dit rapport heeft de staatssecretaris van Financiën een aantal toezeggingen gedaan. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2007 zijn wij nagegaan welke maatregelen hij heeft getroffen.

Wij constateren dat op alle toezeggingen inmiddels acties in gang zijn gezet. Veel van de destijds geconstateerde problemen zijn met het opvolgen van de aanbevelingen opgelost. Over het geheel genomen zijn wij positief over de afhandeling.

De afhandeling van de aangiften verloopt tegenwoordig op nauwkeurige aanwijzing van de landelijke regie. Hierdoor is geborgd dat de regio's allen dezelfde aangiftecontroles uitvoeren en is zeker dat belastingplichtigen in de verschillende regio's zo veel mogelijk gelijk behandeld worden (rechtsgelijke behandeling). In een test van de methode voor het selecteren van aangiftes voor verdiepte controle, wordt nu ook getest of de selectie volledig is. Het onderzoek naar de kwaliteit van de behandeling van aangiftes (FIX-onderzoek), is in opzet verbeterd. Er wordt gewerkt aan meer specifiek inzicht in de resultaten van controles.

#### **Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 3.5)**

##### **FIX-onderzoek**

Conclusies FIX-onderzoek Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting:  
De kwaliteit van de behandeling van bezwaarschriften ligt op het fiscaal-technische terrein op een hoog niveau. De formeelrechtelijke aspecten zijn voor verbetering vatbaar. Het controleproces scoort voldoende.

Toch zijn er nog enkele punten die het komend jaar extra aandacht verdienen. Het gaat om de volgende zaken:

De uitbreiding van de test van de selectiemethode is formeel nog niet vastgelegd in de organisatie. Wij bevelen aan dit zo snel mogelijk te doen zodat de implementatie van deze uitbreiding een feit is. Ook bevelen wij aan nieuw beleid op te zetten waarin de verschillende controle instrumenten, FIX-onderzoeken – landelijke interne controles – lokale interne controles, een duidelijke plaats hebben.

### *3.2.2 Terugblik Belastingen als beleidsinstrument*

In 1999 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek verricht met de titel *Belastingen als beleidsinstrument* (Algemene Rekenkamer, 1999). Dit onderzoek had als doel om inzicht te geven in de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de beleidsresultaten van fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen. In ons rapport Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer 2003, pp. 89–93) hebben we een terugblik op dit onderzoek gegeven. Daarbij hebben we een aantal aanbevelingen gedaan, waarop de minister van Financiën acties heeft toegezegd. In 2007 zijn wij nagegaan of de minister deze toezeggingen is nagekomen (Algemene Rekenkamer, 2008b). In ons rapport hebben wij gepleit voor een zorgvuldige afweging van de keuzes voor belastinguitgaven en een goede verantwoording daarvan. Wij concluderen echter dat de beleidsverantwoordelijke departementen hier in 2007 nog steeds weinig aandacht aan besteden. Zo passen zij het toetsingskader voor nieuwe of herziene belastinguitgaven nauwelijks toe. Ook volgen zij de Rijksbegrotingsvoorschriften voor de verantwoording van de belastinguitgaven te weinig op. Daarmee houdt de minister van Financiën onvoldoende toezicht op de naleving van deze voorschriften.

Hier staat tegenover dat de verantwoording in de Miljoenennota verder is verbeterd. De departementen verantwoorden hun belastinguitgaven echter niet in hun jaarverslagen. Wij vinden dat ze dat wel zouden moeten doen. Positief is verder dat de departementen hun belastinguitgaven nu periodiek evalueren. Daarin nemen ze in het algemeen de effectiviteit van de regelingen mee.

Samenvattend zijn wij van mening dat de belastinguitgaven (€ 10,6 miljard in 2007) een even zorgvuldige afweging en verantwoording behoeven als andere subsidie-uitgaven. Dit besef is nu nog onvoldoende aanwezig binnen de rijksdienst. Ook vinden wij het jammer dat de minister van oordeel is dat de belastinguitgaven niet verantwoord hoeven te worden in de jaarverslagen. Naar onze mening horen ze daar wel in thuis. Belastinguitgaven dienen immers specifieke beleidsdoelen, variërend van de bevordering van kennis en ondernemerschap tot de verbetering van milieu en wonen.

### *3.2.3 Procedure vernietiging vuurwerk bij Domeinen Roerende Zaken*

De dienst Domeinen Roerende Zaken (DRZ) heeft een procedure voor de vernietiging van vuurwerk. Volgens deze procedure moeten bepaalde partijen vuurwerk in Duitsland worden vernietigd. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de DRZ geen zekerheid heeft dat dat ook daadwerkelijk gebeurt. Daarom wil de DRZ in 2008 maatregelen nemen om meer zekerheid te verkrijgen over de vuurwerkvernietigingen. Een van deze maatregelen houdt in dat de overheidsinstantie die met het toezicht op de vernietiging is belast, hierover expliciet een verklaring afgeeft. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de DRZ voortvarend te werk gaat om die zekerheid te realiseren.

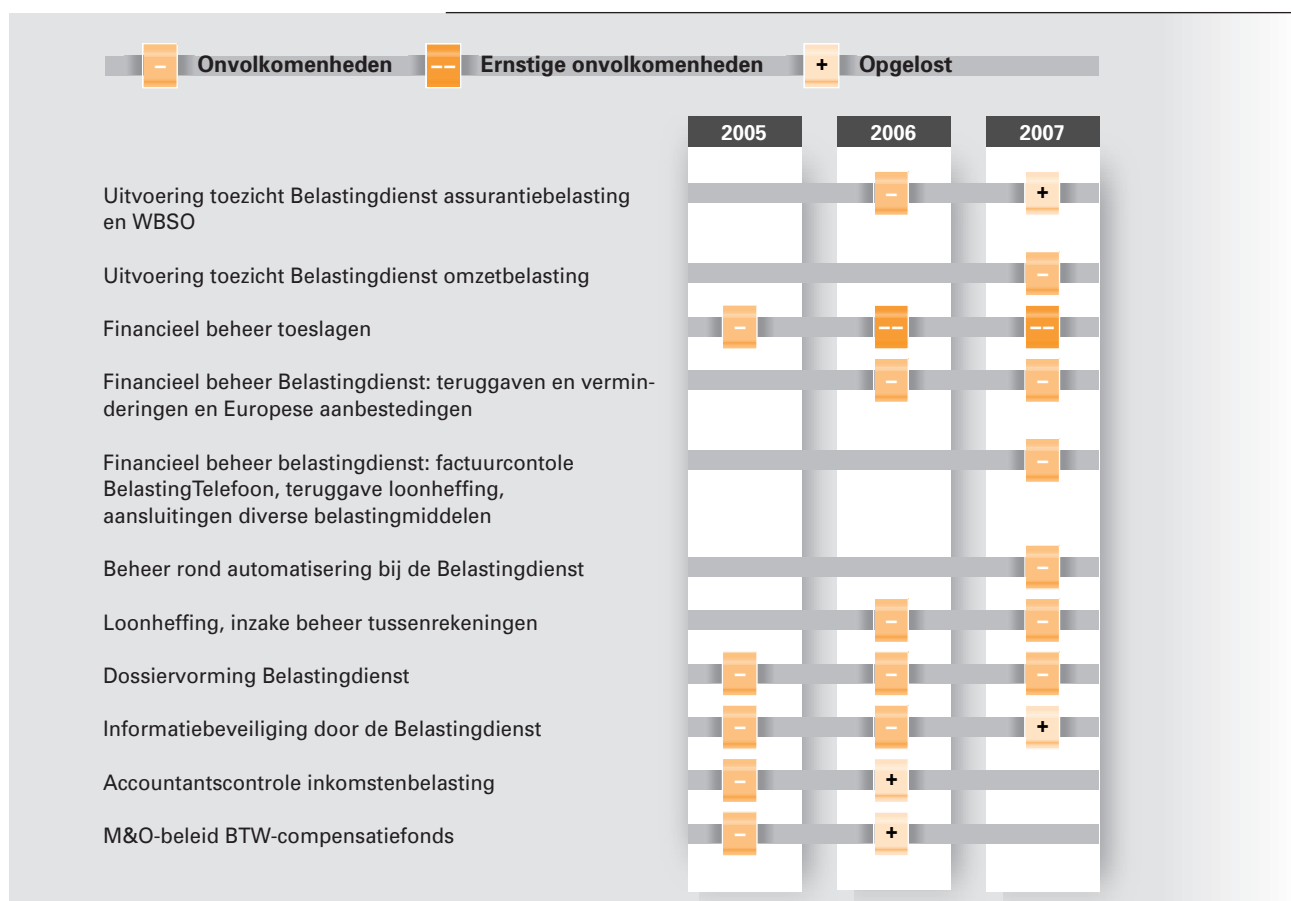
### 3.2.4 Mandaatregister agentschap

De auditdienst heeft geconstateerd dat het mandaatregister van het Agentschap van het Ministerie van Financiën niet actueel is. Ook blijkt het Agentschap hier niet goed mee te werken. Hierdoor bestaat het risico dat transacties worden afgesloten door functionarissen die nog niet of niet meer gemandateerd zijn. De Algemene Rekenkamer verwacht dat het Agentschap het mandaatregister spoedig zal actualiseren en dit op de juiste manier zal toepassen.

### 3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling 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 2 Ontwikkeling in onvolkomenheden in de bedrijfsvoering**  
*Ministerie van Financiën*



Het aantal onvolkomenheden is ten opzichte van 2006 toegenomen. Wij hebben de ernstige onvolkomenheid in het beheer van de toeslagen gehandhaafd, ondanks de ingezette verbeteringen. De onvolkomenheden in de uitvoering van het toezichtbeleid in 2006 (assurantiebelasting en Wet ter bevordering van speuren ontwikkelingswerk (WBSO) en de informatie-

beveiliging door de Belastingdienst) zijn opgelost. Daarvoor in de plaats zijn nieuwe onvolkomenheden gekomen ten aanzien van het toezicht op de omzetbelasting, het financieel beheer bij de factuurcontrole Belasting-Telefoon en de aansluitingen tussen diverse systemen en het beheer rond de automatisering bij de Belastingdienst. Naar onze mening is over het geheel genomen is de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst nog onvoldoende.

Wij constateren dat de onvolkomenheden bij de Belastingdienst niet afnemen en sommige, waaronder één ernstige, al een aantal jaren bestaan. Om die reden hebben we besloten om in 2008 een bezwaaronderzoek in te stellen bij de Belastingdienst. Veel problemen zijn bekend en het Ministerie van Financiën is bezig met het vinden van oplossingen. Daarbij ligt de nadruk op de automatisering en het gevaar bestaat dat hierdoor onvolkomenheden in bedrijfsprocessen minder aandacht krijgen. Ons onderzoek zal zich daarom niet alleen richten op de toeslagen en de automatisering, maar ook op reguliere bedrijfsvoeringsprocessen.

#### **Bezwaaronderzoek**

De CW 2001 geeft de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het financieel beheer, het materieelbeheer of de verantwoording daarover. De bedoeling van een bezwaaronderzoek is om een eventueel bezwaar te voorkomen of te kunnen onderbouwen.



## **4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD**

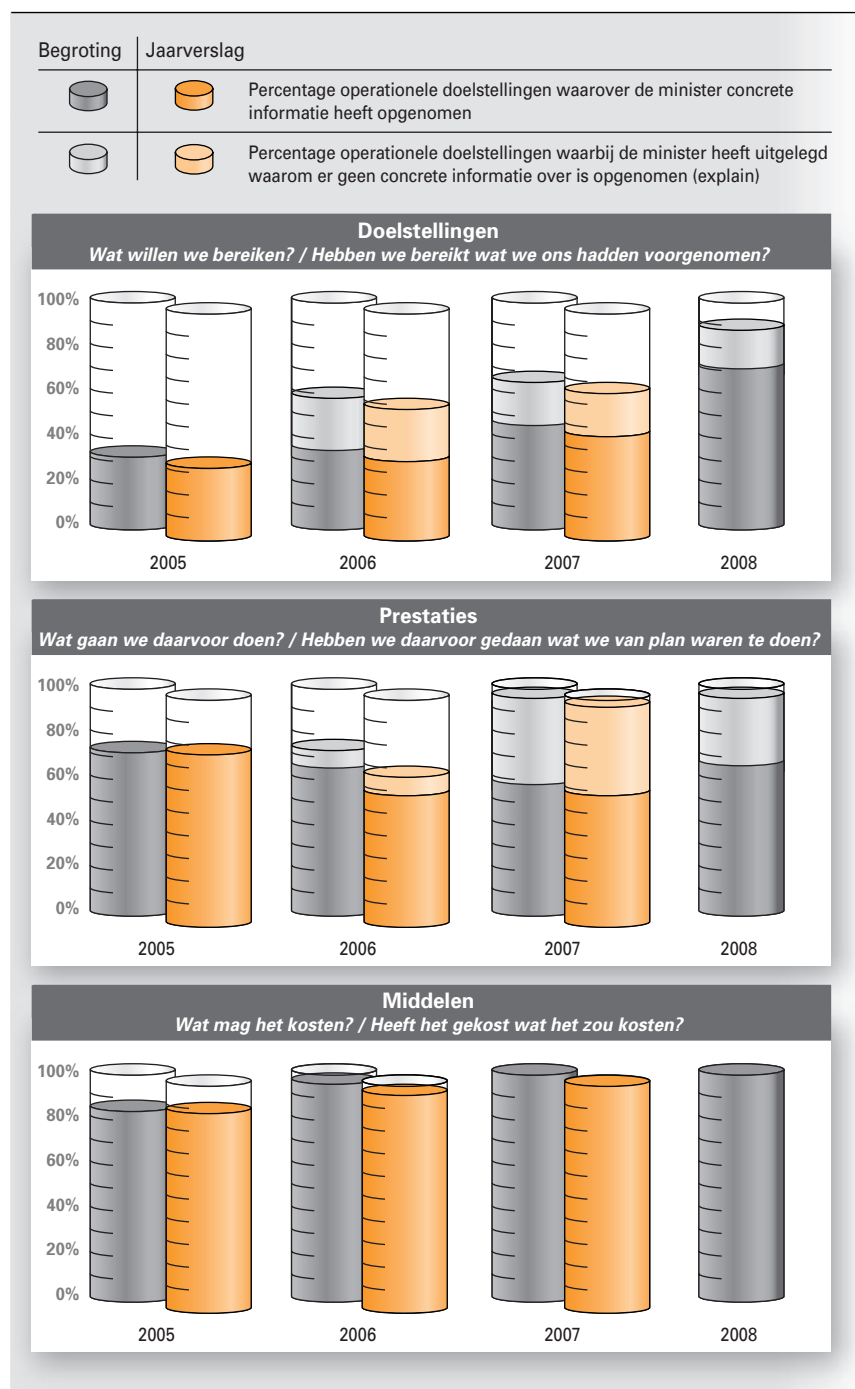
In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)? Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

### **4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**

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

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

**Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van Financiën**



*Concreetheid van de beleidsinformatie*

De Begroting en het Jaarverslag 2007 en de Begroting 2008 vertonen een hogere score dan de jaren daarvoor. Deze hogere score is niet veroorzaakt doordat meer indicatoren zijn opgenomen dan voorheen. Het is veroorzaakt doordat de minister dit jaar vaker uitlegt dat en waarom indicatoren

niet zijn opgenomen. Indien een indicator ontbreekt maar wel is uitgelegd dat deze ontbreekt, scoren wij dit positief.

Een voorbeeld hiervan is artikel 3, operationele doelstelling 2: «Aangaan van staatsdeelnemingen, mits dit de bedrijfseconomisch meest doelmatige manier is om publieke doelen te realiseren». Hierover zegt de minister dat er in de Begroting 2007 voor het deelnemingenbeleid geen zinvolle indicatoren zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2006 aangegeven dat het goed mogelijk is om de beleidsinformatie verder te concretiseren. Dat kan door waar mogelijk gebruik te maken van internationale vergelijkende onderzoeken, waarbij het eigen beleid wordt afgezet tegen dat van (een groep) andere landen. Een voorbeeld van een internationaal vergelijkend onderzoek is opgenomen in onderstaand kader.

**Omschrijving tweede operationele doelstelling van artikel 5 in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën:**

Het minimaliseren van concurrentievervalsing tussen landen met als inzet het creëren en handhaven van een gelijk speelveld voor bedrijven, waarbij wordt gestreefd naar kostendekkendheid van de exportkredietverzekeringsfaciliteiten.

*Benchmark*

Sinds 2003 wordt de Nederlandse EKV-faciliteit op een aantal punten vergeleken met gelijksoortige faciliteiten voor de belangrijkste concurrenten van Nederlandse exporteurs. Bij deze benchmark wordt inzichtelijk gemaakt hoe het is gesteld met de concurrentiepositie van de EKV. De uitkomst van de benchmark-exercitie over het jaar 2007 is dat Nederland zich, evenals in 2006 in de middenmoot bevindt binnen de groep van 10 voor de Nederlandse concurrentiepositie van belang zijnde landen.

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

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook 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.

##### *Operationele doelstelling 2*

Dit jaar hebben we gekeken naar de operationele doelstelling 2 van de Belastingdienst.

**Omschrijving tweede operationele doelstelling van artikel 2 in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën**

Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belastingplichtigen en premieplichtigen (en toeslaggerechtigden in 2008) hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Meetbare gegevens: correctiepercentages, aantallen boekenonderzoeken, door belastingplichtige ervaren pakkans (in %), aantal behandelde aangiften en andere.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Belastingdienst in de Begroting 2008 deels andere prestatie-indicatoren bij deze operationele doelstelling heeft opgenomen dan in 2007. Zo zijn de correctiepercentages van twee belastingmiddelen verdwenen, terwijl er enkele andere indicatoren bij zijn gekomen.

Wij hebben onderzocht of het ministerie de wijzigingen van deze gegevens goed heeft onderbouwd. Ook hebben we gekeken of de Tweede Kamer op basis van de informatie bij deze doelstelling een goed beeld krijgt van de mate waarin de beleidsdoelen en prestaties zijn gerealiseerd. Wij concluderen hierbij het volgende.

In de Begroting 2008 zijn twee prestatie-indicatoren verdwenen: het correctiepercentage inkomstenbelasting en het correctiepercentage vennootschapsbelasting. Aan de andere kant heeft de Belastingdienst in de begroting ook nieuwe streefwaarden vermeld, zoals informatie over het aantal bedrijfsbezoeken, het aantal uren acties en het aantal behandelde aangiften. Deze nieuwe indicatoren geven de Tweede Kamer een goed inzicht in de prestaties van het nieuwe toezichtbeleid.

De Belastingdienst geeft als reden voor bovenstaande wijzigingen aan dat het toezichtbeleid is veranderd. In dit beleid staat het streven naar meer zichtbaarheid centraal, evenals de invoering van horizontaal toezicht. Ook wordt er meer gestuurd op de aanvaardbaarheid van de aangifte. Ten slotte ligt de nadruk in de toekomst meer op effectief toezicht dan op algeheel toezicht. Door deze veranderingen in het toezichtbeleid verandert ook de betekenis van stijgingen of dalingen van de meetbare gegevens. Het wordt daardoor moeilijker om de gegevens over meerdere jaren te vergelijken.

De Algemene Rekenkamer is echter van mening dat de geschrapte correctiepercentages toch belangrijk zijn in de verantwoording. Ze zeggen iets over de effecten van de toezichtinspanningen en zijn van toepassing in zowel het oude als het nieuwe toezichtbeleid. Wij vinden het belangrijk om deze indicatoren op te nemen, omdat het inzicht in de effecten breder wordt naarmate er meer prestatie-indicatoren in de begroting staan. De verandering in het toezichtbeleid maakt het volgens ons niet per se noodzakelijk om de correctiepercentages te schrappen.

Uit ons onderzoek blijkt daarnaast dat er geen indicatoren in de begroting zijn opgenomen die iets zeggen over de resultaten van het toezicht op de toeslagen. Daardoor kan de Tweede Kamer zich geen beeld vormen van de inspanningen die zijn gepleegd om de aangeleverde gegevens voor toeslagen te controleren. Ook krijgt de Tweede Kamer hierdoor geen inzicht in de resultaten van dat toezicht.

#### *Operationele doelstelling 1*

Vorig jaar hebben wij een aantal opmerkingen gemaakt over operationele doelstelling 1 van de Belastingdienst.

#### **Omschrijving eerste operationele doelstelling van artikel 2 in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën**

Belastingplichtigen, premieplichtigen en rechthebbenden van toeslagen dienstverlening aanbieden op de manier die hen past.

Meetbare gegevens: afgehandelde telefoongesprekken, ervaren duidelijkheid correspondentie, ervaren snelheid afhandeling, ervaren bereikbaarheid en nakomen van afspraken.

Wij constateerden toen dat de prestatiegegevens over de dienstverlening van de Belastingdienst goed bruikbaar zijn voor het verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer en wij deden voorstellen voor verdere

verbetering. Dit jaar zijn we nagegaan wat het ministerie met deze voorstellen gedaan heeft.

Wij constateren dat de betrouwbaarheid van het prestatiegegeven «afgehandelde telefoongesprekken» in 2007 is verbeterd. Zo geeft het bereikbaarheidscijfer met ingang van 2008 het percentage weer van bellers dat daadwerkelijk contact heeft gekregen met de BelastingTelefoon. De telefoontjes die de provider niet kan doorschakelen op het moment dat het te druk is, worden tegenwoordig meegeteld bij het totaal aantal bellers. Ook is er meer aandacht voor de tijdslimiet waarbinnen de BelastingTelefoon een oproep beantwoordt. De BelastingTelefoon meet met ingang van 2008 de gemiddelde wachttijd. Ook heeft de Belastingdienst hiervoor een streefwaarde opgenomen.

Als het gaat om dienstverlening is ook de beleving van de belastingplichtige van belang. Daarom heeft de Belastingdienst de definitie van bereikbaarheid aangepast, zodat deze beter aansluit bij de werkelijke ervaring van dit begrip. Ook is uit een klanttevredenheidsonderzoek gebleken dat de klant graag op de hoogte gehouden wil worden van de wachttijd. Op die manier kan hij zelf de keus maken om te wachten of om het later nog eens te proberen. Om aan deze wens tegemoet te komen zal de Belastingdienst in 2008 betere wachtrij-informatie verstrekken.

Verder gaven wij de Belastingdienst vorig jaar in overweging om ook voor de kwaliteit van de BelastingTelefoon een prestatiegegeven op te nemen. In de verantwoording zijn meerdere indicatoren opgenomen die gezamenlijk iets zeggen over de kwaliteit van de BelastingTelefoon. Het gaat hier om de indicatoren «afgehandelde telefoongesprekken», «ervaren duidelijkheid correspondentie», «ervaren snelheid afhandeling», «ervaren bereikbaarheid» en «nakomen van afspraken». Wij beschouwen dit aantal kwaliteitsindicatoren als voldoende.

Tot slot heeft de Belastingdienst het aantal jaren waarover beleidsinformatie in de verantwoording wordt opgenomen, uitgebreid naar vijf jaar.

#### Uit het Beheersverslag Belastingdienst 2007 (hoofdstuk 2.2 en 2.3)

Ten aanzien van de telefonische bereikbaarheid zijn de doelstellingen gehaald. Dit komt onder andere door een flexibelere inzet van personeel en periodieke openstellingen in de avonduren en het weekend.

In 2007 is de definitie van bereikbaarheid aangepast. Een bereikbaarheid van 86% is conform de oude definitie. Dat zou volgens de nieuwe definitie 81% zijn. Vanaf 2007 wordt in het percentage óók het aanbod meegenomen van degenen die niet aan een keuze in het menu toekomen omdat het te druk is op het KPN-platform. Dit leidt automatisch tot een daling van het percentage van de feitelijke bereikbaarheid naar 81. De doelstelling van 80% over 2007, zoals de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer heeft toegezegd, is gehaald.

### 4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007b). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van Financiën meldt in het *Jaarverslag 2007*, bij de beleidsprioriteiten en in de bedrijfsvoeringsparagraaf, het volgende over ICT-projecten binnen het ministerie:

- Nieuw toeslagensysteem: dit systeem is in 2007 ontwikkeld en gaat vanaf 2009 draaien;
- Vooringevulde aangifte (VIA): het doel hiervan is om het de burgers en de ondernemers gemakkelijker te maken aangifte te doen;
- Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst: de staatssecretaris heeft de Tweede Kamer hierover op diverse momenten geïnformeerd: op 8 juni 2007 (eerste plan van aanpak), op 19 februari 2008 (de eerste halfjaarsrapportage en de verdere planning) en op 7 maart 2008 (aanvullende informatie);
- Complexiteitsreductie automatisering: de uitvoering van dit programma geschiedt langs twee trajecten. Het traject voor de korte termijn is gericht op continuïteit van de werkzaamheden van de Belastingdienst. Het traject voor de lange termijn is gericht op de complete herinrichting van de processen van de Belastingdienst met als tijdshorizon 2015;
- Herziening test- en implementatietraject ICT-systemen: deze herziening heeft de staatssecretaris op 27 februari 2008 bij de Tweede Kamer aangekondigd.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN**

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
01	Belastingen	121 575 846	87 127	67 833	47 517	339 863	542 340	nee		334 936
02	Financiële markten	116 999	-	-	-	-	-	-		-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	2 993 395	-	-	-	-	-	-		-
04	Internationale financiële betrekkingen	201 362	-	-	-	-	-	-		-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	257 789	-	-	-	-	-	-		-
07	Beheer materiële activa	422 939	-	-	-	-	-	-		-
08	Begrotingsbeleid	39 328	-	-	-	-	-	-		-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
09	Algemeen	123 274	299	-	-	-	299	nee		-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-		-
<b>Totaal</b>		125 730 932	87 426	67 833	47 517	339 863	542 340			334 936
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	125 730 932	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten							
	Procentuele fout	0,12%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,31%	Tolerantiegrens niet overschreden							
(2)	Totaal	125 747 464	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten							
	Procentuele fout	0,12%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,31%	Tolerantiegrens niet overschreden							

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
01	Belastingen	3 625 570	30 250	16	36 113	-	-	66 379	nee	-
02	Financiële markten	107 021	-	-	-	-	-	-	-	-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	63 029	-	-	-	-	-	-	-	-
04	Internationale financiële betrekkingen	141 874	-	-	-	-	-	-	-	-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	31 936	-	-	-	-	-	-	-	-
07	Beheer materiële activa	105 515	-	-	-	-	-	-	-	-
08	Begrotingsbeleid	31 984	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
09	Algemeen	107 226	299	-	-	-	-	299	nee	-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>4 214 155</b>	<b>30 549</b>	<b>16</b>	<b>36 113</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

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

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal uitgaven		
		4 214 155
	Procentuele fout	0,73%
	Procentuele onzekerheid	0,86%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden



**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
01	Belastingen	117 950 276	56 877	67 817	11 404	339 863	475 961	nee		334 936
02	Financiële markten	9 978	-	-	-	-	-	-		-
03	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	2 930 366	-	-	-	-	-	-		-
04	Internationale financiële betrekkingen	59 488	-	-	-	-	-	-		-
05	Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	225 853	-	-	-	-	-	-		-
07	Beheer materiële activa	317 424	-	-	-	-	-	-		-
08	Begrotingsbeleid	7 344	-	-	-	-	-	-		-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
09	Algemeen	16 048	-	-	-	-	-	-		-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-		-
Totaal		121 516 777	56 877	67 817	11 404	339 863	475 961			334 936

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

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	121 516 777
	Procentuele fout	0,10%
	Procentuele onzekerheid	0,29%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**E. Saldibalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	3 258	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	1 049	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	305 377	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	27 075 241	-	23 000	-	23 000	-
8	Extra-comptabele vorderingen	1 646 343	-	104 800	49 690	154 490	163 300
9	Extra-comptabele schulden	1 106 992	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	9 990 190	4 917	-	29 057	106 874	-
11	Garantieplichtingen	48 507 251	-	10 100	-	10 100	-
12	Openstaande verplichtingen	736 917	-	1 100	-	1 100	-
13	Deelnemingen	13 450 407	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	102 823 025	4 917	139 000	78 747	72 000	163 300

\* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldibalans	102 823 025	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,14%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,15%	Tolerantiegrens niet overschreden

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

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatig- heid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschre- den?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatige weergave	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2007	3 800 278	4 917	-	-	76 917	nee	-
Totaal afgerekende voorschotten	3 800 278	4 917	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	3 800 278						
Procentuele fout	0,13%	Tolerantielgrens niet overschreden					
Procentuele onzekerheid	1,89%	Tolerantielgrens niet overschreden					

**BIJLAGE 2****GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AAL	Audit Actielijst
AFM	Autoriteit Financiële Markten
B/CA	Belastingdienst/Centrale administratie
B/CICT	Belastingdienst/Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie
CW	Comptabiliteitswet
DG	Directoraat-Generaal
DNB	De Nederlandsche Bank
DRZ	Domeinen Roerende Zaken
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIX	Fiscaaltechnische kwaliteitsindex
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
INN	Individuele Negatieve Norm
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik (beleid)
MT	Managementteam
LTO	Landelijke Toezichtorganisatie
OB	Omzetbelasting
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
SUB/Walvis	Samenwerking UWV en Belastingdienst (bij uitvoering Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudi- ging in sociale verzekeringswetten)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBSO	Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk

## VERKLARENDE WOORDENLIJST

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

**Accountantsrapport/auditrapport**

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

**Accountantsverklaring**

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

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

**Apparaatsuitgaven**

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

**Artikelsgewijze oordeelsvorming**

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

**Autoriseren**

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

**Balanspost**

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

**Baten**

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

**Baten-lastendienst**

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

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

**Baten-lastenstelsel**

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

**Bedrijfsvoering**

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

**Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie**

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

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

**Begrotingshoofdstuk**

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

### **Begrotingsartikel/Beleidsartikel**

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

### **Beleidsinformatie**

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

### **Bestuurskosten**

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en Staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en Staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.<sup>1</sup>

### **Bezwaar**

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

### **Bezwaaronderzoek**

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

### **Budgetrecht**

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

---

<sup>1</sup> Voorzieningenbesluit ministers en Staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

### **Comply or explain**

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

### **Comptabiliteitswet 2001**

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

### **Controleerbaar**

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

### **Controletoren**

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

### **Decharge**

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

### **Departementale auditdienst (DAD)**

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

### **Deugdelijke/ondeugdelijke weergave**

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



### **Europese aanbestedingsregels**

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

### **Financieel beheer**

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

### **Financiële informatie**

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

### **Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk**

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

### **Fouten**

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

### **Getrouwbeeldverklaring**

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

### **Indemniteitswet**

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

### **Jaarverslag**

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

*kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;*  
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

### **Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten**

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

### **Kasstelsel**

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

### **Lasten**

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

### **M&O-beleid**

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

### **Materieelbeheer**

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

### **Niet-financiële informatie**

Zie *beleidsinformatie*.

### **Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid**

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

### **Onzeker (onzekerheden)**

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

### **Ordelijk**

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

### **Operationele doelstelling**

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

### **Overdrachtsuitgaven**

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

### **Planning- & controlcyclus**

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

### **Potentieel bezwaargeval**

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

### **Prestatiegegevens**

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

### **Programma-uitgaven**

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

### **Rechtmatigheid**

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

### **Review**

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

### **Risicoanalyses**

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

### **Saldibalans**

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

### **Single information single audit (sisa)**

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering.

«Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

### **Specifieke uitkering**

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

### **Slotwet/slotwetmutaties**

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

### **Taakstelling**

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

### **Tolerantiegrenzen**

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

### **Verslaggevingseisen**

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

### **Verantwoordingsdag**

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

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

**Verantwoordingsstaat**

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

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

**Verplichting**

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

**Voorschot**

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

## LITERATUUR

### *Publicaties*

Algemene Rekenkamer (1999). *Belastingen als beleidsinstrument*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nrs. 1–2. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 055 IXB, nr. 2. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 575, nrs. 1–2. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 IXB, nr. 2. Den Haag, Sdu.

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

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

Algemene Rekenkamer (2008b). *Belastingen als beleidsinstrument. Terugblik 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 452, nrs. 5–6. Den Haag, Sdu.

Financiën (2006a). *Bedrijfsplan Belastingdienst 2007–2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, bijlage bij kamerstuk 30 800 IXB. De Haag, Sdu

Financiën (2006b). *Toezicht door de Belastingdienst*. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 29 november 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 13. Den Haag, Sdu.

Financiën (2007a). *Begroting 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 IXB, nr. 2. Den Haag, Sdu.

*Financiën (2007b)* Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën over de loonaangifteketen d.d. 18 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 066, nr. 14. Den Haag, Sdu.

Financiën (2007c). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 18 december 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066 IXB, nr. 20. Den Haag, Sdu.

Financiën (2007d). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 3 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 066 IXB, nr. 10. Den Haag, Sdu.

Financiën (2008a). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 14 februari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066 IXB, nr. 29. Den Haag, Sdu.

Financiën (2008b). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 7 maart Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066 IXB, nr. 33. Den Haag, Sdu.

Financiën (2008c). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 21 februari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2007–2008, 31 066 IXB, nr. 31. Den Haag, Sdu.

Financiën (2008d) Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 27 februari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066, nr. 32. Den Haag, Sdu.

Financiën (2008e). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 11 maart 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066, nr. 33. 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.