



**Toelichting op het Rapport bij
het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Financiën (IXB)**

19 mei 2010



Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Over dit onderzoek | 1 |
| 1.1.1 | Oordelen bij het jaarverslag | 1 |
| 1.1.2 | Onderzoek naar beleid | 2 |
| 1.1.3 | Onderzoek naar de bedrijfsvoering | 2 |
| 1.1.4 | Onderzoek naar de financiële informatie | 2 |
| 1.1.5 | Goede publieke verantwoording | 4 |
| 1.2 | Onderzoeksopzet | 5 |
| 1.3 | Over het Ministerie van Financiën | 10 |
| 2 | Beleid | 13 |
| 2.1 | Beschikbaarheid beleidsinformatie | 13 |
| 2.1.1 | Ontwikkelingen in begrotingen en jaarverslagen van afgelopen jaren | 14 |
| 2.2 | Praktijktoets | 16 |
| 2.2.1 | Fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark | 17 |
| 2.2.2 | Exportkredietverzekering en investeringsgaranties | 19 |
| 2.3 | Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid | 27 |
| 3 | Bedrijfsvoering | 29 |
| 3.1 | Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer | 29 |
| 3.1.1 | Dossievorming bij de belastingregio's | 30 |
| 3.1.2 | Logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's | 31 |
| 3.1.3 | Financieel beheer bij kantoor Toeslagen | 31 |
| 3.1.4 | Beheersing ICT-uitgaven bij Belastingdienst/Centrum voor Proces- en Productontwikkeling (B/CPP) | 36 |
| 3.1.5 | Testen bij B/CPP | 37 |
| 3.2 | Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | 38 |
| 3.3 | Managementcontrolsysteem | 41 |
| 3.3.1 | ICT | 41 |
| 3.3.2 | EU-aanbestedingen | 43 |
| 3.3.3 | Taakstelling | 44 |
| 3.4 | Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering | 48 |



| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Vervolg bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst | 49 |
| 4.1 | Conclusies | 51 |
| 4.1.1 | Algemeen | 51 |
| 4.1.2 | Voortgang maatregelen naar aanleiding van bezwaaronderzoek | 52 |
| 4.1.3 | Prioriteitsstelling | 53 |
| 4.1.4 | Impactanalyse | 53 |
| 4.1.5 | Overleg tussen opdrachtnemer en opdrachtgever | 53 |
| 4.1.6 | Acceptatiecriteria | 54 |
| 4.1.7 | Overige verbeterinitiatieven | 54 |
| 5 | Financiële informatie | 55 |
| 5.1 | Oordeel over de financiële informatie | 55 |
| 5.2 | Oordeel over saldbalans en toelichting | 56 |
| 6 | De kredietcrisis in 2009 | 58 |
| 6.1 | De rechtmatigheid van de maatregelen | 59 |
| 6.1.1 | Aanpassing artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 | 59 |
| 6.1.2 | Overzicht van de maatregelen | 59 |
| 6.1.3 | Deelnemingen Fortis en RFS/ABN AMRO | 62 |
| 6.1.4 | Back-upfaciliteit ING | 67 |
| 6.1.5 | Kapitaalverstrekkingfaciliteit | 69 |
| 6.1.6 | Garantiefaciliteit bancaire leningen | 71 |
| 6.1.7 | Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland | 72 |
| 6.2 | Getrouwe weergave | 72 |
| 6.3 | Bedrijfsvoering: stappen gezet bij verbetering beheer en toezicht | 74 |
| | Gebruikte afkortingen | 79 |
| | Literatuur | 81 |

1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

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

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze uitkomsten en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op onze website www.rekenkamer.nl.

Het nu voorliggend document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2) over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 4 staan onze bevindingen en conclusies van het vervolg bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst.

In hoofdstuk 6 gaan wij apart in op de kredietcrisis die nu een jaar verder is.

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.4) en over de financiën (hoofdstuk 5) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in

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

2

1.1.2 Onderzoek naar beleid

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

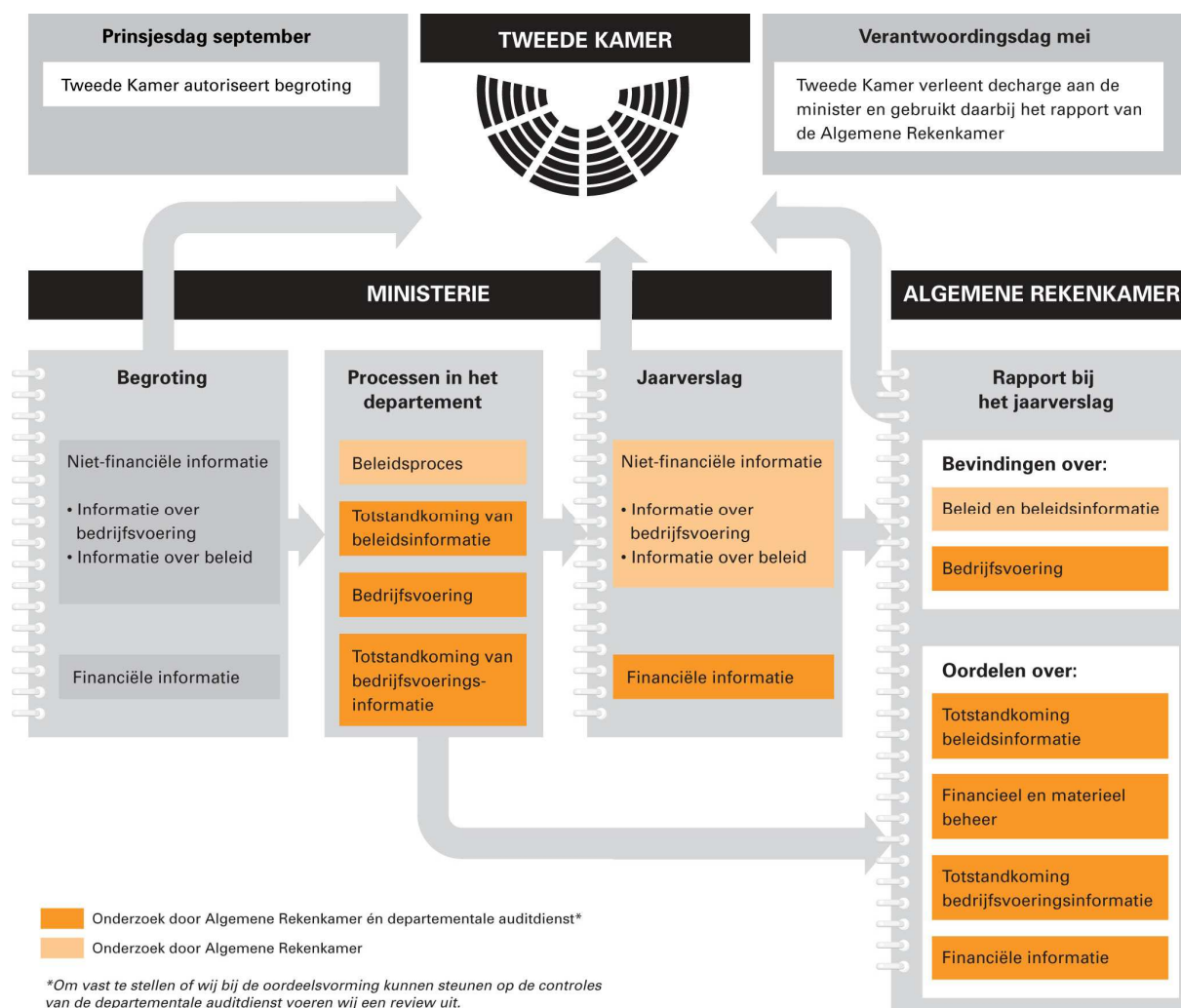
1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, art. 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden

als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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



1.1.5 Goede publieke verantwoording

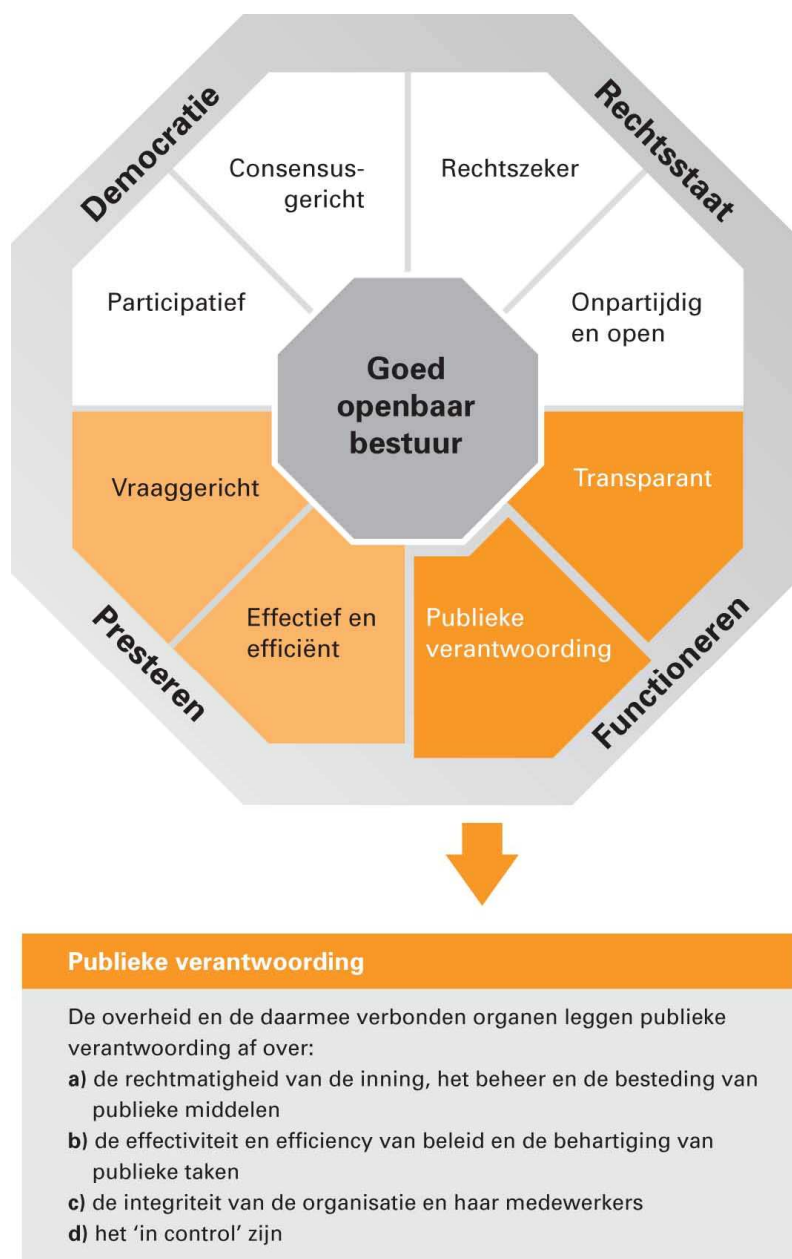
4

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: www.rekenkamer.nl.

Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van Financiën. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we enkele 'praktijktoetsen' verricht (zie

hoofdstuk 2). Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

6

- uitvoering toezichtbeleid dividendbelasting bij de belastingregio's;
- aansluitingen diverse belastingmiddelen bij Belastingdienst/Centrale Administratie (B/CA);
- financieel beheer bij kantoor Toeslagen;
- dossiervorming bij de belastingregio's;
- Europese aanbestedingen bij Belastingdienst/Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD);
- logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's;
- aansturing en regie IV-keten Belastingdienst (vervolg bezwaaronderzoek);
- beheersingsmaatregelen kredietcrisis.

De onderzoeken naar aansturing en regie IV-keten en beheersingsmaatregelen kredietcrisis richtten zich op meer dan één organisatieonderdeel of element van de bedrijfsvoering.

Het onderzoek naar de uitvoering van het toezichtbeleid dividendbelasting bij de belastingregio's richtte zich op het niveau van toezicht dat de belastingregio's houden op de juistheid van de verleende vergunningen om minder dan 25% dividendbelasting in te houden.

Het onderzoek naar aansluitingen diverse belastingmiddelen bij B/CA richtte zich op de periodieke aansluiting tussen de heffende en innende systemen op centraal niveau.

Het onderzoek naar financieel beheer bij kantoor Toeslagen richtte zich op de kwaliteitsborging op de voorschotten en het definitief toekennen.

Het onderzoek naar dossiervorming bij de belastingregio's richtte zich op de manier waarop de belastingregio's de vastleggingseisen voor alle belastingmiddelen naleven.

Het onderzoek naar Europese aanbestedingen bij de Belastingdienst richtte zich op de beheersingsmaatregelen die de Belastingdienst heeft genomen om het inkoopproces en daarmee de naleving van de Europese aanbestedingsregels te verbeteren.

Het onderzoek naar logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's richtte zich op het beheer van de logische toegangsbeveiliging en het terugbrengen van het aantal conflicterende mutatierechten bij de belastingregio's.

Het onderzoek naar aansturing en regie van de IV-keten Belastingdienst richtte zich op de manier waarop de Belastingdienst invulling heeft gegeven aan de verwachtingen die we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2009a) hebben geformuleerd in het bezwaaronderzoek naar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst.

7

Het onderzoek naar de beheersingsmaatregelen rond de kredietcrisis richtte zich op de rechtmatigheid van de maatregelen die de Generale Thesaurie heeft genomen naar aanleiding van de kredietcrisis.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richtte zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij de jaarverslagen zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en het materieelbeheer.

De auditdienst van het Ministerie van Financiën heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- aanbesteding beheertoolsing;
- aanbesteding post;
- aanbesteding multifunctionals en decentrale printfaciliteit;
- basisregistraties;
- *Enterprise Tax Management (ETM)*;
- maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- onderzoek Diginetwerk;
- porti-verklaring B/CA Heerlen;

- porti-verklaring Belastingdienst/ Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie (B/CICT);
- programmaorganisatie Toeslagen 2009;
- *quick scan* Continuïteitsplan griep pandemie;
- *quick scan* Informatiebeveiliging in relatie tot kredietcrisis;
- *quick scan* Integriteit;
- risicobeheersing betalingsverkeer;
- stakeholdersonderzoek Geïntegreerd Middelen Beheer (GMB);
- voorgevulde aangifte 2010.

Het onderzoek naar aanbesteding beheertoolsing¹ richtte zich op de kwaliteit van de projectbeheersing tijdens de projectfase 'totstandkoming beschrijvend document'.

Het onderzoek naar aanbesteding post richtte zich op de inrichting en beheersing van het project Aanbesteding Post 2009 en op het in kaart brengen van gesignaleerde risico's in het licht van de beoogde doelstellingen.

Het onderzoek naar aanbesteding *multifunctionals* en decentrale printfaciliteit richtte zich op de kwaliteit van het gunningproces.

Het onderzoek naar basisregistraties richtte zich op het geven van inzicht in de beheersing van het programma Basisregistraties.

Het onderzoek naar *Enterprise Tax Management (ETM)* richtte zich op het verschaffen van inzicht in de mate waarin de huidige project- en systeemdokumentatie kan worden gerelateerd aan het oorspronkelijke ontwerp van het nieuwe invorderingsproces, om te waarborgen dat de doelstellingen van het programma gerealiseerd worden.

Het onderzoek naar maatschappelijk verantwoord ondernemen richtte zich op de mate waarin doelstellingen voor een duurzame bedrijfsvoering in de huidige situatie (nulmeting) binnen het Ministerie van Financiën gerealiseerd worden. Daarnaast geeft het onderzoek aanbevelingen voor het verbeteren van een duurzame bedrijfsvoering op de lange termijn.

Het onderzoek Diginetwerk richtte zich op de totstandkoming van een adequaat beveiligde ICT-omgeving en een adequaat intern controleprogramma op de ICT-beveiliging van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD).

¹ ICT hulpmiddelen ter ondersteuning van ICT beheer

De onderzoeken naar porti-verklaring B/CA Heerlen en B/CICT richtten zich op het ten behoeve van de facturering door TNT Post geven van een verklaring bij een opgave van respectievelijk B/CA en B/CICT van de door hen ter verzending aangeboden poststukken.

9

Het onderzoek naar programmaorganisatie Toeslagen 2009 richtte zich op het verschaffen van inzicht of en in hoeverre het programma Toeslagen conform de voorziene opzet is geïmplementeerd en werkt, met als bijzonder aandachtspunt de aanbevelingen naar aanleiding van de uitkomsten van de audit door Ernst & Young.

De *quick scan* Continuïteitsplan griep pandemie richtte zich op het geven van inzicht in de mate waarin het ministerie van Financiën over een in opzet voldoende gereed en actueel continuïteitsplan griep pandemie beschikt.

De *quick scan* Informatiebeveiliging in relatie tot de kredietcrisis richtte zich op het inventariseren van bestaande risico's op het gebied van informatiebeveiliging voor zover het kredietcrisis-gerelateerde activiteiten van en/of binnen het ministerie van Financiën betreft.

De *quick scan* Integriteit richtte zich op het in beeld brengen van de bestaande regelgeving en bijbehorende maatregelen op het gebied van integriteit, het inventariseren of en hoe deze regelgeving is geïmplementeerd binnen het kerndepartement en het adviseren over te nemen vervolgstappen op het gebied van integriteit.

Het onderzoek naar risicobeheersing betalingsverkeer richtte zich op het leveren van ondersteuning bij de totstandkoming van de door de projectgroep Risicobeheersing keten Invordering B/CA op te leveren en te implementeren maatregelen ter verbetering van de interne beheersing.

Het onderzoek naar stakeholdersonderzoek GMB richtte zich op het verschaffen van inzicht in de tevredenheid en bekendheid met de GMB-faciliteit om op basis van de uitkomsten de dienstverlening en het productassortiment verder te optimaliseren.

Het onderzoek naar vooringevulde aangifte (VIA) 2010 richtte zich op de sturing en beheersing van het programma VIA, en de borging van de belangrijkste risico's die de opdrachtgever van deze audit, de Domeineigenaar Aanslagbelastingen, heeft gesignaleerd met betrekking tot de realisatie van VIA 2010.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst en een toelichting op de kwaliteitskaart. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlage.

10

1.3 Over het Ministerie van Financiën

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag IXB: het Ministerie van Financiën.

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van:

- het algemeen financieel-economisch en monetaire beleid;
- het begrotingsbeleid en het doelmatig beheer van de overheidsfinanciën;
- de verkoop en het beheer van overtollige zaken van het Rijk;
- het heffen, controleren en innen van belastingen door de Belastingdienst;
- het heffen, controleren, innen en uitbetalen van gelden voor derden (sociale premies en toeslagen);
- het vormgeven van het fiscale beleid en het financieringsbeleid.

Het algemeen financieel-economische en monetaire beleid is gericht op de gang van zaken rond geld en kapitaal. Het belang van een gezonde economische ontwikkeling staat daarbij voorop. Daarnaast voert het Ministerie van Financiën taken uit die voortvloeien uit het begrotingsbeleid en het doelmatig beheren van overheidsfinanciën. Deze taken bestaan voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van kaders en instructies voor andere ministeries en toezicht houden op de naleving daarvan. Ook geeft het ministerie vorm aan het fiscale beleid en het financieringsbeleid. Het fiscale beleid betreft de wetgeving over en de inning van belastingen; het financieringsbeleid richt zich op de financiering van de staatsschuld.

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

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

11

Overzicht Het Ministerie van Financiën in kengetallen

| | |
|---|--|
| Totaal verplichtingen | € 119,1 miljard |
| Totaal uitgaven | € 14,0 miljard |
| Totaal ontvangsten | € 121,3 miljard |
| Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven | € 4,1 miljard |
| Overdrachtsuitgaven | € 9,9 miljard |
| - waarvan uitkeringen depositogarantiestelsel | € 0,2 miljard |
| - waarvan deelnemingen | € 3,4 miljard |
| - waarvan verwerving vermogenstitels | € 0,4 miljard |
| - waarvan fundingfee/managementfee ING | € 4,0 miljard |
| - waarvan kapitaalconversie Fortis | € 1,4 miljard |
| Aantal begrotingsartikelen | 9 |
| - waarvan beleidsartikel (met 23 operationele doelstellingen) | 7 |
| - waarvan niet- beleidsartikel | 2 |
| Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009 | 32.496 |
| - van wie bij de Belastingdienst | 30 727 |
| Aantal directoraten-generaal | 4 |
| Aantal baten- lastendiensten | 2 (Domeinen Roerende Zaken en Domeinen Onroerende Zaken) |
| - bijdrage van moederdepartement | € 20,4 miljoen |
| - eigen vermogen | € 3,1 miljoen |
| - Voorzieningen | € 6,1 miljoen |
| - Onverdeeld resultaat | € 3,2 miljoen |
| Begrotingsfondsen | 1 (BTW- compensatiefonds) |
| Rechtspersonen met wettelijke taak | 5 DNB, AFM, Waarborgfonds Motorverkeer, Bureau der Motorrijtuigverzekeraars en Waarderingskamer |
| Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Financiën | - <i>Kredietcrisis 2008/2009 Tweede rapportage: tweede en derde kwartaal 2009 (2010);</i> - <i>Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy (2009);</i> - <i>Kredietcrisis 2008/2009 September en laatste kwartaal 2008 en eerste kwartaal 2009 (2009);</i> - <i>Intracommunautaire BTW-fraude (2009);</i> - <i>ICT-project Huur- en Zorgtoeslag (2008);</i> - <i>Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering (2008);</i> - <i>Terugblik 2008: Belastingen als beleidsinstrument (2008);</i> |

| | |
|-----------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Terugblik 2008: Fysieke controles op Europese subsidies voor boter (2008);</i> - <i>Terugblik 2008: Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven (2008);</i> - <i>Terugblik 2007: Fraudebestrijding (2007);</i> - <i>EU-trendrapport (2007, 2008, 2009 en 2010).</i> |
| Grootschalige ICT-projecten | <ul style="list-style-type: none"> Aanslagbelastingensysteem (ABS) E-Customs en Sagitta binnenbrengen Herinrichting invorderingsproces (ETM) Samenwerking UWV-Belastingdienst Nieuw geautomatiseerd systeem voor verwerking van de toeslagen (NTS) Vooringevulde aangifte (VIA) |

Bron voor gegevens ministerie: Jaarverslag Financiën 2009, Beheersverslag Belastingdienst 2009, informatie van de directie FEZ en taakstellingmonitor ultimo 2009.

Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

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

Ten opzichte van vorig jaar zijn de verplichtingen gestegen van € 50,4 miljard naar € 119,1 miljard. De oorzaak is gelegen in de maatregelen die zijn genomen in het kader van de kredietcrisis. Een uitgebreide uiteenzetting over dit onderwerp staat in hoofdstuk 6.

2 **Beleid**

13

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1) en hoe werkt beleid maatschappelijk uit (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde *'comply or explain'*-principe).

In de kwaliteitskaart beleidsinformatie staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de gerealiseerde uitgaven op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd. U vindt de kwaliteitskaart voor het Ministerie van Financiën in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën*.

Bij drie artikelen heeft de minister voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee heeft gedaan wat hij van plan was te doen (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). Daarnaast heeft de minister bij drie artikelen voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee zijn beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). De minister legt in één van deze gevallen niet voldoende uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is (aangegeven met sterretjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).

Wanneer deze informatie ontbreekt, kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister zijn uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet.

14

Doelmatig beheer onroerend goed

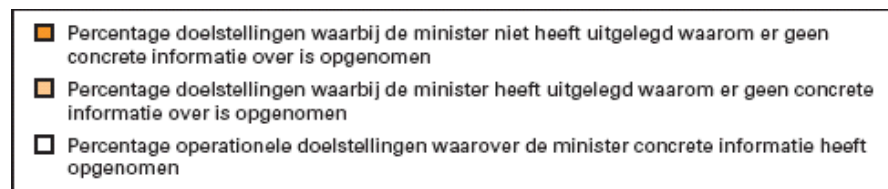
De minister van Financiën heeft zich in artikel 7 (beheer materiële vaste activa) als doel gesteld dat de departementen samen een sterke speler op de vastgoedmarkt vormen en hun vastgoedactiviteiten efficiënt hebben georganiseerd. Daartoe zet hij verschillende instrumenten in. De minister maakt echter niet duidelijk wanneer het doel bereikt is. Veel vragen blijven onbeantwoord. Wanneer zijn de samenwerkende departementen een sterke speler op de vastgoedmarkt? Waren ze dat niet voordat de minister dit beleid ging voeren? Wanneer hebben ze het verwerven, beheren en vervreemden van vastgoed efficiënt georganiseerd? Waaruit blijkt dat en wat is de streefwaarde die minimaal gehaald zou moeten worden?

Doordat meetbare effectgegevens ontbreken in de jaarverantwoording, is de verbetering die wordt geboekt in het vastgoedbeheer van het Rijk niet zichtbaar gemaakt. De Tweede Kamer kan zo niet vaststellen of het gevoerde beleid bijdraagt aan het doelmatig beheren van onroerend goed.

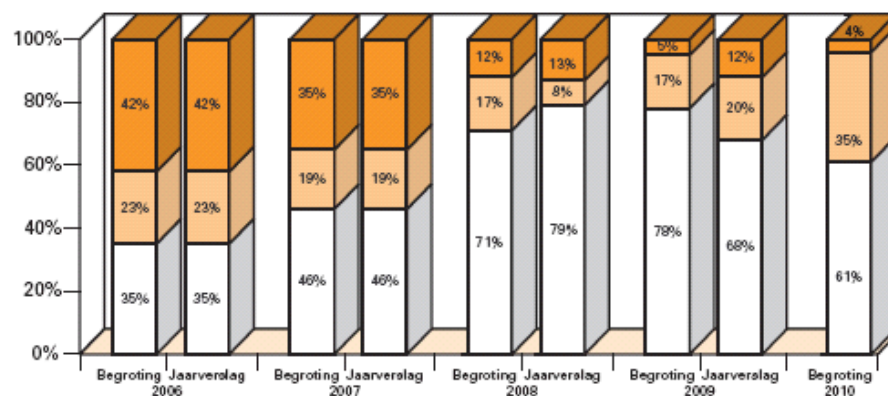
2.1.1 Ontwikkelingen in begrotingen en jaarverslagen van afgelopen jaren

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien presenteren we in figuur 4 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.

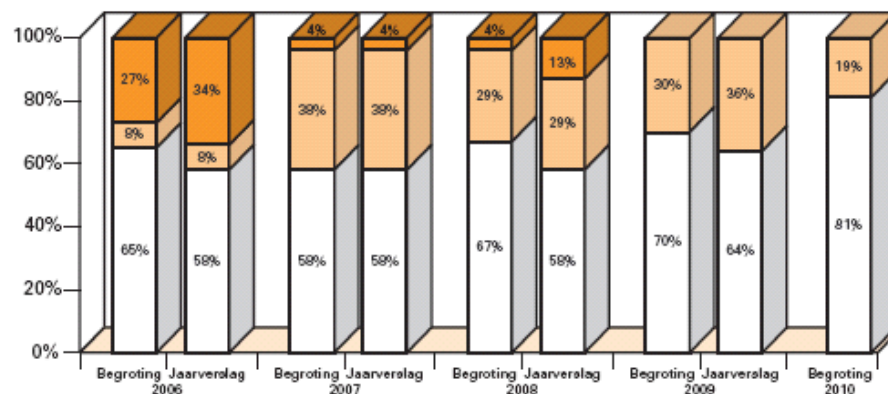
Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag Ministerie van Financiën



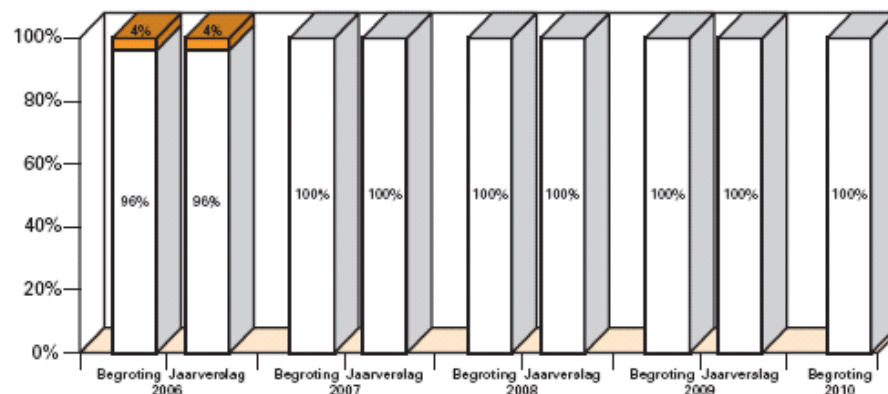
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenoemen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?



In het Jaarverslag 2009 heeft het ministerie voor 68% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee slechter inzicht in de doelrealisatie dan het Jaarverslag 2008.

Concrete informatie over de prestaties is in het Jaarverslag 2009 bij 64% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Bij de andere doelstellingen heeft het ministerie uitgelegd waarom het geen concrete informatie heeft gegeven. In het Jaarverslag 2008 was bij 58% van de operationele doelstellingen concrete informatie beschikbaar. Bij 13% was geen concrete informatie beschikbaar, en ook was niet uitgelegd waarom er geen beleidsinformatie beschikbaar was. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een beter inzicht in de realisatie van de doelen op het niveau van beleidsprestaties dan het Jaarverslag 2008.

2.2 Praktijktoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark en exportkredietverzekering (EKV) en investeringsgaranties. Deze regelingen vallen onder de artikelen 1: Belastingen en 5: Exportkredietverzekering en investeringsgaranties uit het *Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën*. Het financieel belang dat met EKV en investeringsgaranties is gemoeid, bedraagt ultimo 2009 € 12,6 miljard. Voor fiscale vergroeningsmaatregelen wordt geen budget vastgesteld. Wel maakt het ministerie vooraf een schatting en achteraf een berekening van de kosten en opbrengsten.

In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene

Rekenkamer, 2010c) – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

17

2.2.1 Fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark

Het kabinet heeft zich in het coalitieakkoord ten doel gesteld de uitstoot van broeikasgassen te reduceren met 30% in 2020 ten opzichte van 1990. Een deel van de doelstelling moet worden bereikt door een zuiniger wagenpark. Een instrument om dit te bereiken is de fiscale stimulering van zuinige auto's. Het onderwerp geniet momenteel internationaal veel belangstelling. Op dit niveau wordt ook geprobeerd om afspraken te maken om op de lange termijn de wereld leefbaar te houden.

De maatregelen die wij hebben onderzocht, richten zich op stimulering van zuinige auto's en daarmee op vermindering van de CO₂-uitstoot. Stimuleringsmaatregelen in 2009 waren een bonus op de aankoop van een zuinige auto,² verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor zeer zuinige auto's, een vrijstelling van Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) voor zeer zuinige auto's en een lagere bijtelling van 14% of 20% voor mensen die een (zeer) zuinige auto leasen. Daartegenover staan ontmoedigingsmaatregelen zoals een malus op de aankoop van onzuinige auto's gerelateerd aan het energielabel, plus een extra heffing op de aankoop van zeer onzuinige auto's. Voor privé-gebruik van auto's van de zaak die niet in de categorie '(zeer) zuinig' vallen geldt een bijtelling van 25%.

Wij hebben geen eerder uitgevoerd onderzoek kunnen vinden dat zich direct richt op het perspectief van de burger in relatie tot de fiscale vergroeningsmaatregelen die wij als uitgangspunt hebben genomen. We hebben ons daarom gericht op de uitvoerders van de regelingen, en op belangenorganisaties zoals de ANWB en de vereniging voor de transportmiddelenindustrie (RAI). We hebben hun gevraagd naar hun ervaringen en de effecten van de fiscale vergroeningsmaatregelen.

Wat de doelstelling van CO₂-reductie betreft, stellen we vast dat het Nederlandse wagenpark in 2009 meer zuinige auto's telde dan in 2007³, zowel in de leasemarkt als in de (particuliere) verkoop. Het is niet mogelijk om het effect van het veranderde wagenpark direct toe te schrijven aan de fiscale maatregelen. De financiële en economische crisis,

² In relatie tot het energielabel: in de regeling zijn de criteria voor de uitstoot in relatie tot de grootte van de auto en de hoogte van de bonus vastgelegd.

³ Wij hebben onderzoek gedaan naar de effecten in de periode vanaf 2007.

de toegenomen aandacht voor het milieu en de bredere beschikbaarheid en bekendheid van zuiniger auto's kunnen ook van invloed zijn geweest.

18

Bij de (opzet van de) uitvoering van de fiscale vergroeningsmaatregelen plaatsen we een aantal kanttekeningen.

Het systeem van uitvoering bevat geen maatregelen waarmee kan worden gecontroleerd dat een bonus voor aankoop van een zuinige auto volledig terecht komt bij de bedoelde ontvanger. Hoewel wij deze keuze uit praktische overwegingen begrijpelijk vinden, is het hierdoor niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen dat de maatregelen volledig werken als bedoeld. Wij hebben niet onderzocht of dit in de praktijk problemen oplevert.

Partijen die de gevolgen van de fiscale maatregelen moeten verwerken in bijvoorbeeld prijzen, geven aan dat dit veel capaciteit kost. Vrijwel alle fiscale maatregelen met ingangsdatum 1 januari worden laat in het jaar definitief gemaakt. Dit betekent dat uitvoerders maar een paar weken hebben om de exacte gevolgen van fiscale regelgeving in hun prijzen voor januari te verwerken. Ook geven de uitvoerders aan dat de fiscale regelgeving complex is en vaak verandert. Het bijhouden van de veranderingen en het in kaart brengen van de gevolgen kosten de uitvoerders veel tijd.

Meerdere ministeries zijn betrokken bij het beleid. De hoofdverantwoordelijkheid voor CO₂-reductie in algemene zin ligt bij het Ministerie van VROM. De verantwoordelijkheid voor CO₂-reductie in de sector (weg)verkeer is belegd bij het Ministerie van VenW. Dit ministerie gaat over het (beperken van het) aantal kilometers (via anders betalen voor mobiliteit). Het Ministerie van VROM gaat over zuiniger auto's en over het gebruik van biobrandstoffen. De fiscale maatregelen die hiervoor nodig zijn, worden bepaald door het Ministerie van Financiën.

De regelingen die wij hebben bekeken, hebben een direct financieel karakter. Aankoop van een auto met een bepaalde CO₂-uitstoot levert direct een fiscaal voordeel of nadeel op. Het Ministerie van Financiën maakt als onderdeel van het inkomstenkader een ex ante raming van de middelen die nodig zijn voor de stimuleringsmaatregelen. Hoeveel de stimuleringsmaatregelen uiteindelijk precies kosten, hangt af van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de regelingen. Hiervoor is geen taakstellend budget vastgesteld. Achteraf stelt het Ministerie van Financiën vast wat de maatregelen voor belastinguitgaven hebben gekost en neemt het deze kosten per maatregel op in de Miljoenennota.

2.2.2 Exportkredietverzekering en investeringsgaranties

19

Om te voorkomen dat Nederlandse exporteurs orders mislopen doordat betalingsrisico's niet in de private verzekeringsmarkt afgedekt kunnen worden, biedt de Nederlandse staat exportkredietverzekeringsfaciliteiten (EKV-faciliteiten) aan. Het gaat om transacties die qua looptijd en/of land relatief risicovol zijn. Als de buitenlandse afnemer niet aan zijn verplichtingen voldoet, krijgt de verzekerde in ruil voor een premie zijn schade vergoed door de staat. De staat geeft daarvoor een garantie af. Zodra er een schadevergoeding is uitbetaald gaat de vordering op de buitenlandse afnemer over naar de staat, die deze alsnog probeert te innen.

In 2009 is de staat voor € 6 miljard aan garantieverplichtingen aangegaan. De uitstaande verplichtingen waren ultimo 2009 € 12,6 miljard.

Het EKV-beleid is een verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De administratieve uitvoering is gemandateerd aan exportkredietverzekeraar Atradius Dutch State Business NV (Atradius DSB). De minister van Financiën bepaalt het risicobeleid, waarvan het landenbeleid een belangrijk aspect is. Naarmate het land als risicovoller wordt beschouwd, nemen de restricties voor het verkrijgen van een verzekering toe. Sommige landen zijn van elke vorm van dekking uitgesloten.

De wettelijke basis voor de EKV is de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën. De vrije beleidsruimte van het Ministerie van Financiën is beperkt, want de EU is exclusief bevoegd op het terrein van buitenlandse handelspolitiek. De EU-lidstaten maken deel uit van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), waarbinnen afspraken zijn gemaakt over exportkredietverzekeringen en zaken zoals de minimale aanbetaling, de maximale krediettermijnen en de aflossingsvoorwaarden.

De belangrijkste reden om naar deze regelingen te kijken is dat er weinig bekend is over de maatschappelijke effecten. Ook is het onderwerp actueel; vanwege de kredietcrisis trok de private verzekeringsmarkt zich terug en groeide de rol van de staat. Ook nam de kans op schades toe.

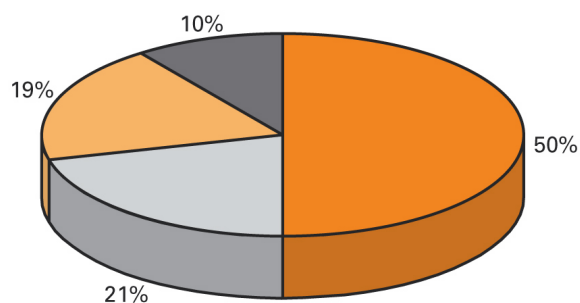
Als beleidsadressanten voor de EKV-faciliteiten hebben wij beschouwd: Nederlandse exporterende bedrijven, banken (als financiers van exporttransacties) en koepelorganisaties van het bedrijfsleven. Wij hebben met hen gesprekken gevoerd voor dit onderzoek⁴.

⁴ Twee koepelorganisaties, vier exporterende bedrijven (één heeft schriftelijk de vragen beantwoord) en een bank.

EKV belangrijk instrument voor kleine groep grote bedrijven

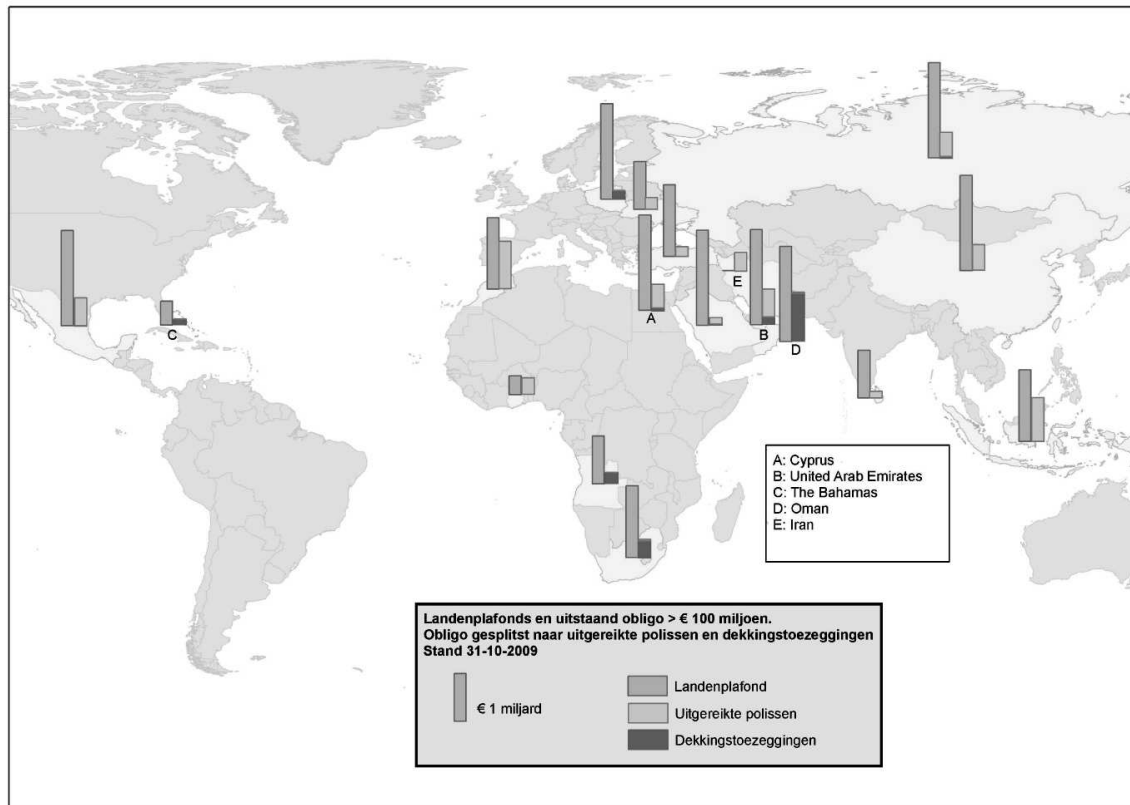
In theorie kunnen alle Nederlandse exporterende bedrijven gebruikmaken van de EKV-faciliteiten. Maar vanwege de strenge voorwaarden komt in de praktijk slechts een beperkt deel in aanmerking. Dit betreft een groep van circa 150 grotere bedrijven, vooral in sectoren waarin Nederland van oudsher sterk is, zoals scheepsbouw, baggerwerken en aannemerij en medische en technische apparatuur. Onderstaande figuur geeft het aandeel weer van de sectoren die gebruikmaken van de EKV voor de jaren 2007-2009.

Aandeel sectoren 2007-2009 in EKV naar poliswaarde



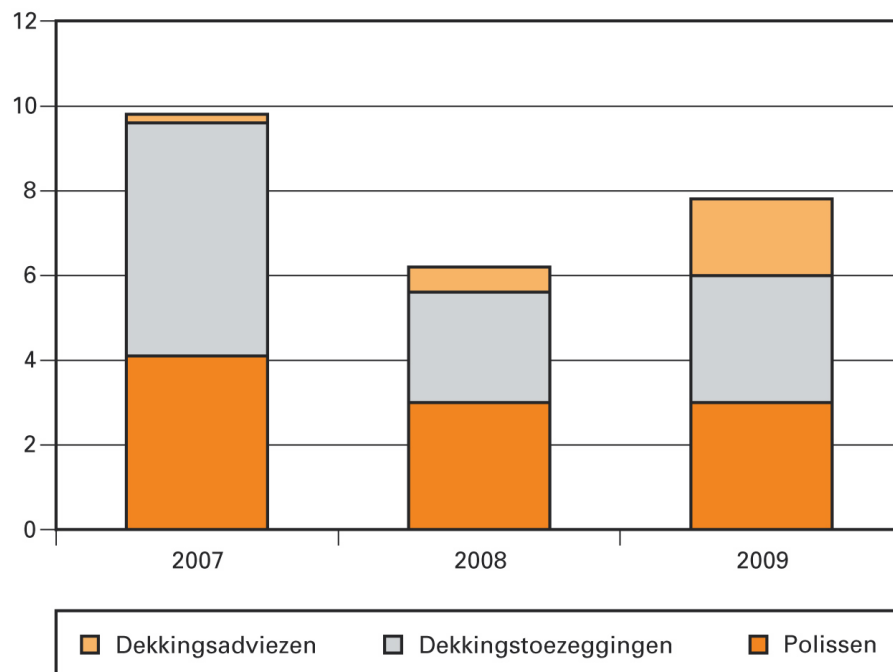
Bron: eigen bewerking overzichten uitgereikte polissen per jaar website Atradius

[Wereldkaart met landenplafonds en uitstaande obligo's]



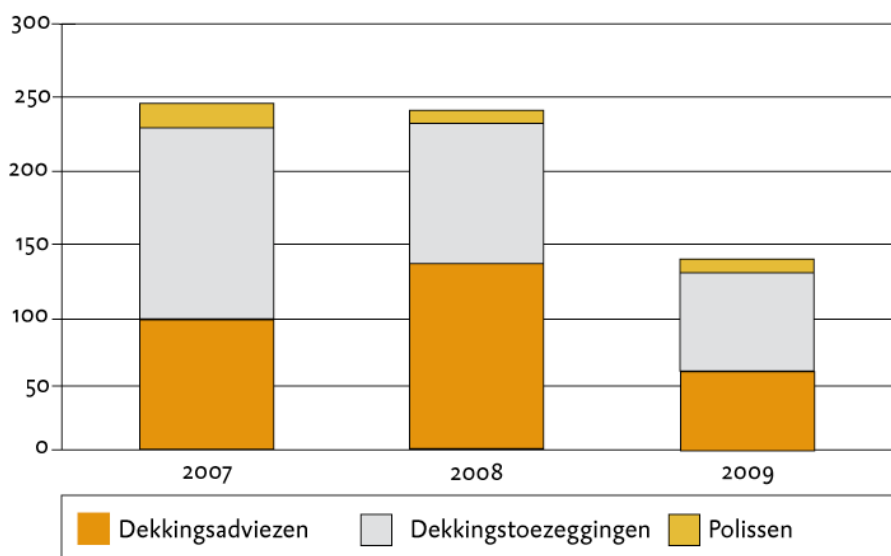
Het financieel belang van de EKV is, gerelateerd aan de totale Nederlandse export (€ 309,6 miljard in 2009), beperkt. Onderstaande grafieken tonen de waarde en de aantallen afgesloten polissen en afgegeven dekkingstoezeggingen en -adviezen voor de periode 2007-2009. Dekkingstoezeggingen worden afgegeven als een bedrijf nog in onderhandeling is over de order. Al naar gelang de afloop wordt de toezegging, die voor Atradius DSB juridisch bindend is, omgezet in een polis.

Waarde polissen, dekkingstoezeggingen en dekkingsadviezen EKV en Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) (x € 1 miljard)



Bron: Jaaroverzichten Atradius DSB 2007, 2008, concept Jaarverslag Ministerie van Financiën en maandrapportage Atradius DSB december 2009 (dekkingstoezeggingen 2009 bij benadering op basis van de stand ultimo 2009).

Aantallen polissen, dekkingstoezeggingen en dekkingsadviezen EKV en TRhi



Bron: Jaaroverzichten Atradius DSB 2007, 2008, concept Jaarverslag Ministerie van Financiën 2009 en maandrapportage Atradius DSB december 2009.

Voor de kapitaalgoederenexport naar en kapitaalintensieve diensten in opkomende markten is de EKV van groot belang. Zo is bij baggermaatschappijen en grote internationaal opererende aannemers 10 tot 50% van de omzet gedekt door de EKV. De EKV wordt, naast handelsmissies, beschouwd als een belangrijk instrument om de export te bevorderen.

EKV maakt transacties mogelijk, cijfers exporttransacties naar risicolanden en effecten EKV niet beschikbaar

Het doel van de EKV is de Nederlandse export te bevorderen door EKV-faciliteiten aan te bieden voor betalingsrisico's die niet in de private verzekeringsmarkt kunnen worden afgedekt. In die zin is de EKV effectief. Uit onderzoek van derden en de gevoerde gesprekken blijkt dat de exporttransacties zonder EKV niet zouden zijn doorgedaan. Het is echter niet bekend hoeveel grotere exporteurs op complexe markten er zijn en wat de omvang van de transacties is die zij doen, met en zonder EKV. Naast het directe effect op de export zijn er positieve neveneffecten. Zo wordt 'Nederland op de kaart gezet', krijgen bedrijven toegang tot een bepaald land en profiteert het midden- en kleinbedrijf (MKB) als toeleverancier van de exporterende bedrijven.

Gebruikers tevreden met uitzondering van landenbeleid en mvo-beleid

In het algemeen zijn de gebruikers van de EKV tevreden over het instrument. Als nadelen van het beleid ervaren zij het strenge landenbeleid en het beleid op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo). Dat wil zeggen zorg voor milieu, sociale randvoorwaarden en het bestrijden van corruptie. Dit zien zij als concurrentienadelen waardoor mogelijk orders worden misgelopen. In Nederland kan in vergelijking met andere OESO-landen voor relatief veel landen geen EKV worden afgesloten. En voor de landen waarvoor wel een EKV mogelijk is, worden in Nederland relatief veel aanvullende zekerheidseisen gesteld, vinden de bedrijven. Daardoor kunnen op deze landen bepaalde transacties óf niet, óf alleen via omwegen, zoals buitenlandse banken, plaatsvinden, wat tijd en moeite kost. Hoewel de uitgangspunten van mvo op zich worden ondersteund, ervaren de bedrijven de door Nederland gehanteerde regels als streng. Met ingang van 1 september 2009 is de zogenoemde ketenaansprakelijkheid ingevoerd. Dit houdt in dat de Nederlandse exporteur vanaf die datum ook verantwoordelijk is voor het mvo van de toeleverende bedrijven. Dit zien de bedrijven als een probleem; zij menen dat niet van hen verwacht kan worden dat zij de gehele keten overzien. Bij de gebruikers komt de vraag op hoe effectief de gekozen middelen zijn voor het te bereiken

doel, mede omdat het om standaardvragen gaat zonder risicoafweging vooraf.

24

Landenbeleid en mvo-beleid relatief streng

Het Nederlandse EKV-beleid is erop gericht dat Nederland zich qua concurrentiepositie in de middenmoot bevindt, en op de langere termijn in de top drie. Om dit te meten, voert het Ministerie van Financiën jaarlijks een benchmark uit waarin de tien belangrijkste concurrerende landen worden vergeleken. De geïnterviewde bedrijven geven aan dat er in Nederland sprake is van een relatief streng landen- en mvo-beleid. Van de tien landen die in de benchmark vergeleken worden, biedt Nederland op het minste aantal landen een EKV aan. Ook vraagt Nederland de meeste aanvullende zekerheden. Hierbij moet worden aangetekend dat Atradius DSB momenteel onderzoekt in hoeverre het Nederlandse landenbeleid inderdaad strenger is, vanwege twijfel bij het Ministerie van Financiën aan de uitkomsten van de benchmark op dit punt.

Wat betreft het mvo-beleid kan samenvattend worden gesproken van een 'voortrekkersrol' van Nederland. Zo is in OESO-verband afgesproken dat voor het uitvoeren van een milieubeoordeling een uitzondering mag gelden voor verplaatsbare goederen zoals een baggerschip, ten opzichte van niet-verplaatsbare goederen zoals een haven. Bij verplaatsbare goederen is immers minder zicht op eventuele milieuschade. Nederland heeft ervoor gekozen deze uitzondering niet toe te passen. Dit houdt in dat er een milieubeoordeling wordt gedaan voor zover dit mogelijk is. Het Ministerie van Financiën geeft aan dat er in de praktijk weinig verschil is met andere landen, omdat een milieubeoordeling bij deze goederen vaak beperkt mogelijk is. Ook heeft Nederland als enige land keten-aansprakelijkheid ingevoerd. Overigens bepaalt het Ministerie van Financiën het mvo-beleid niet zelf; dit is algemeen kabinetsbeleid.

Doelstelling top drie niet uitgewerkt

Wij constateren verder dat het ministerie voor de doelstelling om op langere termijn tot de top drie te behoren geen streefdatum heeft vastgesteld en dat niet duidelijk is hoe het ministerie dit doel wil bereiken.

Toenemend belang niet-OESO-landen belemmert 'level playing field'

Het Ministerie van Financiën streeft naar een gelijk speelveld voor exporterende bedrijven, ('level playing field'). Het beleid is sterk gericht op het maken van afspraken in OESO-verband, terwijl niet-OESO-landen met een EKV zoals China, India en Brazilië steeds belangrijker worden als concurrent. In de laatste beleidsdoorlichting (2008) wordt het optreden

van niet-OESO-landen een probleem genoemd, omdat met deze landen geen (bindende) afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld op het terrein van financieringsvoorwaarden en mvo. Zij zijn aan geen andere regels gebonden dan die van de World Trade Organisation (WTO), als zij daarvan lid zijn. De enige afspraak die in dat verband is gemaakt, is dat de faciliteit kostendekkend moet zijn. In de praktijk is het nakomen van deze afspraak moeilijk afdwingbaar.

MKB: beperkt gebruik

Atradius DSB biedt specifieke producten aan voor het MKB. Het Ministerie van Financiën stelt in de laatste benchmark over 2008 echter dat er in Nederland geen specifiek product beschikbaar is voor het MKB. De beleidsadressanten denken dat het gebruik nog wel omhoog kan. Uit verschillende onderzoeken⁵ blijkt dat het bescheiden gebruik van de EKV door het MKB te maken heeft met onder andere een informatieachterstand. Daarnaast werken de gecompliceerde procedures en (vorm)vereisten voor het gemiddelde MKB-bedrijf belemmerend.

Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen weinig gebruikt, herziening nu noodzakelijk

Van de Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) wordt weinig gebruikgemaakt. Naar de redenen hiervan is weinig onderzoek verricht. In 2001 is een evaluatie (NEI, 2001 en Rijkscommissie, 2002) uitgevoerd. Hieruit bleek dat de dekkingsmogelijkheden beperkt werden gevonden, de bekendheid beter kon en investeringsrisico's ook op de private markt of met andere regelingen afgedekt konden worden. Doordat de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën per 1 januari 2010 gewijzigd is, is de TRhi niet langer rechtsgeldig.⁶ Inmiddels wordt er gewerkt aan een nieuwe 'Regeling investeringsverzekeringen'.

Middelen per definitie besteed aan EKV

Door de systematiek van de EKV worden de middelen per definitie besteed aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Inkomende geldstromen zijn de premieontvangsten en ontvangen provenu's (aflossingen op vorderingen). Uitgaven zijn er als de garantie moet worden aangesproken (schade-uitkeringen), als vorderingen worden kwijtgescholden of afgeboekt en als er uitvoeringskosten worden gemaakt.

⁵ Carnegie Consult 2008, waarin verwezen wordt naar onderzoeken van de Rijksuniversiteit Groningen (2003) en de Rijkscommissie (2006).

⁶ Door de wijziging van de Kaderwet heeft het Ministerie van Financiën niet meer de bevoegdheid om te herverzekeren, alleen om te verzekeren.

Afgegeven garanties ruim onder plafond, vaststelling plafond dateert uit jaren negentig

Volgens de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën wordt een plafond gesteld aan het bedrag dat jaarlijks aan nieuwe polissen (garanties) mag worden afgegeven. Jaarlijks is € 11,8 miljard beschikbaar (€ 11,3 miljard EKV en € 0,5 miljard TRhi). De afgelopen jaren bleven de afgegeven garanties hier ruim onder. Het plafond is in de jaren negentig vastgesteld op basis van contracten in dollars, die toen veel voorkwamen. Daarbij kreeg de staat door grote koersstijgingen met oplopende schades te maken. Inmiddels komen contracten in buitenlandse valuta's minder vaak voor.

Jaarverslag biedt geen inzicht in afgegeven garanties per jaar en verloop vorderingen

Uit de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën kan niet worden opgemaakt voor welk bedrag er polissen en dekkingstoezeggingen zijn afgegeven. Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften neemt het ministerie met ingang van 2008 alleen het saldo van de mutaties in het jaarverslag op. Hierdoor is geen vergelijking meer mogelijk met het gestelde garantiëplafond voor het bedrag aan nieuw te verstrekken garanties.

Risico dat de staat daadwerkelijk loopt te hoog gepresenteerd in saldibalans

Naar aanleiding van ons onderzoek stellen wij vast dat het bedrag aan uitstaande garanties ('uitstaand obligo') van € 12,6 miljard dat in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën is opgenomen, ultimo 2009 niet overeenkomst met het risico dat de staat loopt. Dit komt doordat het ministerie afgegeven polissen en dekkingstoezeggingen niet uitsplitst, terwijl dekkingstoezeggingen (€ 3,2 miljard ultimo 2009) niet per definitie tot een polis leiden. Daarnaast neemt het ministerie, om administratieve redenen, het uitstaand obligo van een van de regelingen die onder de EKV vallen, voor € 985 miljoen op, terwijl de werkelijke schade voor de staat maximaal € 137,5 miljoen kan zijn.⁷ Dit laatste wordt in het Jaarverslag 2009 wel toegelicht in een voetnoot bij de saldibalans.

Aangekondigde kostenreductie Atradius DSB blijkt nog niet uit begroting

Op 24 juni 2009 stelde de minister van Financiën in een debat met de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2009a) dat er met Atradius DSB afspraken over vergoedingen zijn gemaakt die 15% efficiencywinst opleveren. Dit laatste komt niet tot uitdrukking in de Begroting 2010 van het Ministerie van Financiën. Dit komt doordat er sprake is van een

⁷ Het betreft de Trade Finance Facility (TFF), een regeling voor banken en hun MKB-klienten.

verwachting op basis van reeds gemaakte én nog te maken afspraken. Hierdoor is de exacte omvang van de besparing nog onbekend.

27

Tot nu toe sprake van kostendekkendheid

Op de lange termijn dient de EKV-faciliteit kostendekkend te zijn. Gemeten over de periode 1999-2009 is dit het geval. Wel zijn de financiële resultaten van de faciliteit in 2009 ernstig verslechterd ten opzichte van 2008, zo wordt vermeld in het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën 2009.

Beter verantwoordingsbeeld mogelijk

Het betreft beleidsartikel 5 in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van Financiën: 'Exportkredietverzekering en investeringsgaranties (EKV)'. Er is een beter verantwoordingsbeeld mogelijk door informatie op te nemen over:

- het relatief belang van de EKV op het totaal van de Nederlandse export, en voor de gebruikers;
- de negatieve gevolgen voor de Nederlandse concurrentiepositie van het toenemend belang van niet-OESO-landen met een EKV-beleid;
- de effecten van het duurzaam leenbeleid. Dit is in 2008 in OESO/IMF/Wereldbank-verband ingevoerd, met als doel te voorkomen dat landen vanwege exportkredietverzekering in een onhoudbare schuldenpositie terechtkomen. Dit betekent dat vooral aan overheden in lage-inkomenslanden niet onbeperkt mag worden geleend. Het jaarverslag van het Ministerie van Financiën bevat geen informatie over de door Atradius DSB of (staats)exportkredietverzekeraars van andere OESO-landen verzekerde exportkredieten aan deze landen. Daardoor kan niet worden nagegaan of het beleid in de praktijk ook werkt. Wel berichten OESO/Wereldbank van tijd tot tijd over financieringen van exportkredieten. Hierin zijn echter ook de niet-EKV-verzekerde kredieten meegenomen;
- de achtergrond van het geringe gebruik van de TRhi;
- het gebruik door het MKB.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften en
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

28

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens *Doorlooptijden exportkredietverzekering en investeringsgaranties* (artikel 5, operationele doelstelling 1) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën onderzocht.

Oordeel

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

3 Bedrijfsvoering

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan.

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1) en schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2).

We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008b), te weten: het managementcontrosysteem van het ministerie (§ 3.3). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.4).

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 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

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

3.1.1 Dossiervorming bij de belastingregio's

30

Wij hebben sinds 2005 een onvolkomenheid in de dossiervorming bij de Belastingdienst geconstateerd. Het risico bestaat dat fiscale beslissingen niet meer te herleiden zijn. Uit ons *Rechtmatigheidsonderzoek 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008a) bleek dat de Belastingdienst het beleid voor vastleggingen opnieuw had beschreven. In dat beleid zijn de vastleggingseisen voor alle belastingmiddelen opgenomen. De regels zijn scherp gesteld. Uitgangspunt is een formeel juiste invulling van het verslag van behandeling. Omdat de kwaliteit van de dossiervorming in 2008 niet voldoende was, handhaafden wij ons oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid. In 2009 hebben wij de kwaliteit van de dossiervorming opnieuw onderzocht.

Voor de Belastingdienst als geheel is er een opgaande lijn in de landelijke score voor de kwaliteit van de verslaglegging. De dossiervorming voldoet bij twee van de drie onderzochte belastingmiddelen⁸ aan de door de Belastingdienst gestelde norm dat 75% van de dossiers van voldoende kwaliteit moet zijn. Voor inkomstenbelasting-winst⁹ is de kwaliteit van de dossiervorming per regio verschillend. Zeven van de dertien regio's halen de norm van 75% niet.

De kwaliteit van de dossiervorming voor de inkomstenbelasting niet-winst¹⁰ blijft achter. Wij constateren dat een aantal belastingregio's die bij dit belastingmiddel beneden de norm van 75% voldoende scores dat ook doen bij de andere belastingmiddelen. Ook stellen wij vast dat de scores over de jaren heen nog niet stabiel zijn.

Wij bevelen aan om de controle op de kwaliteit van de dossiervorming zodanig in de interne controle te verankeren en daarover gericht te laten rapporteren dat tijdige bijsturing mogelijk is.

We concluderen dat de kwaliteit van de dossiervorming nog niet voor alle belastingmiddelen aan de norm voldoet die de Belastingdienst heeft vastgesteld. Er is daarom nog steeds sprake van onvolkomenheid. Wel is er sprake van een opgaande lijn. Het onderwerp heeft inmiddels de aandacht van het management van de Belastingdienst.

⁸ Inkomstenbelasting niet-winst (IB-nw); Inkomstenbelasting winst (IB-w) en Vennootschapsbelasting (Vpb).

⁹ Inkomstenbelasting op ondernemingswinst van natuurlijke personen.

¹⁰ Inkomen uit: werk en woning, aanmerkelijk belang en sparen en beleggen

3.1.2 Logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's

Logische toegangsbeveiliging is de toegangsbeveiliging tot een elektronische (geautomatiseerde) omgeving. Eind 2008 waren er medewerkers met muteerrechten in het Aanslagbelastingstelsel (ABS) die tevens functiescheidingdoorbrekende muteerrechten in andere systemen hadden (conflicterende muteerrechten). Wij hebben in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009a) de aanbeveling gedaan om de logische toegangsbeveiliging bij de belastingregio's te verbeteren en om de conflicterende muteerrechten te verminderen.

Wij concluderen dat de Belastingdienst verbeteringen heeft doorgevoerd waardoor eind 2009 is bereikt dat conflicterende muteerrechten óf voorzien zijn van compenserende beheersmaatregelen, óf verwijderd zullen worden uit de betreffende systemen. B/CA zal vanaf januari 2010 maandelijks per belastingregio een overzicht maken van de conflicterende muteerrechten.¹¹ Deze overzichten worden ter behandeling naar de belastingregio's gezonden. De resultaten daarvan zullen in 2010 moeten blijken. De Belastingdienst heeft eind 2009 besloten dat B/CA periodiek aan het managementteam van de Belastingdienst rapporteert.

Het project Herinrichting Logische Toegangsbeveiliging (HIL), dat een structurele oplossing moet bieden voor het probleem van de logische toegangsbeveiliging, is vertraagd. Naar onze mening is een onvolkomenheid opgelost als er structurele maatregelen zijn genomen. Door de vertraging is daarvan nu nog geen sprake. Vanwege het ontbreken van een structurele oplossing en het daarmee samenhangende risico dat de problematiek weer verergert, merken wij de logische toegangsbeveiliging in 2009 nog aan als onvolkomenheid.

Gelet op het belang van dit project bevelen wij aan om voor de verdere ontwikkeling van HIL voldoende mensen en middelen ter beschikking te stellen.

3.1.3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2009a) besteedden wij aandacht aan het financieel beheer bij kantoor Toeslagen van de Belastingdienst. Wij meldden dat dit ten opzichte van 2007 was verbeterd. De foutpercentages

¹¹ Nieuwe conflicterende muteerrechten kunnen ontstaan als gevolg van in-, uit- en doorstroom.

bleven echter nog niet bij alle toeslagen binnen de toleranties. Absoluut gezien was een groot bedrag niet rechtmatig uitgekeerd, en er was sprake van een groot bedrag waarvan de rechtmatigheid onzeker was. Ook waren er nog steeds verschillen bij aansluitingen tussen beschikkingssystemen en betaalsystemen. Daarom oordeelden wij dat er sprake was van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de toeslagen. Wij deden de aanbeveling om de kwaliteitsborgende maatregelen op de processen voorschotten en definitief toekennen verder te versterken. Daarnaast deden wij de aanbeveling om het financieel beheer van de toeslagen verder op orde te brengen. Dit jaar hebben wij opnieuw aandacht besteed aan de toeslagen.

In 2009 voerde het kantoor Toeslagen van de Belastingdienst vier toeslagregelingen uit voor vier verschillende ministeries:

- Huurtoeslag, Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI);
- Zorgtoeslag, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS);
- Kindgebonden budget, Programmaministerie voor Jeugd en Gezin;
- Kinderopvangtoeslag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) is de wettelijke basis voor de toeslagen. Hierop zijn de vier afzonderlijke toeslagwetten gebaseerd. De Belastingdienst voert de toeslagen uit, de vakdepartementen bepalen het beleid. Het gaat om zeer grote aantallen (circa 7,7 miljoen) toeslaggerechtigden, die de toeslagen maandelijks als voorschot uitbetaald krijgen.

De Belastingdienst heeft de uitvoeringskosten 2009 berekend op € 129,1 miljoen. De personele uitgaven bedragen ruim € 67,7 miljoen. Hierin is begrepen € 28,9 miljoen voor de inhuur van uitzendkrachten. De materiële uitgaven, waaronder de automatisering, bedragen € 42 miljoen. Voor de inzet van de Belastingtelefoon voor vragen over toeslagen bedroegen de kosten € 19,4 miljoen.

Wij hebben geconstateerd dat er ten opzichte van vorig jaar verbeteringen zijn waar te nemen in de uitvoering van en het toezicht op de toeslagen. De verbeteringen betreffen onder andere de volgende aspecten:

- Vrijwel al het voor 2009 geplande administratief toezicht is uitgevoerd;
- De interne controle op de uitvoering van het administratief toezicht is verder verbeterd, evenals de kwaliteitsborging binnen de lijnprocessen;

- Er is meer en betere contra-informatie voor de uitvoering van het toezicht beschikbaar gekomen;
- Er is een begin gemaakt met het uitvoeren van toezicht met doorwerking op de voorschotten;
- Er is een begin gemaakt met het meten van de resultaten van het toezicht;
- Het tempo waarin het definitief toekennen plaatsvindt is versneld;
- De foutpercentages blijven dit jaar voor alle toeslagen binnen de tolerantiegrenzen;
- De kantoorprocessen voldoen voor een groot deel aan de gestelde normen voor tijdigheid;
- Het aantal productieverstoringen is met meer dan de helft gedaald;
- De problemen met de aansluitingen tussen de beschikkende en de betalende systemen zijn opgelost.

Er zijn ten aanzien van het financieel beheer van de toeslagen nog wel enkele aandachtspunten, op grond waarvan wij een aantal aanbevelingen doen. Zo is aandacht nodig voor het bewaken van de uitvoering van het toezichtsplan, zodat ook de kleinere geplande toezichtsacties worden uitgevoerd. Het aanstellen van een 'regisseur' die hierop toeziet, is een goede stap.

Ook blijft aandacht nodig voor de uitvoering van de overige toezichtsactiviteiten, zoals pilots en bijdragen aan interventieteams, die samen met het administratief toezicht het geheel van de risicobeheersing vormen. In 2009 is het kantoor Toeslagen te weinig aan deze activiteiten toegekomen. Verder zien wij nog mogelijkheden om de rapportage over de uitvoering van het toezichtsplan te verbeteren, door systematisch aan te sluiten bij de in het toezichtsplan genoemde activiteiten en streefcijfers.

Tot slot willen wij nogmaals wijzen op de risico's in de systematiek van lastenvolgend betalen in het Nieuwe Toeslagen Systeem. Procedures om de verrekeningen met de burger goed te laten verlopen, moeten tijdig worden ontworpen en getest.

Systematiek van lastenvolgend betalen

Een toeslaggerechtigde vraagt een toeslag aan voor bijvoorbeeld vier maanden voor een bedrag van € 300. Het systeem zou dan (uitgaande van een jaar) een maandbetaling van € 100 berekenen. Om ervoor te zorgen dat de aanvrager het juiste bedrag ontvangt, wordt een beschikking gemaakt van € 3.600. Deze moet na de betaling van de vier maanden tegen geboekt worden met € 2.400.

Daarnaast vragen wij aandacht voor aspecten die weliswaar de toeslagen betreffen, maar waarvan de oplossing niet door het kantoor Toeslagen of de Belastingdienst kan worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de kinderopvangtoeslag is er nog geen sprake van een oplossing voor de ontoereikende contra-informatie van kinderopvangstellingen.

Contra-informatie

In de wetgeving voor toeslagen is opgenomen dat de grondslagen op basis waarvan het recht en de hoogte van de toeslag worden bepaald voor elke uit te keren toeslag gecontroleerd moeten worden. Dit moet gebeuren aan de hand van contra-informatie die aanwezig is bij de Belastingdienst zelf of afkomstig is van andere instanties.

Hierdoor is kantoor Toeslagen gedwongen om jaarlijks massaal informatie op te vragen bij de ouders die de toeslag aanvragen, wat als ondoelmatig kan worden beschouwd. Bovendien wordt hierdoor de kinderopvangtoeslag later definitief vastgesteld dan de andere toeslagen, waardoor de burger lang moet wachten op duidelijkheid.

Ook is er nog geen zicht op een oplossing voor de inherente onzekerheid van het bedrag dat voor gastouderopvang wordt uitgekeerd. Door de nieuwe wetgeving op het terrein van de gastouderopvang, die met ingang van 1 januari 2010 geldt, zal de omvang van de onzekerheid naar verwachting wel kleiner worden.

Inherente onzekerheid kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag bestaat voor circa 25% uit toeslagen, verleend voor kinderopvang bij gastouders. De juistheid van de opgegeven uren is in een aantal situaties noch door de Belastingdienst, noch door accountantscontrole objectief vast te stellen. Bijvoorbeeld als sprake is van een familierelatie of een vergelijkbare relatie. Hierdoor is, net als in 2008, sprake van een zogenoemde inherente onzekerheid. Het gaat om een bedrag van circa € 750 miljoen.

De totale inkomsten van gastouders uit gastouderopvang worden geschat op € 1 miljard. Gastouders moeten deze inkomsten opgeven voor de inkomstenbelasting (IB). Uit verkennende onderzoeken kwam een nalevingstekort naar voren. Gastouders bleken in een aantal gevallen geen aangifte te doen, de inkomsten te laag aan te geven of te hoge aftrekbare kosten op te geven. De Belastingdienst heeft dit als een nieuw risico aangemerkt en is in 2010 gestart met een grote handhavingsactie. Er wordt in dit project nauw samengewerkt met het kantoor Toeslagen.

Als de gastouder immers geen inkomsten blijkt te hebben genoten, zal de kinderopvangtoeslag bij de vraagouders worden teruggevorderd. Ook kan het (hogere) inkomen van de gastouder gevolgen hebben voor de huur- en zorgtoeslag. Wij vinden het positief dat de Belastingdienst aandacht besteedt aan nieuwe risico's en zullen de resultaten met belangstelling volgen.

Per 1 januari 2010 is er een wettelijke verplichting voor alle overheidsinstanties om de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) als basisregistratie te gebruiken, in plaats van eigen bronbestanden. Voor de uitvoering van het toezicht op met name de huurtoeslag zou dit grote problemen opleveren vanwege het verschijnsel van de zogenoemde spookbewoning in de GBA. Om het probleem van spookbewoners in de GBA op te lossen, is in de Wet GBA de mogelijkheid opgenomen dat de gemeente de spookbewoner(s) ambtshalve verwijderd na terugmelding door de gebruiker en na eigen onderzoek. In de praktijk zal moeten blijken of deze mogelijkheid voldoende wordt benut.

Invoering van het nieuwe toeslagensysteem

In juni 2006 besloot de Belastingdienst de huidige toeslagensystemen te vervangen door één nieuw toeslagensysteem (NTS) met ingang van het toeslagjaar 2009. Op 5 november 2008 meldde de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer (Financiën, 2008a) dat de start een jaar werd uitgesteld en op 2 november 2009 (Financiën, 2009p) meldde hij dat het NTS pas in 2010 gefaseerd ingevoerd zou worden. Hij geeft daarbij aan dat het nieuwe uitstel nodig is om extra te kunnen testen en tevens een gefaseerde implementatie mogelijk te maken. Het gevolg hiervan is dat voor het verstrekken van de toeslagen in 2010 nog gebruik wordt gemaakt van het oude systeem en niet zoals de bedoeling was van het NTS.

Uit ons onderzoek blijkt dat ook deze nieuwe planning krap is. Zo zijn er risico's te onderkennen bij het kwaliteitsniveau en de planning voor verwerken van de uitval en de uitworp.

We constateren dat er spanning is tussen de gewenste kwaliteit van het nieuwe systeem en het gewenste beheerst implementeren ervan. Voor een beheerste invoering is het noodzakelijk dat uiterlijk in juli 2010 wordt begonnen met parallel draaien, om ervaring op te doen met het nieuwe systeem en om de kinderziekten eruit te halen. Om de gewenste kwaliteit te bereiken is mogelijk meer tijd nodig.

We stellen vast dat de kosten voor het NTS voor 2008/2009 uitkomen op € 120 miljoen in plaats van de in de derde voortgangsrapportage vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst (Financiën, 2008b) (onder voorbehoud) geplande € 90 tot € 100 miljoen. De overschrijding wordt deels gedekt door het schrappen van geplande functionaliteiten voor het huidige toeslagensysteem en deels door herprioritering van andere projecten (vijfde voortgangsrapportage vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst (Financiën, 2009h).

36

Conclusie en aanbevelingen

De Belastingdienst is er in geslaagd om in 2009 over de gehele linie verbeteringen in te voeren. Dit ondanks de extra werkzaamheden die de invoering van het NTS meebracht. De Algemene Rekenkamer heeft daar veel waardering voor.

De invoering van het cruciale NTS, dat een meer structurele oplossing moet bieden voor de problemen in het financieel beheer van de toeslagen, is echter vertraagd. Naar onze mening is een onvolkomenheid opgelost als er structurele maatregelen zijn genomen. Door de vertraging is daarvan nu nog geen sprake.

Vanwege het ontbreken van een structurele oplossing en het daarmee samenhangende risico dat de problematiek weer verergert, merken wij het financieel beheer bij kantoor Toeslagen in 2009 nog aan als onvolkomenheid.

Wij bevelen aan om het financieel beheer van de toeslagen verder op orde te brengen en voortvarend te werk te gaan met de invoering van het NTS.

3.1.4 Beheersing ICT-uitgaven bij Belastingdienst/Centrum voor Processen Productontwikkeling (B/CPP)

In het RJv 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009a) hebben wij geconstateerd dat de planning & control in de IV-keten gebrekkig was. Het ontbrak aan ketenbreed inzicht in de planning en voortgang van de werkzaamheden binnen het proces. Dit betrof mede het inzicht in de uitgaven van de IV-keten. De externe doorlichting van McKinsey in mei 2009 bevestigt dit beeld.

In 2009 was informatie over de totale planning en voortgang van de ontwikkeling van ICT systemen over de hele IV-keten heen, moeilijk te genereren. In 2009 is de Belastingdienst begonnen met het samenstellen van een Belastingdienstbrede projectenportfolio. Hierdoor krijgt de

Belastingdienst meer inzicht in de totale planning. In 2009 ontbrak ook eenduidige voortgangsinformatie over de uitgaven per ICT-systeem. Bij B/CPP werd in 2009 bijvoorbeeld onvoldoende gestuurd op de kosten voor het realiseren van projecten. De kosten van B/CPP zelf werden niet toegerekend aan projecten. Daarnaast sloten de projectenadministratie, opdrachtenadministratie en urenadministratie van de IV-keten niet op elkaar aan.

Voor opdrachtgevers binnen de IV-keten was in 2009 de toerekening van de onderhoudskosten aan de verschillende ICT-systemen niet voldoende inzichtelijk. B/CICT hield in 2009 geen subadministratie per ICT-systeem bij voor de uitvoering van het onderhoud. Dit betekent dat gedurende het jaar per ICT-systeem niet duidelijk was hoeveel geld werd uitgegeven aan het onderhoud, waardoor sturen op onderhoudskosten lastig was.

Voor een ketenbrede rapportage over ICT-projecten, heeft de Belastingdienst het zogenoemde 'dashboard' ontwikkeld. Begin 2010 gaf de rapportage informatie over de gerealiseerde kosten. De toegekende budgetten waren nog niet in de rapportage verwerkt. Zolang de kosten in de rapportage niet wordt afgezet tegen de budgetten is niet zichtbaar of de kostenontwikkeling volgens de gewenste lijn verloopt. In 2010 zal de Belastingdienst de budgetten voor ICT projecten opnemen in de ketenbrede rapportage,

Het is de bedoeling dat de ketenpartners in 2010 gebruik gaan maken van SAP. De Belastingdienst wil daarnaast in 2010 kostentransparantie bevorderen door inzicht te geven in kostprijzen van geleverde diensten/producten en er op toe te zien dat de planning en financiën van onderhoud van ICT-systemen worden beheerst.

We concluderen daarom dat er in 2009 voor de financiële beheersing van de ICT-uitgaven sprake is van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Wij merken hierbij op dat in 2009 en 2010 verbeteringen zijn doorgevoerd.

3.1.5 Testen bij B/CPP

Het testtraject dient ervoor te zorgen dat de kwaliteit van ICT producten wordt gecontroleerd. In het RJv 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009a) concludeerden wij dat het testtraject niet goed verliep. De aanpak van het testen was niet eenduidig en systematisch. Daardoor werden fouten niet ontdekt en systemen ten onrechte vrijgegeven. Ook ontbrak het aan

inzicht in de voortgang, omdat de Belastingdienst vaak geen verslag maakte van de uitgevoerde tests.

In 2009 heeft de Belastingdienst het testproces in opzet verbeterd in het programma Verbeteren Testaanpak (VTA). Het testproces dat de Belastingdienst in 2009 heeft ontworpen, houdt in dat het testen start in een zo vroeg mogelijk stadium van de voortbrenging. Hierdoor wordt in een vroeg stadium nagedacht over de acceptatiecriteria van een nieuw bedrijfsproces. In het testproces zijn ook aparte besluitvormingsmomenten voorzien. Verder wordt er in 2010 een nieuw kwaliteitsmodel ontwikkeld. De implementatie van VTA is begin 2010 gestart.

In het rapport 'Belastingdienst. Testen Getest' van 7 april 2008 concludeert KZA¹² het volgende: "De juiste werking van opgeleverde systemen kan onvoldoende tot niet worden beoordeeld. De testbasis, zoals specificaties en acceptatie criteria, ontbreekt of is inconcreet om richting te geven aan het testproces. De facto betekent dit dat er geen daadwerkelijke acceptatie plaatsvindt"

Aangezien er in 2009 geen grote structurele verbeteringen in de werking zijn doorgevoerd zijn wij van mening dat bovenstaande conclusie nog steeds van toepassing is.

In 2009 is als onderdeel van het programma VTA een nulmeting uitgevoerd. De resultaten laten zien dat er van een adequaat testproces nog geen sprake is. We concluderen daarom dat in 2009 voor het testen sprake is van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

Wij bevelen aan om de implementatie van VTA voortvarend voort te zetten, en de benodigde randvoorwaarden hiervoor beschikbaar te stellen in de vorm van mensen en middelen, vooral aan de kant van de opdrachtgever. Ook bevelen we aan om het kwaliteitsmodel zo snel mogelijk te implementeren, opdat het testproces eind 2010 zichtbaar is verbeterd.

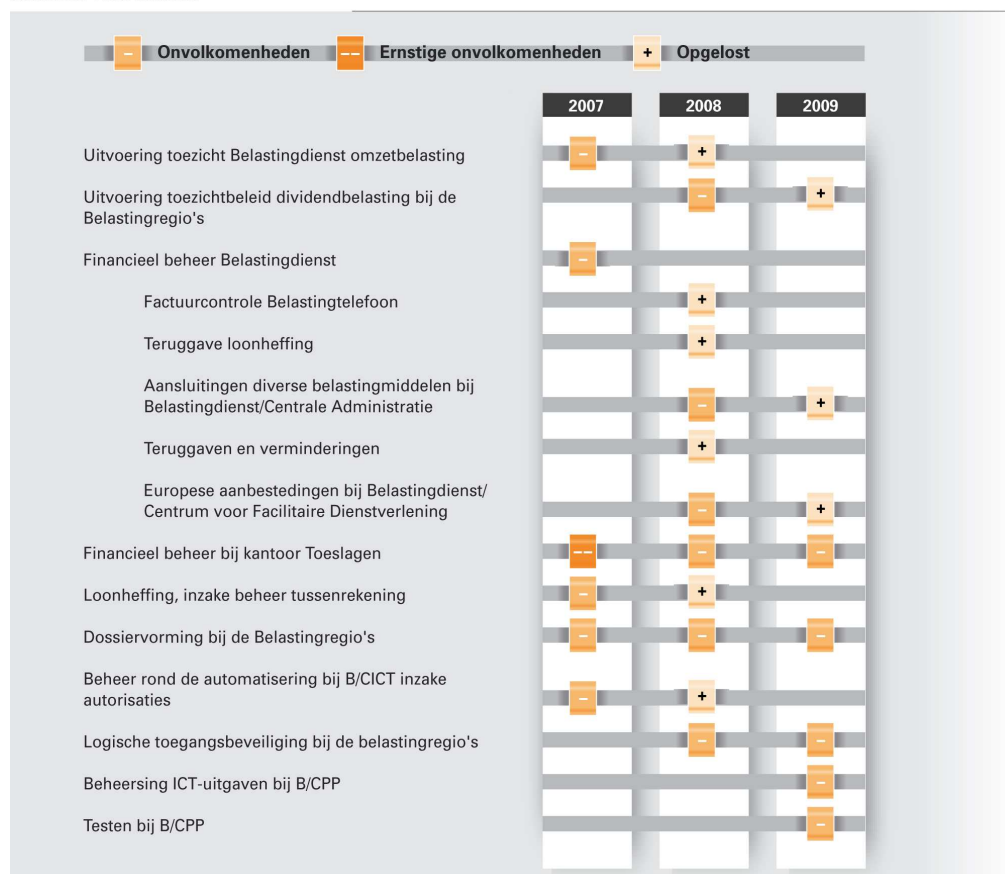
3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Figuur 4 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de

¹² Adviesbureau op het gebied van *quality assurance* in ICT

overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 4
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Financiën



Uitvoering toezichtbeleid Dividendbelasting bij de belastingregio's

Uit het onderzoek van de Rijksauditedienst (RAD) blijkt dat de controle op de verleende vergunningen¹³ weer wordt uitgevoerd. De onvolkomenheid 'uitvoering toezichtsbeleid dividendbelasting bij de belastingregio's' is daardoor opgelost. Wel bevelen wij aan om de belastingregio's periodiek aan het managementteam van de Belastingdienst te laten rapporteren over de uitvoering van de interne controle op het actueel houden van het vergunningenbestand.

¹³ Vergunning: een inhoudingsplichtige mag minder dan 25% dividendbelasting inhouden als de Belastingdienst vergunning heeft verleend. Het betreft deelnemingsdividenden die geregeld zijn in belastingverdragen waarin sprake is van een lager percentage dividendbelasting.



Aansluitingen diverse belastingmiddelen bij Belastingdienst Centrale Administratie

40

Het maken van de aansluitingen tussen ontvangsten en betalingen is nu regulier binnen de Belastingdienst belegd. Uit het onderzoek van de RAD blijkt dat de aansluitverschillen per eind december 2008 circa € 45 miljoen bedragen. De aansluitverschillen, die overigens in de loop van een jaar min of meer automatisch glad lopen, hebben per balansdatum weer een normaal niveau. Van een onvolkomenheid is daarmee in 2009 geen sprake meer.

Europese aanbestedingen bij Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening

De Belastingdienst heeft in 2009 het contractbeheer op orde gebracht. Wij zien goed contractbeheer als randvoorwaarde voor het proces van Europese aanbesteding. Ook heeft de Belastingdienst procedures voor centrale inkoop uniform gemaakt en toezicht gehouden op de naleving ervan. Het proces van Europese aanbesteding bij de Belastingdienst is nu voldoende beheerst en er is in 2009 geen sprake meer van een onvolkomenheid op dit punt. De naleving van procedures kan nog worden verbeterd, hoewel hier in 2009 een grote slag in is gemaakt. Daarnaast vragen wij aandacht voor volledige, overzichtelijke registratie van contracten in de geautomatiseerde systemen en verdere automatisering van het informatiesysteem dat de Belastingdienst gebruikt om inzicht te krijgen in de eigen inkoop, de zogenoemde inkooptoolbox.

Aandachtspunt in de bedrijfsvoering

Het contractbeheer van de Rijksauditdienst (RAD) was de eerste drie kwartalen van 2009 niet op orde. Ook was er een onvoldoende beeld van de vorderingen administratie. De RAD heeft dit zelf geconstateerd en in het laatste kwartaal van 2009 maatregelen genomen. De RAD geeft aan dat deze hebben geleid tot verbetering.

Relevant AR-onderzoek dat gevolgen heeft gehad voor de bedrijfsvoering

Op 12 maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport *Intracommunautaire BTW-fraude* (Algemene Rekenkamer, 2009c) gepubliceerd. Het onderzoek werd uitgevoerd samen met de Belgische en Duitse rekenkamers. Het onderzoek heeft ertoe geleid dat de staatssecretaris van Financiën heeft besloten om conform de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, de bestrijding van intracommunautaire BTW-fraude sterker te verankeren in de organisatie van de Belastingdienst. Binnen alle regio's is formatie vrijgemaakt voor bestrijding van intracommunautaire BTW-fraude, zijn managers en projectleiders verantwoordelijk gemaakt voor dit aandachtsgebied en is



één van de regio's aangewezen als domeineigenaar/opdrachtgever. De staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 28 augustus 2009 aan de Tweede Kamer (kenmerk: DGB/2009/4495 U) aangegeven dat landelijk in totaal 88 fte zal worden ingezet op de bestrijding van (intracommunautaire) BTW-fraude. Dat betekent een uitbreiding met ongeveer 38 fte. Daarnaast is de intracommunautaire BTW-fraude een vast onderdeel geworden van het landelijk toezichtsproces, waarbij posten voor nader onderzoek door de Landelijke Toezichtsorganisatie worden uitgezet bij de regio's. De personele inzet voor bestrijding van de BTW-fraude en de resultaten van die inzet worden in systemen bijgehouden.

41

3.3 Managementcontrolsysteem

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk Verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken. Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.

3.3.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en



Koninkrijksrelaties (BZK, 2008) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld. De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

42

Bij elk ministerie hebben wij een groot ICT-project geselecteerd en zijn we nagegaan hoe daarover in de uniforme rapportages over ICT-projecten aan de Tweede Kamer is gerapporteerd. Bij het Ministerie van Financiën hebben we twee grote ICT-projecten geselecteerd. Het gaat om de volgende projecten:

- Enterprise Tax Management systeem (ETM);
- Het nieuwe toeslagensysteem (NTS).

Onze bevindingen bij het nieuwe toeslagen systeem hebben we opgenomen in § 3.1.3 Financieel beheer bij kantoor Toeslagen.

Het ETM behelst een herinrichting van het invorderingsproces bij de Belastingdienst. In december 2008 heeft het Ministerie van Financiën gemeld dat de invoering van ETM is vertraagd. In 2009 heeft het Ministerie van Financiën besloten het programma niet in zijn geheel op één moment in productie te nemen, maar te kiezen voor een gefaseerde invoer. Deze werkwijze brengt minder risico's met zich mee. Op deze wijze werd ETM vanaf 1 december 2009 geïmplementeerd voor een aantal lokale belastingmiddelen. Om het op grotere schaal te kunnen gebruiken zal het systeem robuuster moeten worden gemaakt. Daarnaast dienen de Belastingregio's de invoering voor te bereiden. Het ETM zal in 2011 en 2012 volgens een nog nader te ontwerpen fasering verder in gebruik worden genomen. Naast redenen van continuïteit wordt dit besluit mede ingegeven door de beperkte financiële ruimte. De initiële raming voor het programma bedroeg € 107 miljoen. Per 1 januari 2010 is € 161 miljoen uitgegeven. Het programma gebruikt naar verwachting ongeveer 67% meer budget dan initieel beschikbaar is gesteld.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Het ministerie informeert de Tweede Kamer periodiek en ad hoc over ontwikkelingen op ICT-gebied bij het ministerie. De periodieke rapportage betreft de voortgangsrapportages (elk halfjaar) over de zogenoemde vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst. In 2009 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer op ad-hocbasis



geïnfomeerd over de externe doorlichting van de IV-keten en de voortgang van het nieuwe toeslagensysteem.

43

Kosten grote ICT-projecten

De grote ICT-projecten van het Ministerie van Financiën betreffen alleen projecten die worden uitgevoerd door de Belastingdienst. De gegevens per 1 januari van de jaren 2008-2010 zijn ontleend aan de eerdere rapportages aan de Tweede Kamer. De gegevens per 1 januari 2010 zijn ontleend aan de projectenadministratie van de Belastingdienst en aan de documentatie die het Ministerie van Financiën heeft geleverd voor de rapportage grote ICT projecten.

Overzicht Raming van de projectkosten per 1 januari (x € 1 miljoen)

| Jaar | Initiële raming | Realisatie t/m 2009 | Huidige raming | Status |
|--|-----------------|---------------------|----------------|-----------------------|
| Aanslagbelastingensysteem | 226 | 255 | | Opgeleverd |
| Basisregistraties | 46 | 21 | 46 | Planning aangepast |
| Complexiteitsreductie | 300 | | 300 | Tijdelijk gestopt |
| eCustoms | 47 | 51 | 81 | Plateau 1 klaar |
| Herinrichting invorderingsproces (ETM) | 107 | 161 | 179 | ETM lokaal opgeleverd |
| Samenwerking UWV-Belastingdienst | 165 | 181 | | Werkende keten |
| Toeslagen | 72 | 121 | 149 | Systeem wordt getest |
| Voorgevulde aangifte | 45 | 33 | 34 | Eerste stap ingevoerd |

Bron: Voortgangsrapportages van het Ministerie van BZK 2007 en 2009 en informatie van het DG Belastingdienst.

Uit het overzicht blijkt dat bij nagenoeg alle projecten de initiële raming wordt overschreden.

3.3.2 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in verwerft. Daartoe hebben we bij het Ministerie van Financiën onderzocht hoe de auditdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. Wij stelden vast dat de



Rijksauditdienst (RAD) bij Financiën voor het onderzoek naar Europese aanbesteding bij de Belastingdienst geen gebruikmaakt van de IODAD-toolbox.¹⁴ De RAD legt de bevindingen vast in categorieën die corresponderen met de afdelingen binnen de centrale unit inkoop, namelijk Centrum voor ICT, Centrum voor Kennis en Communicatie en Centrum voor Facilitaire Dienstverlening. De RAD rapporteert hier op een correcte manier over.

44

Verder hebben we gekeken of de auditdienst heeft gezocht naar verklaringen als er fouten en onzekerheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving werden geconstateerd. Hieruit kwam naar voren dat de auditdienst in het onderzoek naar de Europese aanbesteding bij de Belastingdienst niet expliciet heeft gezocht naar verklaringen voor de fouten in het proces. Wel heeft de auditdienst de verantwoordelijke organisatie-eenheid in alle gevallen een nadere toelichting gevraagd bij mogelijke fouten. De fouten die de Belastingdienst heeft gemaakt zijn onder te verdelen in een aantal categorieën. In één geval was sprake van een complex ICT-contract dat niet tijdig 'ontrafeld' kon worden om componenten Europees aan te besteden. In drie gevallen heeft de unit Inkoop besloten om niet aan te besteden, of om een contract onrechtmatig (tijdelijk) te verlengen. Twee fouten waren in eerdere jaren ontstaan, maar in 2009 als onrechtmatig aangemerkt. In vier gevallen is sprake geweest van fouten in de procedure.

3.3.3 Taakstelling

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zbo's, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen bij diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking geldt de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: totaal 175.000 fte's, waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer

¹⁴ Interdepartementaal Overleg Departementale Auditdiensten.



20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

45

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op het eigen ministerie. Elk ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren, een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Heeft het management dit proces onder controle? Om antwoorden op deze vragen te krijgen, hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van Financiën nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van medio 2007 en is nog steeds van kracht. Al met al kan hieruit geen volledig overzicht worden verkregen van de uitgangssituatie eind 2006 en de te realiseren reducties in de periode 2008 tot en met 2011. Dit geldt zowel voor de indeling naar categorie (beleid, ondersteuning, inspectie en toezicht, en uitvoering) als naar organisatie-onderdeel (kerndepartement, Belastingdienst en ZBO's). Uit het plan kan wel worden opgemaakt dat het de bedoeling was om ultimo 2011 een totale reductie van 1088 fte's te realiseren, corresponderend met een bedrag van € 60 miljoen.

De voortgang van de uitvoering wordt bijgehouden in een viermaandelijks 'taakstellingsmonitor'. De laatste monitor geeft de stand van zaken ultimo 2009 weer. In de monitor zijn de uitgangssituatie en eerdere wijzigingen hiervan, de streefcijfers en realisatie voor 2008 en de streefcijfers voor 2009 niet opgenomen. Wij zijn van mening dat de monitor hierdoor geen zelfstandig leesbaar stuk is.



De situatie bij het Ministerie van Financiën is ondertussen gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijk plan als gevolg van de volgende factoren, in volgorde van het gewicht dat deze in de schaal leggen:

46

- Intensiveringen, met name bij de Belastingdienst;
- Overboekingen van fte's vanuit andere ministeries;
- Ophoging van de taakstelling;
- Correcties van de oorspronkelijk nulmeting uit 2006 (positief bijgesteld).

Hierdoor komt het huidige streefcijfer voor 2011 ruim boven het cijfer van de nulmeting uit (gecorrigeerd voor de overboekingen en correcties). Dit geeft echter een vertekend beeld omdat met ingang van 2012 de meeste intensiveringen zullen worden beëindigd. Vanaf 2012 komt het streefcijfer ruim onder de nulmeting uit. Binnen het programma Vernieuwing Rijksdienst wordt echter 31 december 2011 als datum gehanteerd voor de eindmeting.

De uitvoering van het plan loopt voor op het schema, waardoor naar verwachting de streefcijfers voor ultimo 2011 zullen worden gerealiseerd. Dit komt vooral doordat reeds vooruit wordt gelopen op het grote aantal in te leveren fte's met ingang van 2012. In de toelichting bij de tabellen in de taakstellingsmonitor wordt op een heldere wijze gerapporteerd over de stand van zaken per organisatie-onderdeel. De meeste onderdelen zijn goed op weg. Er wachten nog wel enkele uitdagingen voor de jaren 2010 en 2011. Het DG Rijksbegroting loopt achter op schema. Ook blijkt uit de toelichting dat het moeilijk is om voor een grote organisatie als de Belastingdienst een accuraat meerjarig beeld te krijgen van de formatie en de bezetting. De Belastingdienst stelt de formatie vast op basis van het beschikbare budget. Dit kan per jaar veranderen. Daarnaast hebben mutaties in het personeelsbestand op het moment dat het ministerie de bezetting meet, gevolgen voor het beeld.

De voortgang van het plan wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën (beleid (20%), ondersteuning (25%), inspectie (20%) en uitvoering (5 á 10%)) wordt niet bijgehouden in de monitor.

De uitvoering van het plan wordt op centraal niveau bewaakt door de afdeling Financieel-Economische Zaken (FEZ), op basis van decentrale bewaking door de personeelsfunctionarissen en de afdelingsdirecteuren. FEZ houdt de voortgang bij in de hierboven genoemde monitor. De feitelijke kostenbesparingen hoeven niet te worden bijgehouden, omdat de taakstelling al meerjarig is ingeboekt als een korting op de personeelsbudgetten. De RAD controleert de informatie in de monitor



niet, omdat deze niet in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën wordt opgenomen.

47

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Elke minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag. Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van Financiën heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht.

Wij stelden vast dat, in tegenstelling tot 2008, voor het jaar 2009 de advieskosten in verband met de kredietcrisismaatregelen niet meer apart zichtbaar zijn gemaakt. Het Ministerie van Financiën heeft hiervoor gekozen in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, als coördinerend ministerie, opdat er geen precedent ontstaat om allerlei bijzondere zaken rond de inhuur van externen apart in de bijlage op te nemen.

In 2009 is een bedrag van € 194,5 miljoen uitgegeven aan externe inhuur, hetgeen onder de norm van 13% is. Er is sprake van een lichte stijging vergeleken met 2008 (€191,4 miljoen). Vergeleken met 2008 zijn echter aanzienlijk meer kosten gemaakt in verband met de kredietcrisis en de in dit verband genomen maatregelen (€ 32 miljoen in 2009 versus € 10,6 miljoen in 2008). Indien deze buiten beschouwing worden gelaten, is er een daling van de uitgaven aan inhuur van externen waar te nemen. De uitgaven blijven onder de gestelde norm van 13%

Ook zijn we nagegaan of de bijlage door de RAD is gecontroleerd. Wij stelden vast dat dit het geval is. In de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt de bijlage aangemerkt als niet-financiële beleidsinformatie. Dat betekent dat alleen de deugdelijke totstandkoming van de informatie gecontroleerd hoeft te worden en niet de rechtmatigheid. In aanvulling hierop heeft de RAD de aansluiting met de werkbudgetten in de geautomatiseerde systemen gemaakt, op grond waarvan wij concluderen dat ook de volledigheid gecontroleerd is. Ook heeft de RAD de juistheid van de informatie beoordeeld; er is gekeken naar zaken als juiste classificatie. De RAD komt tot het oordeel dat de informatie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen.



3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

48

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, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

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



4 Vervolg bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst

49

In 2008 hebben we een bezwaaronderzoek uitgevoerd bij de Belastingdienst. Dit hebben we gedaan naar aanleiding van de problemen die wij de afgelopen jaren hebben geconstateerd bij de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. In ons bezwaaronderzoek zijn wij op zoek gegaan naar verklaringen voor de problemen in de bedrijfsvoering. In april 2009 hebben we besloten om het bezwaaronderzoek met een jaar te verlengen. In 2009 zou moeten blijken of de plannen van de Belastingdienst daadwerkelijk tot verbeteringen in de bedrijfsvoering zouden leiden.

Wij constateerden in 2008 dat ICT-projecten bij de overheid vaak te complex zijn. Dit komt door de combinatie van organisatorische, politieke en technische factoren. Als projecten te complex worden, zijn de beschikbare mensen, middelen en tijd vaak niet in balans met de ambities van een organisatie. Wij menen dat dit spanningsveld ook geldt voor het proces van het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening binnen de Belastingdienst. De ambities van de Belastingdienst voor het ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening in 2007 en de eerste helft van 2008 waren niet goed in balans met de beschikbare mensen, middelen en tijd. De organisatorische complexiteit speelde daarbij een grote rol. De volgende aspecten waren hierbij doorslaggevend:

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

We concludeerden dat de Belastingdienst op concernniveau de aansturing van het voortbrengingsproces had verbeterd door het aanstellen van een Chief Information Officer (CIO) onder meer verantwoordelijk voor een



blijvende ondersteuning van het primaire proces van de Belastingdienst door adequate en efficiënte informatievoorziening en het oprichten van een team voor het voeren van de regie op de informatievoorziening.

50

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2009a) hebben we onderstaande concrete verwachtingen voor verbetering van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst geformuleerd. Deze aanbevelingen richtten zich vooral op de IV-keten.

- Aanbrengen van prioriteiten in de verbeterplannen – in elk geval voor de opdrachtverlening – en de verbeterplannen verder uitwerken. Het is van belang om concrete verbeteracties te benoemen en te voorzien van een planning inclusief mijlpalen.
- Uitvoeren van een impactanalyse bij elke opdracht met alle partijen die bij het proces betrokken zijn. Op deze manier worden de gevolgen van de opdracht voor de systemen en (andere) processen van de Belastingdienst voorafgaande aan de uitvoering van de opdracht inzichtelijk.
- Bevorderen van overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om een goede uitvoering van de opdracht te kunnen waarborgen. De Belastingdienst moet ook aandacht besteden aan afstemming tussen de verschillende onderaannemers.
- Zorgen voor een gestandaardiseerde procedure voor collegiale toetsing. Met als uitgangspunt dat pas kan worden verder gegaan met een volgende fase als blijkt dat er een collegiale toetsing heeft plaatsgevonden.
- De acceptatiecriteria voor producten aanscherpen. Producten moeten voldoen aan eenduidige en vooraf opgestelde kwaliteitseisen. Tests, reviews en de vrijgave van het product moeten plaatsvinden door mensen die voldoende kennis hebben van en overzicht hebben over het proces.

Daarnaast vonden wij het belangrijk dat de Belastingdienst de voorgenomen verbeteringen volgens de plannen zou uitvoeren. Het ging daarbij om verbeteringen in de aansturing van het proces dat gericht is van ontwerpen en onderhouden van de informatievoorziening.

De Belastingdienst heeft McKinsey & Company (McKinsey) in maart 2009 opdracht gegeven om de informatievoorzieningsketen (IV-keten) door te lichten. Dit heeft geresulteerd in de volgende (verkort weergegeven) aanbevelingen:



- Verlaag de ambities voor technologische vernieuwing; prioriteiten zijn ten eerste waarborgen van continuïteit, daarna implementeren van wetgeving, en ten slotte innoveren.
- Vereenvoudig de structuur van de IV-keten in de onderdelen 'beleid', 'vraag' en 'aanbod', waarbij de ICT voortaan per bedrijfsonderdeel wordt ontwikkeld. Stap af van het Collegiaal Management (CMT)-model.
- Creëer transparantie in bestedingen binnen de IV-keten.

De Belastingdienst heeft besloten om de aanbevelingen van McKinsey over te nemen. Deze vormen het vertrekpunt van de veranderingen die in 2009 in gang zijn gezet.

In 2009 hebben we onderzocht welke verbeteringen het management van de IV-keten wist te realiseren. Met uitzondering van de verwachting van een gestandaardiseerde procedure voor collegiale toetsing, hebben we de verwachtingen die zijn opgenomen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2009a) gebruikt als uitgangspunt voor ons onderzoek. Collegiale toetsing hebben we gesplitst in een gedragscomponent en een procescomponent, die we hebben getoetst als onderdeel van ons onderzoek naar respectievelijk de aanpak van 'verandering houding en gedrag' en 'verbeteren testaanpak'. Daarnaast hebben we de ontwikkelingen van de transformatie die in gang is gezet op basis van de aanbevelingen van McKinsey gevolgd.

We hebben in 2009 geen ander onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering van de IV-keten.

4.1 Conclusies

4.1.1 Algemeen

Wij zijn van mening dat de aanpak als geheel aanknopingspunten biedt voor structurele verbetering van de IV-keten. Op het gebied van sturing en regie heeft het management van de IV-keten in de werking verbeteringen weten te realiseren. Het collegiaal management-model is afgeschaft. De nieuwe manier van aansturing lijkt meer duidelijkheid te bieden. De aansturing en beheersing vanuit concernniveau van het ontwerp en onderhoud van de informatievoorziening is hierdoor verbeterd. De opzet van de planning- & controlcyclus is verbeterd en de eerste stappen in de uitvoering zijn gezet. De verdere uitvoering vindt plaats in 2010. Dan zullen ook de eerste effecten zichtbaar moeten worden. De in 2009 ingestelde Architectuur Board heeft een impuls



gegeven aan kwaliteitsbewaking, toetsing aan de architectuur en prioriteitsstelling.

52

Ook voor verandering van houding en gedrag zijn de eerste activiteiten gestart. Conform onze verwachting constateren we dat er inderdaad prioriteiten zijn gesteld. Voor impactanalyse, overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en acceptatiecriteria stellen we echter vast dat alleen de opzet verbeterd is. We kunnen ons vinden in deze opzet, maar implementatie van maatregelen zal pas in 2010 worden gestart. In de volgende paragrafen beschrijven we ons oordeel per verwachting.

4.1.2 Voortgang maatregelen naar aanleiding van bezwaaronderzoek

Omdat het Ministerie van Financiën in 2009 de verbetering van de IV-keten voortvarend heeft aangepakt, zien wij af van het maken van bezwaar. Voorts zullen wij ook het bezwaaronderzoek niet continueren omdat dit geen toegevoegde waarde heeft in het achterhalen van de oorzaken. We zullen in 2010 wel extra aandacht besteden aan de voortgang van de verbeteringen van de onderdelen die deel uitmaakten van het bezwaaronderzoek. Er blijven twee onvolkomenheden over. Deze zien we als cruciaal voor het werkelijk oplossen van de problemen. Het gaat om de beheersing van de ICT-uitgaven en het testen van systemen. Wij zullen in 2010 extra aandacht besteden aan de voortgang van de verbeteringen van de onderdelen die deel uitmaakten van het bezwaaronderzoek. Daarbij verwachten we van het ministerie dat het in maart 2011 ten minste de volgende verbeteringen in de IV-keten heeft gerealiseerd:

- Acceptatiecriteria zijn geformuleerd conform de eisen die IV-beleid hieraan stelt.
- Het inzicht in de kostenontwikkeling van de IV-keten en van projecten is zodanig dat hier tussentijds op kan worden gestuurd. Kosten die buiten de IV-keten worden gemaakt, worden toegerekend aan het betreffende project.
- De IV-keten heeft inzicht in alle lopende ICT-projecten.
- De IV-keten heeft een zodanig inzicht in de samenhang tussen alle ICT-systemen dat de gevolgen van een wijziging in één systeem voor andere systemen duidelijk zijn.
- De besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van projecten is conform de criteria voor prioriteitsstelling die de Belastingdienst heeft vastgesteld.
- De architectuurboard blijft in 2010 toetsen op architectuurprincipes. Uit de aangeleverde producten blijkt dat de ontwerper hier zelf ook al aan heeft getoetst.



- Op alle managementlagen is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Medewerkers op alle niveaus van de IV-keten zijn bekend met deze verantwoordelijkheidsverdeling.
- Op ieder niveau zijn resultaatafspraken gemaakt en hier wordt aantoonbaar op gemonitord.
- De kwaliteit van het management is aantoonbaar verbeterd.
- Projecten die vanaf de tweede helft van 2010 starten, gebruiken de nieuwe testaanpak.

53

Op basis van de geboekte voortgang zullen we volgend jaar afwegen of we bezwaar maken. Wij zullen daartoe gedurende het jaar onderzoek doen naar de werking van de verbeteringen.

4.1.3 Prioriteitsstelling

De Belastingdienst heeft prioriteiten gesteld in de verbeterplannen. Het managementteam van de Belastingdienst heeft begin 2009 besloten de programma's Verbetering Voortbrengingsproces (VVP), Complexiteitsreductie 1 (CR1) en Complexiteitsreductie 2 (CR2), stop te zetten of sterk in scope te beperken. Later in het jaar heeft het managementteam besloten een aantal van de in VVP gedefinieerde maatregelen over te nemen in andere projecten. Deze onderdelen waren van belang voor de continuïteit.

4.1.4 Impactanalyse

Om de gevolgen van veranderingen in systemen en processen te kunnen bepalen, voert de Belastingdienst zogenaamde impactanalyses uit. Uit ons bezwaaronderzoek bleek dat deze analyses niet voldeden. De Belastingdienst heeft in 2009 verbeteringen aangebracht in de opzet van de impactanalyses. In 2010 zal duidelijk moeten worden of deze veranderde opzet tot de gewenste resultaten leidt.

4.1.5 Overleg tussen opdrachtnemer en opdrachtgever

De Belastingdienst besteedt aandacht aan de verbetering van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De praktische invulling van de nieuwe rollen in de IV-keten en de wijze waarop de verschillende relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk worden vormgegeven zal in 2010 duidelijk moeten worden.



4.1.6 Acceptatiecriteria

54

De Belastingdienst heeft het testproces herzien. Het nieuwe testproces start in een zo vroeg mogelijk stadium van de voortbrenging van ICT-systemen waardoor in een vroeg stadium wordt nagedacht over de acceptatiecriteria van een nieuw bedrijfsproces. In het testproces zijn ook besluitvormingsmomenten voorzien waarbij producten worden getoetst. Begin 2010 is begonnen met de implementatie van VTA. De implementatie van VTA heeft in 2009 vertraging opgelopen door onvoldoende aanbod van deskundige capaciteit. De kwaliteitscriteria waaraan documenten kunnen worden getoetst, worden meegenomen in het in 2010 te ontwikkelen kwaliteitsmodel. Het is nu nog te vroeg om de werking van Verbetering Testaanpak (VTA) te bepalen.

4.1.7 Overige verbeterinitiatieven

Met het kaderdocument ¹⁵ is een gemeenschappelijk uitgangspunt voor de sturingsprincipes van de IV-keten gecreëerd. Wij zijn van mening dat dit op onderdelen nog verder kan worden verduidelijkt. De doelstelling om te komen tot verandering van houding en gedrag is vertaald in concrete plannen en activiteiten die voor een deel ook al in gang zijn gezet. Wij zien dit als belangrijke stappen in de goede richting.

¹⁵ Het kaderdocument heeft betrekking op de visie, structuur, verantwoordelijkheidsverdeling en procesinrichting in de nieuwe IV-keten.



5 Financiële informatie

55

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

5.1 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 baten-lastendiensten 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 2009 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 70 miljoen, respectievelijk € 105 miljoen aan overschrijdingen op op begrotingsartikel 1 voor wat betreft de verplichtingen en op de begrotingsartikelen 2, 3 en 4 voor wat betreft de uitgaven. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

56

In de bijlagen van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën* staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van Financiën in tien gevallen met een totaalbedrag van € 26 miljoen deze regels niet zijn nageleefd. De aanbestedingen hebben betrekking op terreinonderhoud, drukwerk, ICT en inhuur.

5.2 Oordeel over 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 verslaggevingvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van Financiën voor een bedrag van €284 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend.

Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.



Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

57

In de bijlagen van ons rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



6 De kredietcrisis in 2009

58

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB)* en van *Nationale Schuld(IXA)* rapporteerde de Algemene Rekenkamer over de maatregelen die het Ministerie van Financiën in 2008 had genomen om de directe gevolgen van de kredietcrisis te bestrijden. Hierbij gingen wij in op de rechtmatigheid, de berichtgeving daarover aan het parlement en de verantwoording over de bedrijfsvoering rond die maatregelen. Deze thema's onderzochten wij ook in ons rechtmatigheidsonderzoek 2009. Het onderzoek richtte zich dus op de verwerking van de financiële stromen die het gevolg zijn van de in 2008 en 2009 genomen maatregelen. Het gaat om:

- ontwikkelingen van de deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO;
- back-up faciliteit ING;
- kapitaalverstrekkingfaciliteit (ING, AEGON en SNS REAAL);
- garantiefaciliteit voor bancaire leningen;
- voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland.

Voor een meer gedetailleerde weergave van de ontwikkelingen verwijzen wij naar onze rapporten:

- Kredietcrisis 2008/2009, Eerste rapportage: (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 941, nrs. 1-2);
- Kredietcrisis 2008/2009, Tweede rapportage: tweede en derde kwartaal 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 941, nrs. 3-4);
- Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 30).

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

Wij gaan eerst in op de rechtmatigheidsaspecten van de maatregelen, daarna op de wijze waarop deze in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën(IXB) en in het Jaarverslag van Nationale



Schuld(IXA) zijn opgenomen. Tot slot komt de bedrijfsvoering aan de orde.

59

6.1 De rechtmatigheid van de maatregelen

Over de maatregelen wordt verantwoording afgelegd in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën(IXB). In het beleidsverslag zijn alle maatregelen op een rij gezet en toegelicht. Daarnaast zijn in het jaarverslag de budgettaire gevolgen bij de betreffende beleidsartikelen toegelicht. In het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld(IXA) komen alleen de financieringsbehoefte en de vordering op Fortis Bank Nederland aan de orde.

6.1.1 Aanpassing artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001

Op 10 juni 2009 heeft de minister van Financiën in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 241) toegezegd dat hij de Kamer een brief zou sturen over informatieverstrekking over de kredietcrisis. Daarin zou hij onder andere aandacht besteden aan verruiming van de voorhangprocedure, neergelegd in artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW), aan de vervreemding van deelnemingen en aan garanties en leningen. Met zijn brief van 18 december 2009 (Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 31 731, nr. 301) deed de minister van Financiën een voorstel voor aanpassing van artikel 34 van de CW 2001. In de tussentijd zal de minister handelen conform zijn voorstel. Zo zal de voorhangprocedure van toepassing zijn op alle vormen van vermogensverschaffing, met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen.

6.1.2 Overzicht van de maatregelen

Hieronder geven wij een overzicht van de verantwoorde maatregelen en van de relevante rechtmatigheidsaspecten. Voor de maatregelen die niet voorzien waren in de oorspronkelijke begroting voor 2009, hebben wij beoordeeld of de financiële effecten van de maatregelen met de Tweede Kamer zijn besproken en zo spoedig mogelijk in een supplettoire begrotingswet zijn verwerkt.

In het overzicht hebben we de te ontvangen dividenden, rente en premies voor garantstellingen, alsmede rentebetalingen niet opgenomen.

Onder het overzicht gaan we in op de verschillende maatregelen.



| Maatregelen | Bedrag in miljard € | Verant woord in jaarverslag/ artikel | Rechtmatigheidsaspecten | | | |
|--|------------------------------|---|-------------------------|----------------------------------|--|---|
| | | | Wettelijke grondslag | Begrotingsrechtmatigheid | | |
| | | Begrotings hoofdstuk/ artikel | | Voorhang procedure gevolgd | Gemeld aan Tweede Kamer | Verwerkt in suppletore wetten/slotwet |
| ABN AMRO | | | | | | |
| <i>Herkapitalisatie</i> | | | | | | |
| Capital Relief Instrument (CRI)/voorwaarde lijke verplichting | 32,6 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | 26 juni 2009 TK 31 789, nr.12 | Ja |
| Drie Mandatory Convertible Notes (MCN)/ verstrekte lening | 2,6 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | 26 juni 2009 TK 31 789, nr.12 en 19 november TK 31 789, nrs. 8 en 23 | Ja |
| ABN AMRO Group N.V. | | | | | | |
| | 0,0 | IXB/3 | Ja | Ja | 19 november 2009 TK 31 789, nr.23 | n.v.t. |
| FORTIS Bank Nederland | | | | | | |
| Aflossingen overbruggingskrediet | -36,5 | IXA/1 | Ja | n.v.t. | 2 juli 2009 TK 31 789, nr.14 en 19 november 2009 TK 31 789, nr. 23 | Ja |
| Versterking aandelenkapitaal | 1,4 | IXB/3 | Ja | Ja | 19 november 2009 TK 31 789, B en nr.23 | Ja |
| Fortis Corporate Insurance (FCI) | | | | | | |
| <i>Verkoop FCI</i> | - 0,4 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | 2 juni 2009 TK 31 789 nr. 6 | Ja |
| Back-upfaciliteit ING | | | | | | |
| Meerjarige verplichtingen aan ING | 15,9 | Saldibalans IXB | Ja | n.v.t. | 27 januari 2009 TK 31 371, nr.95 | Ja |
| Alt-A portefeuille | 18,4 | Saldibalans IXB | | | 27 januari 2009 TK 31 371, nr.95 | Ja |



| | | | | | | |
|---|------|-------|----|--------|---|----|
| Funding fee en management fee | 4,0 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | 27 januari 2009 TK 31 371, nr.95 | Ja |
| Portefeuille-ontvangsten, garantiefee en aanvullende betalingen | -4,0 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | 27 januari 2009 TK 31 371, nr.95 en 3 november 2009 TK 31 371, nr. 273 | Ja |
| Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (€ 20 miljard) | | | | | | |
| Aflossing ING , AEGON en SNS REAAL | -6,2 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | 26 oktober 2009 TK 31 371 nr. 270 en 28 november 2009 TK 31 371 nr.288 | Ja |
| Repurchase fee ING en Aegon | -0,4 | IXB/3 | Ja | n.v.t. | n.v.t. | Ja |
| Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 miljard) | | | | | 7 december 2009 AGT/2009/2847 M | |
| Geëffectueerde garantieverlening aan zes banken | 47,5 | IXB/2 | Ja | n.v.t. | n.v.t. | Ja |
| Afname voorwaardelijke verplichting (zonder uitgaven) | -3,2 | IXB/2 | | n.v.t. | n.v.t. | Ja |
| Depositogaranties | | | | | | |
| Uitkering depositogarantieregeling Icesave | 0,2 | IXB/2 | Ja | n.v.t. | n.v.t. | Ja |



6.1.3 Deelnemingen Fortis en RFS¹⁶/ABN AMRO

62

Als gevolg van de maatregelen die zijn genomen gedurende de eerste maanden van de kredietcrisis in 2008 is de Nederlandse Staat aandeelhouder geworden van vijf financiële instellingen, behorende tot het Fortisconcern¹⁷. Op 18 december 2009 is ook de ABN AMRO Group NV opgericht. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar ons rapport *Kredietcrisis: Interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010* die wij publiceren op 19 mei 2010.

In het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek zijn wij nagegaan welke financiële stromen dit voor het Rijk tot gevolg had en wat ons oordeel over de rechtmatigheid daarvan is.

Het Ministerie van Financiën maakte op 20 oktober 2009 bekend dat er een akkoord op hoofdlijnen was bereikt met Deutsche Bank over de overname van HBU en IFN Finance.

In zijn brief van 19 november 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 23) vraagt de minister van Financiën toestemming aan de Tweede Kamer voor de voorgenomen verkoop van HBU en IFN Finance in het kader van de *EC remedy*. Het voldoen aan de *EC remedy* is een voorwaarde van de Europese Commissie (EC) om in te stemmen met de integratie van Fortis Bank Nederland (FBN) en ABN AMRO.

De Algemene Rekenkamer heeft op 26 november 2009 een verzoek van de Tweede Kamer ontvangen om een onderzoek in te stellen naar de kosten en opbrengsten verbonden aan deze *EC remedy*.

Op 3 december 2009 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over dit onderzoek gepubliceerd¹⁸.

Herkapitalisatie ABN AMRO

In juni en in november 2009 heeft de minister van Financiën toestemming gevraagd aan en gekregen van de Tweede Kamer voor de herkapitalisatie van ABN AMRO voor in totaal € 5,53 miljard. In 2009 heeft de staat een kapitaalinjectie van € 2,6 miljard (drie *Mandatory Convertible Notes*) aan ABN AMRO afgegeven. De staat heeft in 2009 ook voor € 32,8 miljard¹⁹ een garantie verleend (*Capital Relief Instrument*) aan ABN AMRO. Hierdoor is voor € 1,7 miljard aan kernkapitaal²⁰ vrijgevallen. Dit komt

¹⁶ Royal Bank of Scotland (RBS), Fortis, Banco Santander

¹⁷ Fortis Bank Nederland, Fortis Corporate Insurance, ASR (voorheen Fortis Verzekeringen Nederland), RFS Holdings en Fortis Bank Nederland Holding Preferred Investments

¹⁸ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 30

¹⁹ Per 31 december 2009 bedroeg het gegarandeerde bedrag € 32,6 miljard.

²⁰ Ook wel aangeduid als Tier-1 kapitaal



neer op € 4,3 miljard kapitaalsteun in 2009 aan ABN AMRO. Het restant € 1,23 miljard zal in 2010 worden uitgegeven. Daarvan is € 0,74 miljard gereserveerd voor betaling aan de consortiumaandeelhouders van RFS Holdings.

63

Bedragen per 31 december 2009 (x € miljard)

| Instrument | Betreft | Garantie | Uitgaven | Ontvangst | Datum | Kapitaalsteun aan ABN AMRO |
|-------------------|--------------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------------|---------------------------------------|
| CRI | Garantie (aan ABN AMRO Bank N.V.) | 32,6 | | | 31 juli 2009 | 1,7 |
| | premie | | | 0,0 ²¹ | | |
| MCN | Converteerbare obligatielening | | 0,8 | | 31 juli 2009 | 0,8 |
| MCN | Converteerbare obligatielening | | 1,0 | | 22 december 2009 | 1,0 |
| MCN | Converteerbare obligatielening | | 0,8 | | 22 december 2009 | 0,8 |
| Totaal | | 32,6 | 2,6 | 0,0 | | 4,3 |

Hieronder geven wij een beschrijving van de genomen steunmaatregelen.

Capital Relief Instrument (CRI)

Met zijn brief van 26 juni 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 12) informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie ABN AMRO. Voor deze herkapitalisatie werd onder andere een *zogenoemd Capital Relief Instrument*²² (CRI) ingezet. Hierdoor heeft de staat per ultimo 2009 voor circa € 32,6 miljard het kredietrisico van de hypotheekportefeuille van ABN AMRO overgenomen. Er is in 2009 in relatie tot het CRI geen uitgave geweest voor de staat. Dit instrument loopt tot april 2016. Voor het overnemen van het risico ontvangt de staat jaarlijks een premie.

In de tweede suppletore begrotingswet 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 2) is het CRI als een voorwaardelijke verplichting opgenomen. In 2009 is € 28,2 miljoen aan premies ontvangen. Op 16 december 2009 is de tweede suppletore wet door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee is het CRI als rechtmatig te beschouwen.

²¹ In 2009 is een premie ontvangen van € 28,2 miljoen.

²² Het CRI is een *Credit Default Swap Transaction*: een vergoeding voor kredietrisico die afhankelijk is van het risicoprofiel van een debiteur.



Mandatory Convertible Note (MCN) van 31 juli 2009

64

Met zijn brief van 26 juni 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 12) informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie ABN AMRO van € 800 miljoen via een *Mandatory Convertible Note* (MCN). Een MCN is een converteerbare obligatielening. Deze MCN converteert direct na splitsing van ABN AMRO naar gewoon aandelenkapitaal van het Nederlandse deel van ABN AMRO. In de tweede suppletore begrotingswet 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 2) is de MCN gemeld aan de Tweede Kamer. Op 16 december 2009 is de tweede suppletore wet door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee is deze MCN, onder voorbehoud van aannemen van de wet door de Eerste Kamer, als rechtmatig te beschouwen.

Mandatory Convertible Note (MCN) van 22 december 2009

Met zijn brief van 19 november 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 23) informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie ABN AMRO met een bedrag van € 3,03 miljard. Hiertoe zijn op 23 december 2009²³ twee converteerbare obligatieleningen met een gezamenlijke waarde van € 1,8 miljard verstrekt aan ABN Amro Bank N.V.²⁴ en ABN Amro II N.V. Met zijn brief van 14 december 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222, nr. 4) informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer hierover. In de Nota van Wijziging op de tweede suppletore begroting van Financiën (IXB) van 15 december 2009 (Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 32 222, nr. 5) is de herkapitalisatie van € 1,8 miljard opgenomen. Deze mutaties zijn als verplichtingen en uitgaven verwerkt.

Het wetsvoorstel voor de tweede suppletore begrotingswet is op 16 december 2009 aangenomen. Daarmee zijn de in december 2009 verstrekte MCN's, onder voorbehoud van aannemen van de wet door de Eerste Kamer, als rechtmatig te beschouwen.

Het in 2010 nog te besteden bedrag van € 1,23 miljard (waarvan € 0,74 miljard is gereserveerd voor de aandeelhouders van RFS Holdings.) moet nog in de Begroting 2010 worden verwerkt. Overigens is de hiervoor genoemde € 0,74 miljard niet als verplichting in de saldi balans 2009 opgenomen.

²³ De overeenkomst daartoe is overigens ondertekend op 22 december 2009 en op 23 december 2009 in werking getreden.

²⁴ Met ABN AMRO Bank NV wordt hier het bankonderdeel bedoeld dat tot 6 februari 2010 onder deze naam bestond. Op 6 februari 2010 is ABN AMRO Bank NV omgevormd tot RBS NV.



Toelichting herkapitalisatie

65

Voor de kapitaalinjecties in RFS/ABN AMRO zijn criteria bij investeringsbeslissingen gehanteerd die in de brief van de minister van Financiën van 19 november 2009 (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 23) zijn genoemd. Deze criteria wijken af van de criteria die het Ministerie van Financiën doorgaans hanteert bij investeringsbeslissingen.

De Tweede Kamer heeft toestemming verleend aan de minister van Financiën voor het inzetten van verschillende financieringsinstrumenten bij de herkapitalisatie van ABN AMRO. In zijn brieven van 26 juni 2009 en 19 november 2009 onderbouwt de minister van Financiën de kapitaalbehoefte van ABN AMRO door bepaalde posten weer te geven waarvoor ABN AMRO een kapitaalbehoefte kent. Op basis van deze onderbouwing vraagt de minister van Financiën de Tweede Kamer toestemming voor het inzetten van de gekozen financieringsinstrumenten om aan de geschetste kapitaalbehoefte tegemoet te komen.

Wij merken het volgende op over de verstrekte informatie in de brieven van de minister van Financiën: de minister van Financiën heeft aan de Tweede Kamer in zijn brief van 26 juni 2009 toestemming gevraagd voor het verlenen van het CRI om onder meer de verliezen op de Z-share van ABN AMRO op te vangen. In zijn brief van 19 november 2009 meldt de minister van Financiën dat hij het CRI verstrekt om integratiekosten en een prudentiële marge (buffer) te financieren. Verder meldde de minister van Financiën in zijn brief van 26 juni 2009 dat ABN AMRO voor € 0,3 miljard zelf een deel van de geschetste kapitaalbehoefte zou financieren. In het financieringsplan van november 2009 is de eigen financiering door ABN AMRO niet meer terug te vinden.

Herkapitalisatie Fortis Bank Nederland

Met zijn brief van 19 november 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 23) informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie FBN met een bedrag van € 1,35 miljard. Deze herkapitalisatie was nodig om het kernkapitaal van FBN aan te vullen met € 1,26 miljard. € 0,09 miljard is bestemd voor kosten die worden gemaakt bij de separatie van FBN uit het oude Fortisconcern.

In de nota van wijziging van 15 december 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 5) is aangegeven dat indien de Tweede Kamer instemt met het voornemen tot herkapitalisatie, voor € 1,35 miljard aan schuldtitels van FBN zal worden omgezet in eigen vermogen. Het wetsvoorstel voor de tweede supplettoire begrotingswet is



op 16 december 2009 aangenomen. Daarmee is deze herkapitalisatie als rechtmatig te beschouwen.

66

Aflossing Leningen FBN

Ultimo 2008 was er een vordering op FBN van € 44,341 miljard, bestaande uit kort- en langlopende leningen. Met zijn brief van 2 juli 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr.14) deelde de minister van Financiën mee dat FBN de kortlopende leningen aan de staat heeft afgelost. In 2009 is ook een deel van de langlopende leningen afgelost. In het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën is als aflossing € 36,516 miljard opgenomen. Ultimo 2009 was er een vordering op FBN van € 7,825 miljard, bestaande uit langlopende leningen.

Over 2009 bedragen de rentebaten op de kortlopende en langlopende leningen aan Fortis € 705 miljoen.

De verschillende kapitaalsteunmaatregelen van de staat voor FBN, RFS Holdings en ABN AMRO zijn voorlopig door de EC goedgekeurd. Een definitieve uitspraak wordt in 2010 verwacht.

Afstoten belang in Fortis Corporate Insurance NV (FCI)

De verkoop van FCI moest plaatsvinden om de operationele continuïteit van FCI te waarborgen. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 21 november 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 1) geïnformeerd over het voornemen om de mogelijkheden voor afstoting van het belang in FCI te onderzoeken.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 2 juni 2009 geïnformeerd over de verkoop van FCI ter waarde van € 350 miljoen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 6). De waarde van de deelneming op de balans is verminderd met de verkoopprijs van € 350 miljoen.

Voor het afstoten van deelnemingen is geen voorafgaande toestemming nodig van de Staten-Generaal. In de tweede supplettoire begrotingswet 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr.2) is de verkoop en de vrijwaring voor de afgegeven garantie (gerelateerd aan de tropische storm 'Ike') verwerkt. Wij beschouwen de verkoop als rechtmatig.

Oprichting ABN AMRO Group NV

Op 18 december 2009 heeft de staat ABN AMRO Group N.V. opgericht. De staat is 100% aandeelhouder van de ABN AMRO Group. Dit is de



holdingmaatschappij waaronder FBN en ABN AMRO Bank NV worden ondergebracht.

67

Voor de oprichting van ABN AMRO Group N.V. is de voorhangprocedure van toepassing. In zijn brief van 19 oktober 2009 heeft de minister van Financiën de Algemene Rekenkamer verzocht om overleg over de oprichting van deze privaatrechtelijke rechtspersoon op grond van de artikelen 34 en 96 van de Comptabiliteitswet 2001. De reactie van de Algemene Rekenkamer op dit verzoek (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, bijlage bij nr. 23) heeft de minister van Financiën op 19 november 2009 aan de Tweede Kamer verzonden. In zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer van 19 november 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 23) vraagt de minister van Financiën de Eerste en Tweede Kamer, conform art. 34 Comptabiliteitswet, goedkeuring te verlenen voor de oprichting van een naamloze vennootschap onder de naam ABN AMRO Group N.V.

6.1.4 Back-upfaciliteit ING

Om het vermogensbeslag van gesecuritiseerde hypotheekportefeuilles voor ING te beperken, is in overleg met De Nederlandsche Bank (DNB) een constructie (*back-upfaciliteit*) bedacht, die een deel van de verlies- en winstkansen van de portefeuille overdraagt aan de staat. De overeenkomst is op 26 januari 2009 gesloten (Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 31 371, nr. 95) en verder uitgewerkt in de zogenaamde '*long documentations*' van 31 maart 2009.

Het arrangement houdt in dat de staat aan ING een *illiquid assets back-up facility* (*back-upfaciliteit*) verstrekt. De *back-upfaciliteit* is een constructie van kasstromen die een kooptransactie simuleert. In juridische termen is geen sprake van koop en blijft de portefeuille eigendom van ING. In economische termen is het voor de staat een kasstromentransactie en voor ING een verkoop van een deel (80%) van de Alt-A portefeuille²⁵. Bij het aangaan van de transactie bedroeg de verplichting € 19,8 miljard²⁶. Op de saldibalans is de resterende meerjarige verplichting opgenomen voor € 15,9 miljard. De nominale omvang van het staatsdeel van de Alt-A portefeuille per ultimo 2009 bedroeg € 18,1 mld. Het op de saldibalans vermelde bedrag omvat daarnaast een deel van de portefeuille-ontvangsten die reeds in december

²⁵ De portefeuille bestaat uit ongeveer 1100 obligaties die zijn uitgegeven door intermediairs. Deze intermediairs verpakken verschillende hypotheek (activa) om ze als obligaties uit te geven.

²⁶ Bij aangaan van de transactie bedroeg de gegarandeerde waarde € 21,4 miljard. Door ondermeer koersschommelingen is per saldo € 19,8 miljard gegarandeerd.



2009 door ING zijn ontvangen, maar pas in januari 2010 worden betaald aan de Staat (€ 0,3 mld.)

68

In zijn brief van 27 januari 2009 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 95.) staat dat de overeenkomst een constructie is met verschillende kasstromen. Vanaf 25 oktober 2009 zijn er additionele betalingsstromen uit hoofde van de *back-upfaciliteit* overeengekomen. In onderstaande tabel worden de verschillende kasstromen weergegeven.

Tabel Overzicht kasstromen *back-upfaciliteit* ING

| | Betreft | Regeling 31 maart 2009 | Regeling 24 oktober 2009 |
|--------------------------------|--|---|--|
| staat -> ING | | | |
| <i>Management fee</i> | beheer van de portefeuille | jaarlijks 0,25% over het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille ²⁷ | Idem |
| <i>Funding fee</i> | financiering van de portefeuille | jaarlijks 3% + 0,5 % over het vastrentende resterende deel van de gegarandeerde waarde plus LIBOR ²⁸ + 0,5% over het variabel rentende resterende deel van de gegarandeerde waarde ²⁹ | Idem |
| | de aflossing van de portefeuille | terugbetalingen volgens vooraf overeengekomen schema | Idem |
| ING -> staat | | | |
| Aanpassing <i>funding fee</i> | verlaging van de <i>funding fee</i> voor de financiering van de portefeuille | - | jaarlijks 0,5% over het resterende deel van de gegarandeerde waarde |
| Garantie <i>fee</i> | het overnemen van risico | jaarlijks 0,55% over het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille | Idem |
| Aanpassing garantie <i>fee</i> | additioneel te betalen garantie <i>fee</i> | - | jaarlijks 0,826% over het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille |
| Kasstromen uit portefeuille | kasstromen: rente, (vervroegde) aflossingen | 80% van de inkomsten uit de portefeuille | Idem |

²⁷ Het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille betreft 80% van de nominale waarde van het resterende deel van de portefeuille.

²⁸ London InterBank Offered Rate

²⁹ De gegarandeerde waarde is het in de overeenkomst vastgelegde bedrag dat de staat aan ING moet betalen; dit bedrag neemt gedurende de looptijd van de overeenkomst af.



Uit hoofde van de *back-upfaciliteit* zijn in 2009 voor een bedrag van € 3,962 miljard aan ontvangsten en eveneens € 3,962 aan uitgaven verantwoord. Voor de staat betekent dit dat het saldo van de kasstromen in 2009 € 0 is.

69

In de eerste suppletoire begrotingswet 2009 van 25 september 2009 (Staatsblad 461) zijn de jaarlijkse kasstromen verwerkt. De wijzigingen daarop zijn verwerkt in het wetsvoorstel voor de tweede suppletoire begrotingswet 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 2 en 5). Met die laatste wijziging is de verplichting van de staat voor de totale aflossing van het staatsdeel van de hypotheekportefeuille in de begroting verwerkt.

De constructie van de *back-upfaciliteit* is niet voorzien in artikel 34 van de CW 2001. Er was dan ook geen verplichting om dit arrangement voor te hangen. In de voorgestelde wijziging van artikel 34 van de CW 2001³⁰ is opgenomen dat in het vervolg voor 'hybride constructies' de voorhangprocedure moet worden toegepast.

De verschillende kasstromen uit hoofde van de overeenkomst zijn in 2009 betaald en ontvangen. Voor de juistheid en volledigheid van de ontvangsten en verliezen op 80% van de portefeuille in 2009 heeft een externe accountant een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

6.1.5 Kapitaalverstrekkingfaciliteit

Voor de kapitaalverstrekkingfaciliteit, ook wel aangeduid als Fonds Financiële Structuurversterking, heeft de minister van Financiën in 2008 in eerste aanleg € 20 miljard gereserveerd. In het laatste kwartaal van 2008 hebben drie banken/verzekeraars (ING, AEGON en SNS REAAL) gebruik gemaakt van deze faciliteit, in totaal voor € 13,75 miljard. Bij de vormgeving van de versterking van het kapitaal is gekozen voor speciale *securities*³¹, zodat de financiële ondernemingen direct konden beschikken over dit kapitaal. Er zijn in 2009 geen nieuwe arrangementen verstrekt.

Omdat de hierboven genoemde drie bedrijven in 2008 dividend hebben uitgekeerd had de staat in 2009, conform de afgesloten contracten, recht op couponrente. Dit is verwerkt in de eerste suppletoire wet (wet van 25 september 2009, Staatsblad 461 van 2009). In totaal is in 2009 een bedrag van € 849 miljoen aan couponrente ontvangen.³²

³⁰ Brief van 18 december 2009 (Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 31 731, nr. 301).

³¹ *Securities* zijn speciale effecten die in dit geval getypeerd kunnen worden als converteerbare achtergestelde obligaties. Evenals aandelen worden *securities* in stukken verdeeld.

³² Inclusief rente bij vervroegde aflossingen.



AEGON en SNS REAAL

In het najaar van 2009 hebben AEGON en SNS REAAL gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vervroegde terugkoop van *securities* (respectievelijk € 1 miljard en € 185 miljoen). In de overeenkomst met die instellingen was een terugbetalingsregeling opgenomen waarbij naast de hoofdsom en de nog verschuldigde couponrente (8,5% op jaarbasis) ook een premie (*repurchase fee*) voor vervroegde aflossing zou moeten worden betaald. De hoogte van de premie is afhankelijk van de aandelenkoers.

De minister van Financiën gaf in zijn brief van 28 november 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 288), waarmee hij de Tweede Kamer informeerde over de terugbetaling door AEGON en SNS REAAL, aan dat AEGON een *repurchase fee* van € 107,80 miljoen moet betalen. Dit bedrag is ook in het jaarverslag opgenomen. Gelet op de beurskoers is SNS REAAL geen *repurchase fee* verschuldigd.

ING

Voor ING is, in tegenstelling tot AEGON en SNS REAAL, in het oorspronkelijke contract geen mogelijkheid voor vervroegde aflossing opgenomen. In verband met het voornemen van ING om € 5 miljard aan *securities* vervroegd terug te kopen zijn in oktober 2009 aanvullende afspraken gemaakt. In het kort komt het erop neer dat de staat over die € 5 miljard 15% rendement zal ontvangen. Naast de verschuldigde rente bedraagt de premie minimaal € 347 miljoen. De oorspronkelijke overeenkomst van oktober 2008 kende een terugbetalingsregeling waarbij ING bij vervroegde aflossing € 15 per *security* zou moeten betalen (de aankoopprijs was € 10, dus 150%) indien ING gebruik zou willen maken van de mogelijkheid tot terugbetaling. Dit komt neer op € 2,5 miljard. De minister informeerde de Tweede Kamer met zijn brief van 26 oktober 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 270) over de aanvullende afspraken. Hierover heeft de minister van Financiën op 4 november 2009 met de vaste commissie voor Financiën gesproken. Uit het verslag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 291) blijkt dat de leden ervan op de hoogte waren dat volgens de voorwaarden van de oorspronkelijke overeenkomst ING een premie van € 2,5 miljard zou hebben betaald indien zij gebruik zou willen maken van de mogelijkheid tot terugbetaling. De minister heeft gewezen op de voordelen van de gewijzigde voorwaarden (de staatsschuld vermindert doordat het geld vervroegd terugkomt met een behoorlijk rendement). De Europese Commissie (EC) is van mening dat de vervroegde terugkoop van ING € 2 miljard additionele staatssteun betekent. Hiertegen hebben de staat en ING op 28 januari 2010 beroep aangetekend. Het beroep van



de staat dient bij het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Unie te Luxemburg.

71

De transacties zijn verwerkt in het voorstel van wet voor de tweede suppletoire begroting van 16 december 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222, nr. 1). In het wetsvoorstel is alleen voor ING een bedrag aan *repurchase fee* opgenomen en de renteontvangsten (€ 558,4 miljoen).

Het aangaan en wijzigen van de kapitaalverstrekkingsovereenkomst berust op de bevoegdheid van de minister in artikel 32 van de CW 2001 om privaatrechtelijke overeenkomsten af te sluiten. Hij heeft de Kamer hierover geïnformeerd, de mutaties zijn verwerkt in het voorstel van wet voor de tweede suppletoire begrotingswet. Deze zijn inmiddels aangenomen.

Wat de gevolgen zijn van het besluit van de EC om de voorwaarden voor aflossing door ING aan te merken als additionele staatssteun is nog niet duidelijk.

6.1.6 Garantiefaciliteit bancaire leningen

Met ingang van 23 oktober 2008 heeft de staat een garantiefaciliteit gecreëerd voor bancaire leningen van in totaal € 200 miljard. Deze faciliteit is in het leven geroepen om de financiering van financiële instellingen op gang te brengen, zodat de kredietverlening aan bedrijven en particulieren wordt gewaarborgd.

Volgens de regeling konden garantieaanvragen tot en met 31 december 2009 worden ingediend. Omdat het herstel van de kapitaalmarkt fragiel blijft, heeft de minister van Financiën besloten dat het op 31 december 2009 nog te vroeg was om tot een algehele beëindiging van de garantieregeling te komen. Daarom is besloten de garantieregeling te verlengen tot en met 30 juni 2010.

Deze verlenging moest eerst aan de EC worden voorgelegd. De minister heeft de Tweede Kamer op 7 december 2009 over de verlenging geïnformeerd (Kamerstukken II 2009/10, 32 013, nr. 4). Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert de regeling uit.

In 2009 zijn onder de regeling 36 garanties verleend. Onder die 36 garanties zijn 53 leningen uitgegeven aan 6 financiële instellingen: Lease Plan Corp. NV, SNS Bank NV, NIBC Bank, Achmea Hypotheekbank, FBN NV en ING bank N.V. Vanaf 23 oktober 2008, de ingangsdatum van de garantieregeling, tot het einde van 2009 is in totaal € 50,3 miljard aan garanties geëffectueerd. In 2009 is voor totaal € 47,5 miljard aan



garanties geëffectueerd. In 2009 is voor een bedrag van € 3,2 miljard aan 72
garanties beëindigd. De minister van Financiën is bevoegd deze garanties
te geven op grond van artikel 32 van de CW 2001.

In 2009 is ongeveer €116 miljoen aan premies ontvangen. De staat heeft
uit hoofde van de garantieregeling nog geen uitgaven behoeven te doen.

6.1.7 Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland

Op 11 oktober 2008 is met de IJslandse regering een Memorandum of
Understanding (MoU) afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de
voorfinanciering van de verplichtingen van het IJslandse
depositogarantiestelsel en IJsland jegens de Nederlandse
depositohouders.

De voorfinanciering van de uitkeringen ten behoeve van het IJslandse
depositogarantiestelsel bedraagt € 1,329 miljard. Een groot deel hiervan
(€ 1,236 miljard) is in 2008 uitgekeerd, het restant € 85,5 miljoen is in
2009 aan de depositohouders uitgekeerd. Voorts is een bedrag van € 7
miljoen toegevoegd voor uitvoeringskosten van DNB. Daarnaast heeft het
Ministerie van Financiën via DNB € 106 miljoen uitgekeerd als gevolg van
de verruiming van de dekking van de bedragen tussen de € 40.000 en €
100.000 en het vervallen van het eigen risico van 10% voor bedragen
tussen € 20.887 en € 40.000.

De uitgave van € 106 miljoen is in afwijking van de wet financieel
toezicht, bij wijze van uitzondering, voor rekening van de Nederlandse
Staat voorgeschoten. Een en ander is opgenomen en toegelicht in de
tweede suppletoire begrotingswet van 16 december 2009 (Tweede Kamer,
vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 2). Deze is inmiddels
aangenomen. Daarom beschouwen wij deze uitgave als rechtmatig.

6.2 Getrouwe weergave

In verschillende artikelen van de begroting en de saldi-balans van
Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB) staan de
maatregelen die de minister van Financiën in 2009 heeft getroffen en de
afwikkeling respectievelijk het vervolg op de maatregelen die de minister
in 2008 heeft getroffen. Wij hebben de controlewerkzaamheden die de
Rijksauditdienst heeft uitgevoerd, beoordeeld. Mede op basis hiervan
hebben wij vastgesteld dat de financiële informatie die de minister heeft
verstrekkt plus de toelichting in de Jaarverslagen 2009 van Nationale



Schuld en van Financiën toereikend is. Toereikend toegelicht betekent ook **73**
dat in de jaarverslagen de risico's die zijn verbonden aan de diverse
maatregelen in elk geval zijn aangegeven.

De deelnemingen zijn conform de verslagleggingseisen voor de
aankooprijks in de saldibalans van het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Financiën opgenomen. Voor de garanties zijn de
oorspronkelijk afgegeven garanties minus de 'vervallen' risico's
weergegeven.

Claims

Naar aanleiding van de overname van de Nederlandse Fortis onderdelen,
inclusief ABN AMRO, heeft een aantal aandeelhouders van Fortis SA
claims ingediend tegen de Nederlandse Staat. Het Ministerie van
Financiën is van mening dat de staat een sterke positie heeft en acht de
kans op toewijzing van de claim klein. Zekerheid hierover is echter pas op
langere termijn te krijgen. Het jaarverslag geeft geen verdere toelichting
op de aard van de claims.

Melding van de maatregelen bij de Europese Commissie

De Europese Commissie had op 31 maart 2010 nog geen definitief
oordeel gegeven.

De EC beoordeelt nog de volgende transacties:

- de verwerving van FBN (inclusief ABN AMRO) en overgenomen
leningen (kredietfaciliteit van € 45 miljard³³ en langlopende leningen
van € 16,075 miljard) in oktober 2008;
- de overname door de staat van het belang van FBN in RFS Holdings
(ABN AMRO) in december 2008 (€ 6,54 miljard);
- de herkapitalisatie van ABN AMRO in juli 2009 (MCN van € 800
miljoen en CRI);
- de herkapitalisatie van FBN (€ 1,35 miljard) en ABN AMRO (€ 3,03
miljard) in december 2009 (waarvan € 3,15 miljard in 2009 is
gerealiseerd);
- de aankoop van de verschillende *securities* van AEGON in december
2008 (€ 3 miljard) en het levensvatbaarheidplan van AEGON;

Vooralsnog is niet duidelijk wat de consequenties zijn, als de EC deze
transacties niet positief beoordeelt.

ING loste in december 2009 de helft van de kapitaalinjectie van € 10
miljard af die zij eind 2008 van de Staat had ontvangen. De Commissie

³³ De Staat heeft na het overnemen van FBN de Treasuryfunctie voor FBN tijdelijk uitgevoerd.
Hierbij is een kredietlimiet van € 45 miljard gehanteerd.



keurde deze vervroegde terugbetaling goed, maar kwalificeerde deze wel als additionele staatssteun van € 2 miljard. Tegen deze kwalificatie als additionele staatssteun hebben de Staat en ING beroep aangetekend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg.

74

Ontvlechting relatie tussen FBN en Fortis SA

Met Fortis SA is een aantal geschillen met betrekking tot de ontvlechting ontstaan. Het gaat onder meer om de financieringsinstrumenten Fortis Capital Company (FCC) en de *Mandatory Convertible Securities* (MCS). De geschillen zijn nog niet opgelost.

6.3 Bedrijfsvoering: stappen gezet bij verbetering beheer en toezicht

De eerste periode van de kredietcrisis stond in het teken van de crisisbestrijding. De uitvoering en het beheer vonden plaats binnen de staande organisatie. Er werd een tijdelijke projectorganisatie samengesteld uit medewerkers van het Ministerie van Financiën, waar nodig aangevuld met externe deskundigen.

Gegeven de omstandigheden moest deze projectorganisatie veel beslissingen op ad hocbasis nemen en uitvoeren. Deze ad-hocmaatregelen moeten in de loop van 2009 worden omgezet in structurele maatregelen.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* somden wij een aantal acties op die nodig zijn voor een toereikend beheer:

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

De Algemene Rekenkamer heeft op 26 november 2009 een verzoek van de Tweede Kamer ontvangen om een onderzoek in te stellen naar de kosten en opbrengsten verbonden aan de *EC remedy*.



Op 3 december 2009 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over dit onderzoek gepubliceerd³⁴. In dat rapport wordt onder andere gerapporteerd dat op het Ministerie van Financiën een inventaris van het digitale en fysieke archief van de projectdirectie Bureau Financiële Instellingen (BFI) ontbrak.

75

Na de eerste fase van crisisbestrijding heeft het Ministerie van Financiën de organisatie aangepast aan de nieuwe situatie waarbinnen structurele maatregelen rond het beheer konden worden ingepast.

Organisatorische aanpassingen en inbedding in financiële sector
Het beheer van de deelnemingen in financiële instellingen³⁵ en het beheer van de achtergestelde leningen³⁶ als gevolg van de kapitaalverstrekkingfaciliteit is belegd bij het Bureau Financiële Instellingen (BFI), onderdeel van de directie Financieringen van de Generale Thesaurie. Ook de kapitaalverstrekkingen in 2009 (*Mandatory Convertible Notes* en *Capital Relief Instrument*) vallen onder het beheer van BFI. Het beheer van de garantiefaciliteit bancaire leningen en de back-upfaciliteit ING is belegd bij het Agentschap van de Generale Thesaurie.

Bureau Financiële Instellingen (BFI)

Het BFI treedt op als aandeelhouder van de financiële deelnemingen en richt zich op de taken en verantwoordelijkheden van de staat als kapitaalverschaffer. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 26 juni 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 000, nr. 1) geïnformeerd over de inrichting van het beheer en de taakomschrijving van BFI. Deze taakomschrijving is met het 'Organisatie en mandaatbesluit Generale Thesaurie' van 17 juli 2009 formeel bekrachtigd.

De opzet van het beheer en het toezicht is in 2009 grotendeels gereed. De beschrijving van de beheersorganisatie van het Bureau Financiële Instellingen is hoofdzakelijk tot stand gekomen in de periode van half mei tot half augustus 2009. Het document met daarin de werkwijze van BFI is in 2009 nog niet formeel vastgesteld. Dit document bevat een beschrijving van de processen en activiteiten van het BFI, de organisatorische positie van het BFI binnen het Ministerie van Financiën, de positie van het BFI ten opzichte van belanghebbenden buiten het Ministerie van Financiën en de positie van het BFI ten opzichte van

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31789, nr.30)

³⁵ FBNH, RFS Holding, Fortis FBNH PI, ASR en FCI.

³⁶ ING, SNS, Aegon



deelnemingen en kapitaalverstrekkingen. In dit document komt ook het aspect dossiervorming aan de orde.

76

Mede naar aanleiding van ons onderzoek naar de verkoop van onderdelen van ABN AMRO als *EC remedy* is gebleken dat een duidelijke inventaris van het archief van BFI ontbreekt. Het BFI heeft aan dit aspect aandacht besteed.

Het BFI ontvangt van verschillende financiële instellingen bedrijfsvertrouwelijke informatie. Wij hebben geconstateerd dat binnen en rond het BFI maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat bedrijfsvertrouwelijke informatie wordt uitgewisseld. Deze maatregelen voorkomen overigens niet dat er op het niveau van het management en de minister bedrijfsvertrouwelijke informatie samenkomt.

De minister van Financiën is in 2009 met de Tweede Kamer in debat gegaan over het op afstand plaatsen van het beheer van de belangen van de staat in financiële instellingen. In de motie-Weekers³⁷ wordt de regering verzocht in overleg met het parlement een kleine en effectieve organisatie in te stellen die belast wordt met de uitoefening van aandeelhouders-, aansturings- en beheerstaken. Ook moet deze organisatie de belangen van de staat optimaal dienen. De minister heeft in zijn brief van 27 november 2009³⁸ de Tweede Kamer geïnformeerd over verschillende opties en gevolgen van het op afstand plaatsen. Het overleg met de Tweede Kamer heeft nog niet tot beslissingen geleid.

Het Agentschap

Het Agentschap is verantwoordelijk voor het beheer en de administratie van de treasuryactiviteiten ten behoeve van FBN, de ING back-upfaciliteit en de garantiefaciliteit voor bancaire leningen. Deze taakomschrijving is met het 'Organisatie en mandaatbesluit Generale Thesaurie' van 17 juli 2009 formeel bekrachtigd.

Op 2 juli 2009 meldde de minister van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr.14) dat FBN € 34 miljard aan kortlopende leningen bij de Nederlandse Staat had afgelost. Sinds 2 juli 2009 is de treasuryfunctie geheel overgegaan naar FBN. FBN kon tot eind 2009 een (afnemend) beroep doen op het Agentschap als treasurer (de zogeheten *stand-by*faciliteit).

³⁷ Motie- Weekers c.s., Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr.7 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008-2009, nr. 101, blz. 8006-8069).

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 000, nr. 2



De ING *back-up*faciliteit is beleidsmatig en beheersmatig ondergebracht bij het Agentschap vanwege de specifieke benodigde kennis van het instrument en de reeds beschikbare infrastructuur. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de faciliteit ligt in eerste instantie bij ING. Het Agentschap houdt toezicht op de uitvoering van de contracten en voert de taken van de staat uit die voortvloeien uit de contracten. Taken die voortvloeiend uit de *back-up*faciliteit zijn de maandelijkse betalingen en ontvangsten, de begroting en verantwoording van kasstromen en het bespreken van operationele zaken in het zogenoemde *Operating Committee*³⁹.

77

Het Agentschap heeft voor de inbedding van de werkzaamheden voor de uitvoering van het contract zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande organisatiestructuur.

Het jaar 2009 heeft het Agentschap gebruikt voor het inrichten van de operationele werkzaamheden en het beschrijven van de administratieve organisatie voor het beheer van de kasstromen. In 2009 is een risicoanalyse betreffende de uitvoering van het contract uitgevoerd.

De uitvoering van de garantieregeling bancaire leningen is in 2009 ondergebracht in de normale procesgang van het Agentschap. Dat betekent dat de beleidsmatige werkzaamheden bij de beleidsafdeling van het Agentschap zijn ondergebracht, en dat de uitvoering bij de *backoffice* is achtergebleven.

De procedure en de administratieve organisatie voor de uitvoering van de garantieregeling zijn vastgesteld. Er is een werkprocedure opgesteld, die akkoord is bevonden door de leiding van het Agentschap. In de tekst waarin de procedure wordt beschreven zijn ook de uit te voeren taken opgesomd, inclusief de taakverdeling tussen de beleidsafdeling en de *backoffice*.

Banken die in aanmerking willen komen moeten voldoen aan ondermeer de eisen die binnen de garantieregeling gesteld worden op het gebied van *corporate governance*. Het Agentschap was in 2009 niet in staat om met de beschikbare informatie te toetsen of de banken die een garantie hebben ontvangen zich hebben gecommitteerd aan de *corporate governance*-eisen. Tevens bleek de informatie van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code niet bruikbaar voor de toetsing, omdat de commissie alleen beschikt over informatie in geaggregeerde en geanonimiseerde vorm. Daarom heeft het Agentschap alle banken in

³⁹ Overleg tussen de staat en ING.



januari 2010 ervan op de hoogte gebracht dat zij aangeschreven zullen worden voor het verstrekken van nadere informatie over het structurele beloningsbeleid en de naleving van de corporategovernance-eisen zoals gesteld in paragraaf II.2 van de Code Tabaksblat. Het Agentschap heeft deze aanschrijving medio maart 2010 aan de banken verzonden. In dit verband verwijst de Algemene Rekenkamer naar de totstandkoming van de Code Banken.⁴⁰ Deze code geeft onder andere kaders aan voor een duurzaam beloningsbeleid van financiële instellingen. Het kabinet heeft stappen gezet om deze code via een algemene maatregel van bestuur een verankering te geven met terugwerkende kracht tot 1 januari 2010, maar per 31 maart 2010 had nog geen publicatie in de Staatscourant plaatsgevonden. Ervan uitgaande dat de verankering alsnog zijn beslag zal krijgen, biedt de code vanaf 2010 een inhoudelijk toetsingskader voor het Agentschap van het Ministerie van Financiën bij de beoordeling of aan de voorwaarden van *corporate governance* is voldaan. Daarnaast zal het Agentschap uiteraard ook moeten (blijven) toetsen aan de specifieke voorwaarden die zijn gesteld in de garantieregeling.

78

Conclusie

De kredietcrisis kwam, net als voor de rest van Nederland, voor het Ministerie van Financiën onverwacht. Het ministerie heeft destijds, naar de omstandigheden en in het licht van de toen beschikbare informatie, adequaat gereageerd. Na de hectiek van de eerste maanden is de organisatie direct op de nieuwe situatie aangepast. Wij constateren dat in 2009 het beheer en het toezicht op de genomen kredietcrisismaatregelen is verbeterd. Tevens is er structuur gegeven aan de uitvoering van de destijds genomen ad-hocmaatregelen.

⁴⁰ zie ook hoofdstuk 8 van ons rapport Kredietcrisis 2008-2010; derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010



Gebruikte afkortingen

79

| | |
|----------|---|
| AAL | Audit Actielijst |
| ABS | Aanslagbelastingstelsel |
| AFM | Autoriteit Financiële Markten |
| B/CA | Belastingdienst/Centrale Administratie |
| B/CICT | Belastingdienst/Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie |
| B/CPD | Belastingdienst/Centrum voor Proces- en Productontwikkeling |
| BFI | Bureau Financiële Instellingen |
| BTW | Belasting Toegevoegde Waarde |
| B/CFD | Belastingdienst/Centrum voor Facilitaire Dienstverlening |
| CIO | <i>Chief Information Officer</i> |
| CR1, CR2 | Complexiteits Reductie 1 en 2 |
| CRI | <i>Capital Relief Instrument</i> |
| CW | Comptabiliteitswet (2001) |
| DG | directoraat-generaal |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| DSB | (Atradius) Dutch State Business NV |
| EC | Europese Commissie |
| EKV | Exportkredietverzekering |
| ETM | <i>Enterprise Tax Management</i> |
| EU | Europese Unie |
| FBN(H) | Fortis Bank Nederland (Holding) NV |
| FCC | <i>Fortis Capital Company</i> |
| FCI | <i>Fortis Corporate Insurance</i> |
| FIOD-ECD | Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst |
| GBA | Gemeentelijke Basisadministratie |
| GMB | Geïntegreerd Middelen Beheer |
| HBU | Hollandsche Bank Unie |
| HIL | herinrichting logisch toegangsbeheer |
| IB | inkomstenbelasting |
| ICT | informatie- en communicatietechnologie |
| IODAD | Interdepartementaal Overleg Departementale Auditdiensten |
| IV-keten | Informatievoorzieningsketen |
| MCN | <i>Mandatory Convertible Note</i> |
| MCS | Managementcontrolestelsel |
| MCS | <i>Mandatory Convertible Securities</i> |
| MKB | midden- en kleinbedrijf |
| MoU | <i>Memorandum of Understanding</i> |



| | | |
|------|--|-----------|
| M&O | Misbruik en oneigenlijk gebruik (beleid) | 80 |
| NTS | nieuwe toeslagensysteem | |
| mvo | maatschappelijk verantwoord ondernemen | |
| OCW | (Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling | |
| RAD | Rijksauditdienst | |
| RFS | Royal Bank of Scotland, Fortis. Santander | |
| RJv | Rapport bij het Jaarverslag | |
| TRhi | Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen | |
| VenW | (Ministerie van) Verkeer en Waterstaat | |
| VROM | (Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | |
| VTA | Verbetering Testaanpak | |
| VVP | Verbetering Voortbrengingsproces | |
| VWS | (Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport | |
| WTO | <i>World Trade Organisation</i> | |
| WWI | Wonen, Wijken en Integratie | |
| zbo | zelfstandig bestuursorgaan | |

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



Literatuur

81

Publicaties

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

Algemene Rekenkamer (2008b). *Rijk Verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 Nationale Schuld (IXA)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 IXA, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009c) *Intracommunautaire BTW-fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 880, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009e). *Kredietcrisis 2008/2009, Eerste rapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 941, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2010a). *Kredietcrisis 2008/2009, Tweede rapportage: tweede en derde kwartaal 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 941, nrs. 3-4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Kredietcrisis. Interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 94, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010c). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.



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

82

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

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

Financiën (2008c). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 21 november 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009a) Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 29 april 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 935, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009b). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 26 juni 2009 , Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009c). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 2 juli 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009d). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 2 juni 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 789, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009e). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 27 januari 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 371, nr. 95. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009f). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 26 juni 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 000, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009g). Brief aan de Tweede Kamer van de Staatsecretaris van Financiën d.d. 2 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 066, nr. 78. Den Haag: Sdu.



Financiën (2009h). *Vijfde halfjaarrapportage Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 066 nr. 82. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009i). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 18 december 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 731, nr. 301. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009j). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 19 november 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 23. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009k). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 20 oktober 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 789, nr. 22. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009l). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009m). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009n). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009o). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 222 IXB, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009p) Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 2 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 066, nr. 78. Den Haag: Sdu.



Financiën (2009q). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 28 november 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 288. Den Haag: Sdu.

84

Financiën (2009r). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 26 oktober 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 270. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009s) Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 7 december 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 013, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009t) Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 27 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 000, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009u). Bijlage bij kamerstuk 31 789, nr. 23, d.d. 19 november 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Bijlage bij kamerstuk 31 789, nr. 23. Den Haag: Sdu

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009a). Handelingen d.d. 24 juni 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Handelingen nr. 99, pagina 7886-7895. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009b). Kredietcrisis: Verslag algemeen overleg, d.d. 22 juli 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 371, nr. 241. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009c). Kredietcrisis: Verslag algemeen overleg, d.d. 4 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 371, nr. 291. 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.